



# Informe 786

## Economía

01/02/2010

### El sistema tributario chileno y la tarea de la equidad (1ª Parte)

Mauricio Jelvez y Sergio Molina (1)

01/02/2010

Economía

**El sistema tributario chileno y la tarea de la equidad (1ª Parte)**

26/01/2010

Sociedad

**Familia: Resguardar el matrimonio o amparar las diferencias**

25/01/2010

Política

**¿Qué tipo de oposición será la Concertación? Notas para un debate que viene**

25/01/2010

Sociedad

**Una nueva juventud**

25/01/2010

Economía

**La última milla**

22/01/2010

Política

**Eduardo Frei Montalva: La verdad tiene su hora**

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

## I. INTRODUCCION

Un reciente estudio del Banco Mundial (2) sostiene que: "A lo largo de los últimos 50 años, la desigualdad en el ingreso ha seguido siendo muy alta en América Latina, lo que crea un obstáculo doble a la reducción de la pobreza. En primer lugar, si el crecimiento hubiese estado acompañado de una disminución de la desigualdad, habría sido más favorable a los pobres. En segundo lugar, aun cuando la desigualdad no cambie, el crecimiento económico resulta menos eficaz para reducir la pobreza en países con distribuciones menos equitativas del ingreso: para alcanzar la misma reducción de la pobreza, los países con desigualdades deben crecer más en comparación con los más igualitarios".

El bienestar de las personas no sólo depende del ingreso autónomo que reciban por diferentes conceptos, sino de las transferencias, ya sea monetarias o por la adquisición de bienes y servicios gratuitos o subsidiados. El efecto redistributivo de la política fiscal se da, tanto por el destino del gasto, como por la forma en que éste se financia.

En el caso de Chile, el gasto social tiene tanta importancia que si se compara el ingreso autónomo promedio del primero y último quintil la diferencia es de poco más de 13 veces. En cambio, si se asigna el gasto social por tramos de ingreso esa diferencia baja a casi la mitad.

Por lo tanto, lo primero que hay que considerar es el nivel y destino del gasto público y enseguida ver las fuentes de financiamiento que pueden encontrar o reducir el efecto redistributivo del mismo.

Complementariamente, basados en el Informe de Competitividad Global 2005, podemos observar que si bien Chile se ubica en un prominente lugar 23 entre 104 países, siendo por lejos el país mejor ubicado en América Latina, lo cierto es que el mismo estudio nos advierte acerca de algunos desafíos que debemos enfrentar y que se relacionan con un rezago a nivel tecnológico, mejoramiento en la calidad de la educación, reforzamiento de una fuerza laboral de clase mundial y expansión de las oportunidades para los jóvenes y las mujeres. Deficiencias que podremos asumir, en mejores condiciones, si disponemos de más recursos públicos para aumentar la inversión social y el fomento productivo.

En consecuencia, debemos abrir el espacio para dialogar, revisar y analizar, con sentido crítico y constructivo, la relación entre el sistema tributario chileno y el desafío del crecimiento con igualdad.

## **II. Objetivos del Sistema Tributario**

En términos simples todo sistema tributario debe estructurarse en función de cuatro objetivos: suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidad (3).

Para el primer caso, se trata de establecer una carga tributaria que sea suficiente para financiar el gasto público y evitar el déficit fiscal. Por lo tanto, el criterio de suficiencia se debe aplicar no sólo teniendo en cuenta la tasa media tributaria, esto es, la proporción de los ingresos tributarios en el PIB, sino la eficacia en el cobro de los impuestos (evasión) y la legislación que permite eludir legalmente (elusión) el pago de impuestos.

Para el segundo caso, se debe considerar la eficiencia del sistema en cuanto a las distorsiones que pueden introducir los impuestos en la asignación de recursos, corrigiendo al máximo las externalidades negativas.

Para el tercer caso, importa que el sistema sea equitativo, pues esto lleva a una mejor disposición del contribuyente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Así, mientras la equidad horizontal busca garantizar que los contribuyentes con un determinado nivel de riqueza deban pagar la misma cantidad de impuestos, la equidad vertical procura establecer que mientras mayor sea la capacidad contributiva de una persona, mayores deben ser los impuestos que pague.

Para el último caso, la simplicidad se relaciona con la facilidad para efectuar la declaración de impuestos, reduciendo los costos y la evasión o elusión.

## **III. Carga y Estructura del Sistema Tributario Chileno: Análisis Comparado**

El análisis de un sistema tributario requiere de una perspectiva comparada de manera de establecer algún parámetro que permita clasificar su carga o presión tributaria en categorías del tipo: alta, media o baja, para lo cual se considera la medición de los ingresos tributarios efectivos como porcentaje del PIB. Asimismo, otro rasgo que permite una clasificación de estos sistemas se refiere a su estructura, para lo cual se utiliza la relación entre el porcentaje de la recaudación total que se obtiene vía impuestos indirectos y el porcentaje captado a través de impuestos directos. Esta relación ayuda a la clasificación de regresividad o progresividad de un sistema tributario determinado.

El gobierno influye sobre el comportamiento económico a través de distintos medios, entre los cuales la tributación y el gasto público ocupan un lugar importante. El nivel del gasto y su financiamiento es tema de discusión política y, por lo tanto, una decisión sobre esta materia supera los argumentos técnicos, aunque éstos deben ser objetivamente considerados.

En los últimos dieciséis años, el gasto social ha influido positivamente en la disminución de la pobreza y también en la distribución del ingreso total, reduciendo las grandes diferencias que existen en la distribución del ingreso autónomo. El último Censo 2002 nos muestra claramente una tendencia que indica que el Estado chileno tendrá que contar en el futuro con más recursos para hacerse cargo de una serie de necesidades emergentes en nuestra sociedad.

A modo de ejemplo, baste señalar las tendencias vinculadas a nuestra transición demográfica, caracterizada por un aumento en la esperanza de vida, cercana a los 77 años de edad al 2015, y por una disminución de la tasa global de fecundidad, lo que redundará en una peor relación de dependencia entre la población activa laboralmente y los pasivos. Al año 2015, los chilenos pertenecientes a la tercera edad representarán el 10% de la población. Todo lo cual repercutirá en una mayor presión del gasto público en salud, junto con la mayor necesidad de recursos para fondos previsionales y de pensiones asistenciales.

Si a esto le incorporamos los cambios en el mercado laboral, en donde las mujeres de 35 años tienen una participación del orden del 50% de éste, tenemos un cuadro en que la demanda por servicios públicos vinculados a la atención de los niños y el cuidado de los adultos mayores, presionará hacia un aumento de los recursos fiscales para absorber la demanda creciente por estos servicios.

Lo mismo se puede concluir en relación a la expansión de la matrícula de educación superior, lo que ciertamente demandará mayores recursos públicos, tanto para contribuir al financiamiento de los Centros de Estudios de Educación Superior que tendrán que aumentar y mejorar su oferta, como para contribuir al financiamiento de los aranceles de matrícula de jóvenes, crecientemente provenientes de familias de menores ingresos.

### 1. La carga tributaria: análisis comparado (Cuadro 1)

	PIB per cápita PPC US\$	Carga tributaria Gobierno general		Tasa de IVA Estándar <sup>1</sup>	Impto. Renta Personal Tasa Marginal Máx. Consolidada %	Impuesto a la Renta de las empresas Consolidada %	Índice de Gini <sup>4</sup>
		C/Seguridad Social	S/Seguridad Social				
<b>G-7</b>							
Alemania	26.000	37,90	23,10	16,00	51,17	26,38	28,30
Canadá	29.400	35,80	30,70	7,00	46,40	33,90	32,60
EE.UU.	36.300	29,60	22,70	<sup>5</sup>	49,50	[15,0 - 47,0]	40,80
Francia	25.700	45,30	28,90	19,60	52,75	36,33	32,70
Italia	25.000	42,00	30,10	20,00	47,30	40,30	36,00
Japón	28.000	27,10	17,20	5,00	37,00	[24,2 - 39,2]	24,90
Reino Unido	25.300	37,40	31,30	17,50	40,00	30,00	36,00
<i>Promedio*</i>	<i>28.043</i>	<i>36,44</i>	<i>26,29</i>	<i>14,18</i>	<i>46,30</i>	<i>33,38</i>	<i>33,04</i>
<b>Otros OECD</b>							
Australia	27.000	31,50	31,50	10,00	47,00	30,00	35,20
Austria	27.700	43,70	28,80	20,00	50,00	34,00	29,10
Bélgica	29.000	45,60	31,50	21,00	60,50	40,17	33,00
Corea	19.400	26,10	21,70	10,00	39,60	[16,5 - 29,7]	31,60

	PIB per cápita PPC US\$	Carga tributaria Gobierno general		Tasa de IVA Estándar <sup>1</sup>	Impto. Renta Personal Tasa Marginal Máx.	Impuesto a la Renta de las empresas	Índice de Gini <sup>4</sup>
		C/Seguridad Social	S/Seguridad Social		Consolidada %	Consolidada %	
Dinamarca	29.000	48,80	46,60	25,00	47,60	30,00	24,70
España	20.700	35,20	22,80	16,00	48,00	35,00	34,70
Finlandia	26.200	46,90	34,90	22,00	56,00	29,00	26,90
Grecia	19.000	37,80	26,40	18,00	40,00	37,50	34,30
Irlanda	28.500	31,10	26,90	21,00	42,00	16,00	34,30
Luxemburgo	44.000	41,70	31,00	15,00	39,00	30,38	26,90
México	9.000	18,50	15,50	15,00	40,00	35,00	49,50
Nva Zelanda	19.500	35,10	35,10	12,50	39,00	33,00	36,20
Países Bajos	26.900	41,40	25,30	19,00	52,00	[29,0 - 34,5]	30,90
Portugal	18.000	34,50	25,70	17,00	40,00	33,00	38,50
Suecia	25.400	54,20	39,20	25,00	56,00	28,00	25,00
<i>Promedio*</i>	<i>24.620</i>	<i>38,14</i>	<i>29,53</i>	<i>17,77</i>	<i>46,45</i>	<i>31,62</i>	<i>30,92</i>
<b>Latinoamérica</b>							
Argentina	10.200	21,20	17,90	21,00	35,00	35,00	52,80
Bolivia	2.600	17,90	16,20	13,00	13,00	25,00	60,10
Brasil	7.400	33,20	21,10	[10-15,0] [7-2,5]	27,50	[15,0 - 25,0]	58,00
<b>Chile</b>	<b>10.000</b>	<b>19,30</b>	<b>17,90</b>	<b>19,00</b>	<b>40,00</b>	<b>17,00</b>	<b>57,10</b>
Colombia	6.300	15,80	11,20	16,00	35,00	35,70	58,60
Costa Rica	8.500	18,70	12,10	13,00	25,00	[10,0 - 30,0]	49,90
Ecuador	3.000	11,90	10,20	12,00	25,00	25,00	43,70
Guatemala	3.700	10,20	10,20	10,00	31,00	31,00	55,10
México	9.000	18,50	15,50	15,00	40,00	35,00	49,50
Nicaragua	2.500	18,80	15,90	15,00	25,00	25,00	43,10
Panamá	5.900	14,50	10,20	5,00	30,00	30,00	56,40
Paraguay	4.600	11,30	10,20	10,00	0,00	30,00	57,80
Perú	4.800	15,20	13,90	18,00	27,00	27,00	54,60
Uruguay	9.200	24,90	16,80	23,00	0,00	30,00	44,90
Venezuela	6.100	12,80	12,10	14,50	34,00	[15,0 - 34,0]	44,10
<i>Promedio*</i>	<i>6.253</i>	<i>17,61</i>	<i>14,09</i>	<i>13,63</i>	<i>25,83</i>	<i>28,81</i>	<i>52,38</i>

Fuente: "World Summaries. Corporate Taxes 2002-2003", Prince Waterhouse Coopers

(\*) El promedio no incluye las tasas definidas en rangos.

(1) Se considera como tasa estándar aquella que se aplica sobre las transacciones de compraventa. No obstante, varios países aplican tasas diferenciadas a determinados productos, servicios y sectores económicos, situación que no se refleja en esta tasa estándar.

(4) Parámetro que se utiliza para medir la desigualdad de ingresos en una población determinada, cuyo valor oscila entre 0 y 1. (1, más inequitativo y 0 igualdad completa).

(5) EE.UU.: No aplica IVA. A nivel local, algunos de sus estados aplican impuestos a las ventas minoristas sobre ciertos productos.

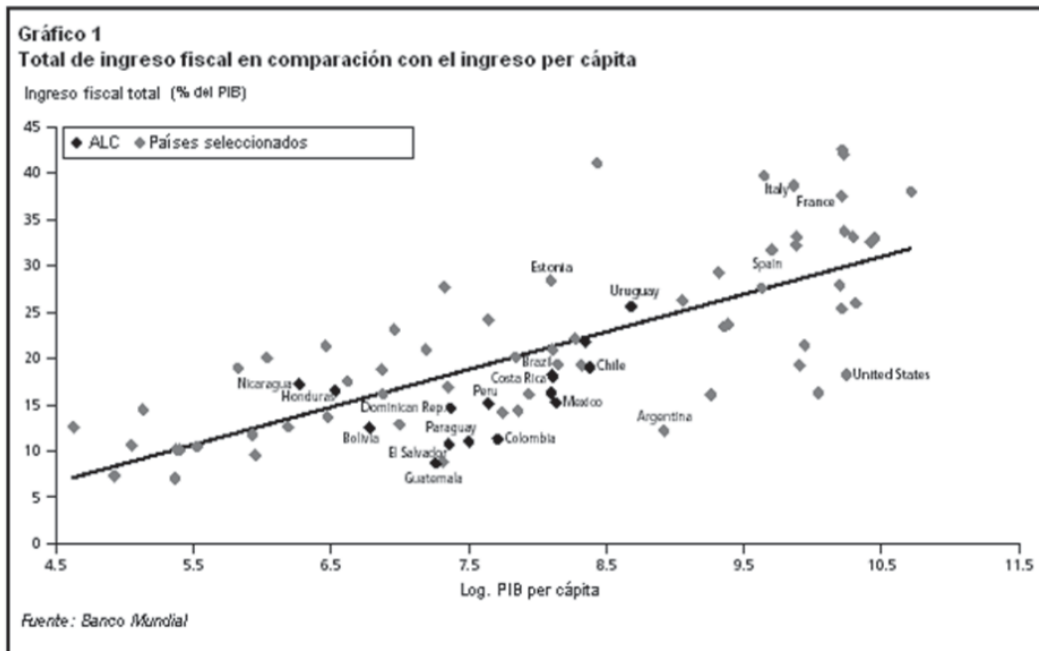
- 1.1 La carga tributaria chilena, con seguridad social, representa el 19.3% del PIB, lo que equivale a la mitad de la carga que presentan los países de mayor desarrollo agrupados en el OECD (38.1%). Las mayores brechas se presentan principalmente con los países de Europa escandinava.
- 1.2 En la comparación con Latinoamérica, Chile está en un rango cercano al promedio (17.6%), sólo con una diferencia significativa respecto de Brasil (33.2%) y Uruguay (24.9%).
- 1.3 Las tasas de IVA muestran una dispersión notable entre países, sin embargo, al comparar Chile con los países de la OECD, su tasa resulta ser sólo levemente superior al promedio de éstos, de un 19% a un 17.3%, respectivamente. Con el resto de Latinoamérica se observa una distancia mayor, puesto que el promedio para la región es de 13.6%.
- 1.4 En el impuesto a la renta de las personas, tomando como referencia la tasa marginal máxima, mientras los países de la OECD presentan un promedio de 46.4%, Chile tiene una tasa de 40%. Sólo México comparte con nuestro país una tasa marginal alta, puesto que para el resto de Latinoamérica el promedio es ostensiblemente inferior (25.8%).
- 1.5 El impuesto que pagan las empresas en el caso de Chile es bastante inferior al promedio de la OECD, resultando una tasa de 17% y 31.6%, respectivamente. De hecho, al revisar una lista de ochenta países que incluye todo el continente europeo, americano y los países del sudeste asiático, Chile se ubica en el quinto lugar de los impuestos a la renta de las empresas más bajos.
- 1.6 En los últimos quince años, Chile ha mostrado un desempeño económico y social sobresaliente en el contexto latinoamericano, su tasa promedio de crecimiento económico y su efectividad en la lucha contra la pobreza nos sitúan como líderes en la región en los ranking mundiales de competitividad y progreso social.

El propósito manifestado por el Gobierno de Chile es lograr el desarrollo en las próximas décadas, siguiendo el ejemplo europeo esto conduciría a un aumento gradual de la carga tributaria para acercarnos a la que esos países tienen en la actualidad.

En general, las cifras comparadas entre la OECD y Chile, nos muestran no sólo una brecha significativa en términos de PIB per cápita promedio (US\$ 24.000 v/s US\$ 10.000), sino que también en los resultados de equidad, en donde, el Gini arroja valores de 0.31 y 0.57, respectivamente.

Complementariamente, es evidente que tras las brechas de carga tributaria en una relación de 2 a 1 entre la OECD y Chile, se esconde buena parte de la explicación de por qué la mayoría de estos países disponen de un sistema de protección social de alta densidad y alcance que impacta favorablemente en los bajos niveles de inequidad que presentan en promedio. Cuestión contraria a la que ocurre en nuestra región, en donde Chile no es la excepción en términos de desigualdad.

Asimismo, otra correlación que resulta del cuadro analizado se observa en la vinculación entre un alto PIB per cápita y una alta carga tributaria, como ocurre con los países de la OECD (ver cuadro 1 y gráfico 1).



Como lo señala el informe citado del Banco Mundial, hay áreas claves vinculadas a la expansión de los niveles de capital humano e infraestructura pública, entre otras, y que requieren mayor financiamiento fiscal que resultan determinantes para convertir el círculo vicioso de crecimiento e inequidad en un círculo virtuoso de crecimiento, reducción de pobreza y equidad.

En ese sentido, países como el nuestro presentan una oportunidad para avanzar de manera gradual y sostenida hacia un mayor alineamiento con los países desarrollados en recaudación impositiva para financiar el impulso hacia el desarrollo productivo y la equidad.

La búsqueda de esta convergencia, debe considerar medidas tendientes a reducir la elusión y la evasión fiscal, así como contemplar un diseño de estructura impositiva que permita incrementar la recaudación fiscal compatible con el necesario crecimiento.

En consecuencia, a diferencia del planteamiento tradicional de derecha que recomienda bajar la carga tributaria ante un escenario favorable en el desempeño económico del país, lo que corresponde, siguiendo la experiencia comparada del mundo desarrollado, es asumir que Chile tendrá que ajustar su carga al alza en la medida en que su producto per cápita aumente, de manera de convertir al Estado en un agente que promueva la igualdad de oportunidades y efectúe una redistribución eficiente.

- (1) Texto elaborado para la discusión del Consejo Económico Social del Partido Demócrata Cristiano (2007).
- (2) Perry, G. y otros (2006). Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos. Banco Mundial.
- (3) Jorratt, Michael (2000). Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno. Disponible en: [www.sii.cl](http://www.sii.cl)