

INFORME N°11

Carga tributaria en Chile: dimensiones adicionales para el análisis

Agosto 2022



Cristóbal Gamboni
Carolina Molinare



Observatorio del Contexto Económico

Informe N° 11

Carga tributaria en Chile: dimensiones adicionales para el análisis

Cristóbal Gamboni¹ y Carolina Molinare²

Resumen³

- Diversos estudios han analizado la situación tributaria de Chile con respecto al resto de los países del mundo, resaltando la menor carga respecto al resto de países de la OECD, incluso cuando estos tenían el mismo ingreso per cápita que nuestro país. Con todo, la carga tributaria de Chile post Reforma Tributaria estaría por sobre el promedio de América Latina y de los países que hoy cuentan con un nivel de riqueza similar. Además, estos estudios dejan fuera del análisis las cotizaciones de seguridad social.
- Este informe invita a observar dos dimensiones en la discusión de la carga tributaria:
 1. La comparación incluyendo cotizaciones previsionales, al conocerse que el 6% de cotización adicional con cargo al empleador que se propondrá en la Reforma de Pensiones irá destinado a un fondo colectivo y, por tanto, aumenta las cotizaciones de seguridad social que exige, administra y distribuye el Estado.
 2. La comparación de Chile respecto a países que han mostrado su misma posición en la distribución de ingresos per cápita en el mundo, y ver cómo ha sido la evolución posterior de la carga tributaria de estos.
- El incluir la cotización del 6% adicional al cálculo de carga tributaria acerca a nuestro país con más fuerza al promedio, superando a países con alto ingreso per cápita, como Corea, Suiza y Australia.
- Al comparar a Chile con otros países que han estado en el mismo percentil de la distribución mundial de ingresos per cápita que obtuvo nuestro país en 2019 (pre pandemia), aunque en promedio se observa un alza en la carga tributaria, este no es un caso generalizado. Es más, se observan casos exitosos de países que reducen su carga tributaria y mejoran su posición relativa de ingreso por persona en el concierto internacional.
- Considerar dimensiones adicionales como las propuestas en este informe, resalta que no solo la brecha de la carga tributaria de Chile respecto a sus pares de la OECD es importante, también lo es ver que han hecho otras economías que han tenido una posición de ingresos per cápita respecto al mundo similar a la nuestra, lo que permitirá extraer conclusiones de los casos exitosos.

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

² Investigadora del Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP)

³ Agradecemos el valioso aporte realizado por Lorichama Widmanie, estudiante de economía de la Universidad Diego Portales.

I. Introducción

El análisis de la carga tributaria en Chile ha estado en el foco de la discusión, en especial desde que a partir del mes de julio ha comenzado a discutirse una Reforma Tributaria que apunta a recaudar sobre 4% del PIB.

Diversos estudios han analizado la situación tributaria de nuestro país en comparación al resto de los países del mundo, de la OECD o de América Latina, según corresponde, y cómo se compara la carga tributaria de Chile con los países OECD cuando contaban con el mismo nivel de ingreso per cápita (ver Ortiz, 2022; OECD, 2022; Fuentes y Vergara, 2020; y Larraín y Perelló, 2022). Este análisis suele descontar cotizaciones de seguridad social, y centrarse en la situación de Chile pre-pandemia, es decir, año 2019.

En estos estudios, es posible enumerar algunos de los siguientes hallazgos:

- Chile es el país de menor carga tributaria de la OECD, de acuerdo a distintos tipos de mediciones (OECD, 2022).
- Al incorporar las estimaciones de recaudación de la Reforma Tributaria que se discute en el Congreso, Chile seguiría estando por debajo del promedio respecto a sus pares de la OECD cuando tenían el mismo ingreso per cápita que nuestro país.
- La carga tributaria de Chile post Reforma Tributaria estaría por sobre el promedio de América Latina y de los países que hoy cuentan con un nivel de riqueza similar.

Enfocando la atención en las comparaciones internacionales, como se mencionó, estas no consideran las contribuciones de seguridad social. Este tipo de contribuciones están asociadas a seguros de desempleo, seguros de enfermedades, pagos de pensiones, subsidios familiares, reembolsos por pagos en servicios médicos, etc. Sin embargo, aunque la OECD suele considerarlos dentro de sus estadísticas de carga tributaria, su naturaleza es dispar entre los países, ya que mientras hay lugares en donde dicho gasto social es provisto principalmente por el gobierno con cargo a las contribuciones sociales recaudadas para ese fin, hay países, como Chile, donde gran parte de los pagos para prestaciones sociales están asociados a cuentas individuales y/o son administrados por instituciones privadas.

Por otra parte, suele compararse la carga tributaria de Chile con los países OECD cuando estos tenían niveles de ingreso per cápita similares al nuestro actualmente. Esto obedece a que, dado lo planteado por Wagner (1883), en lo que es conocida como la Ley de Wagner, la elasticidad de gasto al PIB es mayor a 1, y un

mayor crecimiento de la economía implicará un aumento en el ingreso más que proporcional a dicho crecimiento del PIB para poder financiarlo.

Aunque estos ajustes realizados para la comparación internacional son pertinentes, en la discusión de la carga tributaria apropiada para Chile, dejar de mirar, aunque sea “de reojo”, como cambian los indicadores al levantar estas restricciones, puede adelantar conclusiones que no son del todo acertadas.

Por ejemplo, en el caso de las cotizaciones de seguridad social, el Gobierno ya ha anunciado que el 6% de cotización adicional con cargo al empleador que se propondrá en la Reforma de Pensiones irá destinado a un fondo colectivo. En otras palabras, ese 6% de mayor cotización, al no ir a una cuenta de capitalización individual, podría comenzar a ser considerada como un aumento en las cotizaciones de seguridad social que exige, administra y distribuye el Estado.

En otra arista, la comparación de la carga tributaria de Chile con sus pares OECD cuando estos tenían nuestro mismo ingreso per cápita, no se hace cargo de que las características de Chile son distintas a dichos países, incluso en las circunstancias que estos tuvieron hace décadas, cuando tenían un menor ingreso per cápita. Chile hoy es una economía pequeña y muy abierta al mundo, dependiente de capitales extranjeros para el financiamiento de varios proyectos de inversión, y donde una estructura tributaria más elevada puede restarle competitividad. Si bien es cierto que en esto existe un *trade-off*, toda vez que el eventual mayor gasto social que se deriva de una Reforma Tributaria puede contribuir a mayor estabilidad y fortalecimiento de las instituciones, un alza muy abrupta de la carga tributaria podría tener impactos en competitividad para nuestro país. En ese sentido, un indicador que proponemos es observar la evolución de la carga tributaria para países que alguna vez han estado en un percentil similar en la distribución de ingresos per cápita a nivel mundial, y su evolución de la carga tributaria desde ese punto.

Dado esto, para enriquecer el análisis sobre la discusión del aumento de carga tributaria que enfrentará nuestra economía, a continuación presentamos: 1) cómo cambiaría la carga tributaria de Chile incluyendo cotizaciones de seguridad social recolectadas y distribuidas por el Estado, y la comparación con la OECD, y 2) cuál ha sido la dinámica de los países que alguna vez han estado en un percentil similar a Chile 2019 en la distribución de ingresos per cápita a nivel mundial.

II. Construcción de datos

Este estudio se basa en datos de la OECD y el Banco Mundial para poder realizar la comparación de cargas tributarias con países que tienen un PIB per cápita similar a Chile en el año 2019. Para esto se utiliza el PIB per cápita, PPP (\$ a precios internacionales constantes de 2017) junto con los datos de las recaudaciones impositivas que incluyen las cotizaciones de seguridad social (% del PIB).

Para el primer ejercicio, que consiste en comparar la carga tributaria de Chile con otros países incluyendo los 6pp de mayor cotización, se suma un ingreso laboral promedio de \$640.000 para asalariados (NESI, 2020), y se toma como referencia el número de trabajadores asalariados formales de la ENE en 2019. Se utiliza este año al ser un año previo a la pandemia, y no estar influenciado por los efectos que el Coronavirus produjo en el sistema tributario, el mercado laboral y el resto de la economía.

Para el segundo ejercicio, se procesan los datos de PIB per cápita PPP para obtener el percentil en el cual está Chile en el año 2019 de ingreso per cápita (0,68), para luego observar qué países del mundo han estado en esa posición desde 1990 a la fecha, y elaborar un historial económico de cómo estaban en el año que tuvieron el percentil y cómo ha evolucionado hasta el año 2019 tanto en percentil como en carga tributaria. Se limpia del listado países o territorios con los que se cuenta información de su PIB per cápita, pero no su carga tributaria.

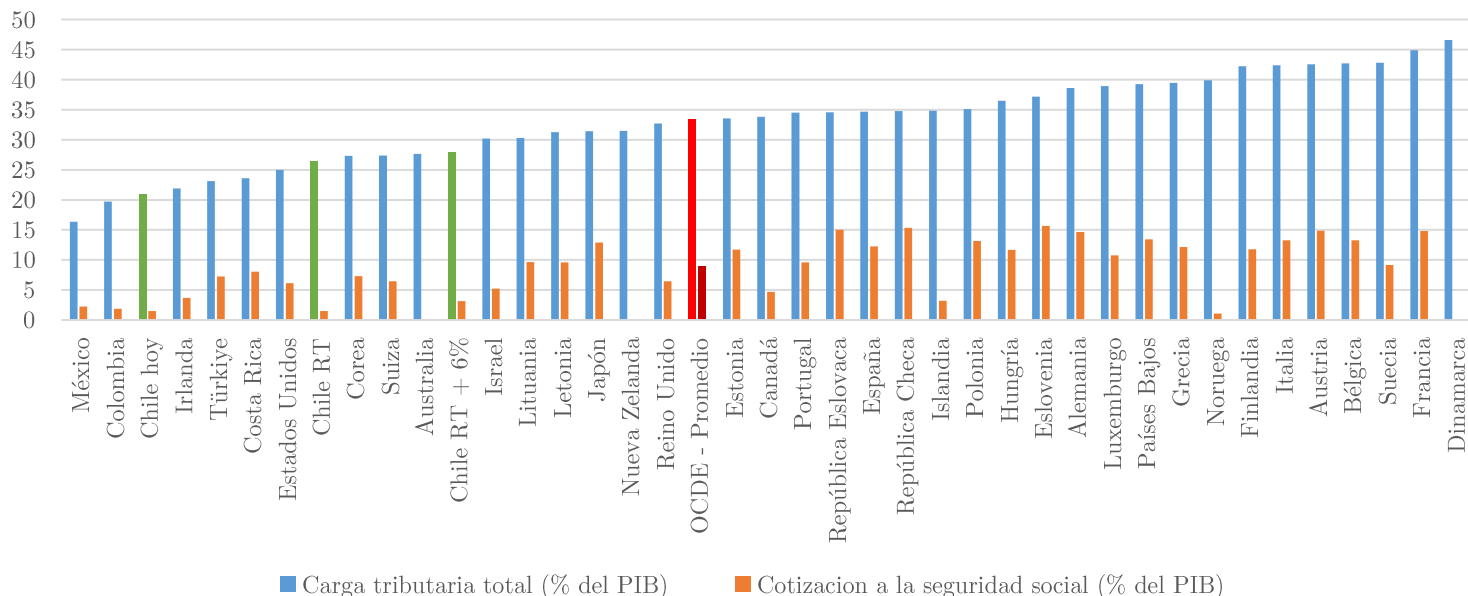
III. Análisis carga tributaria considerando cotizaciones de seguridad social

Como se mencionó, para el análisis se consideraron las cotizaciones en seguridad social que son recolectadas y distribuidas por el Estado. Es decir, en el caso de Chile, se deja fuera, por ejemplo, la actual cotización que va destinada a una cuenta de cotización individual para las pensiones futuras en una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), o la cotización de salud que va a una institución de salud previsional privado (Isapre).

En el caso chileno, se incluyen tres mediciones de carga tributaria: 1) con cotizaciones de seguridad social en 2019 (pre-pandemia), 2) la alcanzada con la Reforma Tributaria (RT)⁴, y 3) incluyendo el 6% de mayor cotización con cargo al empleador de la Reforma de Pensiones que se presentará en los próximos meses. Los resultados de este ejercicio se observan en la Figura 1.

⁴ En este caso, también se incluye la mayor recaudación de 0,6% del PIB que obtendrá la Ley de Modernización Tributaria, publicada en enero de 2020 (ver Ortiz, 2022).

Figura 1
Carga tributaria incorporando cotizaciones de seguridad social
 (% del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos de la OECD.

Como se aprecia, Chile sigue estando por debajo del promedio de la OECD en esta medición. Sin embargo, el aumento que conlleva incluir la cotización del 6% adicional al cálculo acerca a nuestro país con más fuerza al promedio, superando a países con alto ingreso per cápita, como Corea, Suiza y Australia.

Cabe recordar que esta cotización, al ser contabilizada dentro de la carga tributaria en este ejercicio, se le está considerando en cierta forma como un impuesto al trabajo. Dado esto, se trata de un impuesto que afecta en mayor proporción a los asalariados formales que están en el tramo exento del impuesto único de segunda categoría, ya que estos verán un alza en su pago obligatorio de cotizaciones en 6pp por la totalidad de su remuneración bruta, mientras que los trabajadores de más altos ingresos, dado el tope máximo imponible (hoy en cerca de \$2.750.000 mensuales), tendrán un alza en sus cotizaciones proporcionalmente menor.

IV. Comparación carga tributaria de Chile con países que estuvieron en su mismo percentil

Comparar la carga de tributaria de Chile con países OCDE cuando estos tenían el mismo nivel de ingresos per cápita que hoy tenemos, revela que nuestro

país es el de menor carga tributaria (OCDE, 2022), lo que apuntaría a un espacio relevante para aumentar el ratio recaudación impositiva a PIB. Además, 10 años después, la mayoría de estos países habían mostrado alzas en sus cargas tributarias.

Sin embargo, como se mencionó previamente, cuando estos países tenían dicho nivel de ingreso, no estaban en la misma posición relativa de ingresos en la distribución mundial que la que se encuentra Chile en este momento. Esto es relevante, dado que la carga tributaria también es un aspecto de competitividad que se evalúa en el comercio internacional, y no solo la capacidad de absorción de un país en el tiempo medido a través de sus ingresos por persona.

Dado lo anterior, se propone complementar el análisis y observar a países que han compartido el mismo ranking en la distribución de ingresos que el Chile actual, medido a través del percentil en la distribución de ingreso de cada año, para luego observar el comportamiento de su carga tributaria en los años siguientes.

En primero lugar, se estima el percentil de ingresos al que pertenecía Chile en 2019. Al observar la base histórica del PIB per cápita de Chile y otros países, vemos como nuestro país ha mostrado un crecimiento sostenido de este indicador, lo que ha llevado a que desde 1990 nos encontremos siempre sobre el percentil 60, solo algo por debajo del percentil 70, al considerar la distribución histórica de ingresos de los países desde 1990 a la fecha. El Cuadro 1 contiene la lista de países que se situaron en el percentil de ingresos que Chile tuvo en 2019.⁵

⁵ En el Anexo se puede observar la tabla con el percentil en el que se encuentra cada uno de estos países entre 1990 y 2019.

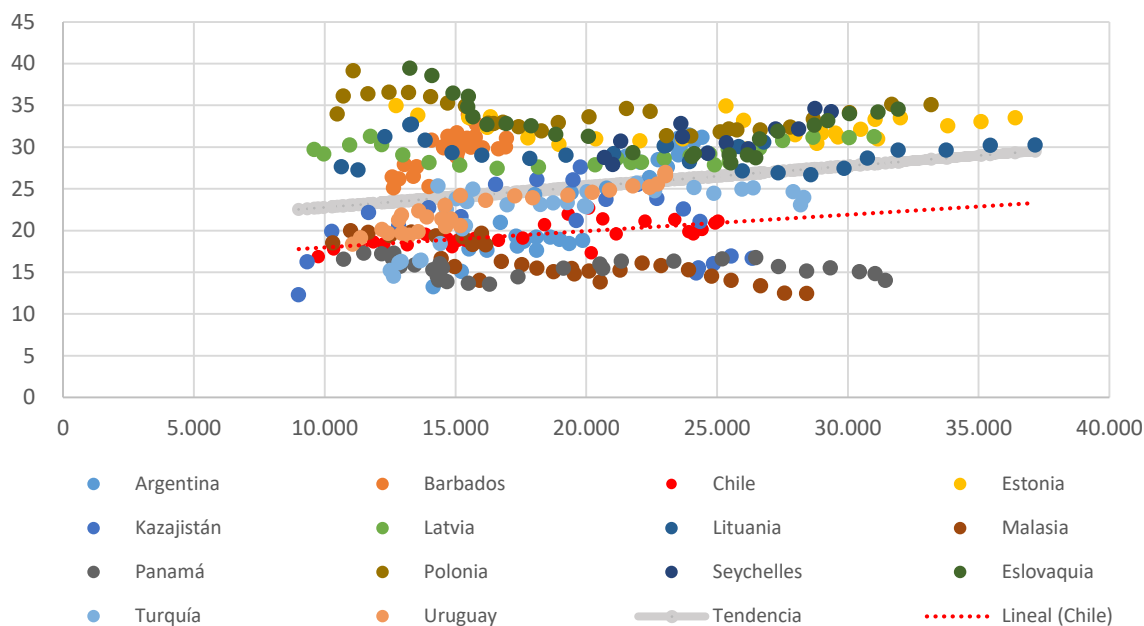
Cuadro 1
Países que estuvieron en el mismo percentil que Chile 2019 en la distribución de ingresos en el mundo

País	Año
Argentina	2003
Barbados	1996
Chile	1999, 2002, 2004-2010, 2012, 2013, 2015-2019
Estonia	1995
Kazajistán	2010, 2011, 2013, 2015, 2017-2019
Latvia	2011
Lituania	2002
Malasia	2001, 2014
Panamá	1992, 2009
Polonia	1996
Seychelles	2008
Turquía	2000, 2005-2007
Uruguay	1999

Fuente: elaboración propia en base a Banco Mundial

Como se aprecia, los países que aquí se encuentran son diversos y ubicados en geografías diferentes. En el caso de Chile, podemos destacar que ya son varios los años en que nuestro país se encuentra en el mismo percentil, 68, en la distribución mundial de ingresos. Por otra parte, los países de la región que han estado en la misma situación de Chile 2019 son pocos: Argentina, Uruguay y Panamá. La Figura 2 muestra la correlación que existe entre PIB per cápita y carga tributaria para estos países entre 1990 y 2019. Además, se incluye una tendencia lineal para toda la muestra y también para Chile.

Figura 2
 PIB per cápita (US\$ PPP) vs Carga tributaria (% del PIB)
 Países seleccionados

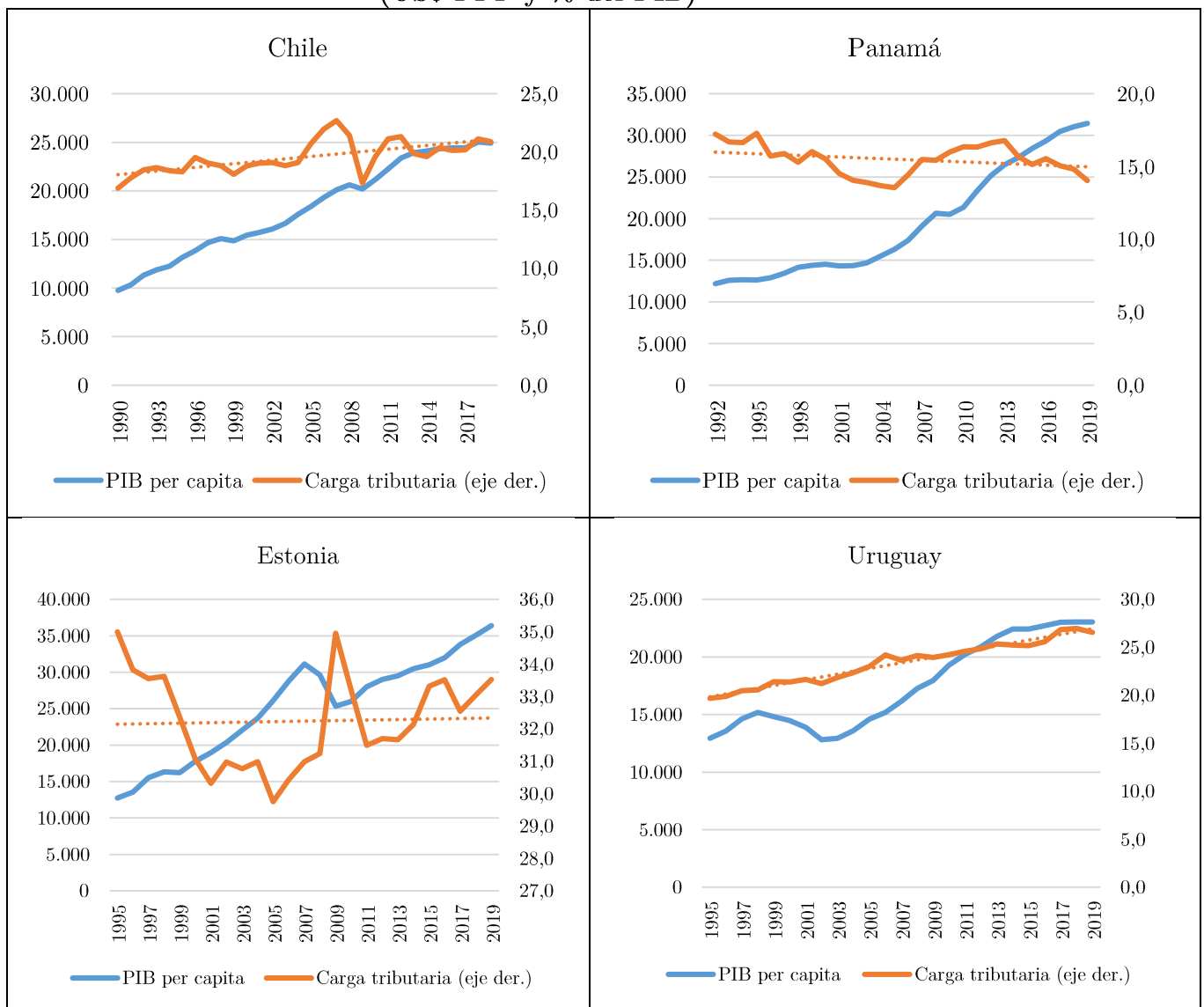


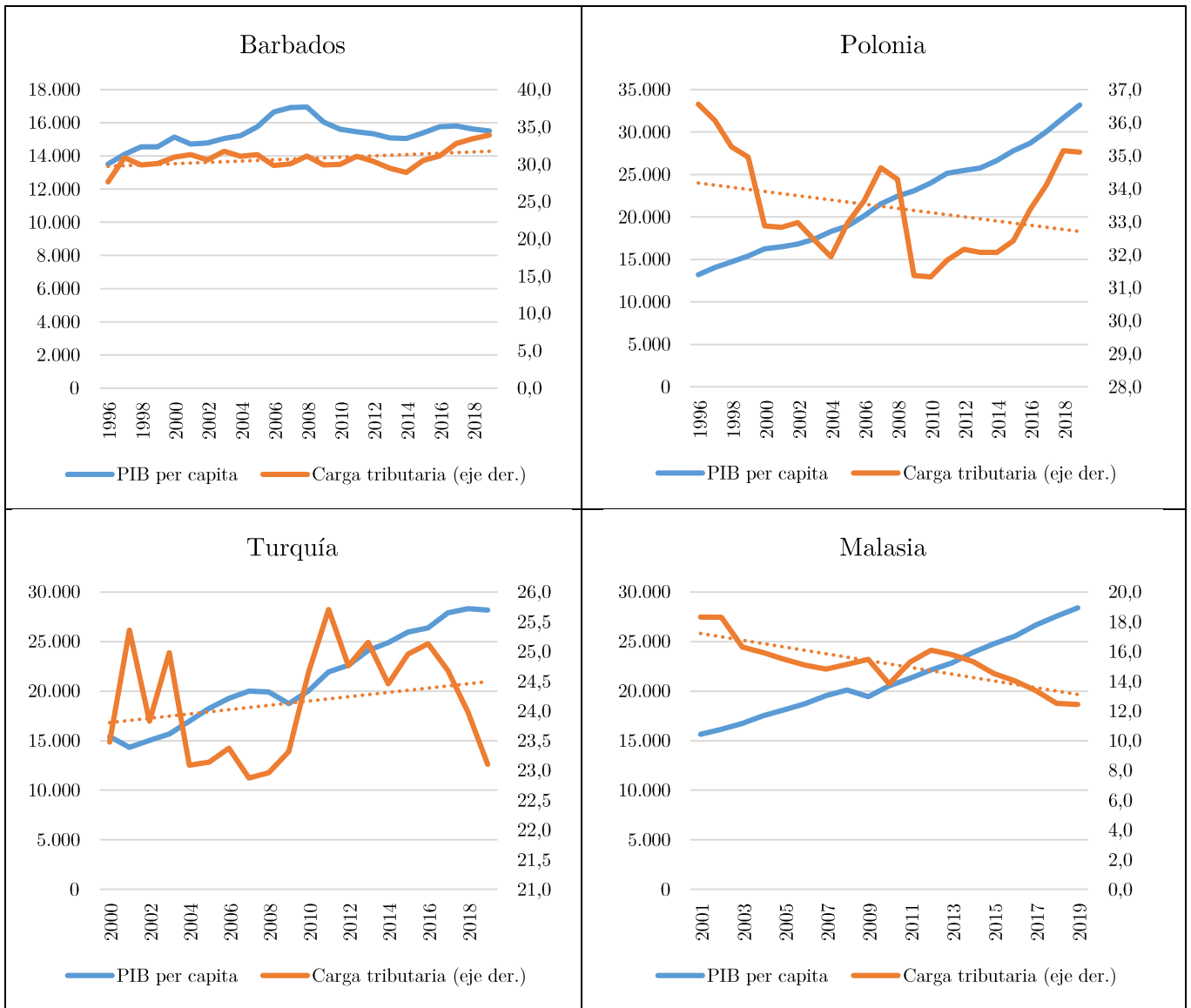
Fuente: Banco Mundial, OCDE.

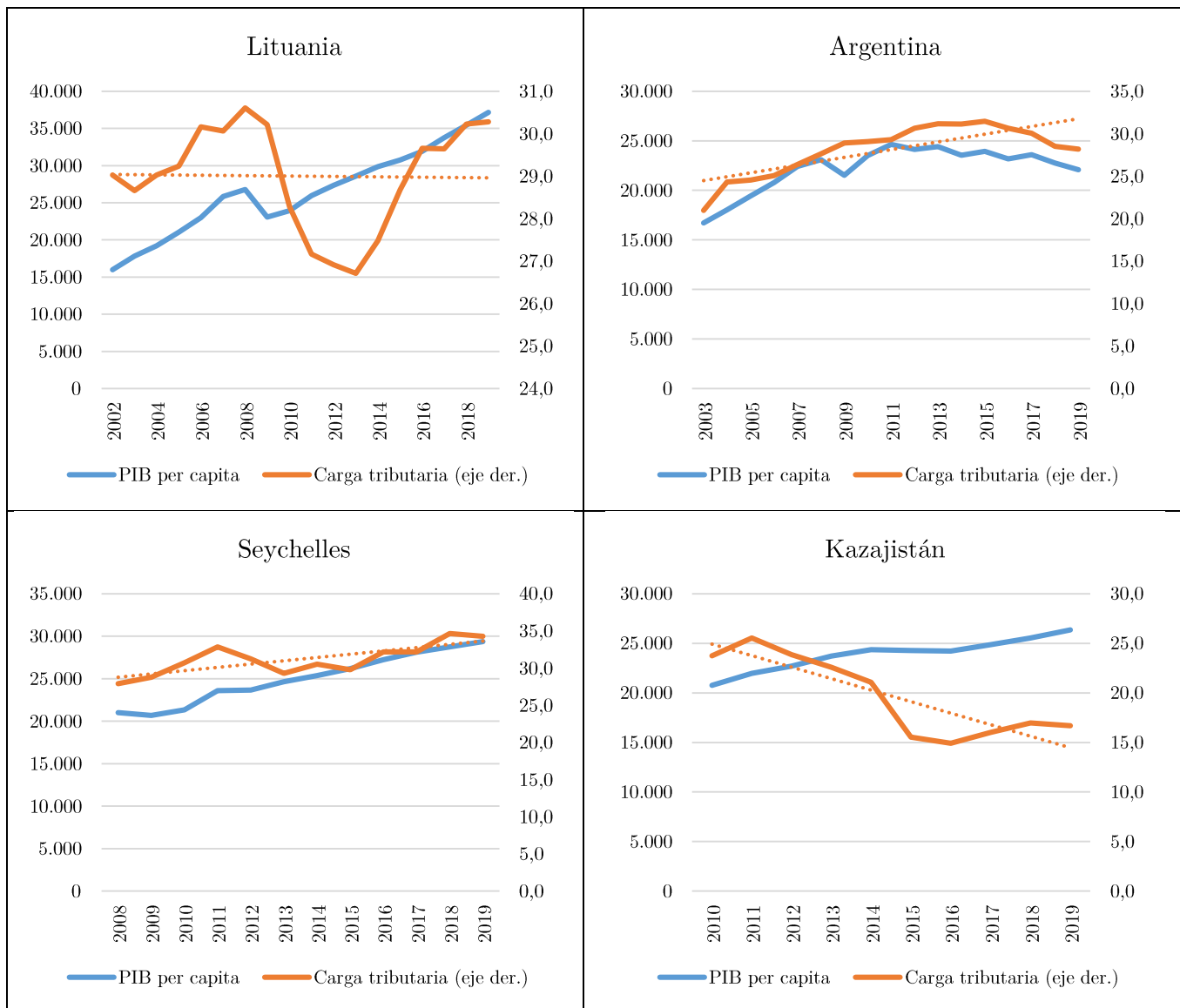
De la Figura 2 es posible rescatar que la tendencia para toda esta muestra de países es que a mayor PIB per cápita, la carga tributaria aumenta. Al comparar a Chile (los puntos rojos) con el resto, vuelven a resaltar aspectos mencionados en otras ocasiones: en niveles de carga tributaria, está en un nivel por debajo de esta selección de países. Sin embargo, la tendencia en el alza de la carga tributaria es similar a la tendencia total. Con todo, se observa alta heterogeneidad entre países a la hora de analizar en cada caso su variación de la carga tributaria ante un mayor PIB per cápita.

Para analizar con más detalle cómo evolucionó la carga tributaria caso a caso, la Figura 3 grafica el año en el que país se encontró en el percentil 68 de la distribución de ingresos mundial, y su evolución en términos de PIB per cápita y carga tributaria desde ese punto en adelante.

Figura 3: Evolución PIB per cápita y carga tributaria por país
(US\$ PPP y % del PIB)







Fuente: Banco Mundial, OCDE.

De la Figura 3, es posible destacar que no siempre un mayor PIB per cápita ha lleva a un alza en la carga tributaria. De hecho, países que disminuyen su carga tributaria como Malasia, Polonia y Panamá aumentan de percentil en la distribución de ingresos a lo largo del tiempo.

De esta muestra de países, Estonia, Polonia, Turquía, Lituania y Seychelles han aumentado su nivel de ingresos respecto al resto del mundo, es decir, han mejorado su percentil respecto al que hoy ostenta Chile, pero con comportamientos de la carga tributaria disímiles: Polonia y Lituania, han, en promedio, disminuido su carga tributaria, Estonia la ha mantenido relativamente estable, y Turquía con

Seychelles la han aumentado en promedio (aunque este último de manera más constante a lo largo de las últimas décadas).

Los países de Latinoamérica incluidos en esta muestra de países también tienen comportamientos diversos. Uruguay ha aumentado sostenidamente su carga tributaria, pero con una caída en el PIB per cápita en torno al año 2000 y con una desaceleración en lo más reciente. En el caso de Argentina, aunque la carga tributaria en promedio ha aumentado, tanto esta como su PIB per cápita han mostrado caídas durante la última década. Y en el caso de Panamá, una carga tributaria que en promedio se ha ido ajustando a la baja acompaña a sus buenas cifras de crecimiento, que lo llevan a estar con el PIB per cápita más elevado de la región.

De esta manera, al comparar con países que han estado en el mismo ranking que Chile en la distribución de ingresos en las últimas décadas, no es posible desprender que un alza en la carga tributaria sea el próximo paso natural a seguir.

V. Conclusiones

Al analizar el crecimiento del PIB per cápita para Chile en las últimas tres décadas, este ha sido positivo, pero con una desaceleración en la última década. En lo que respecta a la carga tributaria, ésta en promedio ha ido aumentando, pero se observa bastante estable en comparación a movimientos que han tenido otros países, como los seleccionados en este informe. Con todo, con esta combinación de crecimiento y carga tributaria el país se ha mantenido por bastantes años en una posición sobre la medianía de ingreso por persona en el concierto internacional.

El aumento en la carga tributaria que se propone con la Reforma, la que se verá reforzada por el 6% de cotizaciones previsionales que se destinarán a un fondo colectivo, aún nos dejará por debajo del promedio de la OCDE, y de los países OCDE cuando tenían nuestros niveles de ingreso por persona. Pero, al observar la experiencia de otros países que han compartido nuestro “ranking” de ingreso en la distribución mundial, el movimiento al alza de la carga tributaria no es *per se* una senda obligada para enfrentar el mayor gasto social que significa transitar al desarrollo. Distintos países han tomado distintas decisiones con distintos resultados.

Este análisis no busca zanjar todas las aristas que la discusión de una carga tributaria adecuada para Chile pueda conllevar. Sin embargo, considerar dimensiones adicionales de esta temática, como las propuestas en este informe, permite enriquecer el análisis y resaltar que no solo la brecha de la carga tributaria de Chile respecto a sus pares de la OECD es importante, también lo es ver que han hecho otras economías que han tenido una posición de ingresos per cápita respecto al mundo similar a la nuestra, y extraer conclusiones de los casos exitosos.

Bibliografía

Fuentes, R. y Vergara, R. (2021). *Aumento en carga tributaria y crecimiento: evidencia de países OCDE*. Centro de Estudios Públicos,

Larraín, F. y Perelló, O. (2022). *Carga Tributaria: Chile en el Contexto Latinoamericano*. CLAPES UC.

OECD. (2022). *OECD Tax Policy Reviews: Chile 2022*. OECD Tax Policy Reviews. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/0a8d9e7c-en>.

Ortiz, J. (2022). *Informe N°8: Estructura tributaria de Chile y reforma*. OCEC UDP.

Wagner, A. (1883). *Three Extracts on Public Finance*. En R. A. Musgrave and A. T. Peacock (Eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, (pp. 119-136). Londres: MacMillan

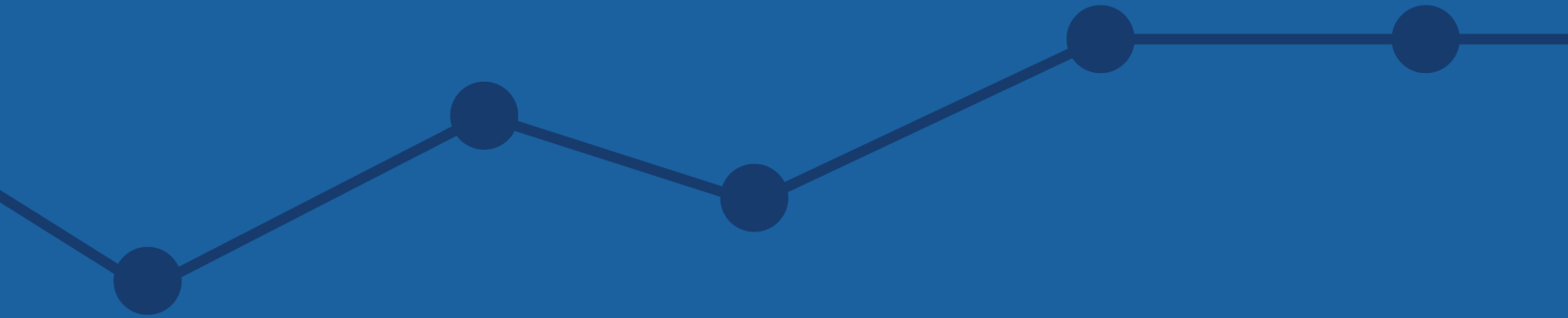
Anexo

Percentil de los países que estuvieron en el mismo percentil que Chile 2019 en la distribución de ingresos en el mundo

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	0,73	0,75	0,77	0,77	0,78	0,76	0,76	0,76	0,76	0,75	0,74	0,72	0,67	0,68	0,69
Barbados	0,72	0,71	0,70	0,71	0,70	0,69	0,68	0,67	0,67	0,67	0,67	0,66	0,65	0,65	0,64
Chile	0,61	0,61	0,65	0,67	0,67	0,69	0,70	0,69	0,69	0,68	0,68	0,69	0,68	0,68	0,68
Estonia	na	na	na	na	na	0,68	0,69	0,71	0,71	0,70	0,72	0,74	0,74	0,75	0,75
Kazajistán	0,71	0,70	0,65	0,62	0,59	0,53	0,54	0,53	0,52	0,53	0,55	0,59	0,61	0,62	0,63
Lituania	na	na	na	na	na	0,62	0,62	0,63	0,65	0,65	0,65	0,67	0,68	0,71	0,73
Malasia	0,62	0,66	0,66	0,70	0,73	0,72	0,72	0,71	0,66	0,69	0,69	0,68	0,69	0,69	0,68
Panamá	0,64	0,67	0,68	0,70	0,69	0,66	0,66	0,66	0,66	0,65	0,66	0,65	0,64	0,65	0,65
Polonia	0,67	0,63	0,63	0,65	0,66	0,66	0,68	0,66	0,67	0,69	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70
Seychelles	0,74	0,74	0,76	0,77	0,75	0,74	0,74	0,74	0,75	0,75	0,74	0,73	0,72	0,71	0,67
Turquía	0,69	0,70	0,71	0,72	0,70	0,72	0,72	0,70	0,70	0,67	0,68	0,65	0,66	0,66	0,67
Uruguay	0,65	0,66	0,69	0,69	0,72	0,68	0,69	0,69	0,69	0,68	0,66	0,63	0,61	0,60	0,60

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Argentina	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,72	0,71	0,70	0,67	0,67	0,67	0,67	0,66	0,66
Barbados	0,63	0,65	0,63	0,62	0,61	0,60	0,58	0,58	0,57	0,57	0,58	0,58	0,56	0,57	0,56
Chile	0,68	0,68	0,68	0,68	0,68	0,68	0,69	0,68	0,68	0,69	0,68	0,68	0,68	0,68	0,68
Estonia	0,75	0,75	0,76	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,76	0,77	0,77	0,78	0,78	0,78	0,78
Kazajistán	0,66	0,66	0,66	0,66	0,67	0,68	0,68	0,67	0,68	0,69	0,68	0,67	0,68	0,68	0,68
Lituania	0,73	0,73	0,74	0,74	0,72	0,71	0,74	0,74	0,75	0,75	0,76	0,77	0,78	0,79	0,80
Malasia	0,67	0,67	0,67	0,67	0,66	0,67	0,67	0,66	0,67	0,68	0,69	0,70	0,69	0,70	0,71
Panamá	0,65	0,65	0,66	0,67	0,68	0,70	0,69	0,72	0,74	0,74	0,75	0,76	0,76	0,74	0,75
Polonia	0,69	0,69	0,69	0,70	0,71	0,72	0,74	0,73	0,73	0,73	0,73	0,75	0,75	0,76	0,77
Seychelles	0,69	0,69	0,69	0,68	0,69	0,69	0,70	0,69	0,71	0,71	0,71	0,72	0,73	0,73	0,73
Turquía	0,68	0,68	0,68	0,66	0,65	0,66	0,67	0,67	0,69	0,70	0,70	0,71	0,72	0,72	0,70
Uruguay	0,62	0,61	0,61	0,63	0,64	0,65	0,66	0,65	0,65	0,66	0,66	0,66	0,66	0,67	0,67

Fuente: Banco Mundial



Observatorio del Contexto Económico