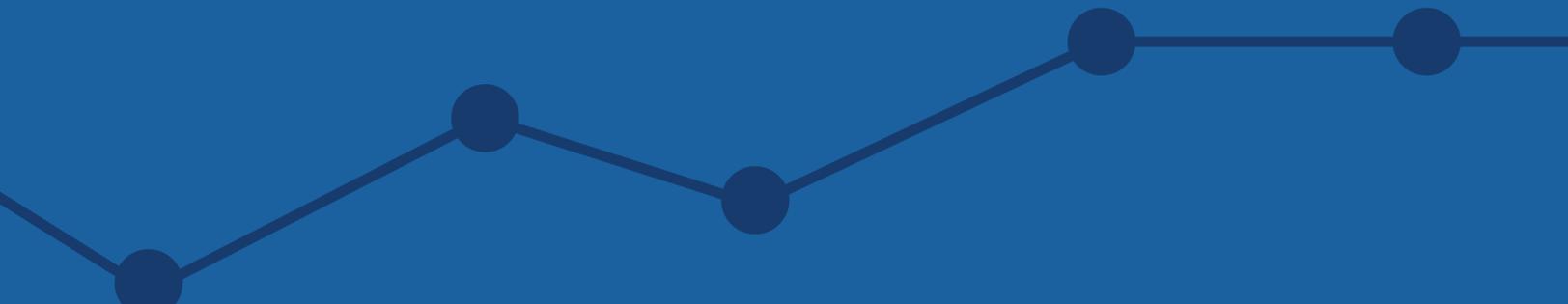


INFORME N°8

Estructura tributaria de Chile y reforma

Julio 2022



Juan Ortiz



Observatorio del Contexto Económico

Informe N°8

Estructura tributaria de Chile y reforma

Juan Ortiz¹

Resumen

- La reforma tributaria de la presente administración tiene como objetivo aumentar la carga tributaria en torno a 8 puntos porcentuales del PIB en un plazo de 8 años. El recaudo tributario de Chile en 2019 previo a la pandemia fue 20,9% del PIB, por lo que un alza de esta característica implicaría que la carga tributaria alcanzaría cifras en torno al 30% del PIB, considerando en todo caso el aumento de la carga tributaria de 0,6% de 2021 por la modernización tributaria.
- Cuando se descuenta las contribuciones de seguridad social del recaudo tributario dada la diferencia que existe en el financiamiento de este tipo de gasto, la carga tributaria en Chile alcanzaría el 28% del PIB cuando la reforma este en régimen, cifra que estaría sobre el promedio de los países de la OECD.
- Para países con nivel de PIB percapita similar al de Chile, su nivel de recaudo para 2019 como proporción al PIB fue 23,5%. Al descontar las contribuciones de seguridad social esta cifra baja al 19%, valor similar el recaudo de Chile, que ascendió a 19,4% del PIB en el mismo periodo. Así la reforma con el alcance propuesto dejaría a Chile muy sobre el promedio de los países con los cuales actualmente presenta un nivel de riqueza similar. Por lo cual, la competitividad tributaria se reduciría respecto a estos países.
- Frente a los países de América Latina y el Caribe, como resultado de la reforma, el recaudo estaría sobre el promedio de la región, tanto si se calcula como el recaudo como proporción del PIB o como recaudo tributario neto de contribuciones de seguridad social en relación con el PIB.
- En cuanto a los impuestos personales, su nivel de recaudo es muy bajo respecto al promedio de los países de la OECD debido principalmente a una baja base debido al tramo de exención para el pago del impuesto y bajas tasas marginales en los primeros tramos de renta. La tasa efectiva del impuesto para el ingreso medio se ubica en el rango inferior de los países de la OECD. La reforma actual no se hace cargo respecto a ampliar la base gravable, a pesar de que se espera incrementar las tasas marginales sobre los ingresos mensuales mayores a \$4.500.000. Esto tendrá un efecto acotado en cuanto al tasa efectiva del impuesto.

¹ Economista Senior del Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP)

I. Introducción

La propuesta del gobierno de reforma tributaria implica que esta cuando este régimen permitirá aumentar la carga tributaria en 8 puntos porcentuales del PIB. Lo cual conlleva reconocer la estructura, la carga tributaria y la brecha de recaudo de Chile respecto a la región, a países con pib percapita similar y a los países de la OECD.

La carga tributaria en Chile medida a partir del nivel de recaudo como proporción del PIB para 2019, previo a la pandemia de Covid-19, refleja una economía con niveles de recaudo levemente por debajo de la región y de países con nivel de ingreso percapita similar. Frente al promedio de los países de la OECD Chile se ubica en el decil más bajo de recaudo.

Sin embargo, al descontar las contribuciones de seguridad social, dada la diferencia que existen entre los países en tipo de financiamiento de este tipo de gasto, ya sea público a través de impuestos o principalmente a través de gasto privado como es el caso de Chile, se observa que la carga tributaria se modifica. Así la carga tributaria de Chile es similar a la región y los países con PIB per cápita similar. En el caso de los países de la OECD esta es menor en 5,1% puntos porcentuales. En todo caso, al corregir por nivel de riqueza esta diferencia se reduce a 4,5% puntos porcentuales.

La propuesta de incrementar el recaudo dejaría la carga tributaria de Chile en torno al 30% del PIB, cifra que se ubicaría sobre el promedio de la región y de los países con PIB per cápita similar. En relación con los países de la OECD el recaudo neto de contribuciones de seguridad social como proporción del PIB, llegaría a ser alrededor del 28% del PIB, cifra que mayor al promedio de los países de la OECD.

II. Recaudación tributaria como proporción del PIB en Chile respecto a América Latina y el Caribe

La carga tributaria corresponde a los ingresos recaudados como proporción del PIB para todos los niveles del gobierno general. Los ingresos tributarios son pagos obligatorios al gobierno por parte de los demás agentes económicos. Los impuestos se clasifican según los tipos de actividad que gravan, pudiéndose distinguir entre ingresos tributarios directos e indirectos².

La evaluación de la carga tributaria como proporción del PIB se realiza para el año 2019, debido a los efectos de la pandemia de Covid-19 en la actividad

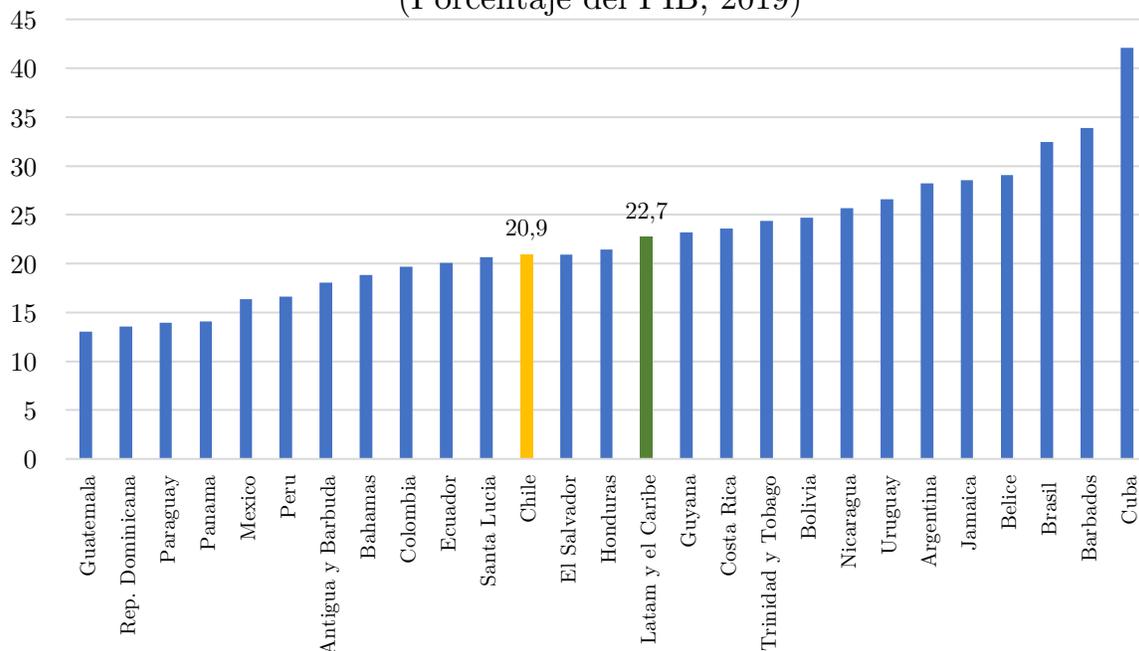
² Fuente: CEPAL

económica, ya que la caída del PIB mundial fue la mayor desde la crisis de 1929, excepto por la segunda guerra mundial. La contracción de la actividad tuvo efectos en cuanto al recaudo tributario, el cual se vio afectado no solo por una caída de la base, sino por políticas tributarias encaminadas a reducir la carga a personas y empresas, con el fin de apoyar la recuperación de la actividad.

En 2019 los ingresos tributarios de América Latina y el Caribe fueron un 22,7% del PIB, mientras que para Chile el recaudo ascendió a 20,9% en el mismo periodo. Entre las principales economías de la región, la carga tributaria de Chile supera a Colombia (19,7% del PIB), Perú (16,6%) y México (16,5%). En contraste el recaudo en Chile es inferior respecto a Brasil (32,5% del PIB), Argentina (28,2% del PIB) y Uruguay (26,6% del PIB) (Figura 1). El recaudo tributario en Chile entre 1990 a 2008 (excepto en 2004) fue mayor en 1,3 puntos porcentuales en promedio respecto al recaudo tributario para la región como proporción del PIB. Sin embargo, desde 2009 al 2019 el recaudo como proporción del PIB para Chile se ubica por debajo del recaudo de la región, la diferencia promedio alcanzó 1,6 puntos porcentuales (Figura 2).

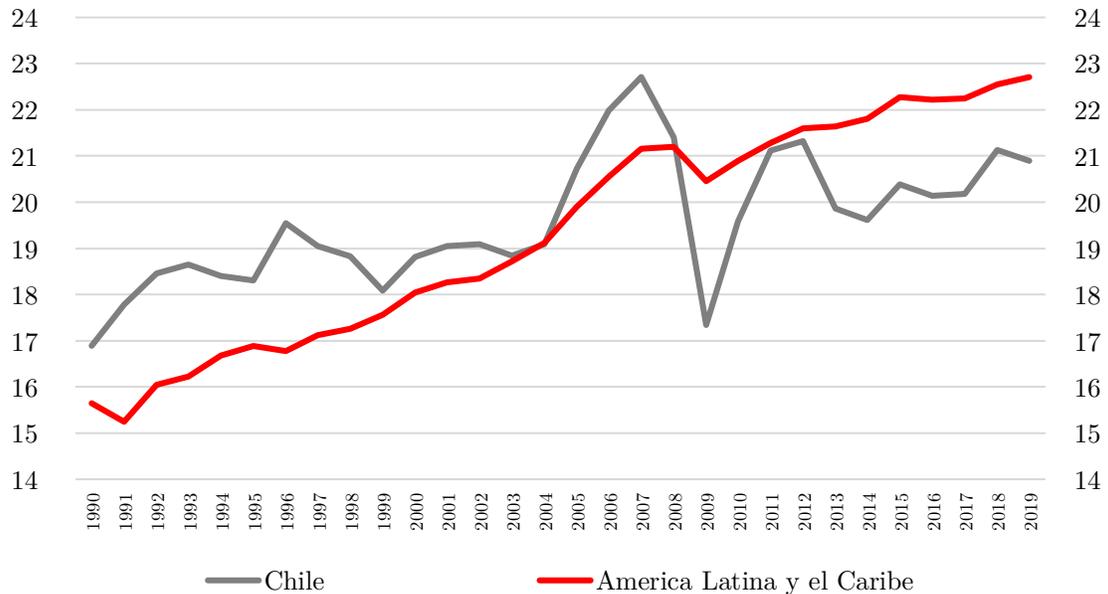
Figura 1

Recaudo Gobierno General en America Latina y el Caribe
(Porcentaje del PIB, 2019)



Fuente: OECD

Figura 2
Recaudo Gobierno General
(Proporción del PIB, porcentaje)



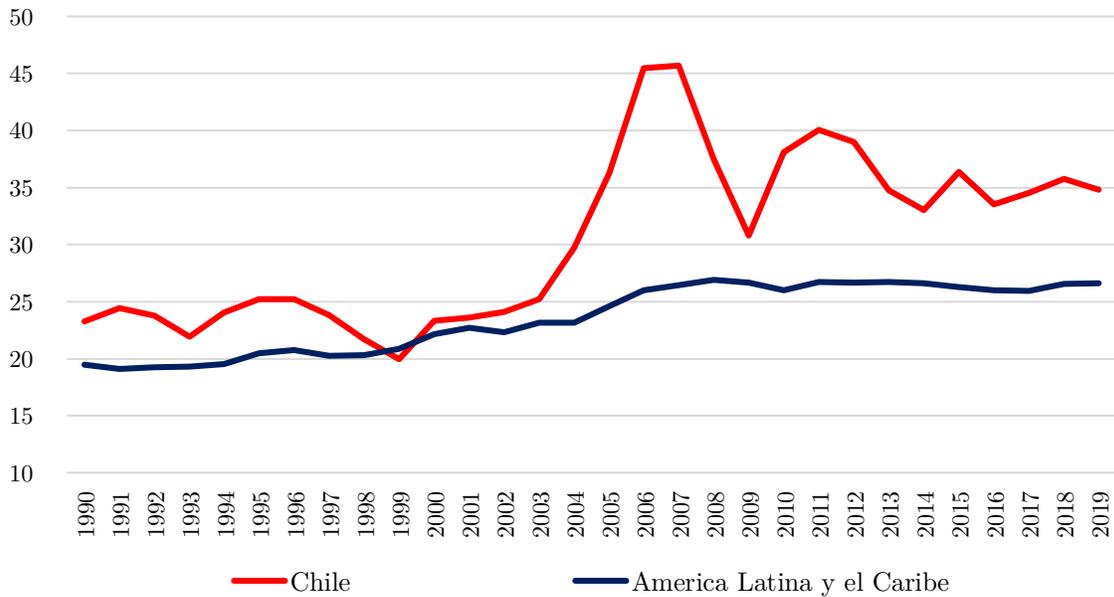
Fuente: OECD

En cuanto a la estructura tributaria en Chile, la principal fuente de recursos son los impuestos indirectos como el Impuesto al Valor Agregado y otros impuestos sobre los bienes y servicios (11,1%, del PIB) para 2019 cifra que se ubica en torno al promedio de la región, la cual alcanzó un 11,2% del PIB en el mismo periodo. Mientras que los tributos sobre ingresos y beneficios en Chile alcanzaron 7,3% del PIB, cifra levemente superior al promedio de la región del 6% del PIB.

En 2019 un 87,8 % del total del recaudo en Chile provino de impuestos a la renta, a las utilidades y ganancias de capital, así como de impuestos sobre bienes y servicios. Esta cifra es superior al promedio de América latina y el Caribe del 76,3% (Figura 3 y 4).

Figura 3

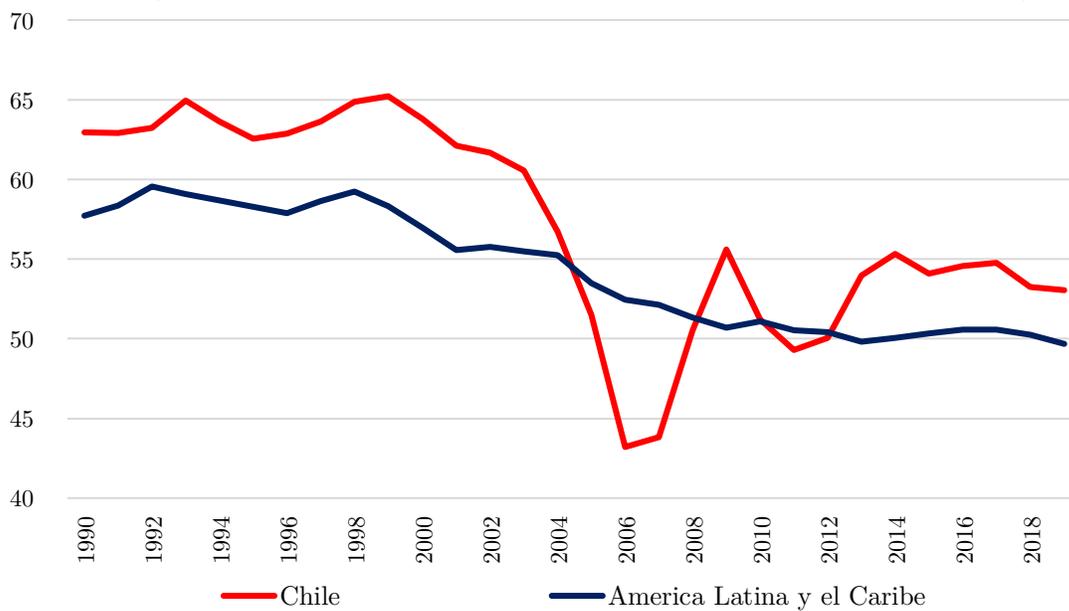
Impuestos sobre renta, las utilidades y ganancias de capital
(Ingresos como proporción de los impuestos totales, porcentaje)



Fuente: OECD

Figura 4

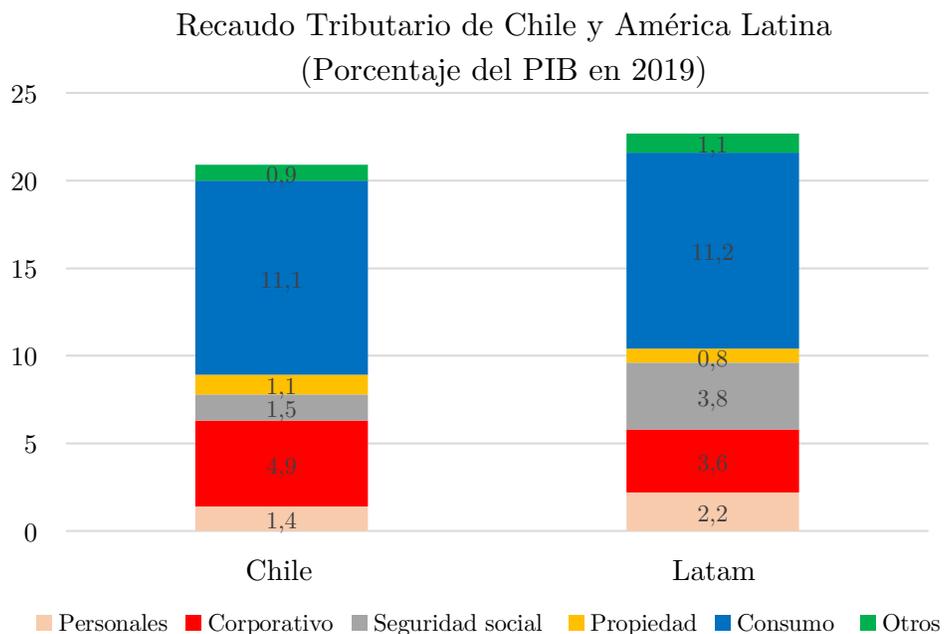
Impuestos sobre bienes y servicios
(Ingresos como proporción de los impuestos totales, porcentaje)



Fuente: OECD

En Chile, así como en América Latina, la carga tributaria se concentra más en los impuestos indirectos, que en los impuestos directos. En cuanto a la composición de los impuestos como proporción del PIB, en el margen la región tiene un mayor recaudo en impuestos personales (2,2% del PIB en Latam vs 1,4% en Chile), mientras que para los impuestos corporativos la situación es contraria (4,9% del PIB en Chile vs 3,6% en Latam). Por último, la carga tributaria neta de contribuciones de seguridad social ascendió a 19,4% del PIB en Chile frente a un 18,9% del PIB en la región.

Figura 5



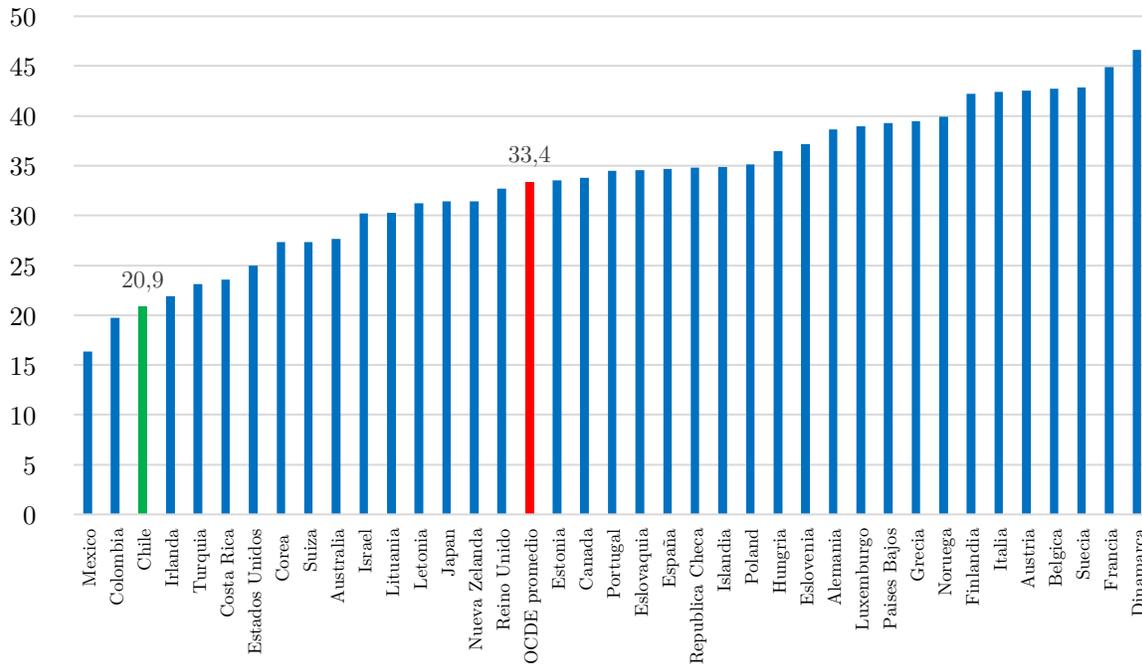
Fuente: OECD

III. Estructura Tributaria de Chile respecto a la OECD

Entre los objetivos de la reforma tributaria que presentara la nueva administración en el mes de junio de 2022 es incrementar el nivel de recaudo como proporción del PIB en torno a 8 puntos porcentuales del PIB, para acercarse al nivel promedio de países de la OECD cuando la reforma tributaria se aplique totalmente en régimen. Esto debido a que la brecha del recaudo como proporción del PIB es de 12,9% en promedio entre 1990-2019, llegando a 12,5% en 2019 (Figura 6).

Figura 6

Recaudo tributario
(Porcentaje del PIB, 2019)



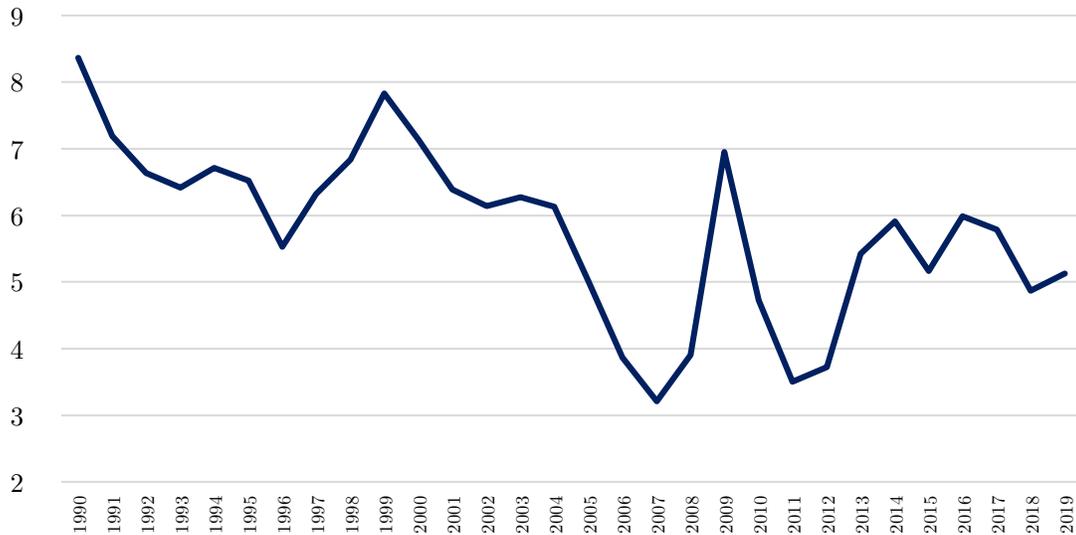
Fuente: OECD

Chile se ubica en el decil mas bajo de recaudo entre los países de la OECD. Sin embargo, al comparar las cifras de Chile respecto a los países de la OECD es necesario evaluar el impacto de las contribuciones de seguridad social. En la mayor parte de los países de la OECD el financiamiento de las contribuciones de seguridad social se realiza a partir del cobro de impuestos. En Chile en cambio los beneficios de seguridad social no están financiados principalmente a través de contribuciones a la seguridad social, si no a través del sector privado (Instituciones de Salud Previsional y Administradora de Fondos de Pensiones), según las estimaciones de la OECD un 79,6% de las contribuciones de la seguridad social se realiza a través de contribuciones privadas.

Por lo tanto, al comparar la carga tributaria entre Chile y la OECD, es la carga tributaria de Chile neta de contribuciones de seguridad social una métrica más comparable (Figura 7). Entre 2009 y 2019 la brecha promedio alcanzó un 5% del PIB.

Figura 7

Brecha Recaudo Tributario neto de contribuciones a la seguridad social como proporción del PIB entre el promedio de los países OECD y Chile

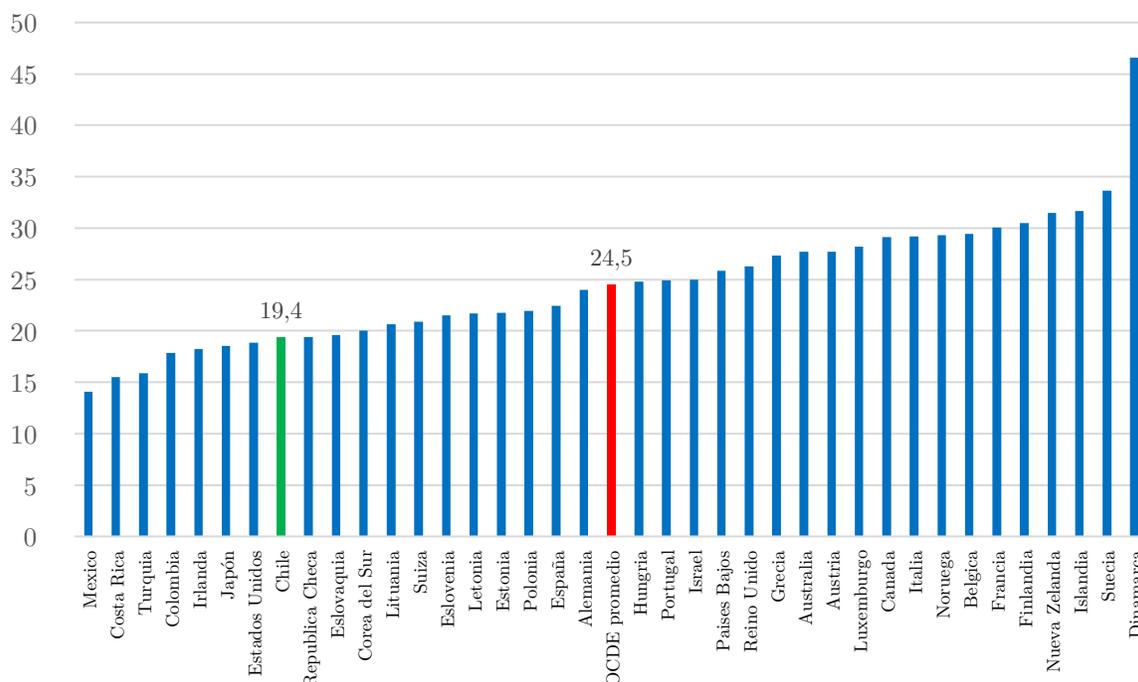


Fuente: OECD

Para 2019 la brecha fue de 5,1% del PIB. El recaudo de Chile se ubica sobre los países de América Latina que hacen parte de la OECD (México, Costa Rica y Colombia), así como de dos de los principales países de desarrollados son Japón y Estados Unidos (Figura 8).

Figura 8

Recaudo tributario neto de contribuciones a la seguridad social
(Porcentaje del PIB de 2019)



Fuente: OECD

Por otra parte, además de ajustar por contribuciones de seguridad social, es necesario considerar el nivel de riqueza, debido a cuando los países crecen, su carga tributaria tiende a aumentar. Por lo tanto, cuando se observa el nivel de PIB percapita de Chile³ para 2019 de USD 23.596, se toma la carga tributaria de los países que superaron esa cifra en cada año. En los casos de México, Costa Rica y Colombia se incluye la carga tributaria del último año disponible en este caso 2019.

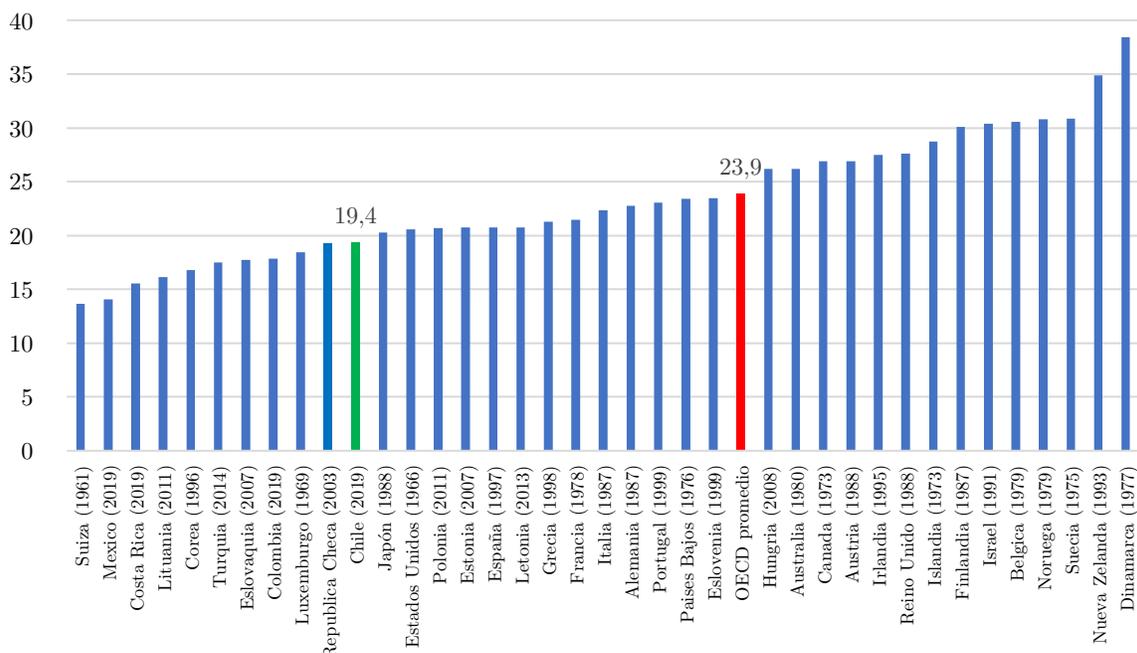
La media para los países de la OECD⁴ alcanzó 23,9% del PIB es decir 4,5 puntos porcentuales sobre el nivel de recaudo como proporción del PIB de Chile de 19,4% (Figura 9).

³ Según el Penn World Table (versión 10.0)

⁴ Se excluye para el cálculo del promedio el recaudo de los países con menor ingreso percapita de Chile.

Figura 9

Recaudo tributario neto de contribuciones a la seguridad social en el año en que registraron un nivel de ingreso percapita similar al de Chile en 2019 (Porcentaje del PIB)

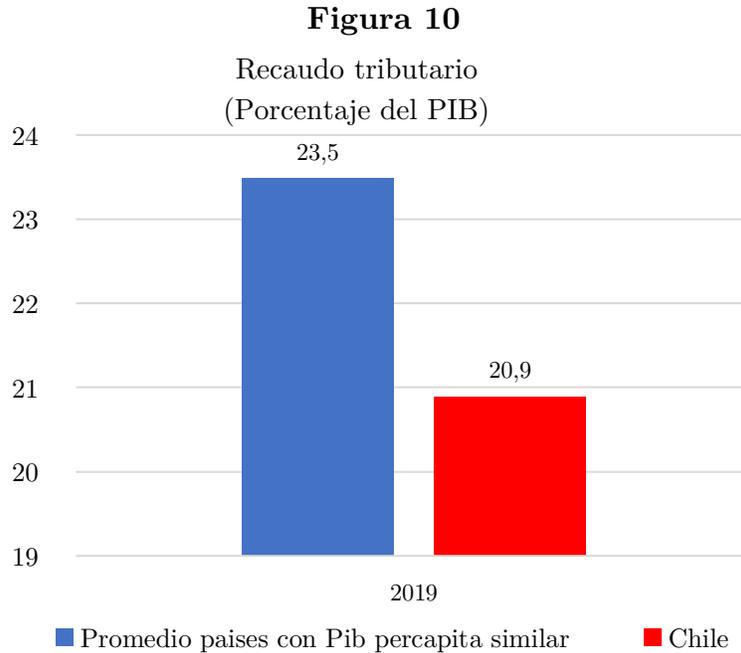


Fuente: OECD y Penn World Tables 10.0

IV. Estructura Tributaria de Chile respecto a países con un PIB per cápita similar

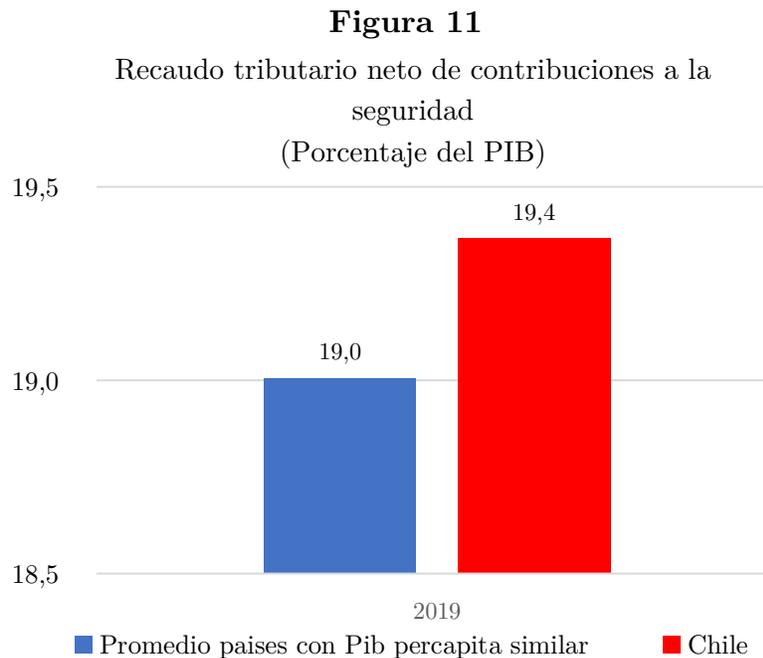
Los países con niveles de ingreso per cápita de Chile similar⁵ registran un recaudo promedio como proporción del PIB del 23,5% superior en 2,6 puntos porcentuales respecto al recaudo de Chile para el año 2019 (Figura 10).

⁵ El pib percapita en paridad de poder de compra de Chile en términos nominales para 2019 es de USD 24.996 según el World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional. Los países con pib percapita similar incluyen aquellos que se encuentran en un rango entre el 10% menor y mayor al PIB percapita de Chile, es decir USD 22.432,5 y USD 27.417,5. La muestra incluye a Antigua y Bermuda, Argentina, Bulgaria, Kazajistán y Uruguay. La muestra de países es similar en el caso de utilizar el pib percapita del Penn World Table (versión 10.0)



Sin embargo, al considerar el recaudo tributario neto de contribuciones a la seguridad social como proporción del PIB, el promedio para la muestra de países es de 19% del PIB, inferior en 0,4 puntos porcentuales respecto a Chile (Figura 11).

En esta comparación el recaudo neto de contribuciones de seguridad social fluctúa entre 14,8% del PIB en el caso de Antigua y Bermuda hasta 22,6% del PIB para Bulgaria.



Fuente: OECD

El incremento esperado en el recaudo como proporción del PIB como resultado de la reforma tributaria en torno a 8% del PIB medida a partir del recaudo total o del recaudo neto de contribuciones de seguridad social se ubicaría sobre los países de América Latina y el Caribe, así como de países con PIB percapita similar.

En cuanto a los países de la OECD el incremento estaría por debajo del recaudo tributario como proporción del PIB, pero estaría sobre el recaudo neto de contribuciones de seguridad social, tal como se indica en la tabla 1.

Tabla 1
Carga Tributaria
(Porcentaje del PIB en 2019)

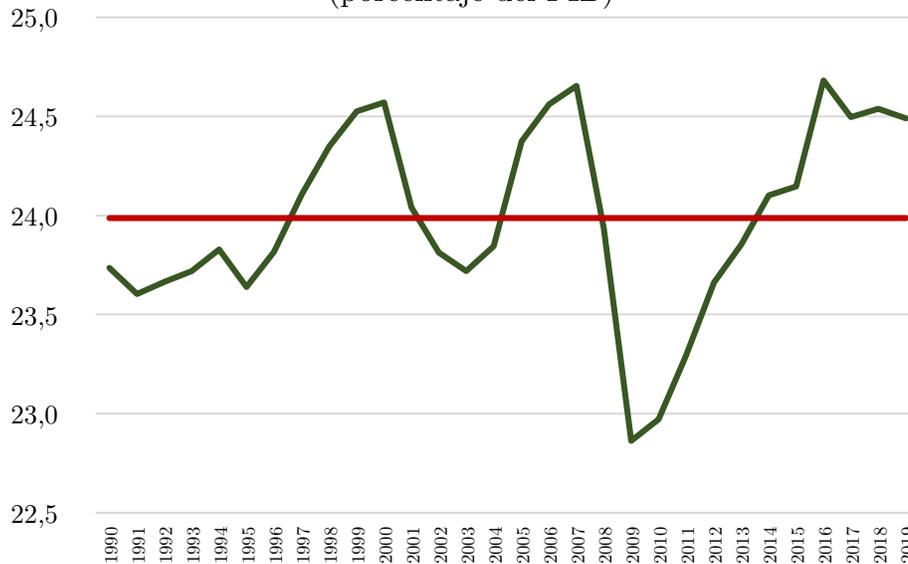
	Recaudo tributario (Porcentaje del PIB)	Recaudo tributario neto de contribuciones a la seguridad (Porcentaje del PIB)
Chile sin reforma	20,9	19,4
Chile con reforma ⁶	29,5	28,0
América Latina y el Caribe	22,7	18,9
Países OECD	33,4	24,5
Países OECD ajuste por nivel de riqueza	31,9	23,9
Países con PIB percapita similar a Chile	23,5	19,0

Es importante indicar que en un plazo de 8 años la carga tributaria en los países de América Latina debería tender a incrementarse, toda vez que el incremento del producto conlleva un aumento de la carga tributaria. En el caso de los países de la OECD se observa que el nivel de recaudo como proporción del PIB neto de contribuciones a la seguridad social es de un 24% en promedio desde 1990 a 2019 (Figura 12), donde el recaudo no ha alcanzado cifras sobre el 25% del PIB. Por lo tanto, el aumento de la carga como resultado de la reforma implicaría que la carga tributaria en Chile neto de contribuciones a la seguridad social se mantuviese persistentemente sobre el promedio de los países de la OECD.

⁶ Incluye el recaudo por modernización tributaria de 2021 del 0,6% del PIB.

Figura 12

Recaudo Tributario neto de contribuciones a la seguridad social para el promedio de la OECD (porcentaje del PIB)



Fuente: OECD

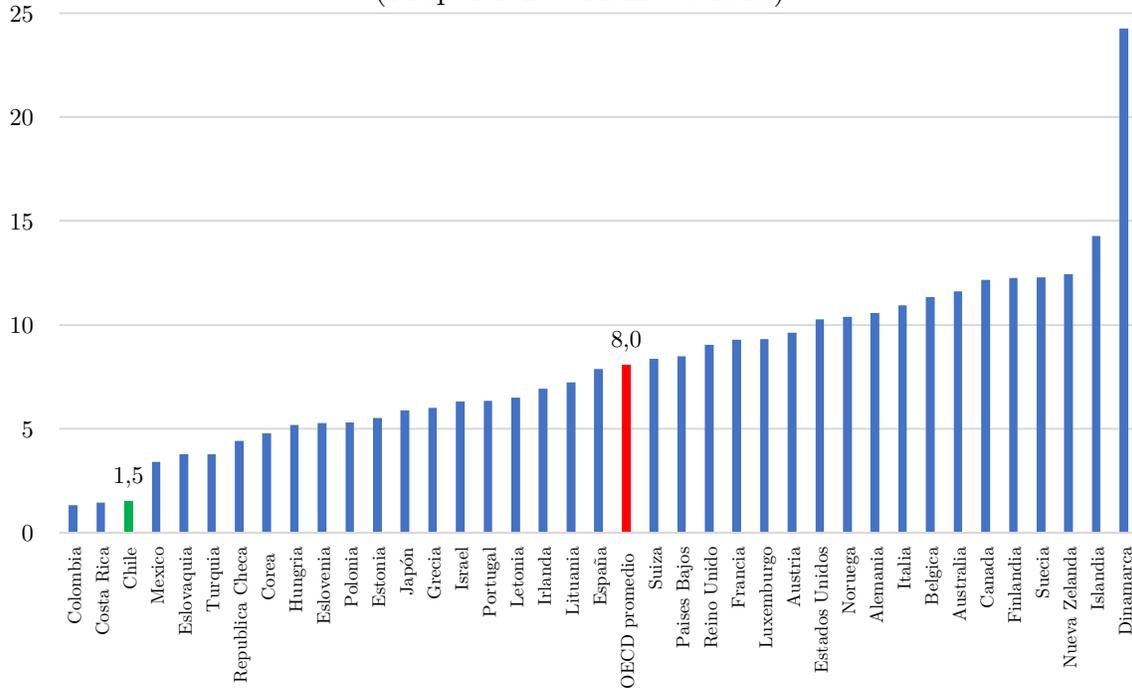
V. Impuestos personales

El nivel de recaudo por los impuestos a las personas en Chile se ubica entre los más bajos de los países de la OECD (Figura 12).

Figura 12

Impuesto sobre la renta, utilidades y ganancias de capital de las personas físicas

(Proporción del PIB de 2019)

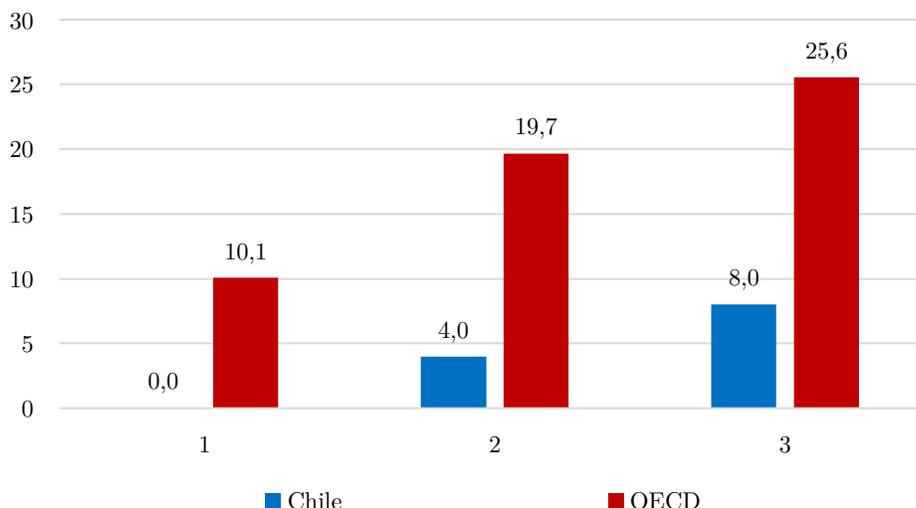


Fuente: OECD

El bajo nivel de recaudo obedece fundamentalmente a las bajas tasas marginales en relación con el ingreso promedio y el amplio tramo exento. En los países de la OECD un 29% de estos eximen para el primer tramo del impuesto, entre los cuales se encuentra Chile. Por su parte, para el resto de los países donde la tasa marginal del primer tramo de ingreso es mayor a cero, el promedio es del 14,1%, mientras que el promedio para el total de los países de la OECD alcanza el 10,1%. Para el segundo tramo la tasa marginal en Chile es del 4%, mientras que para el promedio de los países de la OECD la tasa aumenta hasta un 19,7% (Figura 13).

Figura 13

Tasa marginal de impuesto personal por tramo en el año 2021



Fuente: OECD

Entre los países de la región que hacen parte de la OECD (México, Costa Rica y Colombia), únicamente México tiene una tasa marginal para el primer tramo, del 1,92%, mientras que para el segundo tramo la tasa promedio para esta muestra de países es del 11,8%, superior al 4% de Chile.

Para comparar el nivel de tasa efectiva pagada en cada país, esta se calcula a partir de las tablas y umbrales sobre la renta de las personas físicas para 2020 según la OECD y ingreso medio⁷ de cada país. En el caso de Chile el ingreso medio anual estimado por la OECD es de \$12.831.073 para 2020, de esta cifra \$ 8.775.702 se encuentra exento y para los \$4.055.371 restantes, se aplica una tasa marginal del 4%; como resultado el pago efectivo para el salario medio será de \$162.214, lo cual implica que la tasa efectiva⁸ es del 1,3% en este caso.

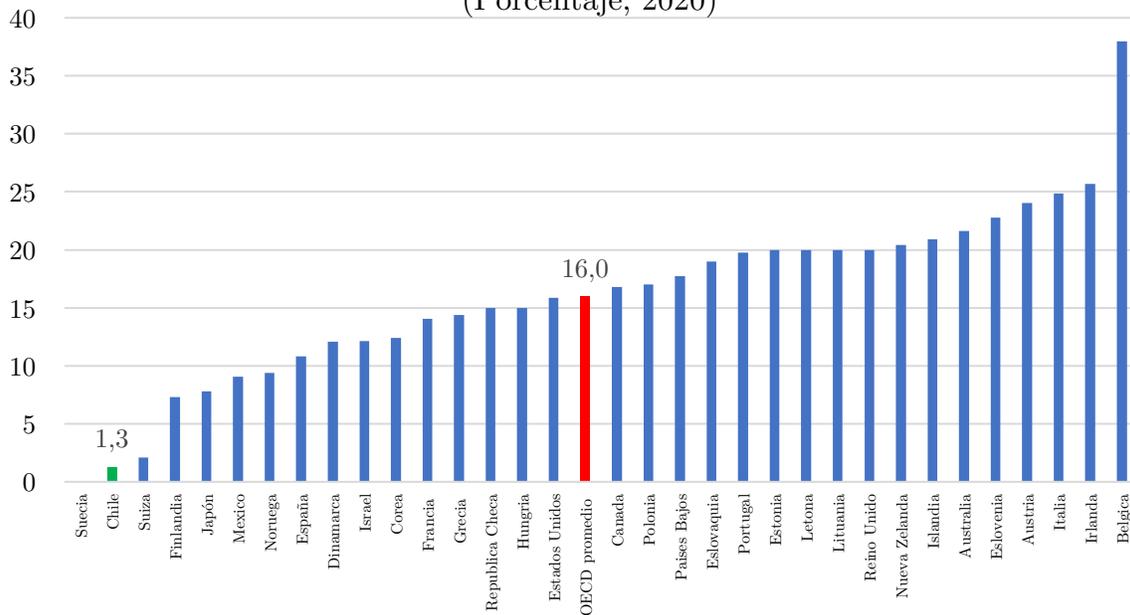
Esta tasa en Chile es muy baja respecto al promedio de los países de la OECD (Figura 14). Es importante indicar que la tasa efectiva calculada subestima la tasa efectiva debido a que el salario medio no incorpora el efecto de las rentas que pagan

⁷ El salario medio anual por empleado dependiente equivalente a tiempo completo se obtiene dividiendo la masa salarial total basada en las cuentas nacionales por el número medio de empleados en la economía total, que luego se multiplica por la proporción del promedio de horas semanales habituales por trabajador a tiempo completo. empleado para promediar normalmente las horas semanales de todos los empleados. Fuente: OECD

⁸ La tasa efectiva es igual a $(\$162.214/\$12.831.073)*100 = 1,3\%$

impuestos a partir del tercer tramo, tasas las cuales son crecientes en relación con el nivel de renta.

Figura 14
Tasa efectiva pagada por ingreso medio
(Porcentaje, 2020)



Fuente: OECD

La propuesta de reforma tributaria no contempla la ampliación del base gravable, reduciendo el tramo exento. Únicamente indica un alza de la tasa marginal para ingresos mensuales mayores a \$4.500.000, por lo que el impacto en la tasa efectiva respecto al ingreso medio será acotado.

Referencias

Banco Central de Chile. Base de datos

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Base de datos

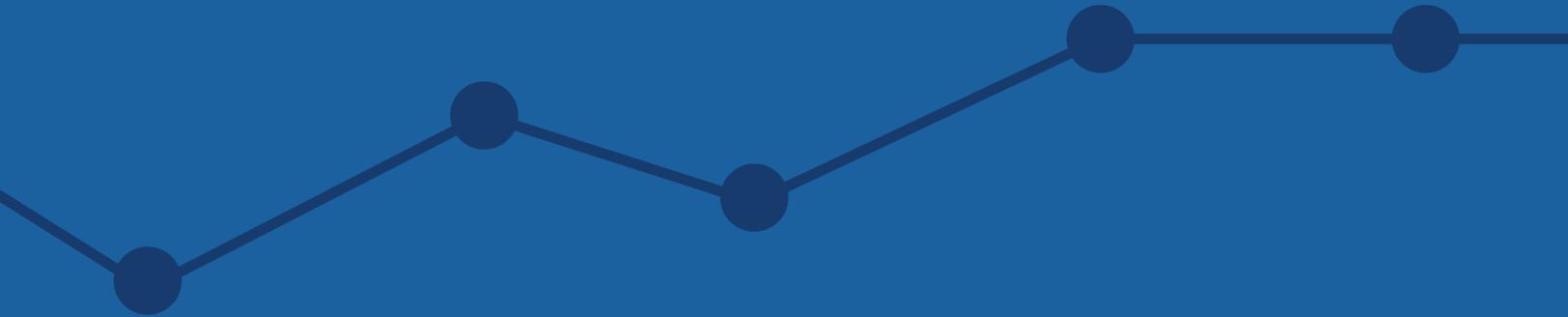
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2022). Estudios de política fiscal de la OCDE

Penn World Table. Base de datos versión 10.0

Fuentes, A. y Vergara, R. (2020). Carga tributaria en Chile: evidencia actualizada.

Puntos de Referencia, Centro de Estudios Públicos

Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook (abril 2022)



Observatorio del Contexto Económico