

Puntos de Referencia

EDICIÓN DIGITAL
N° 526, enero 2020

Carga tributaria en Chile: Evidencia actualizada

Adolfo Fuentes

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Rodrigo Vergara

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Resumen

Para justificar la reforma tributaria de 2014, uno de cuyos objetivos era financiar la gratuidad en la educación superior, uno de los argumentos esgrimidos fue el de que la carga tributaria de Chile era significativamente inferior al de la gran mayoría de los países de la OCDE. Para analizar esto en detalle, Rubio y Vergara (2017) estudiaron la carga tributaria en los países de la OCDE y la posición de Chile entre ellos.

Las conclusiones de dicho trabajo apuntaban a que la carga tributaria en Chile del 2014 —antes de la reforma tributaria y sin considerar seguridad social— era 4,2 puntos del PIB menor que la mediana de la OCDE cuando dichos países tenían un PIB per cápita similar al chileno actual. En vista que dicha reforma buscaba recaudar 3 puntos del PIB, el estudio mencionaba que, tras la aplicación de la reforma, Chile quedaría a una recaudación 1,2 puntos del PIB menor a la mediana de la OCDE.

Sin embargo, en la medida que ha pasado el tiempo y con los datos actuales, es posible concluir que la reforma tributaria de 2014 no logró recaudar los 3 puntos del PIB que se estimaba. Dado lo anterior, y en presencia de un escenario en donde se requiere aumentar la recaudación para financiar los gastos permanentes que involucrará la agenda social, es que consideramos útil actualizar el ejercicio de Rubio y Vergara (2017) con los últimos datos disponibles, y teniendo en cuenta que el paso del tiempo implica cambios, tanto en la carga tributaria de Chile, como en la de los países con los que nos comparamos.

Las principales conclusiones del documento es que sigue existiendo una brecha en recaudación tributaria que no fue cerrada por la reforma tributaria de 2014. Esta brecha en la actualidad es de 3,1 puntos del PIB. Es decir, la carga chilena actual es 3,1 puntos porcentuales del PIB inferior a la que tenía la mediana de los países de la OCDE cuando tenían un PIB per cápita similar al de Chile hoy. En esta cifra se incluye la recaudación esperada de la reforma que actualmente se discute en el Congreso (0,7 puntos del PIB). Por su parte, en cuanto a la recaudación tributaria por impuestos a las empresas, Chile mantiene una carga relevante, en el sentido que recauda por este concepto 2,1 puntos del PIB más que la mediana del grupo. En la recaudación por concepto de impuestos a bienes y servicios, la situación no ha cambiado, manteniéndose Chile en torno a la mediana. Por último, respecto a los impuestos a los ingresos personales, Chile se mantiene como el país de la OCDE con la menor recaudación como porcentaje del PIB.

Adolfo Fuentes. Investigador asistente del Centro de Estudios Públicos.

Rodrigo Vergara M. Investigador senior del CEP e Investigador Asociado del Centro Mossavar-Rahmani de la Escuela de Gobierno (Kennedy) de la Universidad de Harvard.

Introducción

Para justificar la reforma tributaria de 2014 uno de cuyos objetivos era financiar la gratuidad en la educación superior, uno de los argumentos esgrimidos fue el de que la carga tributaria de Chile era significativamente inferior a la de la gran mayoría de los países de la OCDE. Para analizar esto en detalle, Rubio y Vergara (2017) estudiaron la carga tributaria en los países de la OCDE y la posición de Chile entre ellos. Dicho estudio parte con varias precisiones. En primer lugar, al momento de considerar cargas tributarias de los países OCDE debe excluirse lo recaudado por seguridad social, ya que la cotización previsional chilena no está considerada en la carga tributaria en las estadísticas al respecto. En segundo lugar, debido a la denominada Ley de Wagner¹ —la elasticidad de gasto público a PIB es mayor a 1— para realizar comparaciones entre países, es necesario estudiar la carga tributaria que tenían los países cuando presentaban el mismo PIB per cápita de Chile. Por otra parte, el estudio señalado separa la carga tributaria en diferentes componentes, en particular en la recaudación por impuestos a las empresas, por impuestos a los bienes y servicios, y finalmente, por impuestos a los ingresos de las personas.

Las conclusiones de dicho trabajo apuntaban a que la carga tributaria en Chile del 2014 —antes de la reforma tributaria y sin considerar seguridad social— era 4,2 puntos del PIB menor que la mediana de la OCDE. En vista que dicha reforma buscaba recaudar 3 puntos del PIB, el estudio mencionaba que, tras la aplicación de la reforma, Chile cerraría parte importante de la brecha y quedaría con una recaudación solo 1,2 puntos del PIB menor a la mediana de la OCDE.

Adicionalmente, se destacaba que Chile recaudaba 4,2 puntos del PIB por impuestos a las empresas, lo que lo dejaba 1,7 puntos del PIB por sobre la recaudación mediana de la OCDE. Con respecto de la

recaudación por impuestos a bienes y servicios, esta se encontraba cercana a la mediana OCDE. Por su parte, la recaudación por impuestos a ingresos de las personas era 5,5 puntos del PIB inferior a la mediana de la OCDE.

De esta forma, el estudio mencionaba que efectivamente había espacio para una reforma que aumentara la carga tributaria. Por otro lado, se mencionaba que la recaudación por impuestos a los ingresos de las personas es particularmente baja, debido principalmente, al alto tramo exento existente en el país y a la lenta progresividad de las tasas de impuesto.

En la medida que ha pasado el tiempo y con los datos actuales, es posible concluir que la reforma tributaria de 2014 no logró recaudar los 3 puntos del PIB que se estimaban

Sin embargo, en la medida que ha pasado el tiempo y con los datos actuales, es posible concluir que la reforma tributaria de 2014 no logró recaudar los 3 puntos del PIB que se estimaban. Mientras en 2014 la carga tributaria de Chile, excluyendo seguridad social, era de 18,3 puntos del PIB, en 2018 dicha carga fue de 19,6 puntos, vale decir, hasta el momento la reforma tributaria estaría recaudando 1,3 puntos, o bien, algo menos que la mitad de lo que se estimó. Dado lo anterior, y en presencia de un escenario en donde se requiere aumentar la recaudación para financiar los gastos permanentes que involucrará la agenda social, es que consideramos útil actualizar el ejercicio de Rubio y Vergara (2017) con los últimos datos disponibles.

La siguiente sección presentará los datos y metodología a utilizar. La tercera sección muestra los principales resultados asociados y, por último, la cuarta sección contiene las conclusiones de este documento.

¹ Wagner (1893).

Datos y metodología

Las fuentes de datos a utilizar corresponden a la Penn World Table (PWT) en su versión 9.1 (Feenstra et al. 2015) y la base de datos de la OCDE (OCDE stats). La primera base cuenta con datos del PIB y población para 184 países para el periodo comprendido entre 1950 y 2017. El cálculo del PIB, medido en dólares de 2011 ajustados por paridad de poder de compra (PPP en inglés), se encuentra disponible a través de dos enfoques: gasto y producto. Si bien, ambas medidas debiesen ser teóricamente idénticas, en la práctica reportan resultados distintos. Para este ejercicio utilizaremos los datos de producto, ya que los datos son similares a los reportados por el Fondo Monetario Internacional. Así, esta base de datos permite obtener los años en que los distintos países de la OCDE alcanzaron el PIB per cápita (PPP) que Chile presentaba en 2017.²

Por su parte, la segunda base de datos contiene información comparable de países de la OCDE para el periodo comprendido entre 1955 y 2018, y en particular, de recaudación de impuestos para diversas

Es decir, la carga chilena actual es 2,5 puntos porcentuales del PIB inferior a la que tenía la mediana de los países de la OCDE cuando tenían un PIB per cápita similar al de Chile hoy

categorías. Entre estas se encuentran la recaudación total, como también las recaudaciones por conceptos de impuestos a las empresas, a bienes y servicios, y a los ingresos de las personas. De esta forma, en

² Para más detalles ver Fuentes y Vergara (2019).

esta base de datos podemos encontrar los distintos niveles de recaudación tributaria de los países para los años que nos entregue el ejercicio realizado con la PWT.³ Finalmente, es importante mencionar que, dado que se cuenta con datos de Chile hasta 2018, se utilizará ese año para nuestro país.

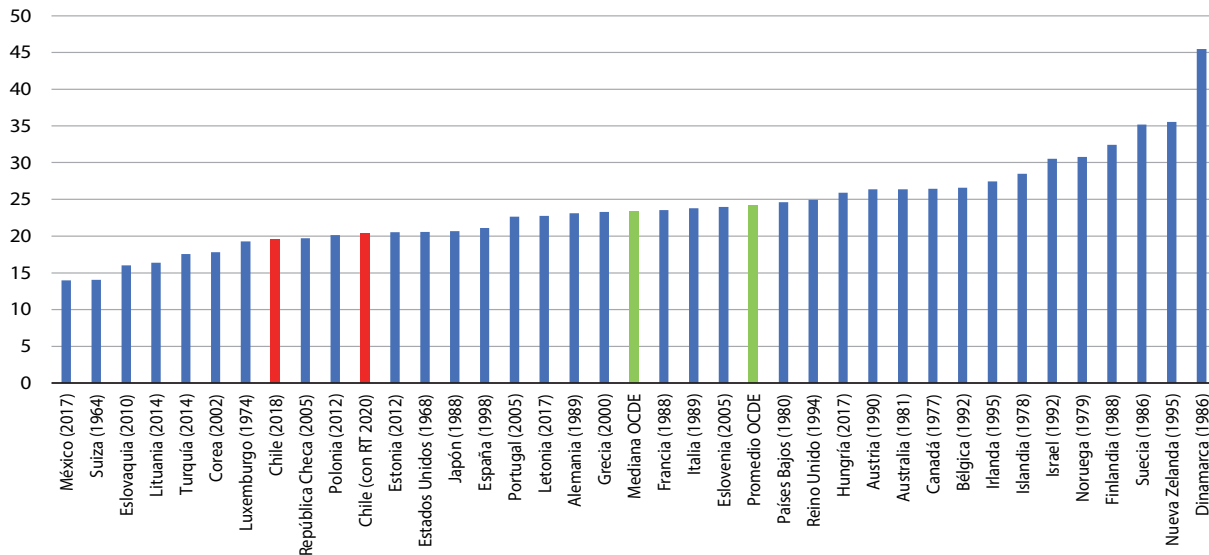
Adicionalmente, es importante tener en cuenta que la OCDE considera como carga tributaria por concepto de contribuciones de seguridad social aquellos pagos obligatorios al gobierno que confieren derechos a beneficios futuros. Estos beneficios pueden ser seguros de desempleo, seguros de enfermedades, pagos de pensiones, subsidios familiares, reembolsos por pagos en servicios médicos, entre otros. Dichos tributos pueden ser pagados directamente por el trabajador o por los empleadores, y son pagados al gobierno central o las instituciones públicas que proveen dichos servicios. En el caso de Chile estos descuentos no son considerados impuestos para efecto de las estadísticas, por lo que quedan fuera del cálculo. De esta forma, solo consideramos para este estudio la recaudación tributaria excluyendo la seguridad social.

Resultados

El Gráfico 1 muestra la recaudación tributaria —sin considerar seguridad social— como proporción del PIB para los distintos países de la OCDE cuando alcanzaron el ingreso per cápita de Chile. Como se puede observar, Chile se encuentra en la parte inferior del gráfico, con una recaudación de 19,6 puntos del PIB, compartiendo lugar con Luxemburgo y República Checa. Mientras tanto, la OCDE presenta una mediana de 23,4 puntos del PIB. Esto quiere decir, que la recaudación tributaria en Chile, sin considerar seguridad social, presenta una diferencia de 3,8 puntos del PIB con la mediana de los países OCDE cuando tenían un PIB per cápita similar al chileno

³ Para mayores especificaciones ver Rubio y Vergara (2017).

GRÁFICO 1: Recaudación tributaria como porcentaje del PIB (Sin seguridad social)



NOTAS

- Hungría y México no han alcanzado el PIB per Cápita de Chile, por lo que para este y los demás gráficos se considera el último dato que presentan, esto es, año 2017 o 2018.
- los países con * no cuentan con datos para el año en que alcanzaron el PIB per cápita de Chile, por lo que se considera el año más cercano disponible.

FUENTE: elaboración propia en base a datos OCDE.

actual. Lo anterior implica que hemos acortado la brecha en cerca de 0,5 puntos del PIB, frente a la situación en 2014.

En la actualidad en Chile se discute un proyecto de ley que subirá la carga tributaria en 0,7 por ciento del PIB⁴. Con ello podemos decir que la brecha con la mediana de los países de la OCDE se acortará a 3,1 puntos del PIB. En el gráfico esto se presenta en la columna “Chile con RT 2020”.

Estructura de la carga tributaria

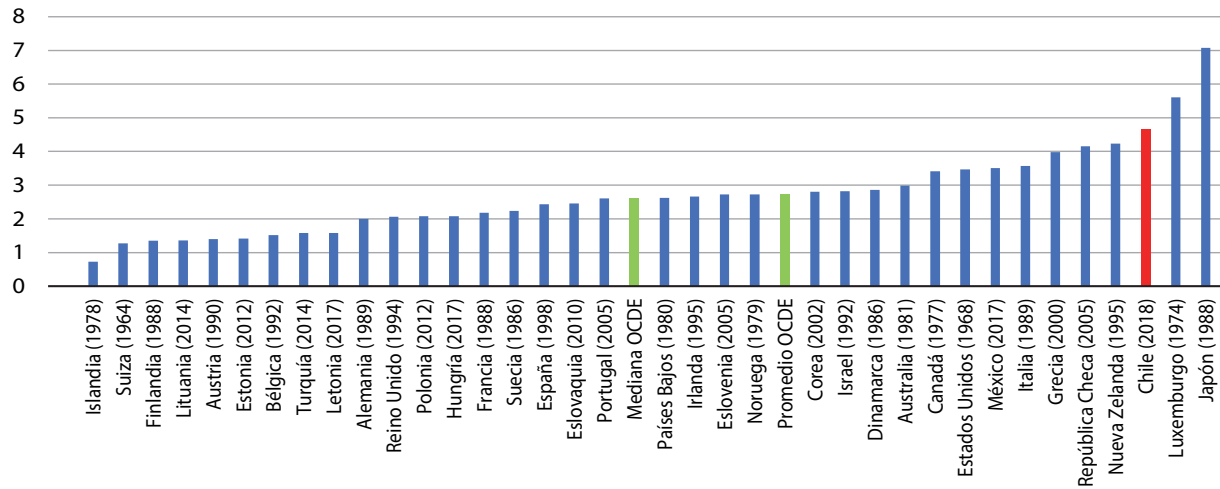
El Gráfico 2 presenta la recaudación por impuestos a las empresas. Como se puede observar, Chile

⁴ Esto se obtiene de una recaudación adicional de US\$ 2.200 millones. Este dato es obtenido del “Informe Financiero de las indicaciones al Proyecto de Ley que Moderniza la Legislación Tributaria”, elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y enviado al Senado el 18 de diciembre de 2019.

recauda 4,7 del PIB por concepto de impuestos a las empresas, lo que nos ubica en la parte alta de la distribución, junto a Luxemburgo y a Nueva Zelanda. Adicionalmente, la brecha con la mediana de la OCDE ha aumentado. Mientras, en 2014 teníamos una brecha de 1,7 puntos del PIB, en la actualidad presentamos una brecha de 2,1 puntos del PIB.

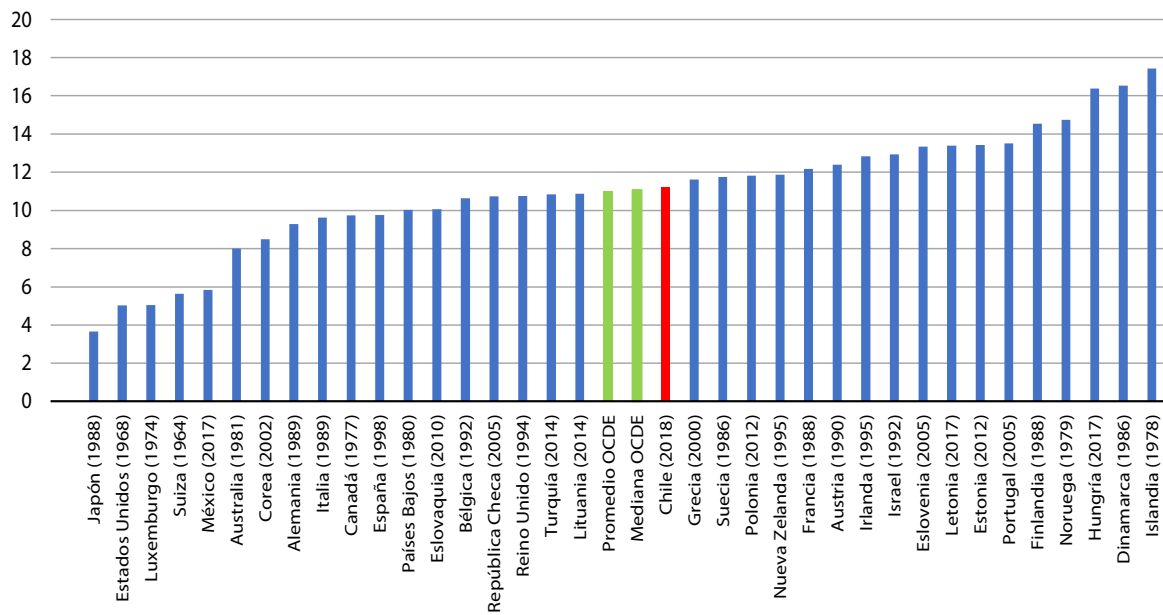
Respecto a la recaudación por concepto de impuestos a bienes y servicios, presentado en el Gráfico 3, se puede observar que Chile se mantiene en torno a la mediana de la OCDE, ya que está a solo 0,2 puntos del PIB sobre esta. La serie presenta un cambio de 0,5 puntos del PIB frente a lo hallado con los datos de 2014, ya que anteriormente nos encontrábamos a una distancia de 0,3 puntos del PIB bajo la mediana de la OCDE.

GRÁFICO 2: Recaudación tributaria por impuestos a las empresas



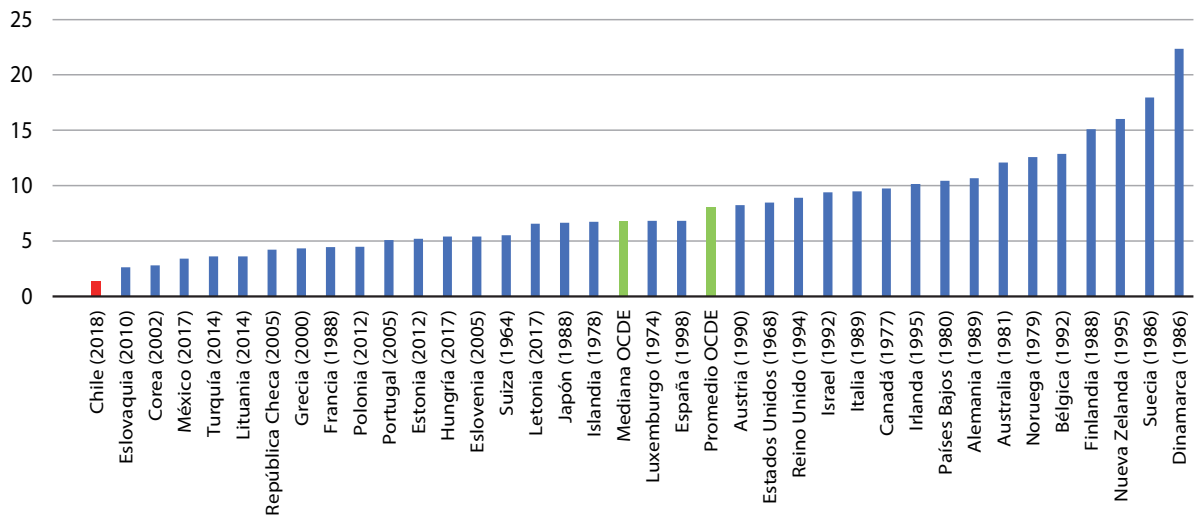
FUENTE: elaboración propia en base a datos OCDE.

GRÁFICO 3: Recaudación tributaria por impuestos a bienes y servicios



FUENTE: elaboración propia en base a datos OCDE.

GRÁFICO 4: Recaudación tributaria por impuestos a las personas



FUENTE: elaboración propia en base a datos OCDE.

Por último, el Gráfico 4 presenta la recaudación por concepto de impuestos a las personas. Como se puede observar, Chile mantiene su posición en la parte baja del gráfico, con una recaudación de solo 1,4 puntos del PIB, siendo el país de la OCDE que recauda el menor porcentaje del PIB por este concepto. Por su parte, la mediana de la OCDE se ubica en 6,8 puntos del PIB, lo que nos deja con una brecha de 5,4 puntos, la cual es 0,1 punto menor que la encontrada con los datos de 2014.

Se mantiene la conclusión básica que la carga de las empresas es elevada en relación a los países OCDE cuando tenían un PIB per cápita similar al de Chile en la actualidad, la de los bienes y servicios cercanos a la media de dichos países y la de las personas baja.⁵

Conclusiones

El objetivo de este trabajo es actualizar el documento de Rubio y Vergara (2017), de forma de entender

⁵ Con la reforma que se está discutiendo en el Congreso, el impuesto a las empresas y a los bienes y servicios aumentará en aproximadamente 0,3 puntos porcentuales del PIB cada uno, y el impuesto a las personas en algo menos que 0,1 puntos porcentuales del PIB.

qué aspectos han cambiado producto de la reforma tributaria de 2014, y con ello, dar información relevante para la discusión que se avecina sobre cómo financiar el aumento de gasto que involucrará la implementación de la agenda social.

Las principales conclusiones del documento es que sigue existiendo una brecha en recaudación tributaria que no fue cerrada por la reforma tributaria de 2014. Esta brecha es cercana a 3,1 puntos del PIB.

Por su parte, al respecto de la recaudación tributaria por concepto de impuestos a las empresas, Chile mantiene una carga relevante, en el sentido que recauda por este concepto 2,1 puntos del PIB más que la mediana del grupo. Con respecto de la recaudación por concepto de impuestos a bienes y servicios, la situación no ha cambiado, manteniéndose Chile en torno a la mediana. Por último, respecto a los ingresos personales, Chile se mantiene como el país de la OCDE con la menor recaudación como porcentaje del PIB por este aspecto, sin alteraciones relevantes de la brecha en este aspecto.

Referencias

Dirección de Presupuestos 2017. Ley de Presupuestos del Sector Público 2018. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.

Feenstra, R., R. Inklaar y M. Timmer. 2015. "The next generation of the Penn World Table". *The American Economic Review* 105(10): 3150-3182.

Fuentes, A. y R. Vergara 2019. "Un aporte a la discusión del crecimiento de largo plazo en Chile". *Puntos de Referencia* 519. Centro de Estudios Públicos.

Rubio, E. y R. Vergara 2017. "Carga y estructura tributaria en Chile: Comparación con países OCDE". *Puntos de Referencia* 451. Centro de Estudios Públicos.

Wagner, A. 1893. *Grundlegung Del politischen Okonomie*. 3ª edición. Leipzig. **PdR**