

MITOS Y VERDADES SOBRE IMPUESTOS EN CHILE

- El programa de gobierno del Presidente Boric considera un incremento de la recaudación de impuestos de casi 40%. Como justificación se plantea que Chile tiene una gran brecha en la carga tributaria comparada con la OCDE, la cual es necesario cerrar.
- Un análisis más detallado de los datos muestra que la brecha real es menor y que la OCDE presenta una interesante diversidad de estructuras, bases, tasas y, por tanto, cargas tributarias, lo que plantea una mayor dificultad al compararse.
- Un incremento de la carga tributaria para nuestro país, especialmente de esta magnitud, tendrá diversos efectos negativos, más aun considerando que todas las proyecciones económicas presentan un país cuyo ingreso per cápita se verá estancado por algunos años.

El programa de gobierno del Presidente Boric considera un incremento de la carga tributaria de 8% del PIB, 5% durante la actual administración y el 3% restante en la siguiente. Entre los argumentos expuestos por la autoridad para justificar este incremento están: la necesidad de cerrar la gran brecha tributaria que tiene Chile con los países de la OCDE y la necesidad de dotar de legitimidad a nuestro sistema tributario. Sin embargo, un análisis más profundo de nuestra situación tributaria, así como la de la OCDE, lleva a plantear los siguientes matices:

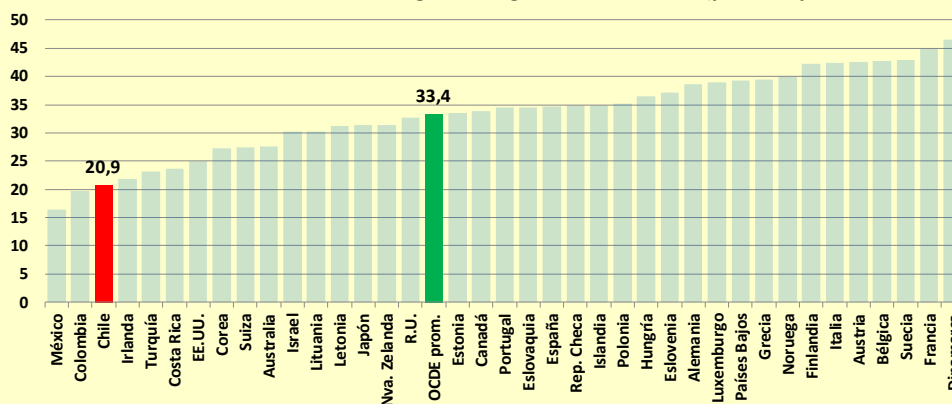
A.- ¿CUÁL ES REALMENTE NUESTRA BRECHA EN LA CARGA TRIBUTARIA¹?

En el 2019 la brecha en nuestra carga tributaria fue de 12,5% del PIB ya que Chile recaudó 20,9% y la OCDE 33,4% (Gráfico N° 1). Este cálculo se basa en una comparación directa, sin ningún ajuste ni consideración, como si esta brecha fuera la única variable relevante para determinar los sistemas tributarios de los distintos países. Sin embargo, al comparar ambas situaciones tributarias, de Chile y la OCDE, se concluye que para una correcta comparación se requiere realizar ajustes a la anterior brecha de recaudación.

¹ Como indicador de la brecha tributaria se utiliza la diferencia de las cargas tributarias, es decir, la diferencia en la recaudación tributaria como porcentaje del PIB.

CHILE PRESENTA UNA MENOR CARGA TRIBUTARIA QUE LA OCDE

Gráfico N° 1: Recaudación tributaria del gobierno general en la OCDE (porcentaje del PIB, 2019)

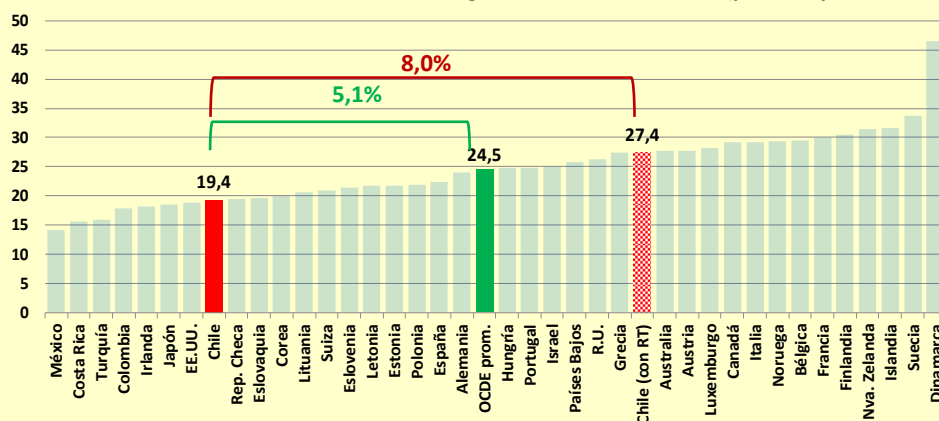


Fuente: OCDE.

a) Seguridad social:

Dado que los sistemas de pensiones de la OCDE cuentan con un componente importante de reparto, estos países requieren de mayores niveles de impuestos para financiar dichos sistemas de seguridad social. En nuestro país, en cambio, al ser de capitalización individual, estos fondos no se cobran por la vía impositiva, sino que los trabajadores los depositan directamente en sus cuentas de ahorro individual. En 2019, la recaudación por seguridad social en la OCDE alcanzó a 8,9% del PIB promedio, mientras que el de Chile sólo representó 1,5% del PIB. De esta forma, 7,4 puntos del 12,5% de brecha tributaria se explican por esta diferencia. Por tanto, una correcta comparación de la carga tributaria debe excluir la recaudación por seguridad social, reduciendo la brecha real a sólo **5,1% del PIB** (Gráfico N° 2). En este contexto, aumentar la recaudación en 8% del PIB ubicaría a nuestra carga tributaria neta de seguridad social en 27,4%, por sobre el promedio de la OCDE (24,5%).

AUMENTAR LA CARGA TRIBUTARIA EN 8% DEL PIB NOS UBICARÍA POR SOBRE LA OCDE
Gráfico N° 2: Recaudación tributaria neta de seguridad social en la OCDE (porcentaje del PIB, 2019)



Nota: El dato de Chile (con RT) corresponde a la carga tributaria en caso de aprobarse la nueva reforma tributaria.

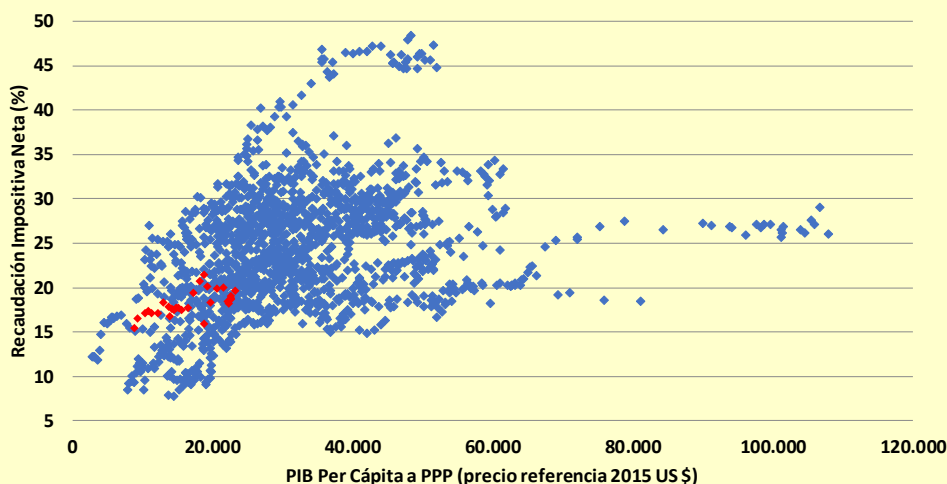
Fuente: Elaboración propia en base a información de la OCDE.

b) Justicia social

Se menciona que es “justo” que los que tienen más, paguen más, aduciendo al incumplimiento en nuestro país del principio de justicia tributaria. Sin embargo, llama la atención que este principio de justicia no se considere válido al comparar nuestra carga tributaria con los países más ricos del mundo, los cuales duplican nuestro nivel de ingreso per cápita: US\$23.083 versus US\$43.038 en 2019. Un análisis correcto, entonces, debiera considerar una comparación con la carga tributaria de estos países, pero cuando ellos tenían el mismo nivel de ingresos que el que tenemos actualmente (Gráfico N° 3). Los datos muestran que ellos presentaban, en promedio, una carga tributaria 2,2% del PIB menor a la que tienen actualmente. Por tanto, corrigiendo la carga tributaria neta de seguridad social por el nivel de ingreso, la brecha real se reduce a sólo **2,9% del PIB** (Gráfico N° 4). En consecuencia, un aumento de la recaudación en 8% del PIB ubicaría a nuestra carga tributaria neta de seguridad social y corregida por nivel de ingreso (27,4%) muy por sobre el promedio que tenían los países de la OCDE cuando presentaban nuestro mismo nivel de ingreso (22,3%).

HAY UNA RELACIÓN POSITIVA ENTRE CARGA TRIBUTARIA Y DESARROLLO

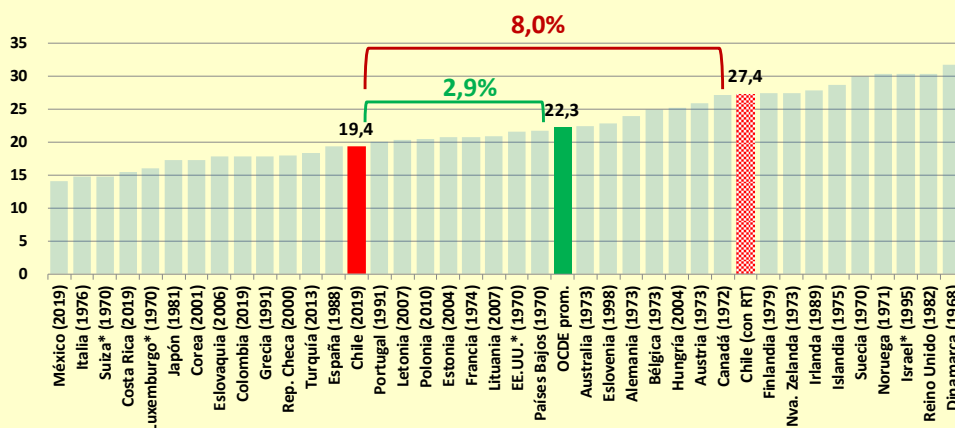
Gráfico N° 3: Recaudación tributaria neta de seguridad social (porcentaje del PIB)



Fuente: M. García (2020) Impuestos en Chile. Serie Informe Económico 282. Libertad y Desarrollo. Marzo.

AUMENTAR LA CARGA TRIBUTARIA EN 8% DEL PIB NOS UBICARÍA POR SOBRE LA OCDE

Gráfico N° 4: Recaudación tributaria neta de seguridad social y corregida por ingreso (porcentaje del PIB, 2019)



Nota 1: El dato de Chile (con RT) corresponde a la carga tributaria de Chile en caso de aprobarse la nueva reforma tributaria. Nota 2: Dado que Costa Rica, Colombia y México no han alcanzado el PIB per cápita de Chile, para estos países se utiliza el último dato disponible (2019). Nota 3: Aquellos países marcados con * no presentan datos de PIB para el año en que alcanzaron el PIB de Chile, por lo cual se utiliza el año más cercano disponible. Nota 4: Años en paréntesis representan aquel en que los respectivos países alcanzaron un PIB per cápita similar al de Chile en 2019, utilizando PIB a PPP a 2015.

Fuente: Elaboración propia en base a información de OCDE.

¿Qué se entiende por promedio OCDE cuando se habla de carga tributaria?

Una comparación con la OCDE sugiere que todos los países del bloque son similares en materia de estructura y carga tributaria. Nada más alejado de la realidad. Los datos muestran que existe una importante diversidad de estructuras, bases, tasas y, por tanto, cargas tributarias. Por tanto, una simple comparación con los promedios de este bloque es engañosa y distorsiona las conclusiones.

A modo de ejemplo, en 2019 se observó en la OCDE una brecha de casi 33% del PIB en la carga tributaria sin seguridad social entre el país que más recaudaba (Dinamarca: 46,6% del PIB) y el que menos recaudaba (México: 14,1% del PIB). Adicionalmente, al interior del bloque se observaban 7 países que, excluyendo seguridad social, recaudan incluso menos que Chile (19,4%): México (14,1%), Costa Rica (15,5%), Turquía (15,9%), Colombia (17,8%), Irlanda (18,2%), Japón (18,5%) y Estados Unidos (18,9%). Haciendo el mismo ejercicio, pero ahora corrigiendo adicionalmente por nivel de ingreso, encontramos que 13 países tenían un nivel de carga tributaria inferior a la que presentamos con nuestro nivel actual de desarrollo: México (14,1%), Italia (14,7%), Suiza (14,8%), Costa Rica (15,5%), Luxemburgo (16%), Japón (17,3%), Corea (17,3%), Eslovaquia (17,8%), Colombia (17,8%), Grecia (17,9%), Rep. Checa (18%), Turquía (18,3%) y España (19,3%).

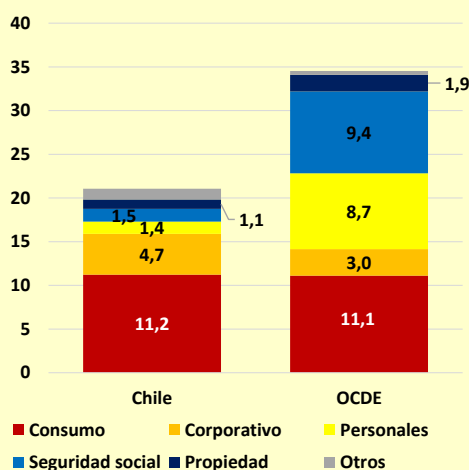
B.- ¿DÓNDE ESTÁ REALMENTE LA BRECHA DE LA CARGA TRIBUTARIA?

Las principales diferencias con el promedio de la OCDE están en seguridad social - como se vio anteriormente-, e impuestos personales (Gráfico N° 5).

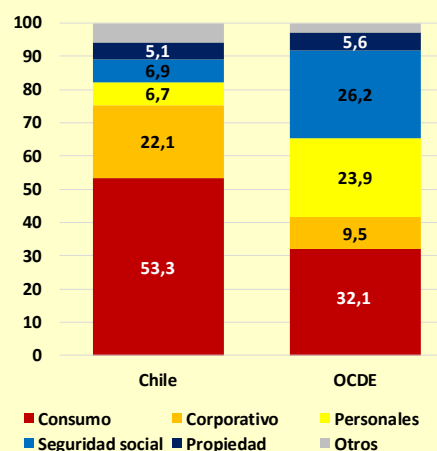
SEGURIDAD SOCIAL E IMPUESTOS PERSONALES SON LAS PRINCIPALES DIFERENCIAS CON LA CARGA TRIBUTARIA DE LA OCDE

Gráfico N° 5: Recaudación tributaria en Chile y la OCDE en 2018

a) Porcentaje del PIB



b) Porcentaje del total de la Recaudación



Fuente: OCDE.

En impuestos a los ingresos personales, la diferencia se debe al hecho de que en Chile el ingreso medio no paga impuesto al ingreso, mientras en la OCDE el ingreso medio paga una tasa promedio de 16%. Esta diferencia se explica por dos elementos:

- i) Chile cuenta con un amplio tramo exento: sólo un tercio de los países de la OCDE tiene tramo exento. La tasa marginal promedio de impuesto al primer tramo es 11% (Gráfico N° 6).
- ii) Las tasas marginales suben lentamente con el ingreso. No hay diferencia sustancial en la tasa marginal máxima ($\pm 40\%$) (Gráfico N° 7).

EN CHILE SE RECAUDA MENOS QUE LA OCDE POR IMPUESTOS PERSONALES

Gráfico N° 6: Tasa marginal de impuesto en 1er tramo de ingreso (porcentaje, 2018)

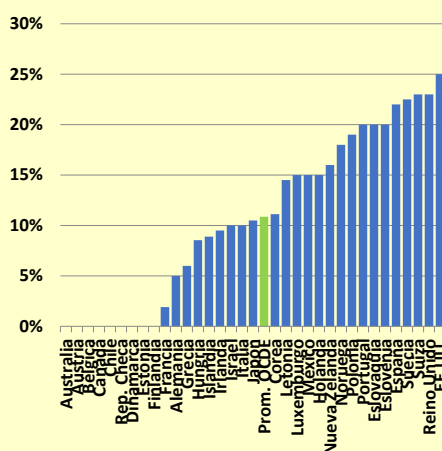
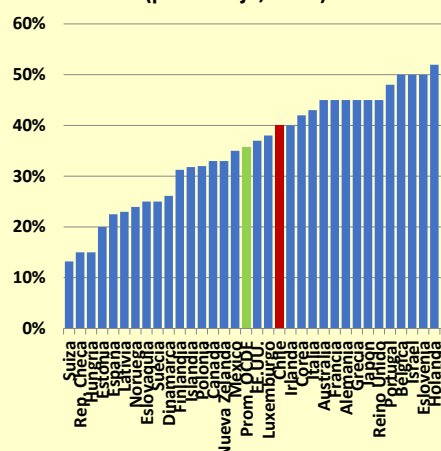


Gráfico N° 7: Tasa marginal máxima de impuesto a los ingresos personales (porcentaje, 2018)



Fuente: OCDE.

C. MAGNITUD DE LA REFORMA

La discusión se ha enfocado en la capacidad recaudatoria de cada uno de los impuestos a implementar. Sin embargo, está totalmente ausente en esta discusión el impacto que un incremento de casi 40% de nuestra recaudación tributaria necesariamente generará en la economía. La literatura es clara y unívoca en mostrar los efectos que los impuestos - más aún si son mal estructurados o excesivos- pueden generar en los distintos agentes de la economía: en las personas (en su calidad de consumidor o trabajador), en las empresas (en su capacidad productiva) y en el mismo Estado (en su capacidad recaudatoria, que necesariamente depende de las conductas de los consumidores y productores).

Una de las principales fuentes de ingresos tributarios es el crecimiento, el cual no hay duda, depende de la estructura y carga tributaria que presentan los países. Especial preocupación presenta este sustancial incremento de la carga tributaria en un momento en que todas las proyecciones de crecimiento a mediano plazo muestran a un país que presentará nulo crecimiento del ingreso per cápita.

Se argumenta que el sustancial incremento de 40% de la recaudación tributaria sólo recaerá en la población de ingresos elevados a través de mayores impuestos a los ingresos personales y al patrimonio. Sin embargo, en un contexto en que sólo el 25% de las personas paga Global Complementario y sólo el 23% de los inmuebles

habitacionales pagan contribuciones, se corre el riesgo de que la carga tributaria generada por la reforma sea excesiva para este segmento o, en caso contrario, sería necesario aplicar impuestos a la clase media.

Se plantea como argumento a favor de la reforma la necesidad de otorgar legitimidad al sistema tributario. Sin embargo, no se reconoce que esta legitimidad también depende de cómo se usen los recursos recaudados. Hay poca información al respecto. Sin embargo, hay clara evidencia de ineficiencias. Por ejemplo, los resultados de las evaluaciones *ex post* a los programas públicos hechas bajo la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) muestran persistentemente la gran cantidad de recursos públicos que se destinan a programas mal evaluados. Entre 2001 y 2021 sólo el 3% ha recibido una buena evaluación.

EN CONCLUSIÓN

Para un correcto diagnóstico de la actual situación tributaria y del diseño de la estructura tributaria, es necesario un análisis más profundo tanto de nuestra realidad, como la de la OCDE. Asimismo, es necesario tomar en cuenta los efectos de la estructura tributaria -ya que esta no es inocua- y el destino de los recursos, con el objeto de dar legitimidad al sistema. Nada de esto se observa en la discusión pública.