



## SERIE INFORME **ECONÓMICO**

# Reflexiones en torno a la carga tributaria **y el impuesto a las personas**

Francisco Klapp B.

**SERIE  
INFORME  
ECONÓMICO**  
ISSN 0717 - 1536

Abril 2017  
**264**

## **FRANCISCO KLAPP B.**

es ingeniero comercial y Magíster en Macroeconomía aplicada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se desempeña como investigador del Programa Económico de LyD.

# CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO **05**

**1. INTRODUCCIÓN 06**

**2. CARGA TRIBUTARIA 07**

**3. COMPOSICIÓN DE LA CARGA 12**

**4. IMPUESTO A LOS INGRESOS DE LAS PERSONAS 15**

**5. CONCLUSIÓN 25**

**6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 26**

4.1 Tramo Exento ..... 18  
4.2 Tramos y Tasas marginales ..... 20  
4.3 Algunas Consideraciones Adicionales ..... 24



# Resumen Ejecutivo

**E**n Chile, la reforma de 2014 (Ley 20.780), cuyo objetivo fue aumentar la carga tributaria en 3 puntos del PIB, obvió por completo que los beneficios del gasto público deben siempre contrastarse con los costos que estos introducen. Más aún, esta reforma fue justificada por sus impulsores con la premisa que, dado el nivel de desarrollo actual del país, se requería o “era normal” que se aumentara el gasto público, aunque no se tuviera demasiada claridad de los objetivos, más allá de consignas como educación superior gratuita.

Con lo anterior en mente, en este trabajo se presentan algunas reflexiones respecto a la trayectoria del gasto público, así como algunas comparaciones internacionales actuales -y a mismo nivel de ingreso per cápita- de la carga tributaria. Esto, para mostrar que si bien la carga tributaria chilena (excluyendo seguridad social) era algo menor que el promedio de la OCDE previo a la reforma, dentro de este conjunto de países se observan experiencias de desarrollo y carga tributaria muy disímiles.

Respecto a la composición de la carga, muestro que Chile, incluso antes de la reforma, tenía una recaudación tributaria proveniente de las empresas bastante alta. Esto resulta problemático, pues como está bien documentado en la literatura, el impuesto corporativo es el más dañino para el crecimiento y la inversión, algo que los países OCDE han entendido y han bajado sus elevadas tasas de impuesto a las empresas en las últimas décadas.

Por último, el informe se centra en el impuesto a la renta de las personas, particularmente en el relativamente largo tramo exento presente en nuestra estructura tributaria y las más bajas tasas, que explicarían por qué en Chile se recaudaría proporcionalmente menos que otros países a partir de los ingresos de las personas. Esto, sin embargo, se contrasta con algunas particularidades del país (como

los menores ingresos de la clase media y la seguridad social de administración privada) que matizan la idea que la carga de impuesto directo a las personas sea especialmente baja, y que aumentar esta sea una buena alternativa, para por ejemplo, normalizar la tasa a las empresas, en comparación al camino de racionalizar y acotar el gasto público.

# 1. INTRODUCCIÓN

**D**ejando de lado la pregunta más profunda respecto a la injerencia y rol deseable del Estado en la sociedad, y limitándonos estrictamente al gasto público, es prioritario que los beneficios de este sean siempre sopesados con los costos que el cobro de impuestos, principal camino para financiar estos gastos, impone sobre la sociedad. La magnitud de estos costos depende, principalmente, de la carga tributaria, la forma de recaudar y el destino -percibido y real- de la recaudación. Estos efectos indeseables del cobro de impuestos, ampliamente reconocidos en la literatura, incluyen: costos de cumplimiento por parte de los contribuyentes, administración del Servicio de Impuestos Internos (SII), costos de elusión y evasión, y distorsiones en las decisiones de las personas. Este último, por lejos el más relevante dado que la modificación muchas veces arbitraria de los precios relativos aleja a la sociedad de la asignación eficiente de los recursos, disminuyendo el bienestar y la prosperidad de sus miembros. Indudablemente, conocer la magnitud o al menos reconocer abiertamente la presencia de estos costos resulta fundamental a la hora de evaluar cualquier sistema tributario. Más aún, en un mundo globalizado donde existe alta movilidad de los factores productivos, especialmente del capital, la sana competencia tributaria es un factor que también debe considerarse a la hora de evaluar modificaciones.

En Chile, la reforma de 2014 (Ley 20.780), cuyo objetivo fue aumentar la carga tributaria en 3 puntos del PIB, obvió por completo todo lo anterior y fue justificada por sus impulsores con la premisa que dado el nivel de desarrollo actual del país, se requería o “era normal” que se aumentara el gasto público, aunque no se tuviera demasiada claridad de los objetivos, más allá de las consignas. Un antiguo y cuestionable argumento, el de que la carga debe aumentar a la par del desarrollo, atribuido al economista alemán del siglo XIX, Adolph Wagner.

Hoy, ad portas que la mencionada reforma entre totalmente en régimen, y sin necesariamente adscribir a la tesis de Wagner, vale la pena detenerse a reflexionar respecto a cómo esta nos estaría dejando en el contexto internacional.

Más aún, dados los abultados compromisos de gasto, y la duda que existe respecto al nivel de nuestra tasa corporativa tras la reforma, resulta útil preguntarse -aunque sea solo de manera superficial- acerca de qué opciones existen para reformar el sistema tributario, si es que la posibilidad de racionalizar este creciente gasto público no está disponible (por razones políticas, por ejemplo).

Por la complejidad del problema, se suele tratar el nivel de carga tributaria, la forma de recaudar y el destino de los impuestos como problemas separados, aunque naturalmente todos estos están estrechamente relacionados. Este trabajo comienza acercándose a los primeros dos puntos (carga y forma, real y percibida) con un breve diagnóstico, y algunas comparaciones internacionales, y no se refiere mayormente al tercer punto (destino), pues aquello trasciende completamente el alcance de estas páginas.

Para ello el documento se divide en 5 secciones, además de esta introducción. En la Sección 2 se presentan algunas reflexiones respecto a la trayectoria del gasto público, así como algunas comparaciones internacionales actuales -y a mismo nivel de ingreso per cápita, siguiendo a Wagner- de la carga tributaria. En la Sección 3 se muestran la composición de la carga tributaria, nuevamente comparándola con la OCDE y algunos otros países, además de detenerme brevemente en el desconocimiento que existiría a nivel masivo en esta materia. Luego, la Sección 4 se centra en el impuesto a la renta de las personas, particularmente en su estructura, y por qué en Chile este recaudaría proporcionalmente menos que otros países. Esto, sin embargo, lo contraste con algunas particularidades del país que al menos parcialmente matizan la idea que la carga de impuesto directo a las personas sea especialmente baja. Finalmente, en la última Sección se exponen las principales conclusiones del informe.

## 2. CARGA TRIBUTARIA

El tamaño del Estado ha venido aumentando de manera considerable en los últimos años, incluso antes de la más reciente reforma tributaria de 2014. Por ejemplo, desde la perspectiva del gasto podemos observar que mientras entre 1990 y 1999 el gasto público, incluyendo gobierno central y municipalidades, alcanzó en promedio el 21,5% del PIB, entre 2010 y 2015 se situó en un 23,7%, superándose el 25% del PIB en 2016, lo que antes solo se había alcanzado en el episodio recesivo de 2009, de la mano de una política fiscal hiperexpansiva, supuestamente transitoria.

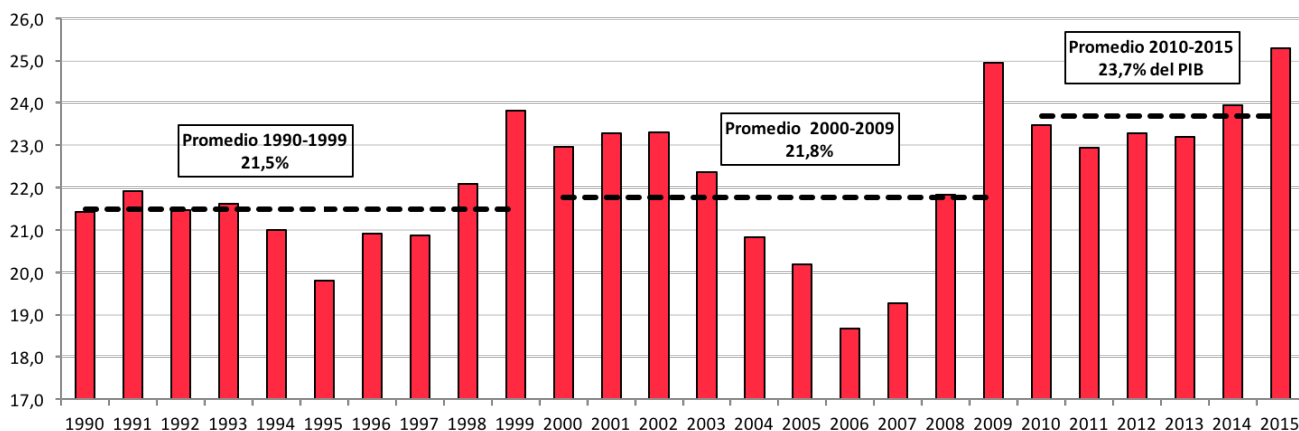
Este gasto público es naturalmente financiado ya sea por impuestos, déficits (impuestos futuros), imposiciones previsionales, rentas de CODELCO u otras fuentes menores (donaciones, rentas de la propiedad, ingresos de la operación y venta de activos). Cómo se observa en el Gráfico N° 2 la mayor parte del financiamiento históricamente ha provenido de impuestos, seguidos por CODELCO y Otros, donde la mayor parte corresponde a Imposiciones Previsionales. Nótese sin embargo, que tanto en 2014 como 2015 parte

importante del aumento en el gasto ha sido financiado con déficit. Para 2016 diversos analistas estiman que esta tendencia no solo continuó, sino que se agudizó, alcanzando 3 puntos del producto.

**Desde los '90 el gasto público ha venido creciendo como porcentaje del PIB**

Gráfico 1  
**EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL TOTAL 1990-2015 (% DEL PIB)**

Fuente: LyD a partir de DIPRES.



Así, tomando en cuenta que uno de los argumentos que con más frecuencia se oyó en la discusión de la reforma tributaria de 2014 es que debíamos aumentar el gasto público considerando nuestro mayor desarrollo, y frente a la realidad de esta tendencia de aumento del gasto público (como proporción de la economía), y de los impuestos -actuales y futuros- para financiarlo, cabe preguntarnos: ¿cómo nos deja esto en términos de carga tributaria respecto a otros países?

Para responder a esta pregunta, y en el espíritu de trabajos recientes como Lagos y Klapp (2012), Beyer (2014) y Rubio y Vergara (2017), los Gráficos N° 3 y N° 4 comparan la carga tributaria de Chile en 2014, último año previo al inicio de la reforma, así como con la reforma en régimen, es decir con 3 puntos adicionales, con respecto al resto de los países OCDE. La diferencia entre ambos gráficos es que mientras el primero compara con los países OCDE en el mismo año 2014, el segundo, siguiendo la lógica de la llamada Ley de Wagner, los compara cuando estos tenían el mismo nivel de PIB per cápita (en paridad de poder de compra, PPP) que Chile en 2014. Respecto a la Ley de Wagner, debe notarse que incluso si se observara que se cumple, el problema de causalidad es evidente: ¿es el aumento de la carga tributaria una condición que permite el desarrollo económico o es el aumento de la carga la consecuencia de un estándar de vida superior? O en términos de la jerga económica ¿es la elasticidad producto del gasto público (o tamaño del Estado) mayor a 1? Rubio y Vergara (2017) exponen brevemente

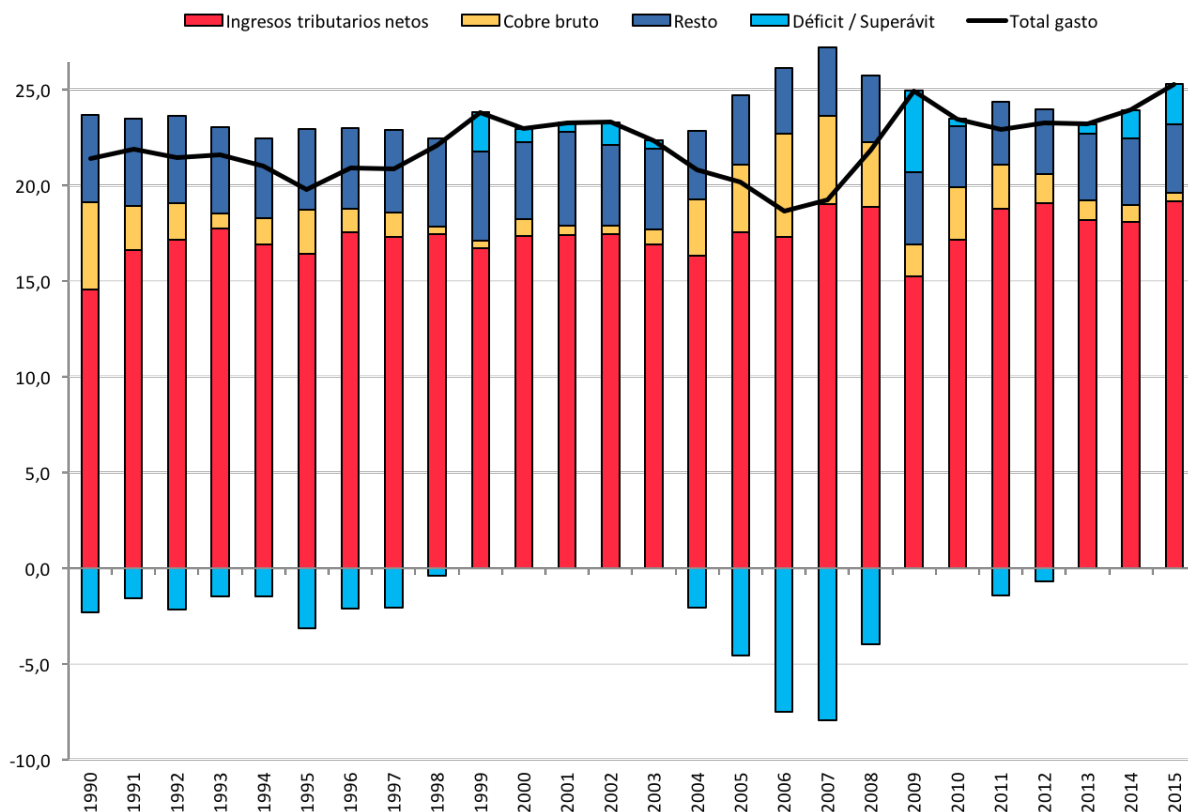
algunas de las posibles explicaciones encontradas en la literatura para esta relación entre PIB y gasto público.

Ahora, al comparar la carga cabe preguntarse si debería considerarse aquella que incluye las contribuciones a la seguridad social o aquellas que las excluyen. La carga tributaria chilena prácticamente no incluye contribuciones a pensiones, salud o seguro de cesantía, pues se ha buscado -al menos en parte- soluciones privadas a estos problemas. Sin embargo, los sistemas de pensiones de los países con los que nos comparamos son típicamente de reparto (sin capitalización) y debido al envejecimiento de la población y el incremento de la relación entre pasivos y activos, una mayor proporción del presupuesto fiscal termina en este destino, lo que distorsiona las comparaciones debido a esta diferencia demográfica y al sistema de pensiones. Por lo anterior, en general se tiende a utilizar como referencia la carga tributaria que excluye dichas contribuciones.

**En los últimos años se han producido importantes déficits fiscales que requerirán ajustes del gasto o aún mayores impuestos**

Gráfico 2  
**COMPONENTES DEL FINANCIAMIENTO DEL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL TOTAL 1990-2015 (% DEL PIB)**

Fuente: LyD a partir de DIPRES.

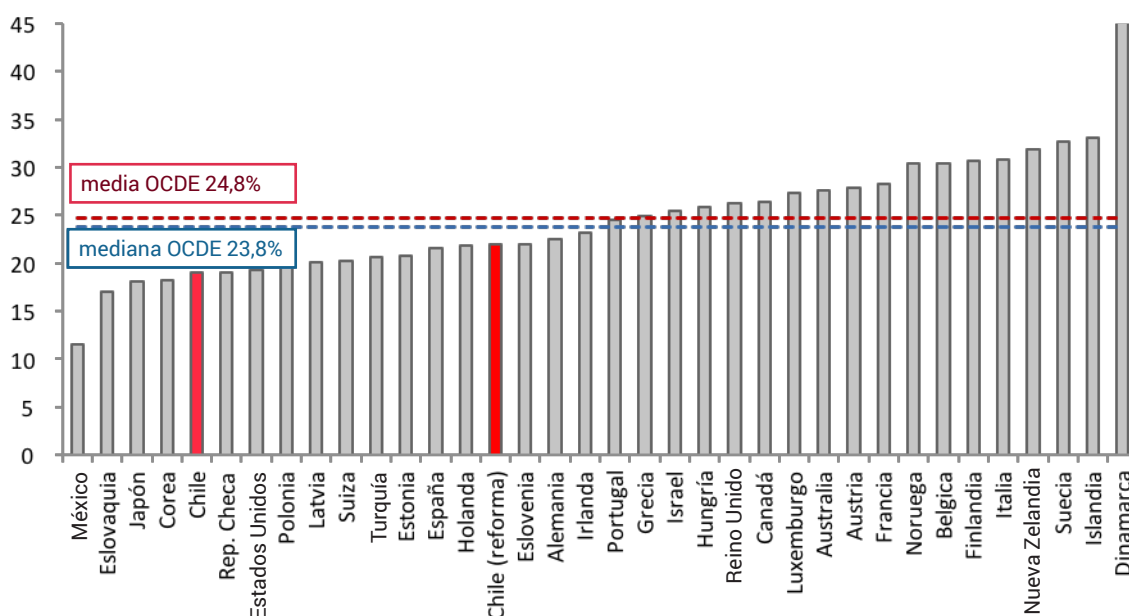


**La carga tributaria, luego de la última reforma, no parece demasiado diferente de la OCDE**

Gráfico 3

**CARGA TRIBUTARIA EXCLUYENDO SEGURIDAD SOCIAL EN 2012-2014 (% DEL PIB)**

Fuente: LyD a partir de OCDE.



En general, podemos observar que si bien Chile presentaba en 2014 una carga relativamente más acotada que los países OCDE; en caso alguno se trata de un país cuya realidad difiera radicalmente de lo observado en estos otros países. Más bien, se observa que existe una gran dispersión, o lo que podría considerarse como diferentes modelos de sociedad. Mientras en el extremo, en Dinamarca prácticamente el 50% del PIB es administrado por el Estado, lugares de alto desarrollo como EE.UU, Suiza o Corea del Sur presentan cargas bastante similares a las de Chile.

algo de menor carga, pero no una situación demasiado diferente a la del Gráfico N° 3, siendo la mayor diferencia que tras la reforma Chile se encontraría prácticamente en la mediana, es decir por encima de prácticamente el 50% de los países, lo que parecería cumplir con los objetivos de quienes otrora la impulsaron.

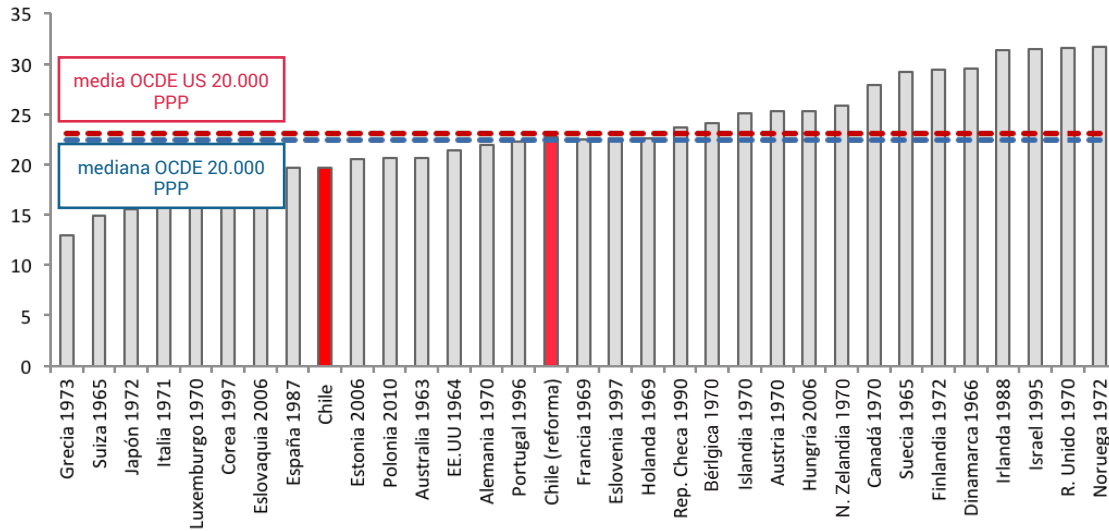
Ahora, si aceptamos el argumento de Wagner y comparamos con los países OCDE cuando estos tenían un nivel de PIB per cápita (PPP) similar al de Chile en 2014, se observa en general

Respecto a la importancia de corregir por el nivel de ingreso, debe notarse que al menos desde una perspectiva de corte transversal no se observa una relación absolutamente clara entre ingreso y carga, sino más bien, se observa que existen diferentes realidades en todos los quintiles de ingreso, tal como lo ilustra el Gráfico N° 5, donde para evitar la volatilidad se utiliza el promedio de la década hasta 2014. De hecho, los primeros dos quintiles muestran prácticamente la misma carga, mientras que el más próspero presenta una carga menor que la mediana.

**Al comparar la carga con los países OCDE cuando estos presentaban 20.000 dólares de ingreso per cápita, la diferencia prácticamente desaparece**

Gráfico 4  
**CARGA TRIBUTARIA (EXCLUYENDO SEGURIDAD SOCIAL) A 20.000 DÓLARES DE INGRESO PER CÁPITA (PPP) (% DEL PIB)**

Fuente: LyD a partir de FMI, Angus Madisson Database y OCDE.

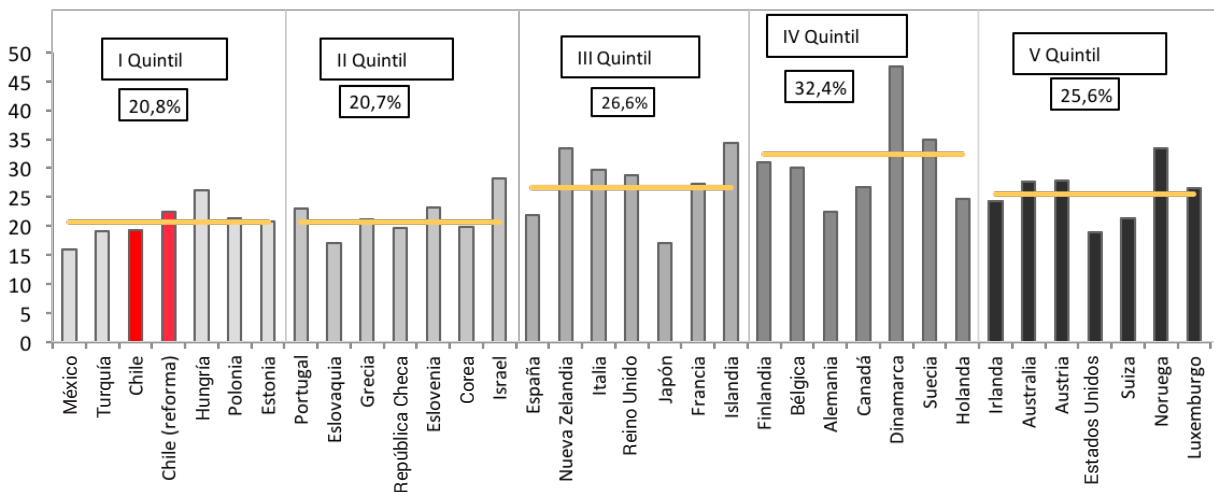


Desde una perspectiva de serie de tiempo, el Gráfico N° 6 presenta una selección de países que hoy superan los 30 mil dólares de ingreso per cápita (PPP) y pretende ilustrar como estos han tomado diferentes caminos a la hora de modificar su carga tributaria, desde que presentaban un ingreso similar al de Chile mientras se desarrollaban.

**Países de altos ingresos hoy, como Suiza o EE.UU, presentan cargas similares o incluso menores a las chilenas**

Gráfico 5  
**CARGA TRIBUTARIA (EXCLUYENDO SEG. SOCIAL) POR QUINTILES DE INGRESO PER CÁPITA (PPP) PROMEDIO 2005-2014 (% DEL PIB)**

Fuente: LyD a partir de FMI, Angus Madisson Database y OCDE.

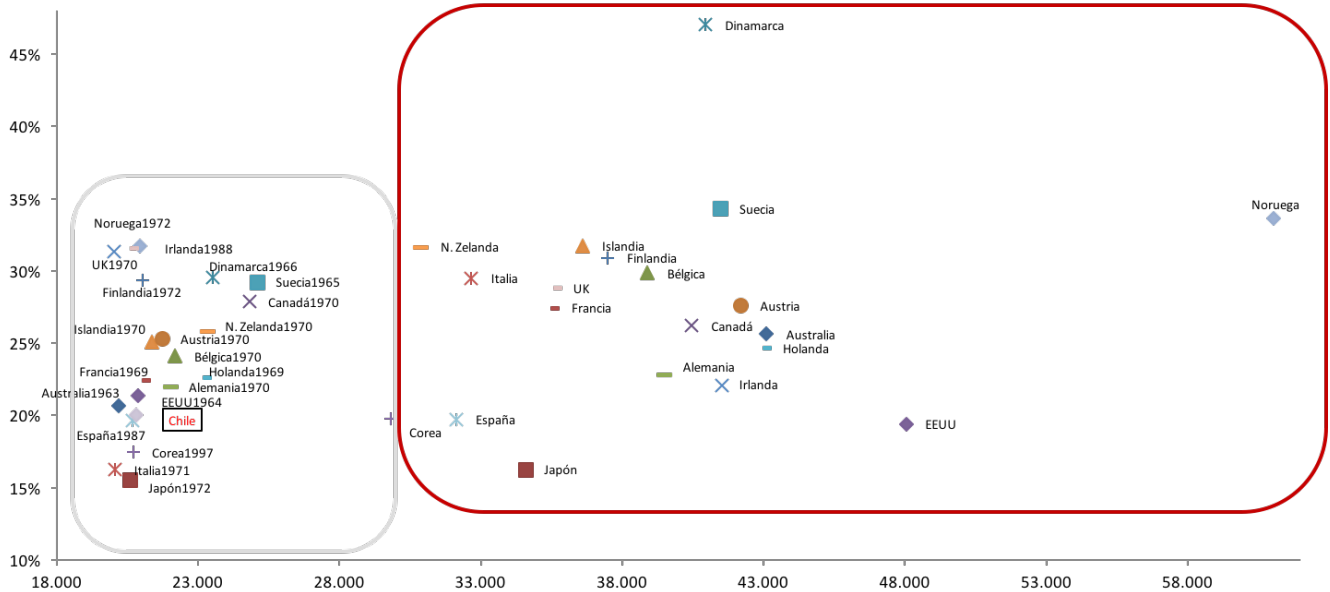


Por su parte, el Gráfico N° 7 toma una selección de países asiáticos de alto crecimiento, que no necesariamente pertenecen a la OCDE y cómo estos han modificado su carga en la década entre 1995 y 2014, los cuales también ejemplifican que pareciera existir diferentes alternativas.

**Incluso en la OCDE pueden observarse experiencias disímiles en materia de desarrollo y tributación**

Gráfico 6  
**CARGA TRIBUTARIA (EXC. SEG SOCIAL)  
Y PIB PER CÁPITA (% DEL PIB Y DÓLARES PPP)**

Fuente: LyD a partir de OCDE y FMI.

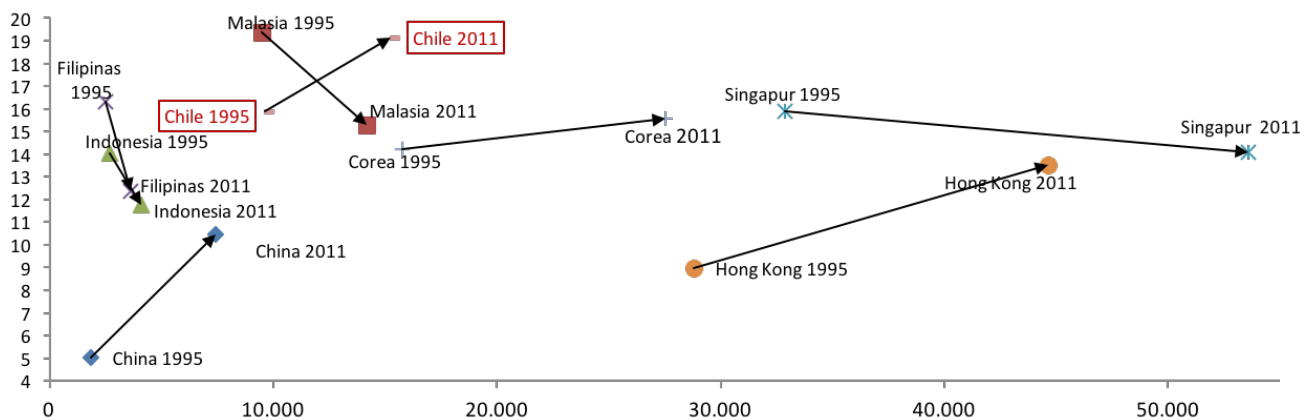


De todos estos antecedentes se desprende que no pareciera haber una regla única, sino más bien, una amplia gama de experiencias respecto a carga tributaria y desarrollo. Y en cualquier caso, tampoco parece razonable el afirmar que Chile presente una carga tributaria excepcionalmente baja, sino más bien en línea con otros países OCDE.

**En Asia se aprecian casos muy claros de países exitosos en materia de crecimiento que no han aumentado su carga tributaria**

Gráfico 7  
**CARGA TRIBUTARIA (EXC. SEG SOCIAL)  
Y PIB PER CÁPITA 1995 VS 2011  
(% DEL PIB Y DÓLARES PPP)**

Fuente: LyD a partir de FMI y Asian Development Bank.



### 3. COMPOSICIÓN DE LA CARGA

**H**abiendo concluido que la carga tributaria como porcentaje del producto, especialmente después de la última reforma tributaria, parecería bastante en línea con el promedio del grupo de países de la OCDE, ya sea se considere o no la tesis de Wagner. Más allá de si este es un objetivo deseable o no, cabe preguntarse por la composición de la carga respecto al resto de los países OCDE.

Aquí vale la pena recordar que la última reforma consideró un importante aumento a los impuestos corporativos (además de eliminar la integración), siempre argumentando que la parte de los impuestos provenientes del capital era demasiado baja en el contexto internacional. Lamentablemente este es un diagnóstico equivocado, pues si bien Chile presentaba antes de la reforma una tasa marginal máxima a las empresas (primera categoría) en general algo menor que los países OCDE, los gravámenes efectivamente pagados por las empresas representan en Chile una fracción mayor de la recaudación -y del PIB- que en prácticamente todos los países de la OCDE. Lo anterior se explica porque la tasa es solo uno de los elementos que determina el monto total a pagar, siendo la base imponible de las empresas igualmente relevante. Llama aquí la atención que mientras en Chile, a partir de este equivocado diagnóstico, se ha optado -y no solo en esta reforma tributaria, sino incluso antes- por ir sistemáticamente elevando la tasa del impuesto corporativo, en la OCDE en general se ha ido en la dirección opuesta, pues se reconoce -acertadamente- que el impuesto corporativo es uno de los más nocivos para el crecimiento y la inversión (ver OCDE (2008) y McBride (2012) para la Tax Foundation). Trabajos ya clásicos, como los de Chamley (1986), Judd (1985) y Atkinson y Stiglitz (1976), sugieren que es tal el nivel de distorsión del impuesto corporativo, que bajo ciertas condiciones este debería ser lo menor posible, y los impuestos deberían estar entonces focalizados en el trabajo y el consumo. Desde el punto de vista del impacto sobre la inversión, los modelos de costo de capital desde hace medio siglo como los de Jorgenson (1963) y Hall y Jorgenson (1967), ya enfatizaban el impacto sobre la inversión: el aumento en

la tasa de impuestos disminuye el producto marginal del capital que llega a los dueños, y por lo tanto, disminuye los incentivos a acumular capital.

En Cerda, Fuentes, García y Llodrá (2015) se presenta un interesante análisis para el ahorro en Chile desde los 60's y se concluye que el impuesto corporativo juega un rol muy relevante. Un breve resumen de algunos otros trabajos empíricos para Chile sobre el efecto en inversión y/o ahorro puede encontrarse en Temas Públicos N°1.252 de LyD de 2016.

Más aún, en un mundo global donde el capital es móvil, la competencia tributaria es un factor que no puede dejarse de lado, y aunque no ha sucedido que las tasas de impuesto corporativo hayan llegado a cero como los primeros modelos teóricos de competencia tributaria sugerían, cada vez más los países toman conciencia de la importancia de este factor, ya sea bajando sus tasas o buscando imponerle al resto dificultades para bajarlas.

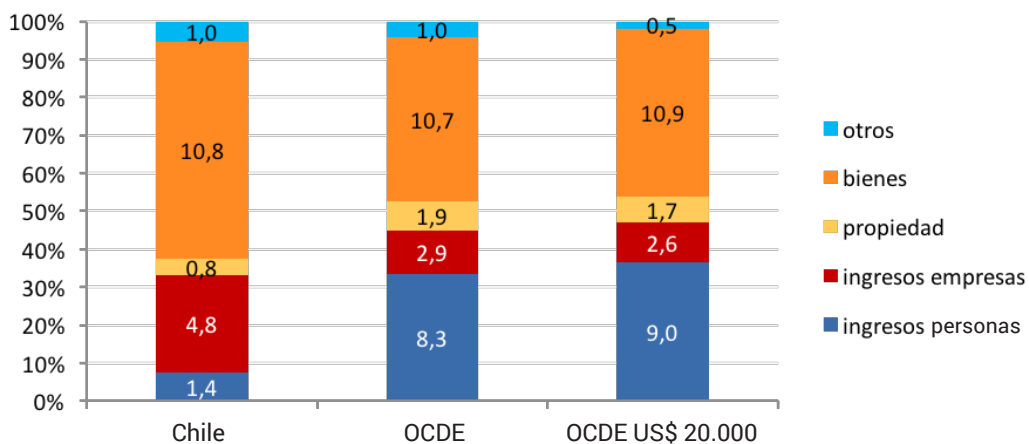
El Gráfico N° 8 presenta la composición de los ingresos en Chile y la OCDE entre 2012 y 2014, mientras que el Gráfico N° 9 muestra la evolución de las mencionadas tasas de impuesto corporativo en la OCDE en los años desde 1998. Del Gráfico N° 9 resulta bastante claro que la mayor discrepancia con la OCDE radica en el hecho que el impuesto al ingreso de las personas es significativamente más recaudador en la OCDE, esto tanto en términos absolutos (% del PIB) como dentro del mix (% de la recaudación). Lo anterior es compensado, tal y como se mencionó, por un impuesto corporativo que recauda más que el promedio de la OCDE. De hecho, tal como muestra el Gráfico N° 10 se trata de uno de los países que efectivamente más depende del impuesto corporativo dentro de la OCDE.

De todos estos antecedentes se desprende que no pareciera haber una regla única, sino más bien una amplia gama de experiencias respecto a carga tributaria y desarrollo. Y en cualquier caso, tampoco parece razonable el afirmar que Chile presente una carga tributaria excepcionalmente baja, sino más bien en línea con otros países OCDE.

**La composición de la carga en los países OCDE, ya sea hoy o cuando tenían 20.000 dólares de ingreso per cápita, difiere bastante de la chilena**

Gráfico 8  
**COMPOSICIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA (EXC. SEG SOCIAL) (% DEL PIB, PROMEDIO 2012-2014 Y CUANDO LOS PAÍSES OCDE TENÍAN 20.000 DÓLARES DE INGRESO PER CÁPITA )**

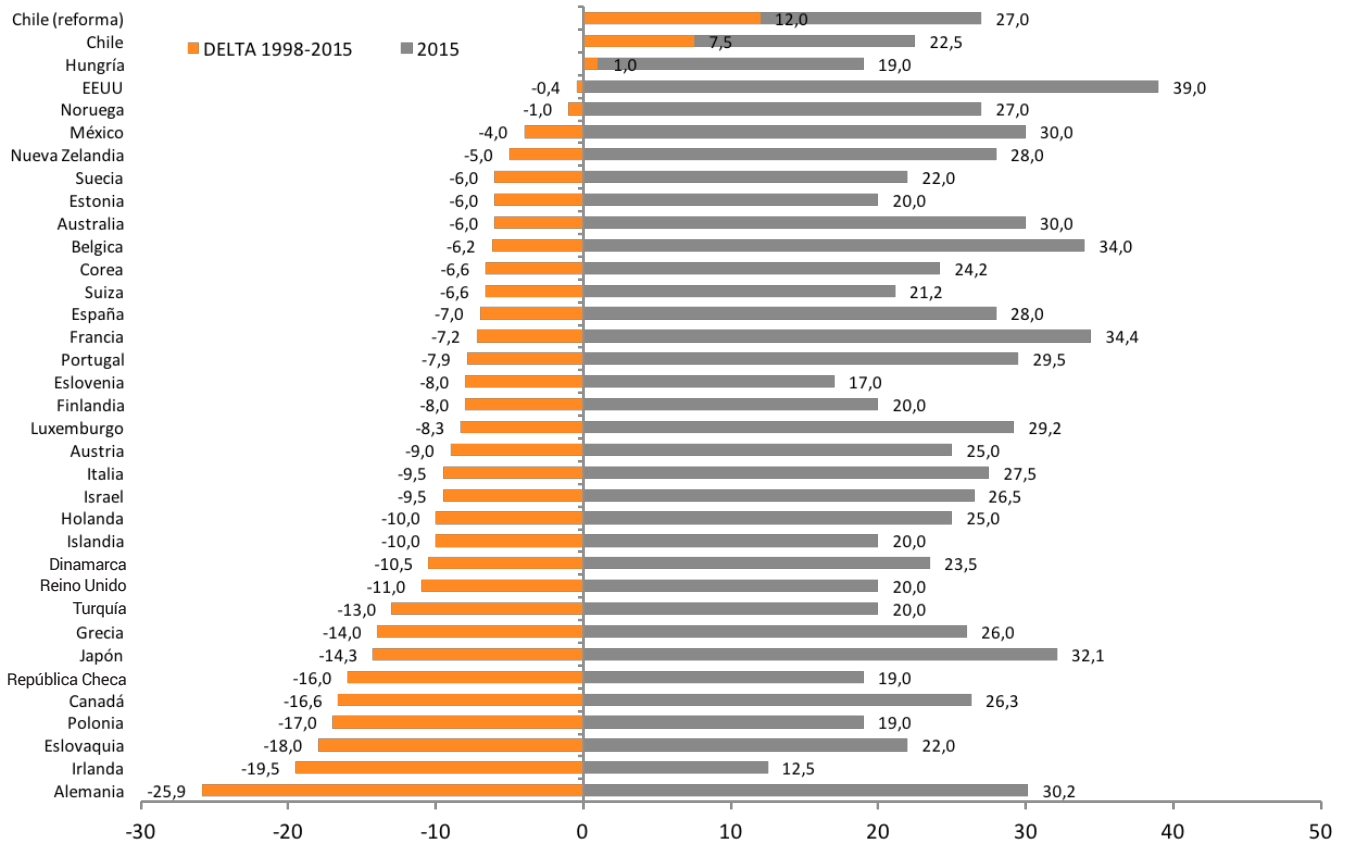
Fuente: LyD a partir de OCDE.



Los países OCDE han ido reduciendo sus tasas marginales máximas de impuesto a las empresas en las últimas décadas

Gráfico 9  
**EVOLUCIÓN DE LA TASA MARGINAL MÁXIMA A LAS EMPRESAS (% , 1998-2015)**

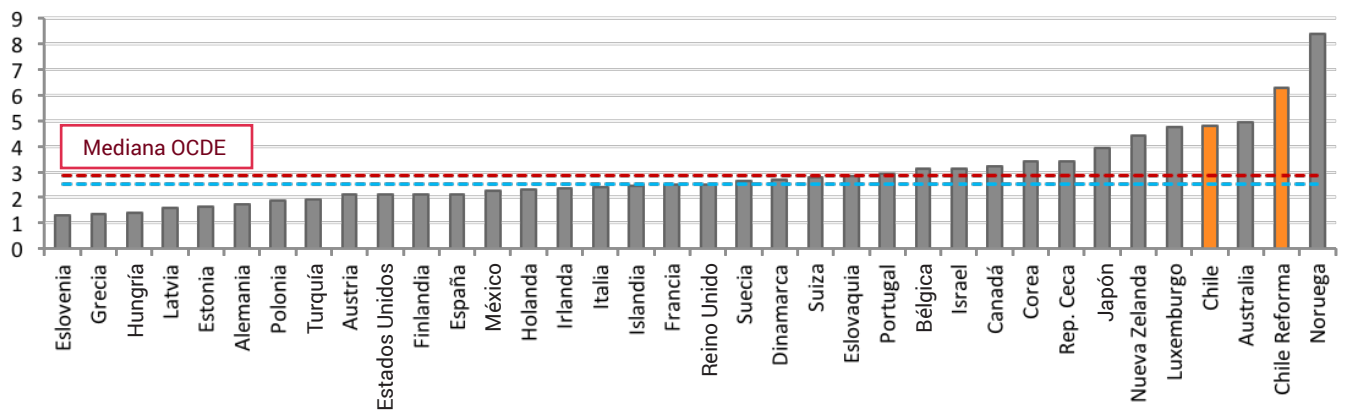
Fuente: LyD a partir de OCDE.



Chile, incluso antes de la Reforma Tributaria, es uno de los países OCDE que más recauda como porcentaje de su PIB a partir de los impuestos corporativos

Gráfico 10  
**RECAUDACIÓN IMPUESTO CORPORATIVO (% DEL PIB, 2012-2014)**

Fuente: LyD a partir de OCDE.



## 4 . IMPUESTO A LOS INGRESOS DE LAS PERSONAS

**C**omo se ve en la sección anterior, en general la composición de los países OCDE es más cargada hacia los impuestos personales que hacia el impuesto corporativo. Es natural preguntarse cómo se explica esta situación. Más aún, considerando la precaria situación fiscal y lo defectuoso de una reforma centrada en el impuesto corporativo, surgen voces que sugieren que una alternativa para bajar el impuesto corporativo -manteniendo la recaudación- es aumentar la recaudación proveniente del impuesto a los ingresos personales.

Los impuestos a los ingresos personales son un tema bastante estudiado en la literatura económica: mayores impuestos a las personas de mayores ingresos permiten recaudar y redistribuir, pero quienes pagarían más impuestos tienen menos incentivos para generar los ingresos a gravar (trabajar más, estudiar más, etc). El trabajo seminal de Mirlees (1971), presenta el caso extremo en que la tasa máxima óptima es cero, pues de lo contrario la distorsión produce una pérdida de recaudación. Lo anterior, sin embargo, se aplica sólo al grupo de contribuyentes de más altos ingreso. Mankiw, Weinzierl y Yagan (2009) realizan simulaciones acerca de la forma óptima de las tasas marginales y encuentran que las tasas marginales de impuestos deberían ser generalmente bastante planas, cercanas a lo conocido como un "flat tax". A esto se puede agregar una rebaja de monto fijo, para así obtener una tasa media creciente<sup>1</sup>.

Volviendo al caso chileno, un punto de partida para entender esta menor recaudación producto del impuesto personal es considerar a individuos representativos<sup>2</sup> de diferentes niveles de ingreso y la carga que estos efectivamente enfrentan. En concreto, seguiremos la brecha de impuesto<sup>3</sup> medio y marginal de individuos cuyos ingresos son el 66%, 100% y 166% del ingreso medio de cada uno de los países de la OCDE.

<sup>1</sup> Otra literatura, como Saez (2001) y Diamond y Saez (2011) sugieren sistemas muy progresivos con tasas máximas de hasta 80%. Lo que subyace a esta diferencia es, en general, la forma en que se supone que se distribuyen las "habilidades" en la población, si los mayores ingresos responden principalmente a "habilidades" y "suerte", lo razonable desde el punto de vista de la eficiencia es un mayor gravamen. En cambio, si el esfuerzo y la cantidad de trabajo son los principales determinantes, los cuales sí se afectan por un impuesto (con una cierta elasticidad), las tasas deben ser más planas.

<sup>2</sup> Se trata de individuos solteros y sin hijos. Esta es una distinción importante, pues a diferencia de Chile, en muchos de los países de la OCDE la estructura familiar es un determinante de la carga tributaria familiar, algo que con sus pros y contras, trasciende el alcance de estas páginas.

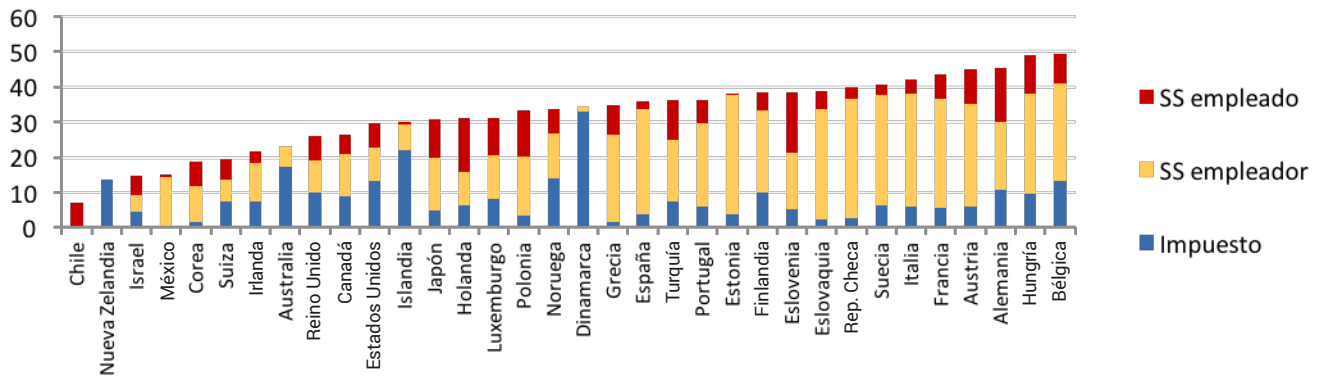
<sup>3</sup> Ratio entre impuestos pagados por un hombre soltero sin hijos y el costo laboral del empleador.

La tasa promedio de impuesto de los trabajadores chilenos que ganan en torno al salario medio, es bastante más reducida que en la OCDE, incluso si no se consideran los pagos para la seguridad social estatal

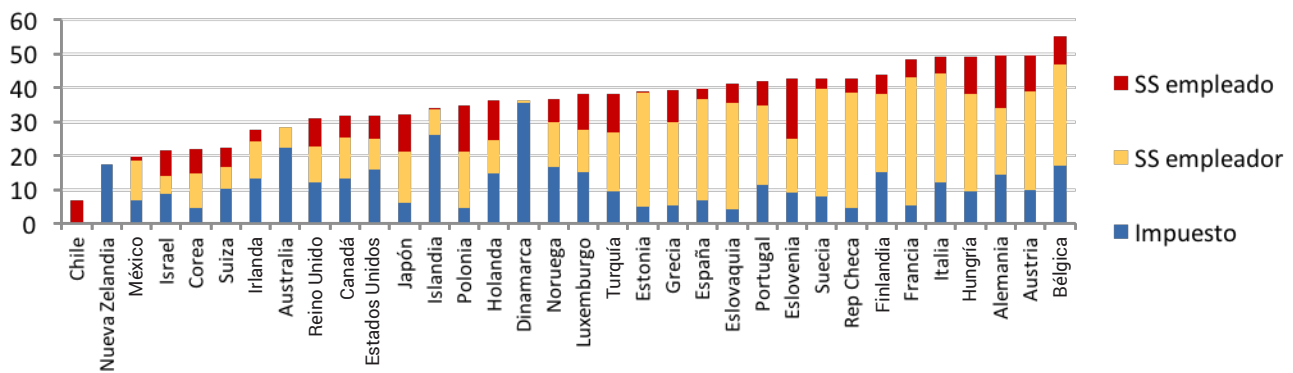
Gráfico 11  
**IMPUESTO MEDIO EFECTIVO**  
**(% DEL SUELDO BRUTO MÁS PAGO DE**  
**SEGURIDAD SOCIAL DEL EMPLEADOR)**

Fuente: LyD a partir de OCDE.

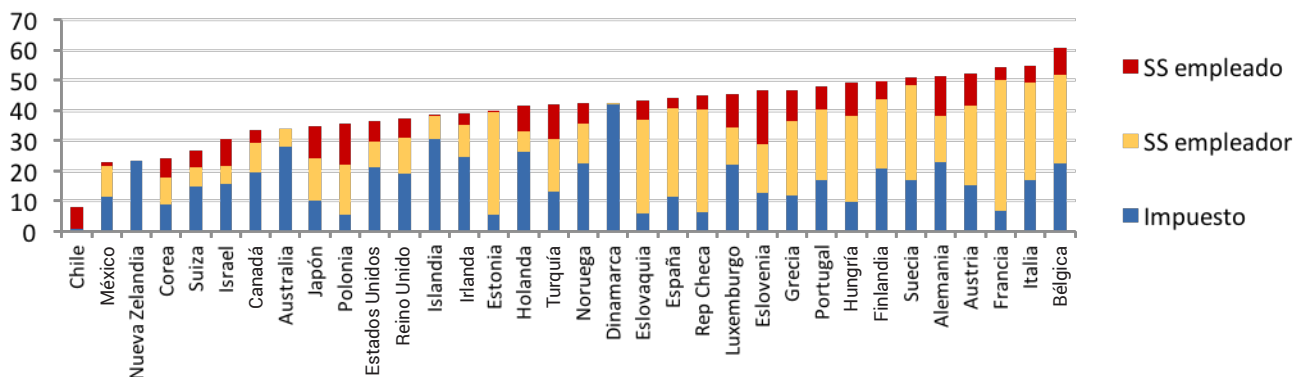
a) Ingreso igual a 66% del Ingreso Medio



b) Ingreso igual a 100% del Ingreso Medio



c) Ingreso igual a 166% del Ingreso Medio

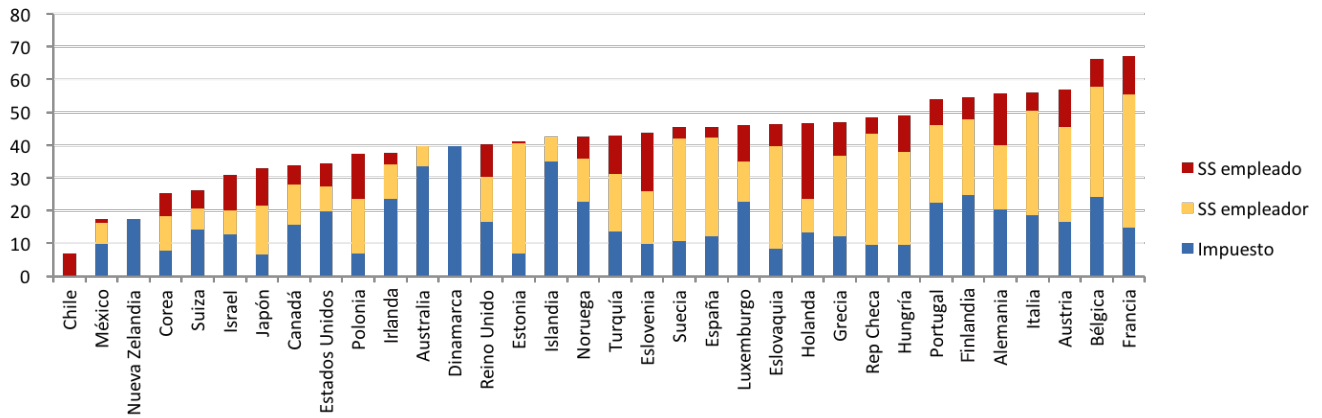


**Lo mismo sucede con la tasa marginal efectiva que pagan los trabajadores chilenos**

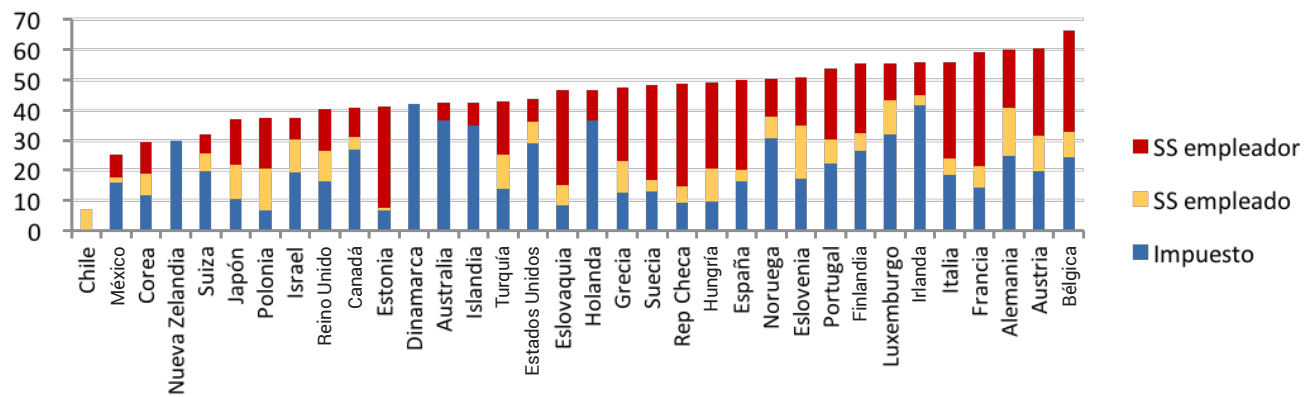
Gráfico 12  
**IMPUESTO MARGINAL EFECTIVO  
(% DEL SUELDO BRUTO MÁS PAGO DE  
SEGURIDAD SOCIAL DEL EMPLEADOR)**

Fuente: LyD a partir de OCDE.

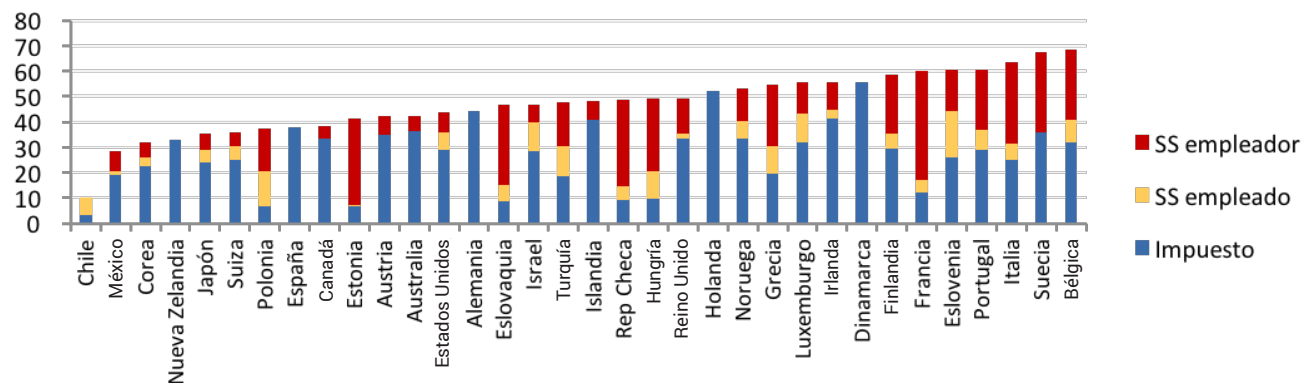
a) Ingreso igual a 66% del Ingreso Medio



b) Ingreso igual a 100% del Ingreso Medio



c) Ingreso igual a 166% del Ingreso Medio



De lo anterior es que se observa que una carga efectiva relativamente menor que en la OCDE para los trabajadores chilenos, incluso cuando no se consideran los elevados pagos para seguridad social en muchos de los países europeos, algo sobre lo que volveré al final, debido a las particularidades de la Seguridad Social administrada por privados que tenemos en Chile. En general, los elementos que definen estos resultados en materia de impuesto personal son el tamaño del tramo exento (presente en Chile y en muchas otras legislaciones de diferentes formas), junto con las tasas y tramos que le siguen.

## 4.1 Tramo Exento

En el caso chileno, resulta bastante claro que el tramo exento pareciera ser bastante amplio. De hecho, de acuerdo a datos del SII en el año tributario 2015 (comercial 2014) el 76,6% de los contribuyentes quedaron exentos del impuesto. Esto, pues las rentas imponible de estas personas fueron inferiores a los 15,5 millones de pesos en dicho año.

Que tres cuartas partes de los contribuyentes queden exentos, implica que se comienza a pagar impuestos personales a partir de una renta (imponible) mayor que la mediana, lo que en general no es el caso de las restantes economías de la OCDE con la excepción de México y Holanda. El siguiente gráfico, tomado de Rubio y Vergara (2017), ilustra el punto de manera muy clara: mientras en Chile el pago comienza a

partir de 183,5 veces el ingreso mediano, en la mayor parte de los países se comienza a pagar incluso antes de haber alcanzado el 50% de la distribución de ingreso. Más aún, en 7 de los países OCDE el pago comienza de inmediato. Aquí es muy importante destacar que no solo debe considerarse la existencia de un primer tramo de tasa cero, sino también mecanismos alternativos como deducciones, exenciones y créditos, que finalmente logran un efecto similar.

Tabla 1  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRIBUYENTES POR TRAMO**

Fuente: SII.

Tasa Marginal (%)	Contribuyentes		Renta MM\$	Impuesto MM\$
	Nº	%		
0%	7.096.149	76,6%	17.775.858	8.913
4%	1.408.810	15,2%	14.212.091	176.455
8%	389.808	4,2%	7.692.835	264.437
13,5%	156.348	1,7%	4.773.994	281.531
23%	83.888	0,9%	3.432.851	305.66
30,4%	62.046	0,7%	3.313.255	433.804
35,5%	27.522	0,3%	1.898.456	330.931
40%	37.152	0,4%	4.945.020	1.384.205
<b>Total</b>	<b>9.261.723</b>	<b>100%</b>	<b>58.044.361</b>	<b>3.185.936</b>

Hay dos elementos relativamente atractivos si se decidiera eventualmente reducir el tramo exento, en busca de converger hacia los países de la OCDE.

Primero, que permite aumentar la tasa media (y la recaudación) manteniendo menores tasas marginales, lo que acota las mencionadas distorsiones que genera este impuesto sobre las decisiones de contratar, trabajar y educarse.

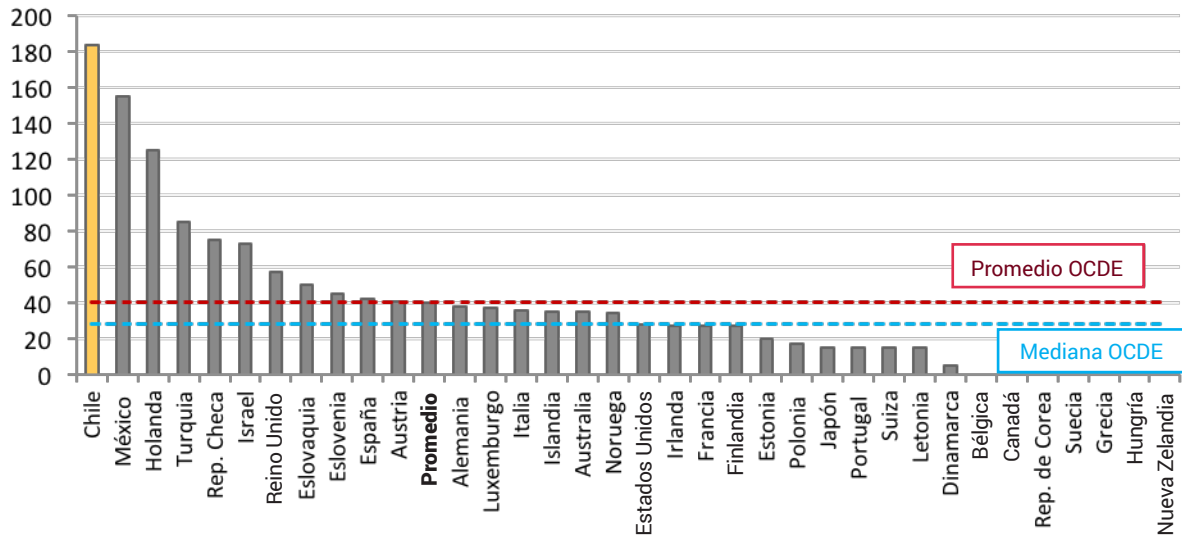
Segundo, el incorporar a cientos de miles de contribuyentes, aunque sea con un pago mínimo, eventualmente ayudaría a crear conciencia que todos pagamos impuestos para financiar el gasto público, algo que de acuerdo a la encuesta Bicentenario UC Adimark, es muy escaso. En concreto, un 40% de los consultados declara que paga poco o ningún impuesto. Más aún, al preguntar respecto a qué impuestos

paga su familia, el 34% no nombra ningún impuesto, y son el impuesto a los combustibles y la patente del automóvil los que más se repiten, seguidos por el IVA, que solo el 35% menciona, algo que se mantiene incluso al segmentar por niveles socioeconómicos.

**En Chile se comienza a pagar impuesto a los ingresos personales a partir de un monto bastante más alto que la OCDE (al menos en términos del ingreso mediano)**

Gráfico 13  
**MÚLTIPLOS DEL INGRESO MEDIANO A PARTIR DE LOS QUE SE PAGA IMPUESTO**

Fuente: Rubio y Vergara (2017) a partir de datos OCDE.

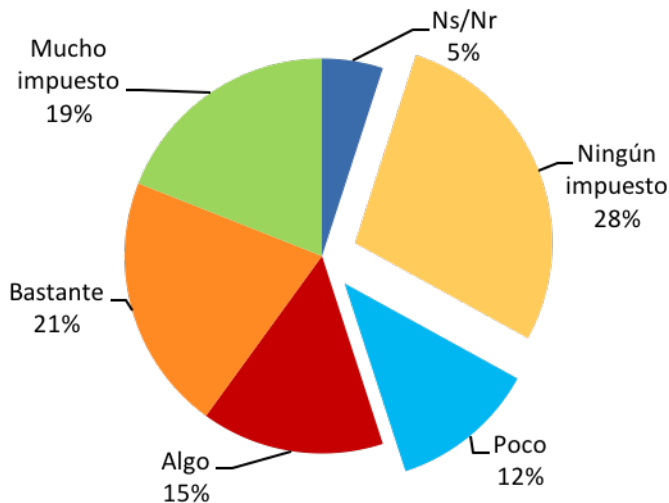


**Existe un gran desconocimiento respecto a los impuestos que se pagan**

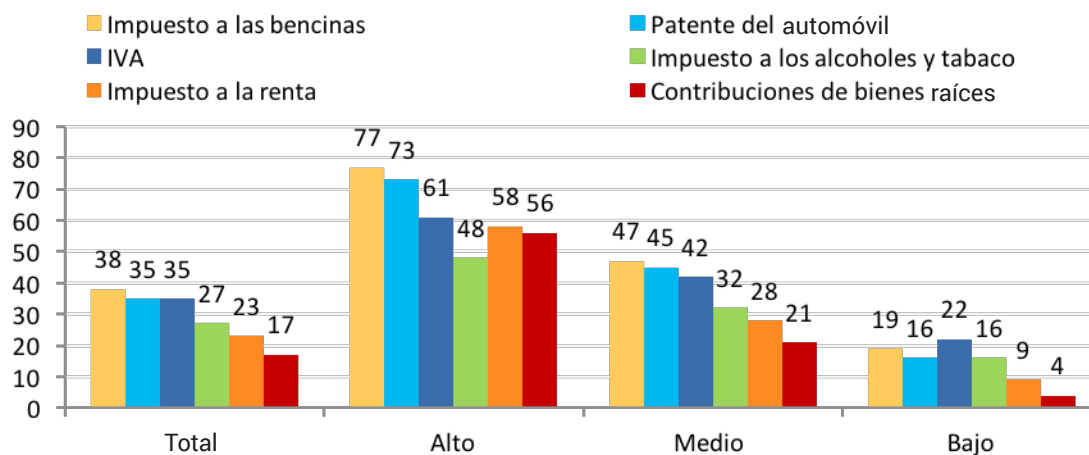
Gráfico 14  
**ENCUESTA NACIONAL BICENTENARIO**

Fuente: UC-Adimark 2014.

¿Usted se considera una persona que paga...?



¿Podría nombrarme los impuestos que paga usted (y su familia) en un año normal?



## 4.2 Tramos y Tasas Marginales

En cuanto al segundo elemento, las tasas marginales y el tamaño de los tramos, al comparar con la OCDE se observa que las tasas para los primeros tramos son relativamente bajas en Chile, pero se alcanza una tasa marginal máxima relativamente similar a la de los países OCDE, y bastante alta en el contexto mundial, la que sin embargo se alcanza relativamente “tarde”, en comparación a la OCDE. Estas tasas relativamente bajas en los primeros tramos, al igual que el largo tramo exento, implican que para cualquier nivel de recaudación (o tasa media) se necesiten tasas más altas en los tramos superiores, con las distorsiones que antes mencionaba. Como se observa en los siguientes cuadros, existen varios países OCDE con estructuras más planas y cuatro países con una tasa única para el impuesto al ingreso personal.

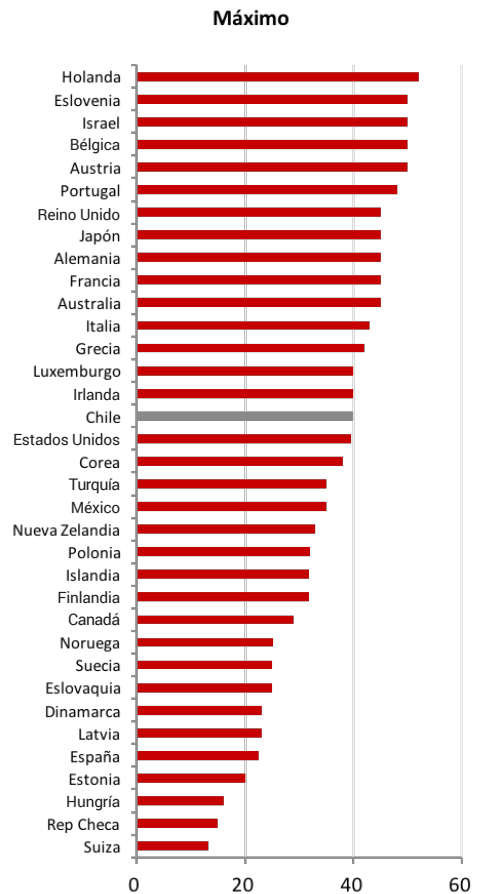
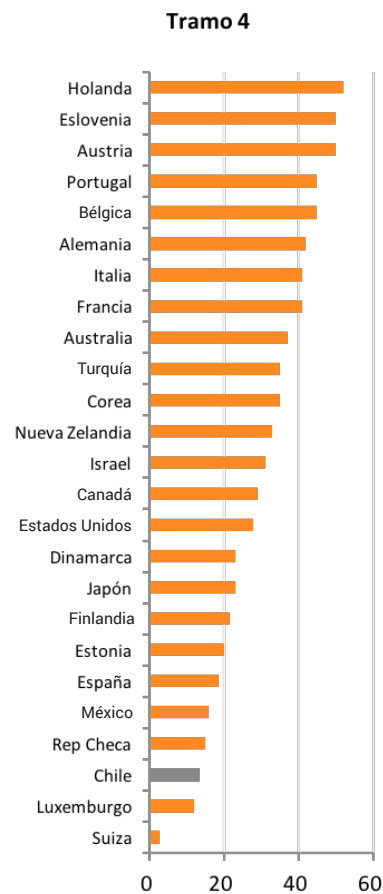
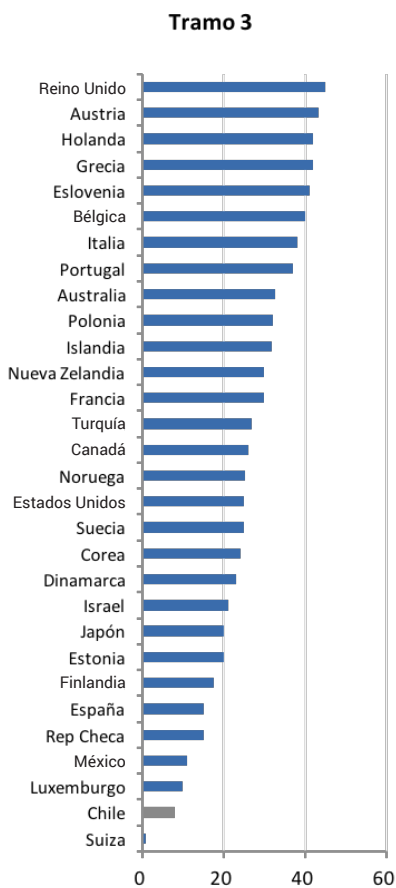
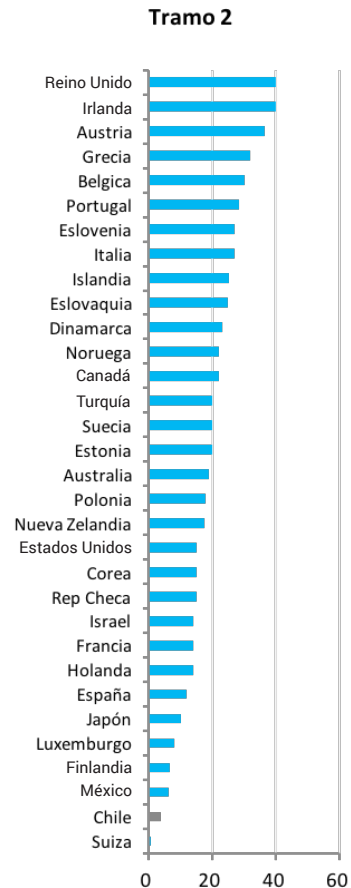
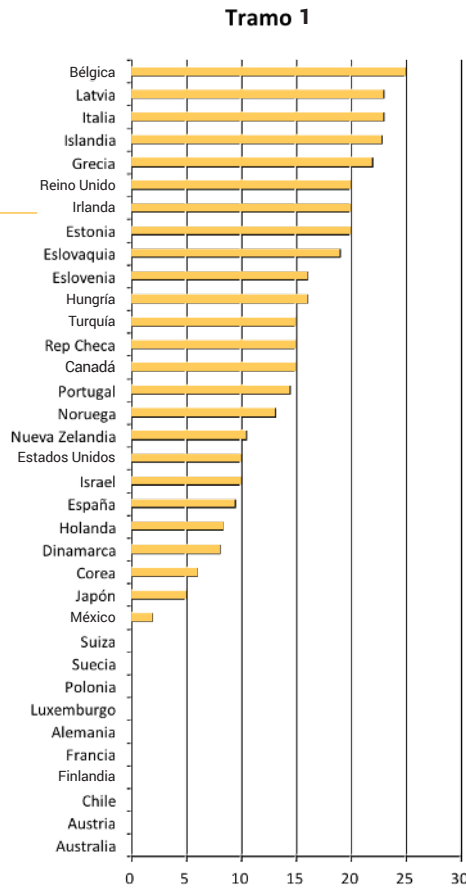
Si bien hay bastante diferencia entre países, en general en el cuarto tramo de las respectivas estructuras de impuesto los sistemas ya alcanzan su tasa marginal máxima, mientras que en el sistema chileno (pre reforma) esta se alcanza en el octavo escalón, lo que después de la reforma corresponderá al séptimo.

Respecto a la tasa máxima, esta se encuentra (hasta que la reforma la disminuya a 35%) por encima del promedio simple de la OCDE de 35,5%, y se alcanza con un ingreso en torno a 11 veces el promedio del país, lo que es bastante superior al promedio OCDE.

Las tasas de impuesto tienden a ser más altas, pero en general con estructuras más planas, aunque hay bastante diversidad

Gráfico 15  
**TASAS Y TRAMOS DE IMPUESTO AL INGRESO PERSONAL (%)**

Fuente: LyD a partir de OCDE.

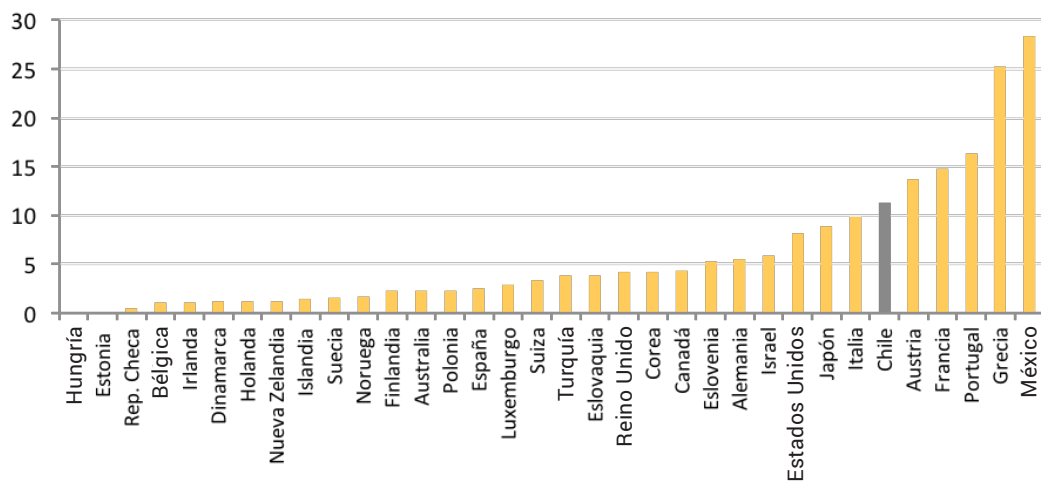


**La tasa marginal máxima se alcanza a partir de un ingreso equivalente a once veces el salario mediano**

Gráfico 16

**MÚLTIPLOS DEL INGRESO MEDIANO A PARTIR DE LOS QUE SE PAGA LA TASA MARGINAL MÁXIMA**

Fuente: LyD a partir de OCDE.



Sobre este punto vale la pena recordar que la estructura de tasas actuales es el producto de una serie de reformas sucesivas al DL 824 original de 1974, el cual planteaba una tasa marginal máxima de 60% -más alta que cualquiera de las actuales OCDE- y carecía de tramo exento. Fue recién en 1990 que se instala un relativamente gran tramo de tasa cero, el cual es ampliado una década después.

Este descenso ha traído, sin duda, consecuencias positivas, estimulando el esfuerzo, la creatividad y la productividad personal. La moderación de los impuestos personales en los tramos superiores es un estímulo a la acumulación de capital humano, y sirve para atraer a Chile profesionales, técnicos y emprendedores desde el extranjero. No debe desconocerse que incluso el trabajo es un factor móvil, hasta cierto punto.

Tabla 2

## EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO PERSONAL EN CHILE (TRAMOS EN UNIDADES TRIBUTARIAS ANUALES)

Fuente: LyD en base a leyes respectivas, Unidad Tributaria Anual es una unidad indexada al IPC, y equivalía a \$ 554.196 en diciembre de 2016.

	Artículo 43 original DL 824 1974			Ley 18.985 de 1990			Ley 19.247 de 1993 transitorio hasta 31/12/94		
	desde	hasta	tasa marginal	desde	hasta	tasa marginal	desde	hasta	tasa marginal
tramo 1	0	2	3,5%	0	10	0%	0	10	0%
tramo 2	2	5	10%	10	30	5%	10	30	5%
tramo 3	5	10	15%	30	50	15%	30	50	13%
tramo 4	10	15	20%	50	70	25%	50	70	23%
tramo 5	15	20	30%	70	100	35%	70	90	33%
tramo 6	20	40	40%	100	-	50%	90	100	35%
tramo 7	40	80	50%				100	120	45%
tramo 8	80	-	60%				120	-	48%
	Aylwin / Foxley						Aylwin / Foxley		

	Ley 19.247 de 1993			Ley 19.753 de 2001			Ley 20.630 de 2012			Ley 20.780 de 2014		
	desde	hasta	tasa marginal	desde	hasta	tasa marginal	desde	hasta	tasa marginal	desde	hasta	tasa marginal
tramo 1	0	10	0%	0	13,5	0%	0	13,5	0,0%	0	13,5	0,0%
tramo 2	10	30	5%	13,5	30	5%	13,5	30	4,0%	13,5	30	4,0%
tramo 3	30	50	10%	30	50	10%	30	50	8,0%	30	50	8,0%
tramo 4	50	70	15%	50	70	15%	50	70	13,5%	50	70	13,5%
tramo 5	70	90	25%	70	90	25%	70	90	23,0%	70	90	23,0%
tramo 6	90	120	35%	90	120	32%	90	120	30,4%	90	120	30,4%
tramo 7	120	-	45%	120	150	37%	120	150	35,5%	120	150	35,0%
tramo 8				150	-	40%	150	-	40,0%	150	-	35,0%
	Aylwin / Foxley			Lagos / Eyzaguirre			Piñera / Larraín			Bachellet / Arenas		

### 4.3 Algunas Consideraciones Adicionales

Pese al atractivo de avanzar hacia algo más similar a un "flat tax" carente de tramo exento (complementada con una deducción) que sea eventualmente neutral en recaudación, la existencia en Chile (y en general en Latinoamérica) de tasas medias de impuesto a la renta muy inferiores a las de la OCDE se explica, en parte importante, por la evidente menor capacidad económica de nuestras clases medias. Por ejemplo, si bien vimos que en Chile el trabajador mediano paga significativamente menos impuesto que en otros países OCDE, este trabajador medio también se sitúa bastante más cerca de la línea de pobreza absoluta del Banco Mundial, definida como un ingreso diario de 3,1 dólares PPP. Asimismo, el tramo a partir del que se paga impuesto en términos de la línea de la pobreza se relativiza un tanto, y si bien está en la parte alta, ya no pareciera tan groseramente desalineado.

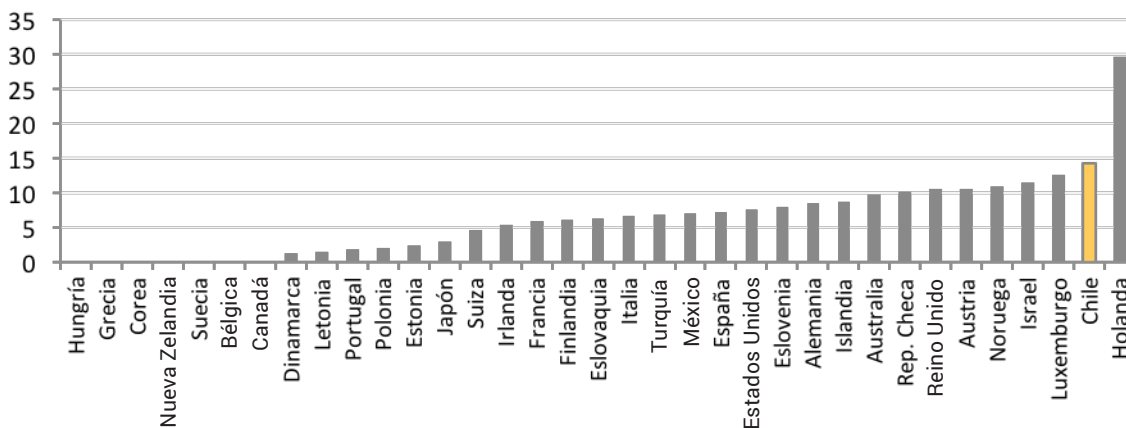
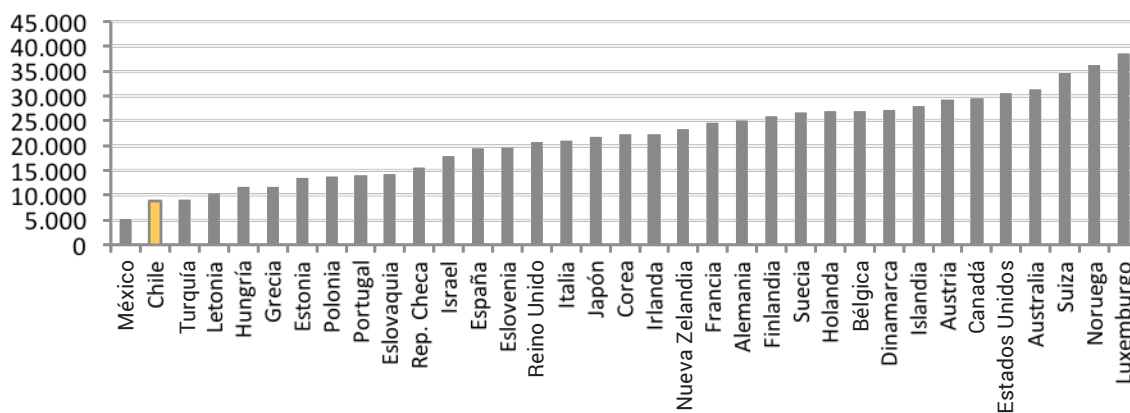
Por otra parte, gracias a nuestro sistema previsional, los impuestos de seguridad social son también considerablemente más bajos en Chile (la OCDE reconoce sólo el 7% pagado por FONASA como impuesto de seguridad social pagado por un trabajador de ingresos medios), ya que las cotizaciones

a cuenta de la propiedad individual no son catalogadas como impuesto. Sin embargo, al menos parcialmente, desde un punto de vista de las distorsiones económicas, sí son bastante similares a un impuesto (ver Summers (1989), y para Chile Edwards (2002), Repetto(2013), Klapp (2017)), lo que llevaría a una tasa media efectiva bastante más alta, pues este pago carece de tramo exento y su tasa (entre salud, pensión y cesantía) superaría el 20%. Si se considerara, aunque fuese parcialmente esta carga las conclusiones de los Gráficos N° 11 a), b) y c) cambian bastante, y de hecho, cada peso adicional que un trabajador gana -sin tramo exento alguno- es sujeto de esta seguridad social de administración privada.

#### Chile es uno de los países menos prósperos de la OCDE

Gráfico 17  
**INGRESO DISPONIBLE MEDIANO  
(DÓLARES PPP)**

Fuente: LyD en base a OCDE y Banco Mundial.



En términos de la línea de la pobreza, el tramo exento parece menos excesivo

Gráfico 18  
**MÚLTIPLOS DE LA LÍNEA DE LA POBREZA  
PARTIR DE LOS QUE SE PAGA IMPUESTO**

Fuente: LyD en base a OCDE, Rubio y Vergara (2007) y Banco Mundial.

## 5. CONCLUSIÓN

La reforma tributaria de 2014 se sumó a la tendencia de un aumento del gasto público de las últimas décadas, lo que ha llevado a que el país tenga una carga tributaria similar al promedio de la OCDE, lo que al menos para los impulsores de la reforma parece ser un fin en sí mismo. Más allá de lo anterior, y cuan (poco) adecuado sea acercarse a los países OCDE en esta materia, la composición de la carga difiere bastante a la de otros países OCDE, lo que se acentúa tras la mencionada reforma, que aumentó la tasa del impuesto corporativo por encima del promedio OCDE.

Considerando que el impuesto corporativo es el que más daña el crecimiento y la inversión, y dada la desaprobación general de la reforma de 2014, pero siendo realistas respecto a los abultados compromisos de gasto, nace la pregunta sobre qué otras formas de recaudación estarían disponibles para lograr rebajar el impuesto corporativo, si es que la opción de racionalizar el gasto público, que sería mucho más deseable, realmente no está disponible. Con esto en mente, una de estas opciones sería el impuesto personal, el cual es sustantivamente menor que el promedio de la OCDE, tanto en términos de las tasas que el ciudadano medio debe soportar, como de la recaudación, lo que a nuestro juicio se explica por una gran tramo exento y tasas en los primeros tramos relativamente bajas.

Sin embargo, si bien pareciera que reformar el impuesto personal, avanzando hacia una estructura más plana, pero con un menor tramo exento y tasas más altas en los primeros tramos, puede ser atractivo desde el punto de vista de las distorsiones y la conciencia de contribuyente. No debe olvidarse que el trabajador medio chileno presenta un ingreso mucho menor que sus pares de la OCDE, por lo que no parece razonable imponerle un gran gravamen, y el camino de la racionalización del gasto público se presenta como más adecuado. Además, dadas las particularidades de nuestras soluciones privadas de seguridad social, estas no son en general consideradas a la hora de calcular las cargas tributarias, pues no se trata de impuestos puros,

aunque desde el punto de vista de las distorsiones que generan, al menos parcialmente se le parecen. Lo anterior hace que muchas veces se subestime la carga que ya soporta la familia chilena.

Así, si bien es fácil y tentador pensar que los impuestos personales son un candidato atractivo para sostener el creciente gasto público, no se debe nunca olvidar que el trabajador medio en Chile es sustancialmente menos rico que el promedio de la OCDE y que toda comparación es equivocada si no se consideran la seguridad social de administración privada. Así, es prioritario, antes de siquiera considerar una reforma que aumente los gravámenes a las personas, el racionalizar y reordenar el gasto del Estado.

## 9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Mirrlees, J.** "An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation." *Review of Economic Studies*, 38(114): 175–208.

**Repetto, A. y G. Vega.** "El Impacto de un Alza en la Cotización Previsional: Pensiones Salarios y Empleo". Documento Preliminar, 2013.

**Lagos, L.F. y F. Klapp.** "Diagnóstico y Lineamientos para Perfeccionar el Sistema Tributario Chileno," Serie de Informe Económica N°220, LyD, Enero 2014.

**OECD,** "Tax and Economic Growth", Economics Department Working paper N. 620, 2008

**Beyer, H.,** "Sobre Impuestos, Desigualdad y Reforma Tributaria", Puntos de Referencia N. 368, CEP, Abril 2014.

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

**Klapp, F.** "Reajuste a la Pensión Básica Solidaria (PBS) y Aumento a la Cotización Obligatoria," Serie de Informe Económica N°261, LyD, Enero 2017.

**Summers, L.H.** "Some Simple Economics of Mandated Benefits," *American Economic Review* Papers and Proceedings, Vol.79, Número 2, 1989.

**Cox, A. y S. Edwards, S.** "Social Security Privatization Reform and Labor Markets: The Case of Chile," NBER Working Paper No. 8924, mayo 2002. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w8924.pdf>

**McBride, W.** "What Is the Evidence on Taxes and Growth?", Special Report, Tax Foundation, Diciembre 2012.

**Mankiw, M.; Weinzierl, N. y Yagan, D.** "Optimal Taxation in Theory and Practice", *Journal of Economic Perspectives*—Volume 23, Number 4—Fall 2009—Pages 147–174.

**Chamley, C.,** "Optimal taxation of capital income in general equilibrium models with infinite lives", *Econometrica*, Vol. 54, pp. 607-622 Chetty y Saez, 2005.

**Judd, K.,** "Redistributive income in a simple perfect foresight model", *Journal of Public Economics*, Vol. 28, pp. 59-83.

**Atkinson, A., y Stiglitz, J.,** "The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation." *Journal of Public Economics*, 6 (1–2): 55–75.

**Jorgenson, D.W.** *Capital theory and investment behavior.* *American Economic Review*, 53(2):247– 259, 1963.

**Hall, R.E. y Jorgenson, D.W.** *Tax policy and investment behavior.* *American Economic Review*, 57, 1967.

**Cerda, R.; Fuentes, R.; García, J. y Llodrá, J.I** "Understanding Domestic Savings in Chile," IDB Publications (Working Papers) 91437, Inter-American Development Bank, 2015.

**Saez, E.** "Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates." *Review of Economic Studies*, 68(1): 205–29, 2001.

**Diamond, P. y Saez, E.** *The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendation.* *Journal of Economic Perspectives* 25:4, 165-190, 2011.



