

IMPUESTOS EN CHILE: ESTADO DEL ARTE

- La carga tributaria chilena ha aumentado en los últimos 20 años de la mano de la mayor recaudación proveniente del impuesto a la renta, del IVA y de los impuestos municipales, a pesar de una menor recaudación de otros impuestos.
- En el contexto internacional, la carga tributaria que soporta actualmente nuestra economía es menor a la que presentan países con mayor nivel de desarrollo que Chile, pero mayor a países que presentan un nivel de desarrollo menor que el nuestro.
- Adicionalmente, el *International Tax Competitiveness Index* (ITCI) del 2019, publicado recientemente por la Tax Foundation, ubicó a Chile en el lugar 32 de los 36 países de la OCDE evaluados en el informe, reflejando que en el contexto internacional nuestro sistema tributario es poco competitivo. En el mismo sentido apuntan también algunas conclusiones extraídas del estudio *Doing Business* del Banco Mundial.

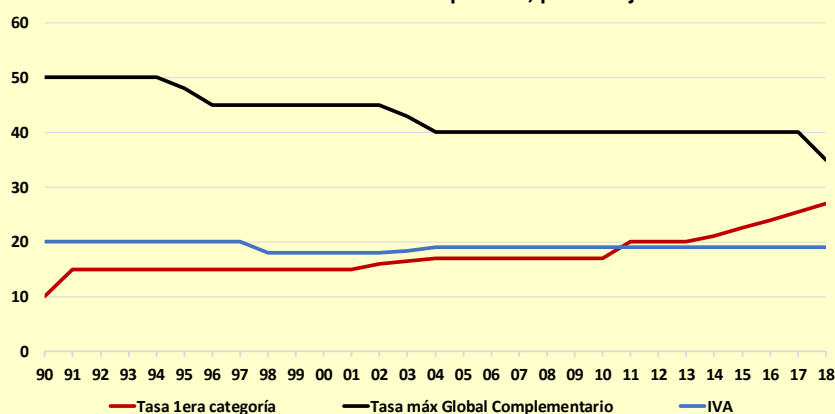
En el contexto de la discusión sobre nuestro sistema tributario, un adecuado punto de partida para el análisis es delinear la actual situación del mismo.

En términos generales, en las últimas dos décadas se han implementado sucesivos incrementos de la tasa del impuesto de Primera Categoría, pasando desde el 10% en 1990 a una tasa máxima del 27% en 2018ⁱ. Por otro lado, la tasa máxima del Global Complementario se ha reducido desde 50% en 1990 a 35% en 2018ⁱⁱ y la del IVA se ha mantenido relativamente estable en torno al 19%, aunque con algunos años con tasas de 20% y otros con tasas de 18% (Gráfico N° 1).

Sin perjuicio de lo anterior, para un mejor diagnóstico del sistema tributario de un país en particular, lo más conveniente es analizar la carga tributaria más que las tasas de determinado impuesto. Esto, porque la información contenida en la tasa es parcial ya que no refleja a cabalidad el impacto del impuesto en el contribuyente al no considerar la base a la que se aplica, exenciones, evasiones o elusiones del impuesto. La carga tributaria, en cambio, refleja efectivamente el impacto del impuesto en los ingresos del contribuyente. Por lo anterior, la carga tributaria, entendida como la recaudación neta de impuestos como porcentaje del PIB, será el indicador utilizado en el análisis presentado a continuación.

ENTRE 1990-2018 LAS TASAS DE IMPUESTO HAN PRESENTADO MOVIMIENTOS DISÍMILES

Gráfico N° 1: Tasas de impuestos, porcentaje

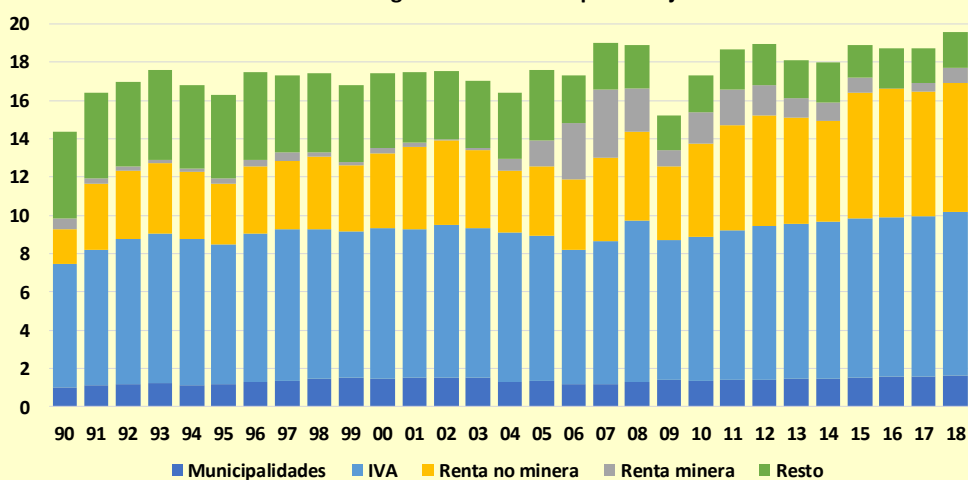


Fuente: LyD en base a información del SII y de la prensa.

Producto del diseño de nuestro sistema impositivo, la carga tributaria total depende principalmente de la recaudación proveniente del IVA (47% de los ingresos tributarios en 2018) y del impuesto a la renta que no proviene de la actividad del cobre (38% en 2018) (Gráfico N° 2).

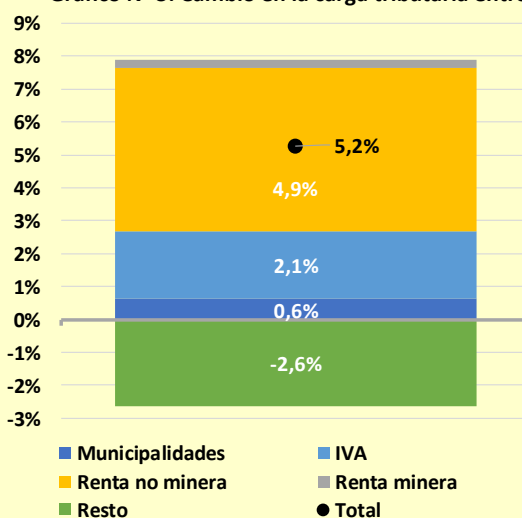
LA PRINCIPAL RECAUDACIÓN PROVIENE DEL IVA, SEGUIDO DEL IMPUESTO A LA RENTAⁱⁱⁱ

Gráfico N° 2: Carga tributaria como porcentaje del PIB



Fuente: LyD en base a información de la Dipres y Cochilco.

ENTRE 1990 Y 2018 LA CARGA TRIBUTARIA AUMENTÓ EN MÁS DE 5% DEL PIB
Gráfico N° 3: Cambio en la carga tributaria entre 1990 y 2018 como porcentaje del PIB



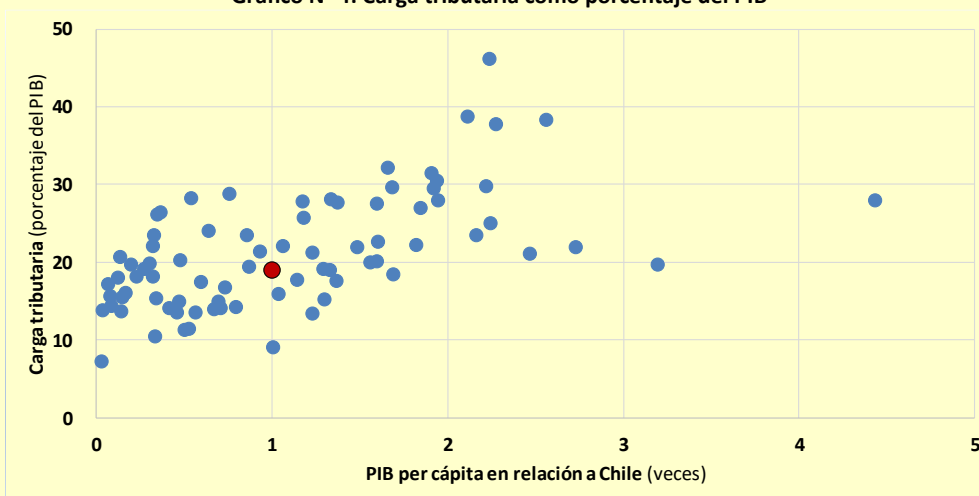
Fuente: LyD en base a información de la Dipres y Cochilco.

En el período 1990-2018 se observa un incremento de la carga tributaria total de más del 5% del PIB (Gráfico N° 3). Este aumento proviene de la mayor recaudación del impuesto a la renta no minera (4,9%), del IVA (2,1%) y de los impuestos municipales (+0,6%). Los impuestos restantes, por otro lado, presentaron una disminución en su carga de -2,6% del PIB. Entre estos últimos destacan los impuestos a los tabacos (-0,1%), los combustibles (-0,3%), los actos jurídicos (-0,1%) y el comercio exterior (-2%) .

Tal como se ha planteado con anterioridad, en el 2018 nuestra carga tributaria neta^{iv} alcanzó 20% del PIB aproximadamente. Observándose alta dispersión, esta carga tributaria nos ubica, en general, por debajo de la carga de los países desarrollados y por encima de la carga de los países que presentan ingresos per cápita inferiores al nuestro (Gráfico N° 4).

LA CARGA TRIBUTARIA CHILENA, EN GENERAL, ES MENOR (MAYOR) A LA QUE PRESENTAN PAÍSES CON MAYOR (MENOR) INGRESO PER CÁPITA

Gráfico N° 4: Carga tributaria como porcentaje del PIB



Fuente: LyD en base a información de la OCDE de los años 2016-2017.

Nota: La comparación se realiza entre 80 países, descontando la seguridad social de la carga tributaria.

COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA CHILENA

Un buen punto de partida para analizar el sistema tributario chileno es la foto que la Tax Foundation tomó a través de su ranking de competitividad tributaria para el 2019. En su última publicación Chile se ubicó en el puesto 32 de los 36 países de la OCDE evaluados, reflejando que en el contexto internacional nuestro sistema es poco competitivo^v. En el mismo sentido apuntan algunas conclusiones extraídas del estudio *Doing Business* del Banco Mundial.

A) Impuesto a la renta

La Ley de Impuesto a la Renta clasifica las rentas en aquellas provenientes del capital y las provenientes del trabajo. En general, las primeras están afectas al impuesto de Primera Categoría -cuya tasa actual puede ser 25 o 27% dependiendo del régimen tributario en que se encuentre-, mientras que las segundas están afectas al impuesto progresivo de Segunda Categoría. Además, sobre las personas naturales recae el impuesto Global Complementario, que grava todas las rentas obtenidas por la persona en un año determinado (sueldos con contrato, honorarios, retiros de

empresas, dividendos, ganancias de capital, etc.) con una escala progresiva de tasas -en donde la marginal máxima se ubica actualmente en 35% y con un tramo exento del pago para ingresos menores a \$ 650.000^{vi} mensual aproximadamente-.

Respecto del impuesto corporativo, Chile se ubica en el lugar 30 del ranking. Esta deficiente ubicación se explica, por un lado, porque Chile presenta una tasa del impuesto promedio superior a la presentada por la OCDE (23,6%). Adicionalmente, Chile presenta un trato deficiente de la depreciación en las inversiones en maquinaria y edificios y no permite a las empresas depreciar sus inversiones en intangibles. En particular, se estima que el sector corporativo recupera en Chile el 63,3% del costo en maquinaria (84,3% en la OCDE), 33,8% del costo en construcción industrial (48,9% en la OCDE) y 0% en activos intangibles (76,6% en la OCDE). Sin perjuicio de lo anterior, Chile tiene una buena evaluación respecto de su tratamiento de las pérdidas tributarias netas del sector corporativo.

Los impuestos personales, en tanto, resultan ser uno de los medios más frecuentes para recaudar ingresos y son típicamente progresivos^{vii}. En particular, destaca negativamente que en Chile se destinan 125 horas en promedio para la declaración de impuestos personales, siendo que en la OCDE el promedio es de 65,5.

B) Impuesto al consumo

Aun cuando puede tomar varias formas, en la OCDE, y en la mayor parte del mundo, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es el más común como impuesto al consumo. A 2019 la tasa promedio de IVA que se aplica en la OCDE es 19,1%, muy similar a la nuestra.

Idealmente, este impuesto se debería aplicar a todo el consumo final de forma que la recaudación del gobierno sea igual a la cantidad de consumo en la economía multiplicada por la tasa del impuesto. Sin embargo, las bases impositivas del consumo de muchos países están lejos de este ideal al eximir una parte considerable de bienes y servicios. En el caso chileno, destacamos por no tener un umbral de ventas exento^{viii} desde el cual se comience a cobrar IVA y porque la base de este impuesto es amplia en comparación al promedio de la OCDE^{ix}.

Un elemento por el cual Chile destaca negativamente se relaciona con la complejidad de cumplir con este impuesto. Al respecto, en Chile las horas requeridas para pagar el impuesto son 124 en comparación con las 54,1 horas de los países de la OCDE.

CONCLUSIONES

En los últimos 20 años Chile ha presentado diversas modificaciones a su sistema tributario. A pesar de esto, y de acuerdo a rankings internacionales, nuestro país presenta actualmente elementos importantes que le restan competitividad internacional al sistema tributario.

Es necesario realizar un análisis detallado para presentar un diagnóstico adecuado, así como los ajustes más convenientes, especialmente en el contexto de la discusión actual de nuevos ajustes tributarios.

ⁱ Debido a la Reforma Tributaria del 2014, al 2018 coexisten dos regímenes principales de impuestos de primera categoría: i) para contribuyentes del Artículo 14, letra A de la LIR (atribuida), cuya tasa se ubica en 25%; ii) para contribuyentes sujetos al Artículo 14, letra B de la LIR (semi integrado) cuya tasa es de 27%.

ⁱⁱ Al respecto hay que destacar que, con la aplicación de la Reforma Tributaria del 2014, más de 850.000 contribuyentes quedaron en el régimen tributario semi integrado, lo cual implica una sobre tasa de impuestos de 9,45% a los ingresos provenientes del capital.

ⁱⁱⁱ El Impuesto a la Renta incluye las rentas provenientes del capital y las provenientes del trabajo. En general, las primeras están afectas al impuesto de Primera Categoría mientras que las segundas están afectas al impuesto progresivo de Segunda Categoría. Además, sobre las personas naturales recae el impuesto Global Complementario, que grava todas las rentas obtenidas por la persona en un año determinado.

^{iv} Neta de devoluciones.

^v Partiendo de la base que se requiere de un sistema que promueve el crecimiento y la inversión sostenible en el tiempo a medida que se incrementen los ingresos fiscales, se evalúa la capacidad de competir de cada sistema tributario con lo que se observa en el resto del mundo, asumiendo que este es globalizado, en donde el capital es móvil, y por lo cual las empresas pueden invertir en el país donde encuentre la tasa de rendimiento más alta.

^{vi} Válido para el año tributario 2019.

^{vii} Esto es, que la tasa a la que se grava el ingreso de un individuo aumenta a medida que el individuo gana más ingresos.

^{viii} Esto significa que las ventas de una empresa deben alcanzar un cierto valor antes de que se comience a registrar y pagar el IVA.

^{ix} La base se mide como una relación de la recaudación potencial respecto de la efectiva.