



# Debate sobre impuestos ¿Cómo está Chile en relación con la OCDE?

## I. Introducción.

Durante algunos meses se han señalado múltiples juicios, opiniones, análisis y propuestas en relación con una posible reforma tributaria. Como es obvio, y dado lo esencial que resulta el tema para los partidos de la Alianza, las discrepancias no se han hecho esperar.

Para algunos, subir la carga tributaria es ir en dirección contraria a lo que lo que siempre ha pensado el sector, que ve en la rebaja de la misma una de las claves de la reactivación económica y crecimiento del país. Sostienen que la idea de que es necesario que las empresas y, en general, los que ganan más deban contribuir en mayor medida a engrosar las arcas fiscales es falsa, pues al final, son las propias personas las que financian esas alzas, ya que las empresas trasladan los mayores costos de la tributación al precio final de los productos y servicios. También se afirma, que nunca estuvo en el programa de gobierno la idea de hacer una reforma tributaria y que, al contrario, si algo esperaba el

### RESUMEN EJECUTIVO

A raíz de las recientes propuestas sobre la conveniencia de realizar una reforma tributaria en nuestro país, la Fundación Jaime Guzmán ha analizado la carga tributaria chilena, en comparación con los países que integran la OCDE. El objetivo es determinar cuál era el nivel de carga tributaria que tenían esos países cuando presentaban niveles de PIB per cápita similares a los que Chile posee actualmente (aproximadamente US\$ 15.000) y qué hicieron estos países en materia tributaria a partir de este antecedente.

país de un gobierno con las ideas de la alianza eran políticas de reducción de impuestos –sobre todo los personales– para dar más libertad a la gente sobre cómo gastar sus ingresos.

Para los sostenedores de la iniciativa, en cambio, es una medida necesaria, considerando el alto nivel de gasto que requiere, tanto la reconstrucción, como las medidas tendientes a la mejora de la educación en Chile. Un alza de impuestos es una fuerte señal para la igualdad social, tema en el que los partidos de gobierno siempre han sido fuertemente cuestionados por la ciudadanía en general y la Concertación, en especial.

Desde enero del año 2010 Chile es el miembro número 31 de la OCDE y el primero de América del Sur en ingresar a esta organización. En ese momento, la aceptación de Chile a formar parte de la OCDE como país miembro representó un reconocimiento internacional a dos décadas de consolidación del sistema democrático y de sus políticas económicas. Para la OCDE, la adhesión de Chile representó un momento histórico en su misión por construir una economía más fuerte, más limpia y más justa. La Presidenta Bachelet señaló en su momento que “Chile deja atrás el subdesarrollo y se encamina a paso firme para convertirse en una nación desarrollada en unos años más. Pero la incorporación a la OCDE es mucho más que un reconocimiento, es por sobre todas las cosas, el inicio de un nuevo camino cargado de futuro, que nos abre nuevas y grandes oportunidades para avanzar con mayor rapidez hacia ese anhelado desarrollo”.

En virtud de lo anterior, cada vez que en nuestro país se discute una política pública social o económica relevante, es requisito obligado situar al país en el contexto de los países que componen la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. El presente trabajo tiene como objetivo analizar la carga tributaria chilena, en comparación con los países de la OCDE.

## II. Estudio sobre la trayectoria tributaria de los países OCDE

Parece razonable a la hora de querer establecer un nivel de gasto público adecuado para Chile, observar la trayectoria que han seguido en esta materia países que han destacado por sus logros en términos de desarrollo y a los cuáles nuestro país busca asimilarse.

Bajo esta perspectiva la Fundación Jaime Guzmán ha realizado un análisis de cómo han ido evolucionando los niveles de carga tributaria de los países pertenecientes a la OCDE. El objetivo es, por un lado, determinar cuál era el nivel de carga tributaria que tenían estos países cuando presentaban niveles de PIB per cápita similares a los que posee Chile actualmente (aproximadamente US\$ 15.000), y por otro, examinar qué hicieron estos países en materia tributaria a partir de este punto.

Para simplificar el análisis se agrupó a los países estudiados en 4 grupos de acuerdo al nivel de ingreso per cápita que presentaban el año 2008<sup>1</sup>. Además a cada uno de estos grupos se le asignó un color,

---

1. La información proviene de la base de datos online que presenta la OCDE en su página web. Se utilizó el dato correspondiente al año 2008 porque la información para los años posteriores es bastante incompleta.

de manera que fuesen fácilmente identificables en los gráficos. El resultado de la clasificación son 4 grupos de países, donde Chile se ubica entre los de menores ingresos per cápita, (PIB PC < US\$ 25.000) sobrepasando sólo a México y Turquía.

Tabla 2-A: Clasificación países OCDE según Ingreso Per Cápita 2008<sup>2</sup>

	Países	PIB pc 2008
PIB 2008 > \$US 41.000	Luxembourg	81.992
	Norway	54.196
	United States	47.974
	Ireland	43.704
	Netherlands	42.562
	Switzerland	42.258
	\$US 41.000 > PIB 2008 > \$US 35.000	Iceland
Australia		40.436
Austria		40.396
Canada		40.142
Sweden		38.297
Denmark		38.112
United Kingdom		37.813
Germany		37.768
Finland		37.598
Belgium		37.515
\$US 35.000 > PIB 2008 > \$US 25.000	Japan	34.960
	France	33.920
	Spain	31.617
	Italy	31.452
	Slovenia	30.389
	Greece	29.157
	Israel	28.503
	Korea	28.491
	New Zealand	28.383
	Czech Republic	27.185
PIB 2008 < \$US 25.000	Portugal	24.522
	Slovak Republic	22.818
	Estonia	21.146
	Hungary	19.988
	Poland	18.378
	Chile	14.984
	Mexico	14.945
	Turkey	13.821

Una consideración metodológica importante es la distinción entre carga tributaria total y carga tributaria sin considerar las contribuciones por concepto de seguridad social (SS). La distinción es importante porque, según la definición utilizada por la OCDE solo son considerados impuestos aquellos pagos obligatorios realizados al gobierno central que no dan derecho a beneficio alguno. Sin embargo, a pesar de que en la mayoría de los países la recepción de beneficios por concepto de seguridad social está atada a la realización de ciertos pagos, la OCDE considera estos pagos como impuestos, siempre que sean obligatorios y efectuados al gobierno central.

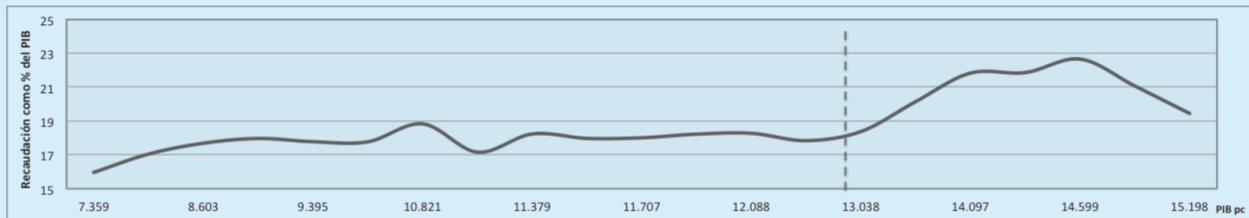
El resultado de esta medida es que en algunos países, como es el caso de Chile, no se incluyen las contribuciones que hacen las personas por seguridad social –ya sea porque no son obligatorias o

2. Todos los valores expresados en dólares 2010.

porque se hacen a otras instituciones— mientras que en otros países sí se consideran. Este elemento hace que la carga tributaria total de aquellos países en que los pagos por concepto de seguridad social son considerados como impuestos, esté sobrestimada en relación a la de aquellos países en que estos pagos no son considerados como impuestos. Dado lo anterior, el análisis se basará principalmente en los niveles de carga tributaria sin considerar seguridad social de los distintos países.

## 2.1 Trayectoria tributaria de Chile y su Situación Actual

Gráfico 2-A: Trayectoria Tributaria de Chile Sin Seguridad Social (Suavizado<sup>3</sup>)



Como se observa en el gráfico 2-A y en la tabla 2-A, la carga tributaria de Chile se mantiene relativamente estable en torno al 18%, hasta alcanzar un PIB per cápita de aproximadamente US\$13.000 en el 2004. A partir de este punto la carga tributaria crece hasta alcanzar un valor máximo de 22,66% en el 2007. Luego de este rápido crecimiento, la carga tributaria cae hasta llegar a un valor de 19,45% del PIB en 2010.

Una posible explicación para el retroceso en la tendencia de crecimiento observada en el periodo 2004-2007 es la crisis económica que afecta a gran parte del mundo durante el 2008 y el 2009. Frente a este fenómeno, el gobierno introduce una serie de cambios en materia tributaria con el fin de mitigar los efectos de la crisis internacional, concentrándose los esfuerzos en la protección de las familias y empresas; la promoción de mayores niveles de competencia en el sistema financiero; la estimulación del crédito bancario y no bancario; y el incentivo de opciones alternativas de financiamiento.

Como resultado de estas medidas, el nivel de carga tributaria (sin considerar seguridad social) cae a 16,87% durante el 2009. Es importante destacar que esta disminución no puede justificarse simplemente por la disminución en el nivel de ingresos, ya que la carga tributaria se obtiene de dividir la recaudación por el producto interno bruto. Se tiene entonces que, para que esta proporción disminuya, el nivel de recaudación debe caer relativamente más que el nivel de ingresos. Este es precisamente el efecto que logran las medidas de mitigación implementadas por el gobierno; que el nivel de impuesto que pagan las personas caiga más que el nivel de ingreso que reciben.

3. La recesión que afecta a Chile durante el 2009 (disminución en el nivel de ingreso pc), hace que por un periodo se observe una relación carga tributaria - PIB pc muy inferior a la tendencia. Por ser este un fenómeno aislado que puede llevar a conclusiones erradas, se decidió reemplazar la carga tributaria del año 2009 por su valor promedio de los 2 años anteriores.

Tabla 2-B: Carga tributaria de Chile 1990 - 2010

Año	PIB PC (\$US 2010)	Carga Tributaria Total	Carga Tributaria sin SS
1990	7.359	17,54%	15,96%
1991	7.801	18,47%	17,05%
1992	8.603	19,17%	17,69%
1993	9.044	19,37%	17,97%
1994	9.395	19,11%	17,78%
1995	10.218	19,00%	17,77%
1996	10.821	20,12%	18,83%
1997	11.379	19,53%	18,23%
1998	11.592	19,33%	17,97%
1999	11.356	18,57%	17,16%
2000	11.707	19,43%	18,01%
2001	11.964	19,66%	18,22%
2002	12.088	19,73%	18,27%
2003	12.429	19,26%	17,84%
2004	13.038	19,80%	18,38%
2005	13.616	21,55%	20,14%
2006	14.097	23,18%	21,83%
2007	14.599	23,99%	22,66%
2008	14.984	22,51%	21,07%
2009	14.588	18,39%	16,87%
2010	15.198	20,88%	19,45%

El resultado de lo anterior, es que para el 2010 nuestro nivel de carga tributaria se ajustó a lo que hicieron los países de la OCDE cuando tenían niveles de ingresos similares<sup>4</sup>, por lo que estas medidas no sólo permitieron paliar los efectos de la crisis internacional, sino que además hicieron posible ajustar la carga tributaria a niveles más acordes a la etapa de desarrollo que el país vivía.

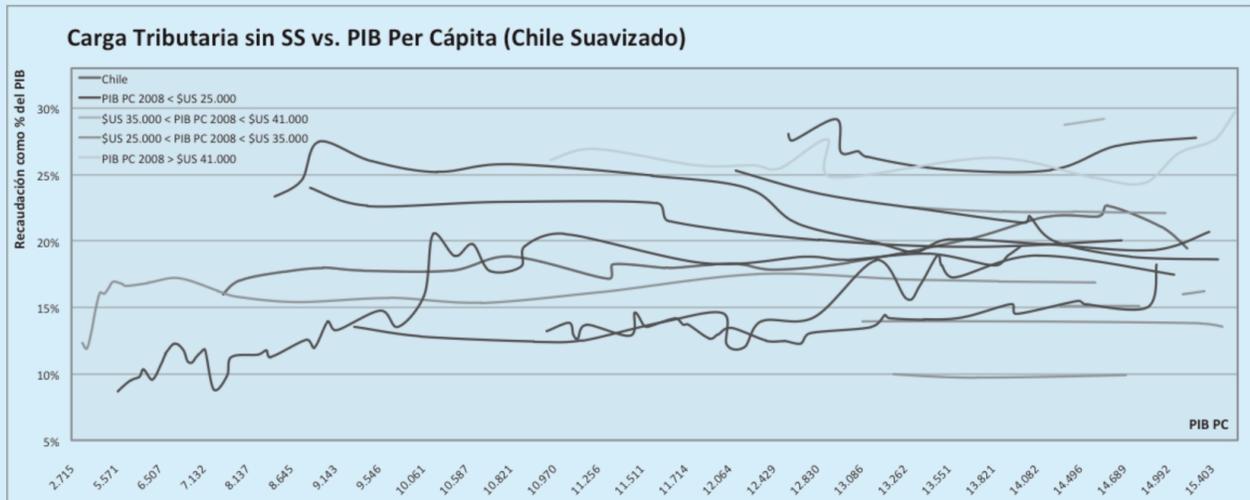
Sin embargo, la mayor parte de los cambios introducidos son de carácter transitorio, por lo que es de esperar que la carga tributaria suba y vuelva a alcanzar niveles por sobre lo esperado para una economía de ingresos per cápita cercanos a los US\$15.000. Este hecho pone a Chile en evidente desventaja en relación a los países que hoy tienen altos niveles de desarrollo, pues ellos enfrentaron menores niveles de carga impositiva y, por lo tanto, menos obstáculos al crecimiento durante sus periodos críticos de desarrollo económico.

4. Para niveles de PIB per cápita cercanos a los US\$ 15.000, el nivel de carga tributaria sin considerar seguridad social, que en promedio enfrentaban los países de la OCDE era de 19,68%. En 2010 Chile alcanzó al mismo tiempo un ingreso per cápita de US\$ 15.198 y un nivel de carga tributaria sin considerar seguridad social de 19,45% (ver sección 3.1.2 de este documento)

## 2.2 Posición relativa de Chile en la historia

En primer lugar, interesa saber cómo se compara la trayectoria que ha seguido la carga tributaria de Chile en relación a la del resto de los países de la OCDE. En el gráfico 2-B se muestra esa evolución hasta que los distintos países alcanzaron un nivel de PIB per cápita cercano a los US\$15.000

Gráfico 2-B: Carga tributaria países OCDE en relación a su nivel de Ingreso Per Cápita (Hasta PIB PC de US\$ 15.000)



Como se observa en el gráfico anterior, la carga tributaria de Chile se ha mantenido siempre muy cerca del promedio de los países OCDE. Existen países como Finlandia, Hungría e Irlanda que mantienen desde el principio cargas tributarias entre un 25% y 30% del PIB, y países cuyas cargas tributarias durante esta etapa de desarrollo no sobrepasaron el 15% del PIB como es el caso de Grecia y España. Sin embargo, por lo general se observa que los niveles de carga tributaria han ido aumentando en conjunto con el ingreso per cápita hasta llegar a niveles entre el 15% y 25% del PIB una vez alcanzados los US\$ 15.000.

La tabla 2-C muestra el nivel de carga tributaria que tenía cada país perteneciente a la OCDE cuando alcanzó un nivel de ingreso per cápita de US\$ 15.000. En promedio, para ese nivel de ingreso, estos países presentaban un nivel de carga de 22,3% del PIB. Sin embargo, este dato está sobrestimado por el hecho de que, para muchos países sólo se cuenta con información para niveles de ingreso superiores a los US\$ 15.000 per cápita, por lo que en estos casos se utilizó la carga tributaria correspondiente al menor nivel de PIB per cápita disponible. Si sólo se utilizan los datos de los países que cuentan con la información, la muestra se reduce a 17 países y el nivel de carga tributaria promedio cae a 19,7%.

Teniendo en cuenta lo anterior, se tiene que la carga tributaria de Chile es prácticamente idéntica al promedio de la presentada para los países OCDE, al considerar niveles de ingreso similares. No

obstante, es importante recordar que el actual 19,4% fue alcanzado gracias a una disminución en la carga tributaria durante los últimos años, y que por lo tanto dar pie atrás en las reformas implementadas como muchos han sugerido, significaría aumentar nuestro nivel de carga tributaria y divergir fuertemente de la posición promedio en la que hemos logrado establecernos.

Tabla 2-C: Carga tributaria países OCDE cuando tenían Ingreso Per Cápita cercano a los US\$ 15.000

PAÍS	AÑO	PIB PC	CARGA TRIBUTARIA TOTAL	CARGA TRIBUTARIA SIN SS
Spain	1973	15.691	17,7%	10,2%
Greece	1972	15.378	19,7%	13,8%
Japan	1971	14.765	19,7%	15,1%
Mexico	2010	14.569	18,1%	15,2%
Italy	1970	15.186	25,7%	16,0%
Switzerland	1970	28.342	19,7%	16,5%
Luxembourg	1970	25.633	23,5%	16,7%
Korea	1994	15.700	19,8%	17,3%
Portugal	1987	15.007	24,3%	17,5%
Slovak Republic	2002	15.409	33,2%	18,6%
Chile	2010	15.198	20,9%	19,4%
Turkey	2010	13.991	26,0%	19,6%
Estonia	2003	15.845	30,8%	20,2%
Australia	1965	17.159	20,4%	20,4%
Poland	2005	15.393	33,0%	20,7%
Germany	1970	17.641	31,5%	22,0%
France	1968	14.984	34,4%	22,1%
Slovenia	1995	17.849	39,0%	22,3%
Netherlands	1969	18.935	34,7%	22,6%
United States	1970	22.939	27,0%	22,7%
Belgium	1970	17.071	33,9%	24,1%
Czech Republic	1993	16.231	40,4%	24,8%
Iceland	1970	14.746	27,4%	25,1%
Austria	1970	16.605	33,8%	25,2%
New Zealand	1970	17.570	25,9%	25,9%
Ireland	1980	15.092	31,0%	26,6%
Hungary	2000	15.267	39,3%	27,8%
Canada	1970	19.642	30,9%	27,9%
Norway	1970	19.363	34,5%	29,0%
Finland	1972	15.630	33,6%	29,4%
Denmark	1966	16.520	30,8%	29,6%
United Kingdom	1970	17.147	36,7%	31,6%
Israel	1995	22.926	37,0%	31,8%
Sweden	1970	19.349	37,8%	32,2%
<b>Promedio</b>			<b>29,2%</b>	<b>22,3%</b>

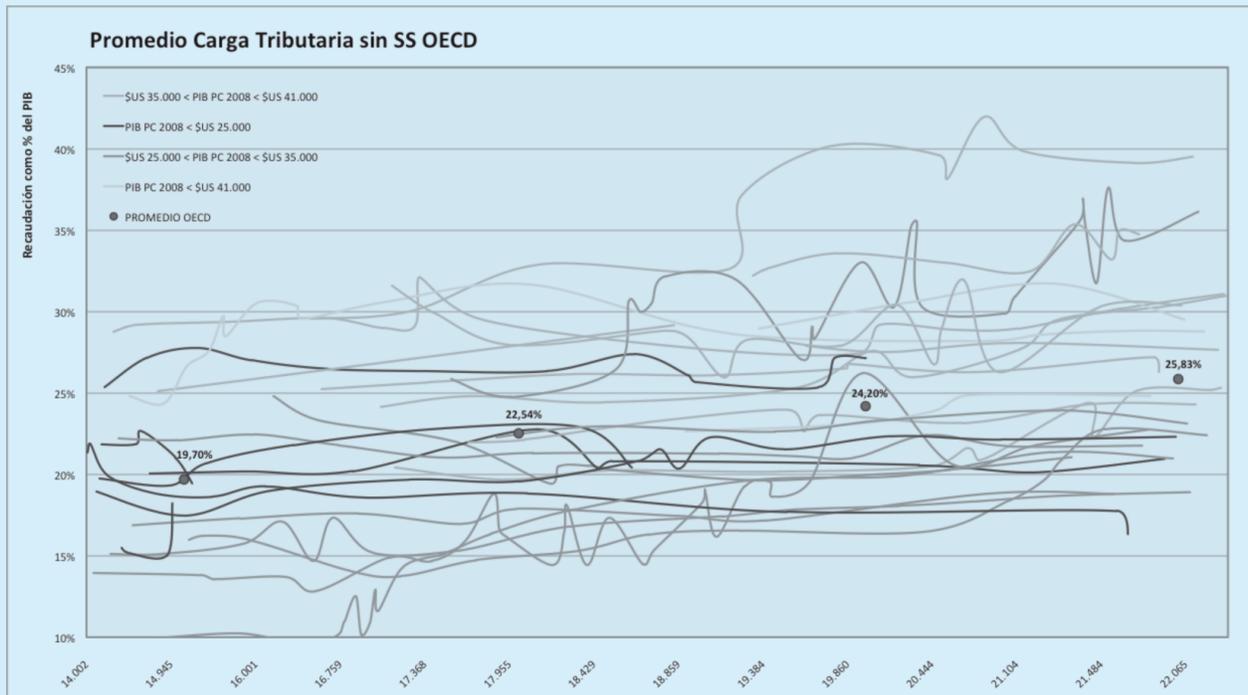
PAÍS	AÑO	PIB PC	CARGA TRIBUTARIA TOTAL	CARGA TRIBUTARIA SIN SS
Spain	1973	15.691	17,7%	10,2%
Greece	1972	15.378	19,7%	13,8%
Japan	1971	14.765	19,7%	15,1%
Mexico	2010	14.569	18,1%	15,2%
Italy	1970	15.186	25,7%	16,0%
Korea	1994	15.700	19,8%	17,3%
Portugal	1987	15.007	24,3%	17,5%
Slovak Republic	2002	15.409	33,2%	18,6%
Chile	2010	15.198	20,9%	19,4%
Turkey	2010	13.991	26,0%	19,6%
Estonia	2003	15.845	30,8%	20,2%
Poland	2005	15.393	33,0%	20,7%
France	1968	14.984	34,4%	22,1%
Iceland	1970	14.746	27,4%	25,1%
Ireland	1980	15.092	31,0%	26,6%
Hungary	2000	15.267	39,3%	27,8%
Finland	1972	15.630	33,6%	29,4%
<b>Promedio</b>			<b>26,7%</b>	<b>19,7%</b>

### 2.3 Y después de los US\$ 15.000 ¿Qué?

Sabemos que actualmente Chile posee un nivel de carga tributaria prácticamente igual al nivel de carga tributaria promedio que tenían los países de la OCDE cuando tenían un nivel de ingreso similar al nuestro. La pregunta, ahora, es cómo debiera ir evolucionando nuestra carga tributaria a medida que aumenta nuestro nivel de ingreso si queremos seguir el modelo de los países OCDE.

En el gráfico 2-C se muestra cómo ha ido evolucionando la carga tributaria de los países OCDE a medida que aumenta su nivel de ingreso per cápita. Además en la tabla 2-D se muestra la carga tributaria promedio para algunos de estos niveles de ingreso.

Gráfico 2-C: Carga tributaria países OCDE en relación a su nivel de Ingreso Per Cápita (PIB PC de US\$ 15.000 en adelante)



PIB PC	PRMEDIO CARGA TRIBUTARIA TOTAL	PROMEDIO CARGA TRIBUTARIA SIN SS
15.000	26,74%	19,68%
18.000	31,06%	22,54%
20.000	32,15%	24,02%
22.000	34,98%	25,83%

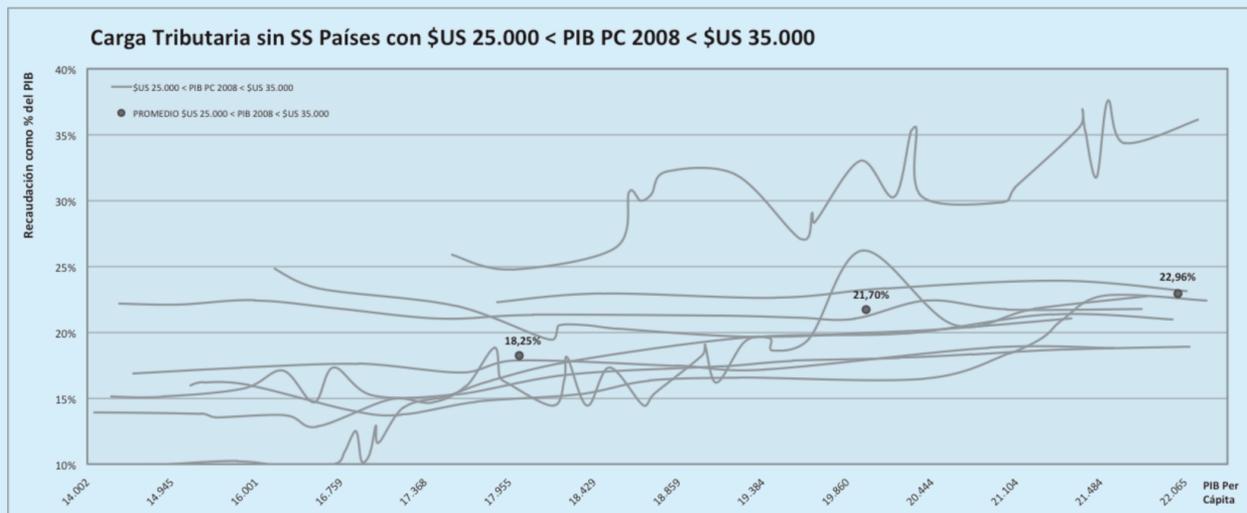
Por lo tanto, si Chile quiere mantenerse en el promedio, debería ir aumentando su nivel de carga tributaria a medida que aumenta su nivel de ingreso per cápita. En particular se debería alcanzar un nivel cercano al 26%, una vez que se alcancen los US\$ 22.000, lo que debiera ocurrir recién en el año 2021, si se toman en cuenta las proyecciones de crecimiento del PIB y de la población hechas por el FMI y el INE respectivamente (ver tabla 2-D).

Tabla 2-D: PIB Per Cápita de Chile estimado

Año	Crecimiento PIB*	Crecimiento Población	Crecimiento PIB PC	PIB PC
2011	6,20%	0,90%	5,30%	16.003
2012	5,00%	0,89%	4,11%	16.661
2013	4,00%	0,88%	3,12%	17.181
2014	4,00%	0,88%	3,12%	17.717
2015	4,00%	0,87%	3,13%	18.272
2016	4,00%	0,77%	3,23%	18.862
2017	4,00%	0,76%	3,24%	19.473
2018	4,00%	0,75%	3,25%	20.106
2019	4,00%	0,75%	3,25%	20.759
2020	4,00%	0,74%	3,26%	21.436
2021	4,00%	0,63%	3,37%	22.158

Es particularmente interesante para Chile, la trayectoria que han seguido países que se encuentran en el rango de ingresos inmediatamente superior al suyo, es decir entre los US\$ 25.000 y US\$ 35.000. En esta categoría se encuentra por ejemplo Nueva Zelanda, país con el que Chile comparte múltiples características geográficas y económicas. Otros países que se ubican en este mismo rango son Francia, España e Italia, países con los que Chile comparte sus orígenes socioculturales.

Gráfico 2-E: Carga tributaria países OCDE con Ingresos Per Cápita entre US\$ 25.000 y US\$ 35.000 en relación a su nivel de Ingreso Per Cápita (PIB PC de US\$ 15.000 en adelante)



PIB PC	PROMEDIO CARGA TRIBUTARIA TOTAL	PROMEDIO CARGA TRIBUTARIA SIN SS
18.000	28,15	18,85
20.000	31,24	21,70
22.000	33,10	22,96

A partir del gráfico y la tabla anteriores se puede concluir que el grupo de países analizado presenta niveles de carga tributaria menores al promedio de los países OCDE. Por otro lado se observa una clara tendencia hacia mantener estos niveles relativamente estables y a incrementarlos muy gradualmente a medida que aumenta el nivel de ingreso per cápita.

Si Chile quisiera imitar la estrategia de estos países en materia impositiva, deberá incrementar gradualmente su carga tributaria como porcentaje del PIB, de manera que ésta presente un valor cercano al 23% al momento de alcanzar un PIB per cápita de US\$ 22.000 (lo que sucedería en el año 2021 según las proyecciones discutidas anteriormente), lo que se traduce en un aumento anual promedio de tan solo 0,356 puntos porcentuales.

### III. Conclusiones.

La justificación para el cobro de impuestos es que el Estado, con el dinero que recauda, va a proveer de ciertos bienes y servicios comunes de uso público. Vale decir, el cobro de impuestos es la manera en que el Estado pone de acuerdo a los privados para comprar bienes y servicios de uso público, los que sin su intervención sería imposible de contratar debido a los altos costos de transacción que existen para éstos. Lo anterior significa que el Estado no tiene el deber de proveer aquellos servicios que los privados son capaces de generar por sí solos y, por ende, el cobro de impuestos debe dejar a los privados administrar conforme a sus preferencias, la mayor parte de sus ingresos.

Resultaría fácil caer en el error de justificar la intervención que el Estado hace en las libertades individuales de los ciudadanos sobre la base de la protección social. Si bien existen ciertas condiciones mínimas que deben ser garantizadas a los ciudadanos –para garantizar el respeto mínimo a su dignidad y asegurarles un desarrollo básico, con igualdad de oportunidades– no es el deber esencial y último del Estado proveer todos los bienes y servicios que requiere una comunidad.

De lo anterior se desprende que existe un nivel de gasto social óptimo que es aquel que permite garantizar las condiciones mínimas en materia de bienestar a aquellos que no pueden alcanzarlas por sus propios medios, y al mismo tiempo, financiar la adquisición de los bienes y servicios de carácter público que la sociedad considera pertinente, dadas sus preferencias.

Sólo una vez que se ha establecido este nivel de gasto óptimo es posible pasar a la segunda etapa y determinar cuál es la forma más eficiente de alcanzar el nivel de recaudación necesario para cumplir con los objetivos previamente establecidos. Esto no quiere decir que el proceso antes descrito sea estático, pues pueden cambiar las preferencias de las personas; los recursos con los que ésta cuenta; las tecnologías disponibles; las expectativas sobre el futuro; la composición de la población; etc. Sin embargo, es importante siempre tener en cuenta que el determinante del nivel de carga tributaria es el nivel de gasto público deseado y no viceversa.

A la luz del análisis precedente, es posible concluir que el nivel de carga tributaria que Chile soporta actualmente es adecuado, y está en línea con lo que los países de la OCDE—de la cual Chile es miembro—han hecho para lograr niveles de ingreso per cápita similares. En esta misma línea se tiene que Chile debería ir aumentando su carga tributaria a medida que alcanza mayores niveles de ingreso, aunque de acuerdo a lo que muestra la evidencia internacional, ese aumento debiera realizarse de manera muy gradual.