

ANUARIO
DE DERECHO
PÚBLICO
2024
UNIVERSIDAD
DIEGO
PORTALES

FACULTAD
DE DERECHO



EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

**ANUARIO
DE DERECHO
PÚBLICO**

2024

**UNIVERSIDAD
DIEGO
PORTALES**

ANUARIO DE DERECHO PÚBLICO 2024

© VV. AA., 2024

© Ediciones Universidad Diego Portales, 2024

Primera edición: noviembre de 2025

ISBN 978-956-314-643-1

Universidad Diego Portales

Dirección de Publicaciones

Av. Manuel Rodríguez Sur 415

Teléfono (56 2) 2676 2136

Santiago – Chile

www.ediciones.udp.cl

Edición: Domingo Lovera

Corrección y estilo: Lorena Sánchez García

Diseño: Mg estudio

ANUARIO DE DERECHO PÚBLICO 2024 UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

DIRECTORES

Domingo Lovera
Reynaldo Lam

COMITÉ EDITORIAL

Lidia Casas Becerra
Javier Couso Salas
Jorge Correa Sutil
Rodolfo Figueroa García-Huidobro
Matías Guilloff Titun
Dominique Hervé Espejo
Domingo Lovera Parmo
Judith Schönsteiner



EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

ÍNDICE

Presentación	11
DERECHO CONSTITUCIONAL	15
<i>Claudia Heiss</i> , “A 20 años de la reforma constitucional de 2005: una mirada desde la ciencia política”	17
<i>Gustavo Poblete Espíndola</i> , “La responsabilidad del Estado por actuaciones policiales”	25
<i>Angélica Torres Figueroa</i> , “Fuerzas Armadas y control del orden público”	43
<i>Gabriel Acuña Valencia</i> , “Reflexiones sobre el Gobierno Judicial y posibles cambios a un nivel comparado”	55
<i>José Francisco García</i> , “Presidencialismo expansivo. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional Rol 15.180-2024”	77
<i>Danitza Pérez Cáceres</i> , “La educación no sexista en la Ley integral contra la violencia: comentarios a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional del 08 de abril de 2024”	99

DERECHO ADMINISTRATIVO	115
<i>Guillermo Jiménez, “El nuevo sistema de contratación pública”</i>	117
<i>Vicente Bustos Sánchez y Sebastián Winter Del Bosco, “Crónica de un león sin dientes. Las paradojas de la potestad sancionadora en la trayectoria del Servicio Nacional del Consumidor”</i>	139
<i>Ignacio Peralta, “La acción de protección y la desprotección de la salud: el caso de los remedios de alto costo”</i>	163
DERECHO AMBIENTAL	183
<i>Claudio Sebastián Tapia Alvial, “El nuevo derecho penal ambiental económico: riesgos, nudos y desafíos”</i>	185
<i>Paloma Infante Mujica, “Novedades y desafíos de la Ley para la Naturaleza-SBAP para la conservación de la biodiversidad en Chile”</i>	205
<i>Juan Pablo Leppe Guzmán, “El caso ‘Asociación de municipios del lago Llanquihue con Servicio de Evaluación Ambiental Región de Los Lagos’”</i>	225

DERECHO TRIBUTARIO**241**

Martín Vila, “**Al finalizar la vigencia de la Ley I+D. Una evaluación necesaria**”

243

Rodrigo Rojas Palma, “**¿Cuál es el tratamiento tributario de la explotación del litio en Chile? Un análisis a la luz de recientes Fallos Judiciales**”

265

Sergio Alburquenque, “**‘Prácticas patológicas’ del Servicio de Impuestos Internos: a propósito de la sentencia del tribunal constitucional Rol 14.252-23-INA, de 16 de enero de 2024**”

283

Bárbara Vidaurre Miller, “**¿Al fin paz, o sólo una pausa? Aplicación del impuesto municipal a las inversiones pasivas. Revisión de fallo de la Corte Suprema, en causa Rol 137.873-2022 de junio 2024, y su relación con el principio constitucional de la legalidad de los tributos**”

299

CÁTEDRA HUNEEUS**309**

Cheryl Saunders, “**Reflections on Constitution making in Chile, 2019-2023**”

311

PRESENTACIÓN

El Derecho Público continúa siendo un terreno fértil en el panorama nacional. A pesar de haber concluido, ya hace un tiempo, dos procesos constituyentes, son muchos los temas de análisis que, desde la academia o la experiencia constitucional vivida, pueden y deben ser valorados. Por ello, la presente edición del Anuario de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales —la número 13, para ser precisos— continúa siendo un espacio para reflexionar sobre los principales acontecimientos sociales, políticos y económicos que presentan una mirada *iuspublicista* en Chile.

El debate nacional, desde el ordenamiento jurídico y con la Constitución Política de 1980 vigente, debe enfrentar las problemáticas acuciantes de la sociedad chilena y ofrecer soluciones jurídicas a tono con sus necesidades actuales. De esta manera, este número reúne a académicas y académicos nacionales e internacionales, con el objetivo de contribuir a una reflexión sobre los retos que continúa dejando el texto constitucional, luego de dos intentos de redefinir sus bases y preceptos.

De este modo, la obra que se presenta se divide en cinco secciones que incorporan debates dogmáticos o jurisprudenciales desde el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, el Derecho Ambiental y, por primera vez en las ediciones de este Anuario, el Derecho Tributario. Estos, a tono con la misión editorial de este proyecto, son redactados desde un lenguaje claro y sencillo para, ojalá, servir como una plataforma de divulgación y conocimientos para la ciudadanía y para la política pública.

La sección de Derecho Constitucional se abre con un trabajo en el que se conmemoran, críticamente, los 20 años de la importante reforma constitucional de 2005. Enseguida, se incluyen trabajos que estudian temas relativos al rol de la Fuerzas Armadas en el control del orden público o la responsabilidad del Estado por la actuación de las policías. Asimismo, se ofrecen análisis jurisprudenciales asociados a la Ley Integral contra la violencia o la llamada “Ley Corta de Isapres”, esta última con una reflexión sobre la interacción entre los poderes en el campo legislativo entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional. Por último,

una mirada nacional y comparada a los problemas de independencia e imparcialidad que presenta el Poder Judicial de Chile.

Como parte de las contribuciones en temas de Derecho Administrativo, sus autores escriben sobre la potestad sancionadora en el Servicio Nacional del Consumidor, la contratación pública a la luz de la reforma de la Ley de Compras Públicas y la línea jurisprudencial que concede acceso a remedios de alto costo tras la interposición de acciones de protección.

Desde la sección de Derecho Ambiental se ofrecen textos que analizan las consecuencias que la Ley de Delitos Económicos desencadena con la modificación de ilícitos que protegen el medio ambiente como bien jurídico. Igualmente, los principales desafíos que afronta la reciente implementación de la Ley N° 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y una mirada jurisprudencial a casos de actualidad nacional en materia ambiental.

En la sección de Derecho Tributario —como hemos dicho, esta es la primera edición del Anuario en la que hemos incluido una sección destinada, específicamente, al análisis tributario constitucional—, se reúnen autores y autoras para debatir sobre líneas jurisprudenciales que interpretan sobre el cobro de los tributos, las disfunciones en la práctica administrativa del Servicio de Impuestos Internos y los efectos del litio en la tributación minera. Por otro lado, se conversa sobre un estudio nacional y comparado sobre los incentivos tributarios en la investigación y desarrollo, otorgado por la Ley 20.241 de 2008.

Por último, en la sección reservada para la Cátedra de Derecho Constitucional, Jorge Huneeus Zegers, contamos con la contribución de la abogada y académica australiana Cheryl Saunders, expresidenta de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional y profesora emérita de la Universidad de Melbourne. La profesora Saunders nos ofrece un interesante trabajo en el que reflexiona sobre las experiencias que dejan los dos procesos constitucionales vividos en el país, las que sitúa —incluso extrayendo lecciones— en la experiencia global de creación constitucional.

Como en todas sus ediciones pasadas, este Anuario no sería posible sin la colaboración de su comité editorial, cuyos integrantes sugieren temas a tratar, así como posibles autores y autoras. Estas últimas, a su turno, son en quienes descansa esta edición. Ellos y ellas ofrecen gentilmente sus trabajos y reflexiones, las que hacen posible, año a año, un nuevo número. La dirección del Anuario de Derecho Público y la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales les transmiten su agradecimiento por acceder a la invitación y formar parte de este proyecto.

Además, como es tradición en esta publicación, la autoría de los artículos que se ofrecen para la lectura responde a la intención de cuidar una adecuada equidad de género.

Por último, la edición de estilo de este número estuvo a cargo de Lorena Sánchez García, quien con su agudeza y celeridad hizo posible que esta versión viera la luz mucho antes de lo previsto.

Sin más, nos complace invitarles a la lectura de sus diversos textos y a su reflexión, ya que los mismos se presentan con la finalidad de contribuir a la formación, a la cultura jurídica y a la discusión pública en el derecho público nacional.

Domingo Lovera

Reynaldo Lam

Directores del Anuario de Derecho Público

Santiago, septiembre de 2025.

DERECHO TRIBUTARIO

AL FINALIZAR LA VIGENCIA DE LA LEY I+D. UNA EVALUACIÓN NECESARIA

*Martín Vila*¹

Resumen

El presente artículo pretende buscar posibles causas del escaso uso del incentivo tributario a la investigación y desarrollo, otorgado por la Ley 20.241 de 2008 y sus modificaciones, por parte de las empresas privadas en Chile, en su diseño jurídico, en particular, en los requisitos y el procedimiento para postular al mismo. A estos efectos se procedió a una revisión bibliográfica de los diseños y experiencias en el mundo respecto del establecimiento de los incentivos tributarios a la investigación y desarrollo, para luego comparar nuestra legislación, en la materia, con parámetros globales. De la referida comparación se pueden observar una serie de requisitos y procedimientos que han constituido un obstáculo a la utilización del beneficio tributario que otorga la ley. Asimismo, se puede observar que de la experiencia internacional se pueden obtener propuestas para mejorar el acceso al beneficio. Finalmente, se concluye que existen obstáculos, derivados del diseño jurídico de los incentivos establecidos en la actual legislación, que pueden estar contribuyendo a su bajo rendimiento y utilización. Obstáculos, algunos de los cuales pueden ser superados mediante modificaciones legales que permitan un uso más eficiente y fluido del incentivo, mediante la simplificación de ciertos requisitos y procedimientos.

¹ Martín Andrés Vila Baltra. Profesor de Derecho Tributario en la Universidad Diego Portales. Correo electrónico: martin.vila@mail.udp.cl.

1. Introducción

La Ley de Incentivo Tributario a la Inversión Privada en Investigación y Desarrollo² (Ley I+D, modificada posteriormente en 2012,³ en relación con los objetivos a su establecimiento, presenta baja efectividad, lo que invita a revisar su diseño jurídico, máxime si nos encontramos a menos de un año del término de su vigencia.

En el contexto global, caracterizado por una creciente competitividad y avance tecnológico, la inversión en investigación y desarrollo resulta un factor determinante para el crecimiento económico y la innovación nacional. La I+D no sólo impulsa el progreso tecnológico, sino que también genera empleo cualificado y promueve el desarrollo sostenible.⁴⁻⁵ A nivel mundial el gasto promedio en I+D aumentó del 1,98% del PIB en 2013 al 2,72% en 2022,⁶ dejando a Chile rezagado al nivel que ha experimentado un descenso en el Índice Mundial de Innovación, pasando del puesto 38° en 2011 al 50° en 2022.

En términos generales, la justificación del apoyo público a la I+D, es que la inversión en la misma se encuentra afectada por fallos de mercado, particularmente, la incertidumbre inherente a los procesos de investigación y la dificultad para la apropiación completa de los beneficios generados. A efectos de superar estas fallas se pueden utilizar instrumentos de fomento a la I+D, los cuales se clasifican en dos categorías: subsidios directos e incentivos fiscales.⁷ Los incentivos fiscales han ganado prominencia como instrumento de política pública debido a su facilidad de implementación y menor discrecionalidad administrativa.

No obstante, hay quienes discuten la teoría de las fallas de mercado, señalando que existe un débil apoyo empírico en los estudios que evalúan la efectividad de las políticas industriales activas, que estas políticas no tienen en cuenta la presencia de problemas de información e incentivos que explican por qué los intentos de abordar las supuestas fallas del mercado a menudo resultan en fracasos de

2 Ley I+D N°20.241 de 2008.

3 Ley N°20.570 de 2012.

4 Aghion, Philippe y Howitt, Peter, *The Economics of Growth*, (MIT Press Books), 2009.

5 Dan, Andrews y Chiara, Criscuolo, “Knowledge based capital, innovation and resource allocation”, OECD Economics Department Working Papers, N° 1046, 2013.

6 Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

7 “The effects of R&D tax incentives and their role in the innovation policy mix”, en OECD Publishing, N° 92, septiembre de 2020, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/65234003-en.pdf?expires=1634756190&id=id&accname=guest&checksum=B6947B49B56EE1876E9C21B77EBCB8F5>.

estas políticas⁸ y que es muy difícil, metodológicamente, el localizar y calcular el tamaño de una falla de mercado, y además la experiencia internacional en materia de apoyo a la investigación y el desarrollo y a políticas similares sugiere que estas dependen en gran medida del contexto y son difíciles de generalizar.⁹

Además, se debe tener presente que la poca efectividad de los incentivos tributarios también puede atribuirse a la estabilidad institucional y la incertidumbre política; sin embargo, Chile mantenía una posición internacional favorable en la mayoría de estos indicadores hasta 2019, sin variaciones significativas desde 2012.

En consecuencia, parece razonable buscar las causas de su mal funcionamiento en otros factores, como en aspectos específicos del diseño jurídico, considerando la experiencia internacional y las particularidades del contexto chileno.

2. Acerca del diseño de los incentivos fiscales a la I+D

Los incentivos fiscales a la I+D pueden categorizarse en cinco grupos:^{10 11 12 13}

Deducciones fiscales, que permiten la reducción porcentual de gastos en I+D de la base imponible, impactan directamente en la carga fiscal inmediata y promueven la inversión mediante reducción de costos efectivos.

Los créditos fiscales, que operan como descuento directo sobre el impuesto a pagar, pueden ser reembolsables o no reembolsables, y ofrecen flexibilidad en su aplicación según la capacidad contributiva.

Exenciones fiscales y tasas reducidas, que excluyen determinados ingresos o transacciones de las bases imponibles, pueden manifestarse como exenciones, exoneraciones o hechos no gravados, y se aplican particularmente a ganancias derivadas de productos desarrollados mediante I+D.

8 Karlson, Nils, Sandström, Christian y Wennberg, Karl, “¿Burócratas o mercados en la política de innovación? – Una crítica al Estado empresarial”, en *Review Austrian Economic*, vol. 34, N° 1, 2021, pp. 81-95.

9 Por todos, Sandström, Christian, “Políticas públicas para iniciativas de emprendimiento académico: una revisión y discusión crítica”, en *The Journal of Technology Transfer*, N° 43, 2018, pp. 1232-1256.

10 OECD, *Research and Development Expenditure in Industry*, (OECD Publishing), 2002.

11 Köhler, Christian, Larédo, Philippe, Rammer, Christian, “Fiscal incentives for business R&D: Compendium of evidence on the effectiveness of innovation policy intervention”, *National Endowment for Science*, 2012.

12 Pfeiffer, Olena, Spengel, Christoph, “Tax Incentives for Research and Development and Their Use in Tax Planning”, en *ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper*, N° 17-046, 2017.

13 Agostini, Claudio, Jorratt, Michel, *Política tributaria para mejorar la inversión y el crecimiento en América Latina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo 130, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2013.

Subvenciones y financiamiento, que complementan los incentivos fiscales tradicionales, proporcionan capital directo para investigación, y frecuentemente se integran con otros beneficios tributarios.

Diferimientos, que permiten la postergación del pago impositivo, incluyen mecanismos, como la depreciación acelerada, y facilitan la gestión del flujo de caja en proyectos de I+D.

2.1 Diseño jurídico de los incentivos

La evidencia empírica internacional, particularmente en países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, por sus siglas en español), muestra una preferencia por el incremento en la disponibilidad de incentivos, simplificación de procedimientos de acceso, y mayor generosidad en los beneficios otorgados. Las modalidades predominantes son:

Créditos fiscales: Adoptados por países como Australia, Canadá, Francia, Irlanda y Noruega, que se aplican sobre el volumen total del gasto en I+D, con posibilidad de incorporar esquemas incrementales (ejemplo: Estados Unidos), que buscan aumentar la disponibilidad, la simplicidad de uso y la generosidad de los incentivos fiscales a la I+D.

A 2015, la mayoría de las economías asociadas a y de la OCDE que ofrecen incentivos fiscales para I+D utilizaban un crédito fiscal¹⁴ o una desgravación o deducción fiscal¹⁵ que se aplica al volumen del gasto en I+D realizado. Otros países destinan créditos fiscales (por ejemplo, Estados Unidos) a los gastos de I+D por encima de un monto de referencia predefinido (incrementales).

Deducciones fiscales: Implementadas en Brasil, China, Países Bajos y Reino Unido, con un enfoque en el volumen total de inversión y mayor simplicidad administrativa.

2.2 Aspectos críticos del diseño de los incentivos fiscales

Los criterios de elegibilidad para optar a los beneficios del incentivo son:

- Requisitos del beneficiario, conforme a la capacidad técnica y financiera demostrable, una infraestructura adecuada, la existencia de personal calificado disponible, la posibilidad de incluir contribuyentes nacionales y extranjeros.

- Alcance sectorial, considerando la aplicación universal vs. focalización, consideración de áreas estratégicas, y el equilibrio entre desarrollo tecnológico y prioridades nacionales.

¹⁴ Por ejemplo, Australia, Canadá, Francia, Irlanda, Noruega.

¹⁵ Por ejemplo, Brasil, China, Países Bajos, Reino Unido.

-Bases de cálculo, considerando esquemas basados en volumen, simplicidad y predictibilidad, mayor o menor costo fiscal, beneficio potencial para grandes empresas; o esquemas incrementales, considerando la minimización del efecto peso muerto, mayor complejidad administrativa, y la sensibilidad a ciclos económicos.

-Gastos elegibles, atendiendo a la preferencia por costos de personal y gastos corrientes, la consideración limitada de inversiones en capital y la prevención de abusos elusivos.

-Topes y límites, estableciendo máximos en gastos elegibles, control del impacto fiscal y la prevención de la fragmentación empresarial.

-Consideraciones especiales para Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), como tratamiento preferencial justificado, por su mayor exposición a fallas de mercado y necesidad de reglas de consolidación.

De una revisión detallada de la literatura científica se pueden resaltar como resultados de diversas y múltiples investigaciones los siguientes diseños:

En cuanto a la forma de incentivar la I+D, los incentivos tributarios, admiten diversos diseños, desde la reducción, pasando por exenciones y deducciones, hasta el otorgamiento de un crédito fiscal a favor de quien invierte en actividades de I+D.^{16 17} Mientras las deducciones fiscales se restan de la base imponible antes de calcular la obligación tributaria, con lo que reducen la base imponible antes de establecer el monto que habrá que pagar, los créditos fiscales son una cantidad que se resta directamente de la obligación tributaria del beneficiario tras calcular el monto a pagar.

Las deducciones fiscales (su monto) puede llegar a ser superior a la base imponible del contribuyente, caso en el cual el exceso se puede convertir en un crédito pagadero o reembolsable, o ser transferido a ejercicios anteriores o posteriores bajo condiciones normales o especiales.¹⁸ En efecto, los créditos fiscales pueden ser pagaderos o no pagaderos. Si son pagaderos, cuando el crédito fiscal exceda la obligación tributaria, la diferencia se puede perder, prorrogar, o devuelta total o parcialmente al beneficiario (el monto del crédito dependerá de la cuantía de la obligación fiscal, y del diseño del mismo, en caso de que no se encuentre aceptada su prórroga para períodos siguientes o se permita la devolución del saldo).¹⁹ Estos créditos pagaderos pueden establecerse, independientemente de la capacidad

16 OECD, *Frascati Manual 2015: Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development, The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities*, (OECD Publishing), 2015.

17 Manual de la OECD cuyo objetivo es categorizar las actividades de I+D.

18 Igual tratamiento se puede aplicar a los créditos no pagaderos, que no se han usado.

19 Práctica que tiende a ser rehuida, pues sin controles adecuados, pueden ser usados para transferir ganancias a otras jurisdicciones fiscales.

contributiva. Por su parte, los no pagaderos (reembolsables) están limitados al monto de la obligación tributaria del contribuyente, pero permite que se pueda trasladar el monto por el que no ha obtenido ninguna deducción a ejercicios posteriores o al pago de otros impuestos.

En cuanto a los requisitos del beneficiario para acogerse al incentivo, los proyectos deben contener componentes relevantes en esta área, y quienes realicen sus postulaciones, tengan reales posibilidades de llevar adelante el proyecto propuesto, conforme sus capacidades financieras, económicas, de personal calificado y de infraestructura. Es posible considerar a contribuyentes tanto nacionales como extranjeros, sin perjuicio de exigir que la mayor parte del gasto se ejecute dentro del territorio nacional. También es posible considerar a todo tipo de contribuyente, o concentrar los esfuerzos en aquellos que pertenezcan a determinada categoría. Por otra parte, se puede dirigir el incentivo a cualquier actividad económica, o focalizar en aquellas en que exista menor desarrollo tecnológico, o en las áreas que el país considere estratégicas para su desarrollo.

En cuanto a la utilización del beneficio, la clasificación de impuestos de la OCDE,²⁰ aporta que los créditos fiscales se pueden aplicar contra impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital de las personas jurídicas, impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital de las personas físicas, contribuciones a la Seguridad Social, impuesto sobre nóminas y mano de obra, impuestos sobre la propiedad, e impuestos sobre bienes y servicios.

En cuanto a la cuantificación para determinar el beneficio y los gastos aplicables, pueden aplicarse a todos los gastos en I+D o sólo a aquellos que señale la normativa aplicable, según lo que se desee incentivar y el objetivo buscado. Asimismo los incentivos pueden aplicarse a todos los gastos clasificados como I+D (créditos basados en el volumen) o sólo al monto adicional de gasto en I+D, por encima de un determinado monto base (créditos incrementales). El monto base generalmente puede tomar dos formas: **Base promedio móvil**, en que el importe base se calcula como el gasto medio en I+D de los N anteriores años, o **base fija**, en que el importe base es igual al gasto medio en I+D durante un período de referencia fijo. Este promedio se puede indexar a las ventas o la inflación para mantener su relevancia, pero también se puede dejar constante a lo largo del tiempo.

El uso de un esquema basado en el volumen tiene la ventaja, para las empresas que reclaman incentivos, de ser simple, predecible y generoso. Sin embargo, desde la perspectiva de un gobierno, este enfoque podría ser costoso ya que una

20 OECD, *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, (OECD Publishing), 2013.

fracción sustancial del apoyo se destina a subsidiar la I+D que se habría realizado sin ningún incentivo fiscal para I+D. Además, en ausencia de límites máximos es probable que beneficie principalmente a las grandes empresas. Por su parte, el uso de un esquema incremental como base subvencionable es el objetivo de minimizar la cantidad de I+D “subvencionada” que se habría llevado a cabo incluso en ausencia de apoyo, es decir, el peso muerto. No obstante, se debe tener presente que los incentivos incrementales posiblemente sean menos efectivos en entornos económicos estancados o durante recesiones cuando el gasto incremental podría ser cero o negativo y que pueden asociarse a un comportamiento estratégico por parte de las empresas para programar sus inversiones en I+D con el fin de maximizar los beneficios fiscales.

Como alternativa (especialmente, en el caso de las deducciones), se puede basar, el incentivo, en la nómina de trabajadores y/o las remuneraciones ligadas al personal de I+D contratado, las que resultan especialmente útiles para empresas con nulas o escasas utilidades, operando como un subsidio a los costos iniciales. En efecto, los costos de personal de I+D, tienden a ser la mayor parte de los costos de la I+D intramuros, pero es necesario prevenir que, esto no implique una distribución óptima de los esfuerzos en I+D, pues no todas las empresas requieren la misma combinación de mano de obra y otros insumos.

Sea crédito o deducción, el esquema basado en el volumen puede ser más apropiado si el objetivo es aumentar el nivel general de inversión en I+D en un país, en tanto, puede ser preferible un esquema basado en incrementos si el objetivo es apoyar a empresas con altas tasas de crecimiento en I+D. También puede considerar una combinación de incentivos fiscales incrementales y por volumen (esquemas híbridos) cuando el objetivo es mantener el nivel y recompensar el alto crecimiento de la I+D.²¹

En cuanto a limitar el gasto en I+D con derecho a beneficio, puede ser recomendable establecer topes o límites máximos a los gastos en I+D elegibles o a los beneficios fiscales asociados al mismo, tanto para gestionar la carga que significan a las finanzas públicas como para asegurar la distribución eficiente y, a su vez, equitativa de los beneficios ofrecidos, pero se debe tener presente que esto puede motivar que grupos de empresas desagreguen las solicitudes de incentivos fiscales o las repartan en empresas relacionadas para optimizar su tributación, reduciendo el costo de la ayuda, pero teniendo presente que también se reducirá la ayuda a empresas con niveles altos de I+D, e incluso que se reduzca la ayuda a empresas con altos niveles de I+D.

21 Dan, Andrews y Chiara, Criscuolo, op. cit., 2009.

En cuanto al tamaño y edad del beneficiario. Tratándose de pequeñas y medianas empresas y empresas jóvenes, asumiendo que, respecto de estas, existe una razón más sólida para las fallas del mercado y mayores probabilidades de tener restricciones crediticias, se pueden amplificar, teniendo el cuidado que no se transforme en un vehículo de elusión mediante la fragmentación de empresas de mayor tamaño.

En cuanto a la duración del incentivo y su estabilidad, la eficiencia de los programas de incentivos fiscales también puede verse influida por su naturaleza temporal o permanente, así como por la forma en que la comunidad empresarial espera que se siga proporcionando el apoyo fiscal a la I+D y en qué condiciones. La mayoría de los planes de apoyo fiscal a la I+D se crearon inicialmente como medidas temporales que la comunidad empresarial pronto llegó a tratar como permanentes mucho antes de que eso fuera formalmente el caso. Algunos proyectos de I+D podrían emprenderse sólo para beneficiarse de incentivos fiscales temporales, mientras que otros proyectos de I+D potencialmente más prometedores podrían retrasarse, ejecutarse en el extranjero o cancelarse si el horizonte de planificación de esos proyectos se extiende más allá del final programado del programa de incentivos fiscales. Además, no todas las empresas de I+D se ven afectadas de la misma forma por un programa temporal. Las empresas que emprenden proyectos de I+D que deben completarse en un año (o unos pocos años) se ven menos afectadas por la naturaleza temporal de los programas que aquellas con proyectos de I+D que abarcan varios años.²²

En cuanto a los procedimientos para la obtención del incentivo, los procedimientos deben ser eficientes, simples, claros, legales, transparentes y públicos, y no afectar la equidad. Un incentivo que altera la carga tributaria general, por definición, altera la equidad, suponiendo que la carga tributaria fue abordada por la ley impositiva respetando dicho principio. Se debe considerar que un incentivo fiscal conlleva un costo importante, sea a nivel de pérdida de ingresos, baja eficiencia económica, mayores costos administrativos y de cumplimiento, promover una excesiva planeación y evasión fiscal, todo lo cual puede exceder a sus beneficios, reducir innecesariamente la base imponible del país.

En general, si bien pueden existir muchos costos de un incentivo tributario, que superan al beneficio del mismo, se pueden distinguir cuatro categorías,²³ al

22 Bergmann, Rouven, Friedl, Gunther, "Controlling innovative projects with moral hazard and asymmetric information", en Research Policy, Elsevier, vol. 37, N° 9, 2008, pp. 1504-1514.

23 Zee, Howell, Stotsky, Janet y Ley, Eduardo, "Tax incentives for business Investment: a primer for policy makers in developing countries", en World Development, vol. 30, N°. 9, 2002. pp. 1497-1516.

menos, a saber: los costos fiscales, propiamente tal; los costos de asignación de recursos; los costos de puesta en práctica y cumplimiento; y los costos asociados a la corrupción y a la falta de transparencia.

Respecto de los costos fiscales, la pérdida de ingresos tributarios se debe a dos factores principales: el natural, que son los ingresos no percibidos por proyectos que se habrían llevado a cabo, aunque el contribuyente no hubiera recibido ningún tipo de incentivo tributario, e ingresos perdidos a causa de inversores y actividades que solicitan indebidamente los incentivos o que desvían los ingresos imponibles de las empresas relacionadas a las que reúnen las condiciones para recibir un trato fiscal favorable, disimulando, sus operaciones, de las múltiples formas imaginables, para recibir el beneficio. Esto nos plantea el problema de la puesta en práctica del incentivo (su concesión inicial) y los gastos realizados para vigilar que se respeten los requisitos y para hacer cumplir las demás disposiciones, con lo que se atenta contra la simplicidad del sistema tributario, haciéndolo más complejo y aumentando por lo mismo los costos de puesta en práctica y cumplimiento.

Esta situación tiende a provocar la limitación de los incentivos, a determinadas inversiones,²⁴ en vez de dejarlos entregados al mercado, como también a preferir la concesión discrecional del incentivo en vez de la automática. En el mismo sentido, será necesario pedir una certificación respecto al inversor o la inversión, en cuanto a cumplimiento de las condiciones, para otorgar el incentivo, determinar la naturaleza del inversor, si se ha creado un cierto número de puestos de trabajo; la valoración de los activos invertidos, etc.

Por otra parte, durante el desempeño del proyecto, pueden existir condiciones relacionadas con esto, el número de puestos de trabajo, lo que hace necesaria una supervisión constante, con la consiguiente carga administrativa extraordinaria. Sin embargo, esta supervisión resulta indispensable para asegurarse de que se siguen cumpliendo los requisitos, y, a la vez, para detectar los casos de elusión o evasión de impuestos, como la transformación de empresas existentes en nuevas entidades para cumplir las condiciones de un incentivo; reestructuración de empresas nacionales para adecuarlas, sólo formalmente, a los requisitos; la participación en mecanismos de fijación de precios de transferencia con entidades relacionadas a nivel local; exceso de inversiones o creación de inversiones ficticias; mecanismos para acelerar los ingresos o aplazar las deducciones al final del período; sobrevaluación de los activos para la depreciación, el crédito fiscal u otros

24 Las más estratégicas y relevantes.

fines; obtención de créditos por empleo y capacitación, con empleados ficticios y programas de capacitación falsos; y en general, encubrimiento de actividades que no cumplen las condiciones u ocultamiento de esas actividades en otras que sí las cumplen, etc.

A fin de compatibilizar la necesaria supervisión, con la existencia de incentivos eficientes y transparentes, el Banco Mundial recomienda (por analogía a los incentivos fiscales a la inversión, en general):²⁵ a) Publicar una declaración de todos los incentivos y sus objetivos dentro del marco rector; b) Proporcionar los incentivos únicamente mediante la legislación tributaria. c) Subordinar todos los incentivos a la autoridad de un solo organismo público, en la medida de lo posible, d) Garantizar que los incentivos sean ratificados por el órgano legislativo o el parlamento, e) Administrar los incentivos de manera transparente, f) Calcular los ingresos no percibidos a causa de los incentivos y hacer pública una declaración del gasto tributario, g) Hacer revisiones periódicas de la continuidad de los incentivos vigentes evaluando en qué grado cumplen los objetivos fijados, h) Destacar a los principales beneficiarios de los incentivos, mediante una disposición específica en una declaración periódica del gasto tributario, en la medida de lo posible, i) Recopilar datos sistemáticamente a fin de fundamentar la declaración del gasto tributario para incentivar la inversión y de supervisar los efectos y la eficacia generales de cada incentivo, y j) Aumentar la cooperación internacional a fin de evitar la competencia fiscal nociva.

3. La ley I+D en Chile

La Ley I+D estableció un instrumento tributario temporal sujeto a evaluación hasta 2017, de carácter “extramuros”,²⁶ con tal que las actividades I+D sean realizadas en Universidades o Centros de I+D certificados por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Luego la Ley 20.570 de 2012 que modifica y amplía el incentivo a la I+D, agregando la I+D realizada puertas adentro por las empresas (“intramuros”) y aumentando de 5.000 a 15.000 unidades tributarias mensuales el monto máximo del crédito a que tienen derecho los contribuyentes, independientemente de sus ingresos brutos en el ejercicio, y extiende la vigencia hasta el 31 de diciembre de 2025, para los proyectos certificados cuyas solicitudes

25 World Bank Group, *Options for low income countries' effective and efficient use of tax incentives for investment: tools for the assessment of tax incentives (English)*, Platform for Collaboration on Tax Washington.

26 Con recursos externos a la empresa que va a realizar la inversión privada en I+D.

de certificación se hayan presentado hasta dicha fecha, aunque los mismos beneficios se hagan efectivos con posterioridad a la señalada fecha.

Los beneficiarios son los contribuyentes afectos al Impuesto de Primera Categoría (IDPC) que declaren su renta efectiva determinada según contabilidad completa que quieran realizar I+D, que sea relevante para el desarrollo del país²⁷ y llevarse a cabo principalmente dentro del territorio nacional.

El beneficio consiste en un crédito del 35% del gasto realizado en I+D²⁸ y permite deducir el 65% restante de la base imponible del IDPC²⁹ del ejercicio en que se realizaron los pagos efectivos. El gasto realizado que permite invocar el beneficio es el destinado a I+D, conforme a un proyecto o contrato por un monto mínimo que debe ser superior a 100 UTM, el cual puede amortizarse para deducirse hasta en 10 ejercicios comerciales.

Permite que las actividades de I+D puedan ser incorporadas ya sea en la solicitud original de certificación del correspondiente contrato o proyecto, o bien con posterioridad, rigiéndose en este último caso por el mismo procedimiento para la certificación de contratos y proyectos de investigación y desarrollo, en cuanto sea aplicable.

Los egresos que pueden resultar beneficiados son los gastos corrientes de I+D³⁰ y gastos en Bienes Físicos del Activo Inmovilizado.³¹

Además tratándose de actividades asociadas a la constitución de derechos de propiedad industrial, consistentes en patentes de invención, modelos de utilidad, y diseños y dibujos industriales, todo ello al amparo de la Ley N° 19.039, de Propiedad Industrial; de derechos de autor sobre programas computacionales, al amparo de la Ley N° 17.336, de Propiedad Intelectual; y de derechos de protección sobre

27 Cuando se lleve a cabo con la expectativa de contribuir a generar conocimiento científico o tecnológico y/o desarrollar, fortalecer y/o mejorar la capacidad competitiva de los contribuyentes que presentan la solicitud de certificación.

28 Con ciertas limitaciones y sin derecho a devolución.

29 Hasta en 10 ejercicios comerciales consecutivos.

30 Remuneraciones y honorarios por servicios, gastos directos en las actividades de ejecución del proyecto, tales como materiales e insumos, reactivos, servicios informáticos, análisis de laboratorio, material bibliográfico, contratos con personas jurídicas para la prestación de servicios relacionados directamente con las actividades del proyecto. Al menos el 50% de estos gastos deberán corresponder a actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional, el arrendamiento, subarrendamiento, usufructo o cualquiera otra forma remunerada de cesión del uso o goce temporal de bienes muebles o inmuebles, gastos de servicios básicos asociados al proyecto, tales como agua, luz, teléfono e internet, entre otros /con tope de 5% de los gastos corrientes del proyecto.

31 Aquellos incurridos en la adquisición o fabricación de equipos e instrumental requerido para la ejecución del proyecto, gastos de seguros, traslado e internación, y todos los accesorios necesarios para el funcionamiento y puesta en marcha de los activos señalados, e inversiones en edificación e infraestructura, y aquellas inversiones para la adquisición o compra de inmuebles, requeridos para la ejecución del proyecto.

nuevas variedades vegetales, al amparo de la Ley N° 19.342, que Regula Derechos de Obtentores de Nuevas Variedades Vegetales, las actividades necesarias para la constitución de los derechos respectivos, incluyendo los servicios profesionales involucrados en el proceso de obtención de los derechos y registros, informes periciales, defensas ante eventuales oposiciones y costos de publicaciones asociadas, podrán ser objeto del beneficio, en la medida que se deriven de los resultados obtenidos de proyectos y contratos de I+D certificados por la CORFO.

Limita la posibilidad de usar simultáneamente la prerrogativa del artículo 31 N° 11 de la Ley sobre el Impuesto a la Renta (LIR), de usar el crédito del art. 33 bis de la LIR, en caso que se adquiera bienes físicos activo inmovilizado, respecto de estos y limita el beneficio a la parte de los desembolsos que no haya recibido financiamiento público.

En caso de que se incumplan los términos y condiciones de un proyecto ya certificado, CORFO está facultada para revocar la certificación, perdiendo el contribuyente los derechos consagrados en el proyecto a partir del primero de enero del año calendario en que se produjeron las causales que motivaron la revocación.

Establece procedimientos diferentes, para la I+D extramuros e intramuros:

-Proyectos de I+D (Intramuro): La ejecución de actividades se realiza con capacidades internas o, a través de 3° contratados para tales efectos, en que el proyecto de I+D debe tener un costo superior a 100 UTM, y se debe acreditar capacidad tanto de personal como de infraestructura para la realización de actividades.

-Contratos de I+D (extramuro): La postulación del contribuyente considera la celebración de un acuerdo contractual con un Centro de Investigación y Desarrollo certificado previamente por CORFO, en que el acuerdo entre el contribuyente y la entidad inscrita en el registro de centros debe tener por finalidad la realización de actividades de I+D, el acuerdo con el centro debe ser por un monto mayor de 100 UTM, y debe suscribirse con una Entidad Registrada (existe una nómina de centros de I+D de carácter público).

No obstante, ambos procedimientos contemplan la posibilidad de acoger los gastos al beneficio, con posterioridad a la obtención de la respectiva certificación o sin dicha certificación, realizar una manifestación de intención de acoger los futuros gastos al beneficio de la Ley, caso este último, en el cual, los contribuyentes pueden hacer uso de parte de la deducción, con cargo al contrato o proyecto de I+D, previo contar con certificación de estos.³²

Para los contratos de I+D (extramuros) se requiere que sean celebrados por escrito entre uno o más contribuyentes de IDPC y un centro de investigación

32 En ambos casos, el crédito de 35% sólo se obtiene y puede utilizar después de obtenida la certificación.

registrado, tenga relación con las capacidades de organización y medios de que dispone el respectivo centro de investigación, que el precio pactado refleje adecuadamente los costos en que se incurrirá para realizar las actividades de investigación y desarrollo contempladas en el contrato, y se ajuste a las condiciones observadas en el mercado.

El procedimiento de certificación se inicia mediante la presentación de una solicitud que debe contener el contrato de I+D suscrito entre el contribuyente y el centro de investigación, copia simple de las personerías de sus representantes y sus facultades, copia simple de la cédula de identidad, nacional o extranjera, declaración Jurada, firmada por el representante del centro de investigación, señalando que desde la fecha de la resolución que ordenó la inscripción del Centro de Investigación en el Registro o desde la última vez que informó a CORFO de las modificaciones ocurridas, según corresponda, no ha experimentado modificaciones acerca de cualquier variación en las condiciones y antecedentes que permitieron obtener su inscripción en el Registro, así como de las condiciones y antecedentes que permitan mantener vigente dicha inscripción y que, habiendo ocurrido dentro de los 12 meses anteriores, no haya sido previamente informada, así como los antecedentes que acrediten el pago del arancel correspondiente.

CORFO realiza una revisión de los contratos de investigación y desarrollo, la que sólo tiene por finalidad verificar que éstos tengan por objeto la realización o ejecución de labores de investigación y desarrollo, sin consideración a la pertinencia o valor de la iniciativa; verifica que los contratos de investigación y desarrollo se celebren en relación con la organización y medios de que dispone el respectivo centro de investigación registrado; y verifica que el precio pactado en los contratos reflejen adecuadamente los costos en que se incurrirá para realizar las actividades de investigación y desarrollo a que ellos se refieren, y que el precio se ajuste a las condiciones observadas en el mercado. La certificación será otorgada, una vez que realizada la verificación se resuelva que todos los pagos en dinero contemplados en el respectivo contrato, tienen efectivamente por objeto la realización o ejecución de labores de investigación y desarrollo, y que el contrato cumple con los demás requisitos señalados.

Además, CORFO puede organizar e implementar un proceso de revisión, con capacidades internas o valerse de la asesoría de expertos nacionales o internacionales y fiscalizar la correcta ejecución y cumplimiento de los mismos, para lo cual podrá solicitar la información que estime necesaria para verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la Ley, en el Reglamento y en el contrato, pudiendo revocar la certificación cuando verifique el incumplimiento

de los términos y condiciones que permitieron su certificación y cuando la información o antecedentes solicitados para la fiscalización no fueron presentados por el contribuyente en el plazo de 30 días corridos desde la notificación de la respectiva solicitud de CORFO, caso en el cual, el contribuyente deberá rectificar sus declaraciones de impuestos desde la fecha del incumplimiento señalada en la misma resolución, por los períodos en que reconoció el crédito y se deduce el gasto derivado del contrato de investigación y desarrollo.

Sin embargo, los proyectos de I+D (intramuros), requieren, además, que los proyectos de I+D sean relevantes para el desarrollo del país³³ y llevarse a cabo principalmente dentro del territorio nacional.³⁴

Los proyectos deben presentar información técnica y presupuestaria detallada de los desembolsos que se realizarán, acreditar condiciones de disponer de las capacidades materiales y de personal suficientes para llevar a cabo adecuadamente el proyecto, debiendo presentar capacidades materiales (equipamiento e infraestructura necesarios para llevar a cabo el proyecto, su individualización y la justificación de su pertinencia para la ejecución del mismo), presentando una nómina de la infraestructura, equipos y/o instrumentos materiales relevantes con los que dispone o se podrá disponer para realizar las actividades de investigación y desarrollo directamente relacionadas con el proyecto; acreditar capacidades de personal, con a lo menos un profesional y/o técnico en áreas relacionadas con las ciencias o ingeniería, con experiencia demostrable en la participación de actividades de investigación y desarrollo en los 36 meses anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, mostrando currículum que acredite la referida experiencia, copia simple de los documentos que acrediten la obtención de un grado académico del personal, copia simple del contrato de trabajo o de prestación de servicios del personal, u otro antecedente que acredite fehacientemente que podrá disponerse para la ejecución del proyecto de las capacidades de personal antes señaladas.

También, antecedentes que demuestren que se dispone de un sistema de administración financiero-contable que permita reflejar fiel y claramente la

33 Lo cual es determinado por CORFO.

34 Un proyecto es “relevante para el desarrollo del país” cuando se lleve a cabo con la expectativa de contribuir a generar conocimiento científico o tecnológico y/o desarrollar, fortalecer y/o mejorar la capacidad competitiva del contribuyente, circunstancia que es determinada por CORFO. Por su parte, un proyecto “se lleva a cabo principalmente dentro del territorio nacional”, cuando al menos el 50% de los desembolsos totales del proyecto correspondan a actividades que se lleven a cabo dentro del territorio de la República de Chile, o; gastos en adquisición o fabricación de bienes físicos del activo inmovilizado, materiales e insumos, y/u otros componentes necesarios para la ejecución del proyecto, a situarse o utilizarse dentro del territorio de la República de Chile, o la suma de ambas.

contabilización o registros de los desembolsos que serán realizados en el marco del proyecto, que permita a CORFO fiscalizar la correcta ejecución y cumplimiento de los proyectos de investigación y/o desarrollo certificados, declaración jurada firmada por el representante del contribuyente, en la que se manifieste que los antecedentes que se entregan, para los efectos de optar a los beneficios de la Ley, son auténticos, fidedignos y veraces, copia simple del instrumento en donde consta el nombre del representante del contribuyente y sus facultades y antecedentes que acrediten el pago del arancel.

CORFO verifica que los proyectos de I+D presentados por el contribuyente tengan efectivamente por objeto la realización o ejecución de labores de investigación y desarrollo, y que los desembolsos que se originen con motivo de dichos proyectos, señalados en la respectiva solicitud de certificación, reflejen adecuadamente los costos en que se incurrirá para realizar las actividades de investigación y desarrollo a que ellos se refieren y que tales costos se ajusten a condiciones observadas en el mercado. La certificación es otorgada mediante resolución, que señala que los desembolsos originados con motivo del proyecto, tienen efectivamente por objeto la realización o ejecución de labores de I+D y que el proyecto cumple con los demás requisitos exigidos en la Ley y el Reglamento.

Para estos efectos CORFO revisa los proyectos de I+D, utilizando capacidades internas o mediante la asesoría de expertos nacionales o internacionales, según lo demande la naturaleza de las actividades de I+D. Asimismo le corresponde fiscalizar la correcta ejecución y cumplimiento de los proyectos de I+D ya certificados a que se refiere la Ley, para lo cual podrá solicitar la información que estime necesaria para verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la Ley y en el proyecto de I+D, pudiendo revocar la certificación cuando verifique el incumplimiento de los términos y condiciones que permitieron su certificación y cuando la información o antecedentes solicitados para la fiscalización no fueren presentados por el contribuyente a su satisfacción en los plazos y forma establecidos en la respectiva solicitud o en la Ley, y en el evento de que el proyecto no estuviese ejecutándose adecuadamente de acuerdo a los antecedentes presentados, el contribuyente deberá rectificar sus declaraciones de impuestos desde la fecha del incumplimiento señalada en la misma resolución, por los períodos en que reconoció el crédito y dedujo el gasto derivado del proyecto o contrato de I+D. Por último, cuando el contribuyente hubiese invocado los beneficios que la Ley por pagos o bienes que no correspondan total o parcialmente a los proyectos certificados, el Servicio de Impuestos Internos podrá, previo pronunciamiento de la CORFO mediante resolución fundada que determine que dichos gastos no

corresponden total o parcialmente a los proyectos certificados, impugnar el crédito o la deducción de los gastos de que se trate, conforme a sus facultades de fiscalización, determinando los impuestos, intereses y multas que correspondan. En estos casos, CORFO podrá revocar la certificación correspondiente, siempre y cuando los gastos impugnados por el Servicio de Impuestos Internos sean iguales o superiores al 20% del monto total del proyecto certificado, sin perjuicio de la facultad que le concede el artículo anterior.

4. Rendimiento del beneficio

El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) realiza año tras año la Encuesta Nacional sobre Gasto y Personal en Investigación y Desarrollo, conforme a la cual el gasto total en I+D, si bien ha aumentado en su monto, pasó en 12 años de 0,35% en 2011 a 0,39% en 2022 medido respecto del PIB del país, lo que representa un magro resultado global.

De este porcentaje lo que sí resulta significativo es el aumento del financiamiento de actividades de I+D por parte del sector empresas desde aproximadamente un 41% en 2012 a casi un 50% en 2022.³⁵ También la participación de las Micros y Pequeñas empresas (MyPes) en las postulaciones, la cual ha aumentado desde un 6% en 2012 a casi un 25% en 2022, sin perjuicio que la gran empresa continúe teniendo más del 70% de participación. Y que las postulaciones provienen principalmente de empresas con 10 o más años.³⁶

Otros aspectos a considerar son que las postulaciones se han concentrado en las áreas de comercio, manufacturas y minería y que provienen casi en un 70% de la Región Metropolitana, que la Empresa que no realizó actividades de I+D señala como principales causas: que no las necesita o no es prioridad, la falta de recursos financieros y el desconocimiento de los instrumentos públicos de apoyo a la I+D.

El gobierno del ex presidente Piñera, para enfrentar los problemas del rendimiento del incentivo, con ocasión de una reforma tributaria enviada al parlamento en enero de 2022,³⁷ planteó la necesidad de modificar la Ley,³⁸ y destacó en el mensaje: 1.- Establecer mayores incentivos a la inversión en I+D, por parte

35 Aunque con una importante caída entre 2014 y 2018.

36 Representan más del 70% del total.

37 El cual fue retirado por el gobierno del presidente Boric, en junio del mismo año.

38 Mensaje N° 442-369 en relación con el Boletín 14808-19.

del sector privado; 2.- Optimizar los mecanismos para acceder a los beneficios tributarios que otorga, y 3.- Ampliar la cantidad de contribuyentes que utilizan dicho beneficio.

A estos efectos, propuso aumentar el tope del beneficio a 45.000 UTM, otorgar mayor certeza jurídica a los contribuyentes que postulan,³⁹ la inclusión como beneficiarios del crédito tributario a contribuyentes que se encuentren acogidos al Régimen Pro-Pyme General establecido en el numeral 3 de la letra D) del artículo 14 de la LIR, y la modificación del beneficio tributario, estableciendo su aplicación para ejercicios futuros a la certificación.

Posteriormente, el gobierno del presidente Boric planteó una reforma tributaria en 2023, que introdujo como propuesta subir el tope del beneficio a 45.000 UTM, incorporar a los contribuyentes acogidos al régimen Pro-Pyme, y además aumentar el crédito a un 50%, cuando se trate de proyectos de I+D que tengan un impacto medioambiental positivo.

Por último, la Corporación de Fomento de la Producción, organismo encargado de las certificaciones de los proyectos de investigación y desarrollo, ha anunciado en septiembre de 2024 que modificará el formulario de postulación y eliminará el concepto de “desafío tecnológico” como requisito de los proyectos,⁴⁰ quedando sólo con el requisito de contener componentes de I+D que sean relevantes para el desarrollo del país, simplificando el procedimiento para acreditar la concurrencia de este componente, junto con el desarrollo de una nueva plataforma de postulaciones.⁴¹

Sin embargo, se debe tener en cuenta que existen voces que han llamado la atención, acerca de la efectividad, en general, de los incentivos tributarios, cuando la política fiscal asociada se centra en la teoría de las fallas de mercado, como fundamento para su otorgamiento.

39 Se estima que existe un desincentivo a la postulación de proyectos de I+D ya que, en caso de que CORFO no otorgue total o parcialmente la certificación para acogerse al beneficio tributario, el contribuyente corre el riesgo de no poder deducir conforme a la Ley sobre Impuesto a la Renta los gastos incurridos en I+D.

40 No está contemplado ni en la Ley ni en su reglamento.

41 Diariofinanciero.cl, Corfo simplifica postulación de empresas a la ley I+D para masificar el acceso a los beneficios tributarios, 10 de septiembre de 2024.

5. Observaciones

Los objetivos del legislador al establecer la normativa de incentivo a la I+D han presentado un bajísimo rendimiento general desde su otorgamiento, alcanzando unas pocas décimas porcentuales de aumento del gasto respecto del PIB, en tanto el resto del mundo ha incrementado radicalmente este ítem. La generosidad del beneficio tributario asociado es similar al que otorgan la mayoría de los países con mejores resultados. Se trata de un incentivo basado en volumen, toda vez que se aplica al total del gasto en I+D, lo que lo hace simple y predecible para las empresas, sin perjuicio que esta última característica, puede resultar costosa para el Estado, ya que subsidia también la I+D que se habría realizado sin el incentivo.

La normativa establecida se encuentra dentro de los estándares globales, no sólo en cuanto a la generosidad del incentivo, sino también en cuanto a la mayoría de las recomendaciones en la materia, a excepción de las siguientes consideraciones: 1.- Que los créditos fiscales puedan ser pagaderos, 2.- Que el incentivo por volumen sea incremental, 3.- Que la utilización del crédito pueda aplicar a otros impuestos distintos del IDPC, 4.- Que no se contempla un instrumento diferenciado para MyPes y empresas jóvenes, 5.- Existe incertidumbre, en particular, de los contribuyentes respecto a poder deducir conforme a la Ley sobre Impuesto a la Renta los gastos incurridos en I+D, 6.- La norma establece procedimientos distintos, según se trate de I+D intramuros o extramuros, 7.- Existe incertidumbre, en general, de los contribuyentes que presentan proyectos intramuros, respecto a poder aplicar los gastos incurridos al beneficio tributario de la Ley, 8.- Por último, uno de los importantes resultados tanto de las encuestas, como de las opiniones de usuarios, es que aplicar para el instrumento es muy complejo, producto del procedimiento contemplado en la ley y su reglamento.⁴²

En relación a los⁴³ puntos 1 y 3, se puede señalar que la actual Ley otorga el beneficio a quienes son contribuyentes de la primera categoría, que tengan utilidades del ejercicio y que el crédito otorgado sólo se puede utilizar en contra del Impuesto de Primera Categoría.

Esta observación permite llamar la atención acerca de la posibilidad de flexibilizar el beneficio, en término que genere créditos pagaderos y/o utilizables en contra de otros impuestos, y en todo caso, que su uso no esté condicionado a la

42 Decreto 102 de 2012, Ministerio de Economía.

43 Si bien la ley no lo señala expresamente, se desprende de su diseño, pues sólo lo pueden invocar quienes tengan utilidades tributables.

obtención de utilidades tributables del ejercicio, a efectos de hacerlo más atractivo para los contribuyentes.

En relación al punto 2, se puede señalar que la actual Ley otorga el beneficio por volumen, premiando a todos los contribuyentes que realizan gastos en I+D, al amparo de un proyecto aprobado, sin necesidad de aumentar sus niveles de gasto anteriores, lo que no resulta en un incentivo coherente con los objetivos de la Ley, provocando un desperdicio de los recursos públicos, en solventar a contribuyentes que probablemente realizarán niveles de gasto similares, con o sin incentivo tributario.

Se trata en consecuencia de atender a que el incentivo debe comprender que, una vez concedido a un contribuyente, cumple su objetivo de aumentar el gasto, y en consecuencia, para ser otorgado nuevamente a un mismo contribuyente, y debiera esperarse un aumento del nivel de gasto anterior en I+D.

Respecto de lo señalado en el punto 4, conforme a las “Encuestas sobre gasto y personal en I+D”,⁴⁴ más del 70% del gasto es realizado por las grandes empresas, y si bien las MyPes y las empresas jóvenes han aumentado su participación en el mismo, no se refleja este incremento en el caso de las empresas medianas. En dicho sentido se debe contemplar la equidad en la distribución de estos incentivos pues las PYMES a menudo carecen de los recursos necesarios para llevar a cabo proyectos de I+D a gran escala, lo que puede generar una concentración de beneficios en grandes corporaciones, lo que hace necesario que las políticas de incentivos se diseñen de manera inclusiva.

En relación al punto 5, se puede señalar que la actual Ley declara incompatible el beneficio con el establecido en el numeral 11 del artículo 31 de la Ley de la Renta (LIR), lo que parece de toda lógica, pues de lo contrario, se estaría duplicando la deducción de dichos gastos. No obstante, una vez presentado un proyecto, al quedar excluidos los gastos asociados de la utilización del art. 31 de la LIR, quedan en la peor de las situaciones en caso que no sean autorizados por CORFO, toda vez que resulta perfectamente factible que en dicho caso no puedan rebajarse por ninguna de las dos vías.

Lo anterior se deriva de un problema de diseño jurídico, de fácil solución, pero que genera niveles de incertidumbre que se constituyen en un desincentivo a utilizar la Ley I+D.

En relación al punto 7, se puede señalar que la actual Ley otorga el beneficio a los contribuyentes que hayan aprobado sus proyectos de investigación y gastos asociados, no obstante, como al ser los mismos de periodos anteriores, obliga a los contribuyentes a rectificar sus declaraciones de ejercicios previos. En este sentido,

44 Años de referencia 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

parece más lógico permitir al contribuyente rebajar dichos gastos de los ejercicios presentes y futuros, a contar de su aprobación.

En relación al punto 6 y 8, se puede señalar que la actual Ley que otorga el beneficio establece complejos procedimientos, de lata tramitación, lo que resulta en un desincentivo a los contribuyentes que, por tamaño o madurez, no cuentan con expertos en la tramitación administrativa, ni con recursos para financiarlos. Respecto a esto último, parece un gran avance, el anuncio hecho por CORFO de eliminar el requisito de que los proyectos constituyan un “desafío tecnológico”, el cual no contemplado en la Ley, nunca debió existir.

En el mismo sentido, el desarrollo de una nueva plataforma de postulaciones y un nuevo formulario simplificado y unificado, parecen ir en el sentido correcto.

No obstante, también es necesario que el requisito legal de contener componentes de I+D que sean relevantes para el desarrollo del país, pueda ser acreditado mediante mecanismos menos complejos y onerosos por parte de los contribuyentes.

Hace falta medidas que simplifiquen el procedimiento de la Ley, como la unificación de los mismos, vías de *fast track*, ventanilla única, digitalización, gestión documental, etc.

Finalmente, se debe considerar que la coexistencia de proyectos extramuros e intramuros en un mismo cuerpo legal, pero con procedimientos distintos, ha dado lugar a complejidades innecesarias, al considerar un criterio de confianza a la investigación realizada por Universidades y centros de de I+D (previamente acreditados), totalmente diferenciado del designado a los contribuyentes que realizan investigación y desarrollo intramuros (que deben acreditar en cada ocasión respecto a la capacidad en cuanto al personal idóneo, como a la infraestructura para la realización de las actividades), respecto de los cuales, los mecanismos antielusión parecen ser el principio rector, olvidando el objetivo de la Ley y dificultando, en consecuencia, su uso.

6. Conclusiones

El marco normativo del sistema de incentivos tributarios para I+D se encuentra dentro de los estándares internacionales en términos de generosidad del incentivo. No obstante, existen diversos factores que han limitado su efectividad y pueden ser objeto de mejoras al momento de evaluar la prórroga del sistema.

En efecto, la complejidad administrativa ha actuado como barrera de entrada, especialmente para las PYMES, la falta de flexibilidad en la aplicación de

beneficios tributarios ha reducido su atractivo, la concentración geográfica y sectorial sugiere que el instrumento no ha logrado una penetración homogénea en el tejido empresarial y la ausencia de mecanismos diferenciados para distintos perfiles de empresa ha limitado su alcance.

Estos factores presentan oportunidades de mejorar su marco normativo, mediante la simplificación administrativa, mejoras en su diseño, el fortalecimiento institucional, ajustes al sistema de certificación y la consideración de un enfoque de largo plazo. En particular, a modo de simplificar es interesante implementar una ventanilla única digital para todas las gestiones relacionadas con I+D, desarrollar formularios intuitivos con asistencia guiada en línea, flexibilizar los requisitos de acreditación para empresas con historial previo en I+D, establecer plazos máximos de respuesta para cada etapa del proceso y crear un sistema de pre-evaluación en línea para proyectos.

Respecto al diseño, se puede evaluar, introducir un sistema escalonado de beneficios según el tamaño de la empresa, desarrollar un mecanismo de créditos transferibles o reembolsables, implementar incentivos incrementales que premien el aumento progresivo en inversión I+D y establecer beneficios adicionales para proyectos en regiones fuera de la Metropolitana.

Asimismo, respecto de la institucionalidad, se puede crear una unidad especializada de apoyo técnico para PYMES, establecer un sistema de mentorías con empresas exitosas en I+D, desarrollar programas de capacitación específicos sobre el uso del beneficio e implementar un sistema de seguimiento y evaluación continua de resultados.

En cuanto a la certificación, parece interesante crear mecanismos de certificación automática para ciertos tipos de proyectos, unificar criterios de evaluación para proyectos intramuros y extramuros, establecer parámetros objetivos y medibles para la evaluación de proyectos, implementar un sistema de certificación por etapas y crear un registro público de proyectos certificados como referencia.

Por último, se debe considerar criterios de largo plazo como la diversificación de la base empresarial que realiza I+D, el desarrollo de capacidades tecnológicas permanentes en las empresas, la descentralización de las actividades de investigación y la creación de ecosistemas de innovación sostenibles.

En definitiva, el éxito de estas reformas dependerá de la capacidad de mantener un equilibrio entre la necesidad de control fiscal y la facilidad de acceso para los contribuyentes, especialmente considerando la diversidad del tejido empresarial chileno. La implementación gradual de las mejoras propuestas, junto con un sistema robusto de evaluación de impacto, permitirá ajustar y optimizar el instrumento de manera continua.