



Carga tributaria:
Elementos a tener en cuenta
de cara a una eventual nueva
reforma tributaria

SOLEDAD HORMAZÁBAL
OCTUBRE 2022

Carga tributaria: elementos a tener en cuenta de cara a una eventual nueva reforma tributaria

De cara a una nueva reforma tributaria es fundamental contar con diagnósticos correctos. Existe cierta controversia relativa a cuál es la brecha de la carga tributaria —que corresponde a los ingresos recaudados por el Estado a través de impuestos como porcentaje del PIB— de Chile respecto a los países de la OCDE. En este documento se estima la carga tributaria de nuestro país y se la compara con los países de la OCDE, controlando por nivel de ingresos y por la estructura demográfica, ya que ambas variables inciden en el nivel de impuestos que se recaudan. **La brecha en la carga tributaria —sin considerar seguridad social— con los países de la OCDE sería del orden de 3,0 puntos respecto al promedio y 1,6 puntos respecto a la mediana cuando estos países tenían el mismo nivel de PIB per cápita que Chile tiene en la actualidad.**

La Carga Tributaria en Chile

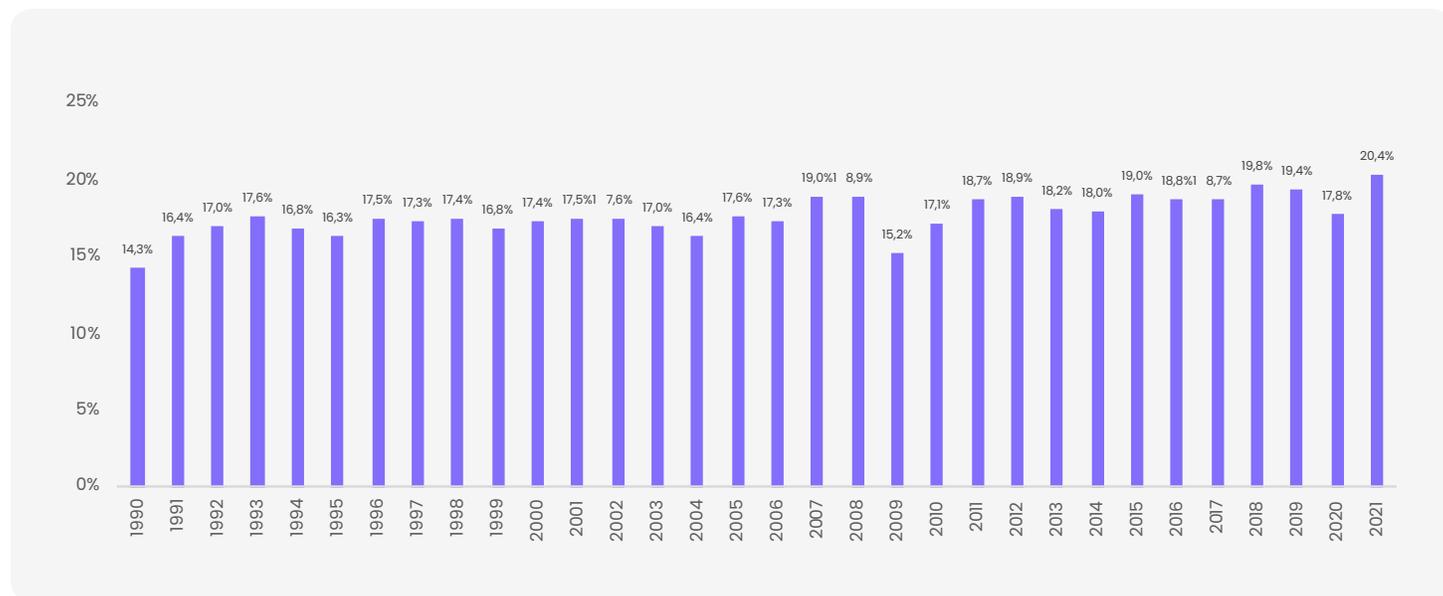
El año 2021 Chile recaudó 20,4% del PIB en impuestos¹, experimentando un aumento de 2,6 puntos porcentuales respecto al año 2020. La recaudación de sólo 17,8% del PIB en impuestos en 2020 fue anormal y se explica por la crisis ocasionada por el Covid que redujo la recaudación por la menor actividad y la implementación por parte del Gobierno de medidas de reversión automática (rebajas transitorias de impuestos) para impulsar la economía y dar alivio a familias y empresas.

Respecto a la recaudación tributaria del año 2021, se debe considerar que la reversión de las medidas para hacer frente a la pandemia im-

plementadas en 2020 significaron ingresos tributarios extraordinarios en 2021 por 0,1 puntos del PIB². Por lo tanto, se podría considerar que los ingresos tributarios en 2021 alcanzaron 20,3% del PIB descontando este componente extraordinario.

El año 2018 y 2019 la carga tributaria alcanzó 19,8% y 19,4% del PIB respectivamente, estos años son un mejor punto de comparación puesto que son previos a la crisis Covid. Por lo tanto, el año 2021 la recaudación habría aumentado entre 0,5% y 1,0% del PIB. Este aumento es levemente superior a las estimaciones de aumento de recaudación de la reforma tributaria de 2019 (modernización tributaria)³.

Gráfico 1. Recaudación Tributaria efectiva como porcentaje del PIB. Chile 1990 a 2020.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Chile.

1. Ingresos tributarios netos y PIB en base de datos del Banco Central de Chile.

2. En el Informe de Finanzas Públicas del Cuarto Trimestre de 2021 la Dirección de Presupuestos (Dipres) estima mayores ingresos tributarios en 2021 por \$280.605 millones, equivalentes al 0,1% del PIB. Las medidas tributarias son: postergación PPM (+0,7% del PIB), postergación IVA (+0,1% del PIB), devolución retenciones independientes (0,0% del PIB), reducción de IDPC y PPM del Régimen Pro-Pyme General (-0,3% del PIB), devolución de remanentes de crédito fiscal IVA a Pymes (-0,1% del PIB), depreciación 100% instantánea (-0,3% del PIB), postergación entrada en vigencia de la boleta electrónica (0,0% del PIB), reducción de tasa de timbre y estampillas para créditos FOGAPE (0,0% del PIB), disminución transitoria tasa de interés penal (0,0% del PIB), postergación IVA (0,0% del PIB).

3. Informe Financiero. Indicaciones al Proyecto de Ley que Moderniza la Legislación Tributaria (Boletín N° 12.043-05).

Comparación de la Carga Tributaria con la OCDE

Una forma de determinar si la carga tributaria en Chile es alta, baja o adecuada es comparar con la carga tributaria de otros países. La OCDE es un organismo de cooperación internacional compuesto actualmente por 38 estados, la mayoría son países desarrollados de altos ingresos.

En general los países pertenecientes a la OCDE reportan la carga tributaria incluyendo las cotizaciones para la seguridad social, Chile es de los países que no las incluyen. Por lo tanto, para comparar la carga tributaria de Chile con los países de la OCDE descontamos las contribuciones a la seguridad social en los países que si la incluyen. Al respecto, es importante señalar que las características demográficas de los países hacen que la presión sobre la seguridad social sea distinta: más baja en un país relativamente joven como Chile y más alta en países más envejecidos como la mayoría de los países OCDE. Mientras la tasa de dependencia de vejez —que corresponde a la población de adultos mayores como proporción de la población en edad de trabajar— de Chile es de 20,9%, mientras que el promedio de los países OCDE es de 31,6%, en consecuencia, la presión sobre los sistemas de seguridad social en salud y pensiones es más alta en países más envejecidos. Esto reafirma la necesidad de excluir las cotizaciones a la seguridad social de la carga tributaria en para poder hacer una correcta comparación con Chile.

La carga tributaria promedio en los países de la OCDE en 2019 (último año disponible) fue 24,487

descontando las cotizaciones a la seguridad social. Al año 2021 y descontando el efecto de las medidas COVID, la recaudación tributaria de Chile sin considerar seguridad social presenta una diferencia de 4,187 puntos del PIB con el promedio de los países de la OCDE en 2019.

El análisis anterior está incompleto por cuanto se deben considerar las diferencias de ingreso entre Chile y los países de la OCDE, ya que los países tienden a aumentar su carga tributaria al alcanzar mayores niveles de ingreso y Chile es uno de los países con menor ingreso per cápita entre los países de la OCDE. Por lo tanto, compararemos la carga tributaria de Chile con los países de la OCDE cuando estos países tenían un nivel de PIB per cápita equivalente al que Chile tiene actualmente.

En 1984 el PIB per cápita promedio en paridad del poder de compra (ppp) de los países de la OCDE era similar al de Chile en 2021 (USD 23.800 y USD 23.556,7 respectivamente)⁴. La recaudación tributaria promedio de los países de la OCDE en 1984 —sin considerar seguridad social— fue 23,996 puntos del PIB, por lo tanto, la brecha de recaudación con la OCDE cuando el promedio de su PIB per cápita ppp era similar al chileno en la actualidad alcanza a 3,696 puntos del PIB.

Para complementar este análisis, se identifica en qué año cada país miembro de la OCDE tenía un PIB per cápita similar al chileno actual⁵, el promedio de la carga tributaria —sin considerar se-

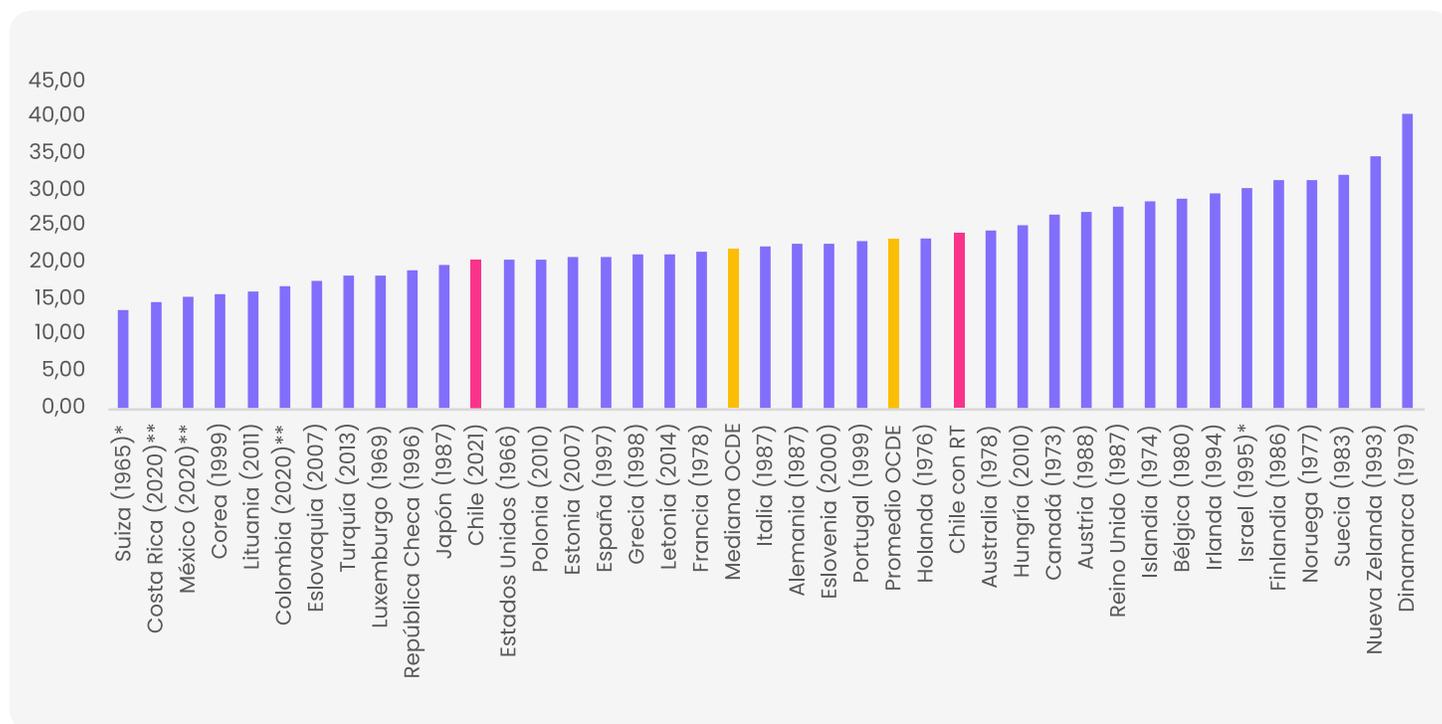
4. Datos de la OCDE, precios constantes en PPP de 2015. Para Chile se estima el dato de 2021 puesto que el último dato disponible es el de 2020 (USD 21.299), se consideró la tasa de crecimiento del PIB de 2021 y la tasa de crecimiento de la población en base a estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas, INE.

5. Se utilizan datos de Penn World Table para identificar en qué año los países de la OCDE tenían un PIB per cápita similar al que Chile tiene en la actualidad. El último dato disponible en el PWT 10.0 es del año 2019, por lo que se estima el dato para Chile de 2021 considerando la tasa de crecimiento del PIB y la tasa de crecimiento de la población en base a las estimaciones del INE.

guridad social— que se obtiene es 23,35% del PIB y la mediana alcanza 21,91% del PIB. Ambas metodologías de comparación obtienen resultados consistentes. **La brecha de la carga tributaria entre Chile y la OCDE cuando los países tenían un PIB per cápita similar al que Chile tiene actualmente es de 3,05 puntos del PIB respecto al promedio y de 1,61 puntos del PIB respecto a la**

mediana. El siguiente gráfico muestra la carga tributaria —sin seguridad social— de los países de la OCDE cuando tenían un PIB per cápita ppp similar al PIB per cápita ppp de Chile en 2021 y como aumentaría para Chile con la reforma tributaria que está impulsando el Gobierno que pretende recaudar 3,6 puntos del PIB adicionales en régimen.

Gráfico 2. Recaudación Tributaria como porcentaje del PIB (sin seguridad social). Comparación países OCDE cuando tenían el mismo nivel de PIB per cápita ppp que Chile en la actualidad.



* Suiza tenía el ingreso per cápita que Chile tiene hoy el año 1960, sin embargo, se usó el primer dato disponible de carga tributaria que corresponde a 1965. Israel tenía el ingreso per cápita que Chile tiene en la actualidad el año 1990, pero se utilizó el primer dato de carga tributaria disponible que corresponde a 1995. ** Colombia, Costa Rica y México aún no alcanzan el nivel de PIB per cápita de Chile, como por lo que se utiliza el último dato disponible que corresponde a 2020. Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE y PWT 10.0.

Al incluir las cotizaciones a la seguridad social, la carga tributaria en Chile sube en 6,25 puntos del PIB⁶ con lo que la carga tributaria llegaría a 26,65% del PIB en 2021. Si se concretara el aumento de cotizaciones para pensiones de 6% de los

ingresos imposables, la carga tributaria llegaría a 28,35% del PIB que se compara con 34,8%⁷ del PIB promedio de la OCDE considerando seguridad social e incluyendo las cotizaciones obligatorias para seguridad social a sistemas privados.

6. Incluyendo las cotizaciones para pensiones, salud y seguro de cesantía.

7. OCDE 2022.

Como ya se señaló, las diferencias demográficas inciden en la carga tributaria y particularmente en las cotizaciones a la seguridad social, ya que países más envejecidos –como es la tónica de los países de la OCDE– enfrentan mayores gastos asociados a sostener a la población adulto mayor dependiente. Por lo

tanto, para evaluar correctamente la brecha entre Chile y la OCDE incluyendo cotizaciones a la seguridad social, se debe corregir por las diferencias en la estructura poblacional. Para esto, se realiza una regresión simple donde la carga tributaria depende de la tasa de dependencia de vejez:

$$\text{Carga tributaria}_i = a + \beta * \text{Tasa de dependencia de vejez}_i + \varepsilon_i$$

Tabla 1. Resultados Modelo

Constante	13,77*
Tasa de Dependencia de Vejez	0,66*
R2	0,4642
Nº observaciones	39

* Significancia al 1%.

Fuente: Elaboración propia.

Utilizando este modelo, la carga tributaria chilena con contribuciones a la seguridad social debiera ser 26,574% del PIB y la carga tributaria efectiva es 26,65%, por lo tanto, la carga tributaria actual es adecuada para la estructura demográfica de la población chilena en relación con la OCDE. Elevando la tasa de cotización en 6 puntos del ingreso imponible, la carga tributaria chilena con seguridad social quedará 1,78 puntos del PIB por sobre el promedio OCDE corrigiendo por la estructura poblacional de la población.

Otros autores encuentran brechas similares de carga tributaria –descontando seguridad social– entre Chile y la OCDE a las encontradas en el presente estudio. Larraín y Perelló 2021 encuentran que la brecha de carga tributaria sería de 4,7% del PIB sin ajustar por nivel de ingreso

que se reduce a 3,2% del PIB comparando con los países de la OCDE cuando estos tenían un nivel de ingreso equivalente, luego corrigiendo por ingreso per cápita y por la estructura poblacional la brecha tributaria llegaría a entre 0,9% y 2,0% del PIB (media de 1,3% del PIB). Vergara y Fuentes 2020 encuentran que la brecha tributaria entre Chile y la OCDE cuando tenían un PIB per cápita similar al de Chile hoy es de 3,8 puntos del PIB respecto a la mediana de la OCDE y de 3,1 puntos del PIB respecto a la mediana considerando el aumento de recaudación debido a la reforma tributaria de 2019.

El Ministerio de Hacienda ha estimado que la brecha de la carga tributaria entre Chile y la OCDE es de 7,7 puntos del PIB agregando las cotizaciones obligatorias a la seguridad social y sin corregir por nivel de ingresos. Por su par-

te, la OCDE 2022, en un estudio encargado por el Ministerio de Hacienda, señala que la brecha de carga tributaria entre Chile y el promedio de la OCDE es de 4,7 puntos del PIB y de 7,9 puntos del PIB incluyendo las contribuciones a seguridad social, sin embargo, no corrigen por nivel de

ingreso. Como se ha señalado, consideramos que incluir las cotizaciones a la seguridad social para comparar la carga tributaria entre países con distinta estructura demográfica es un error, y no considerar el nivel de ingresos al efectuar la comparación resulta en un análisis incompleto.

Tabla 2. Estimaciones Brecha Carga Tributaria entre Chile y la OCDE, puntos del PIB

	HORIZONTAL 2022	LARRAÍN Y PERELLÓ 2021	VERGARA Y FUENTES 2020*	MINISTERIO DE HACIENDA	OCDE 2022
Brecha sin seguridad social	4,2	4,7			4,7
Brecha sin seguridad social a igual nivel de ingresos	3,0	1,3	3,1		
Brecha con seguridad social	8,15			7,7	7,9
Brecha con seguridad social ajustando por estructura demográfica	-0,08				

* Brecha estimada respecto a la mediana de los países de la OCDE.
Fuente: Elaboración propia.

Proyección de la Carga Tributaria 2022

Existe cierta información respecto de la recaudación en 2022, el Informe de Finanzas Públicas del segundo trimestre de 2022 proyecta que los ingresos tributarios netos llegarían a \$52.635.167 millones equivalentes a 19,9% del PIB estimado. A este monto se le agregarían 0,92% del PIB de menor recaudación en 2022 debido a medidas tributarias implementadas en el contexto de la pandemia⁸. Con lo que la recaudación tributaria alcanzaría 20,82% del PIB estimado en 2022 sin esta menor recaudación transitoria.

El Servicio de Impuestos Internos reportó que en 2022 los ingresos tributarios por concepto de impuesto a la renta se incrementaron 72% real, superando los USD 20.600 millones. Este resultado se explica principalmente por un crecimiento de US\$6.351 millones en el Impuesto de Primera Categoría. Parte de este aumento es de carácter transitorio: aquel explicado por el fuerte aumento de la actividad económica y del precio del cobre en 2021 (los ingresos del impuesto a la renta 2022 reflejan los ingresos percibidos por personas y empresas en 2021) por ejemplo, el impuesto pagado por las 10 grandes mineras privadas creció 125,9% lo que llevó a una mayor recaudación de USD 1.851 millones. Otro factor transitorio, pero que tuvo un impacto marginal, fue la tributación del segundo retiro de fondos previsionales, la mayor parte del segundo retiro tributó en 2022 lo que explicó una mayor recaudación por USD 130 millones.

Los ingresos fiscales cíclicamente ajustados precisamente buscan mostrar el nivel de ingre-

sos que habría tenido el Estado sin los factores cíclicos (aumento extraordinario de la actividad económica y del precio del cobre), es decir si la economía hubiera crecido según su tendencia de largo plazo y el cobre alcanzara su precio de referencia. Es interesante constatar que de acuerdo al Informe de Finanzas Públicas del segundo trimestre de 2022 los ingresos cíclicamente ajustados se incrementaron en 13,9%, parte de este incremento se explica por el aumento de 16,3% de la proyección de recaudación que llegaría a USD 51.534.574 millones. Es decir, existe una parte de la mayor recaudación de 2022 que no se asocia al ciclo económico. Al respecto, no todo incremento de la recaudación que no se asocia al ciclo es de carácter permanente, por ejemplo, el mayor ingreso por la tributación del segundo retiro es de carácter transitorio.

En definitiva, descontando el factor cíclico, el mayor ingreso por el segundo retiro y agregando los menores ingresos por medidas tributarias transitorias, la carga tributaria en 2022 debería estar en torno a 20,4% del PIB, en línea con la registrada en 2021. Por lo tanto, **el aumento de recaudación dado por la reforma tributaria de 2019 habría llevado la carga tributaria a 20,3% - 20,4% del PIB, con lo que la brecha en la carga tributaria —sin considerar seguridad social— con los países de la OCDE sería del orden de 3,0 puntos respecto al promedio y 1,6 puntos respecto a la mediana cuando estos países tenían el mismo nivel de PIB per cápita que Chile tiene en la actualidad.**

8. En el Informe de Finanzas Públicas del Segundo Trimestre de 2022 la Dipres estima menores ingresos tributarios en 2022 por \$2.449.824 millones, equivalentes al 0,92% del PIB estimado. Las medidas tributarias son: crédito tributario a contratación de nuevos trabajadores dependientes (-0,35% del PIB), reducción de IDPC y PPM del Régimen Pro-Pyme General (-0,35% del PIB), devolución de remanentes de crédito fiscal IVA a Pymes (+0,1% del PIB), depreciación 100% instantánea (-0,32% del PIB), postergación entrada en vigencia de la boleta electrónica (-0,01% del PIB), postergación IVA (+0,01% del PIB).

Referencias

- Informe Financiero. Indicaciones al Proyecto de Ley que Moderniza la Legislación Tributaria (Boletín N° 12.043-05).
- Larraín y Perelló, 2021. Carga Tributaria: ¿Qué tan amplia es la brecha entre Chile y la OCDE? Documento de Trabajo N° 93, Clapes UC.
- OECD Tax Policy Reviews: Chile 2022, OECD 2022
- Vergara y Fuentes, 2020. Carga Tributaria en Chile, evidencia actualizada. Puntos de Referencia N° 526, Cep Chile.

www.horizontalchile.cl
horizontal@horizontalchile.cl

 [horizontalchile](#)  [horizontalchile](#)  [horizontal_chile](#)  [Horizontal Chile](#)

10 años
HORIZONTAL