

Brecha tributaria con la OCDE: base para un pacto fiscal

“... aumentar la carga tributaria no debe ser un objetivo en sí mismo. La magnitud de su aumento es una decisión política que no necesariamente tiene que ver con la brecha que tengamos con la OCDE...”.

HERMANN GONZÁLEZ B.

Coordinador Macroeconómico Clapes UC

FELIPE LARRAÍN B.

Director Clapes UC
Profesor titular Economía UC

El debate de la brecha de nuestra carga tributaria con la OCDE es de larga data y reflota cada vez que nos enfrentamos a una discusión sobre impuestos. Las cifras brutas, o sin ajustar, muestran que existe una gran brecha entre los ingresos tributarios de Chile y los de este conjunto de países, como porcentaje del PIB. Sin embargo, esa comparación directa carece de toda validez.



Existe cierto consenso técnico en que la comparación se debe hacer, en primer lugar, controlando por las diferencias de ingreso per cápita, ya que nuestro país tiene un producto por habitante que es 52% del de la OCDE. A su vez, excluir las contribuciones de seguridad social también es relevante para la comparación. En Chile, solo 20% de estas contribuciones se contabiliza como impuestos, mientras que en los países de la OCDE el promedio es 89%. Así, una estimación que considere la carga tributaria total estaría sobreestimando la brecha tributaria efectiva (Larraín y Perelló, 2022).

Haciendo estos dos ajustes, se obtiene una brecha cercana a 3% del PIB. Sin embargo, la literatura también muestra una relación positiva entre la carga tributaria y la tasa de dependencia definida como el porcentaje de personas menores de 15 años y mayores de 65

años respecto de la población en edad de trabajar. Aunque no todos los autores realizan este ajuste, si se hiciera, la brecha se reduciría a 1,8 puntos del PIB. En cualquier caso, los ejercicios de brecha deben considerar además que, ya sea partiendo de 3% o de 1,8%, el año 2022 hubo un alza de impuestos para financiar la PGU que elevó la carga tributaria y, por lo tanto, redujo la brecha en 0,7% del PIB, llevando las cifras anteriores a un rango de entre 1,1% y 2,3% del PIB. Y esto, antes de considerar el aumento en la recaudación fiscal por el litio.



La metodología de ajustar la brecha tributaria por ingreso per cápita y contribuciones de seguridad social no es un cálculo antojadizo. Por ejemplo, fue utilizada el año 2014 por el Ministerio de Hacienda para justificar la reforma tributaria de 3% del PIB que se hizo ese año y también ha sido utilizada recientemente por la OCDE para concluir que la razón de impuestos a PIB de Chile hoy es similar a la de Australia cuando ese país tenía nuestro nivel de ingreso per cápita (OECD Tax Policy Reviews: Chile 2022).

Hechos estos ajustes, surgen preguntas válidas, como si es correcto apuntar como meta cerrar la brecha con el promedio o la mediana de la OCDE o si deberíamos concentrarnos en las diferencias con un país particular —por ejemplo, uno más similar a Chile— o en algún otro objetivo. También es relevante preguntarse en cuánto tiempo queremos cerrar estas brechas, que por lo demás son dinámicas.

En efecto, en la medida que los países se desarrollan requieren una mayor carga tributaria para financiar demandas sociales crecien-

tes de forma sostenible, por lo que la discusión no se agota con una reforma tributaria. En este sentido, un pacto fiscal debería considerar un acuerdo amplio que abarque aspectos tributarios y de eficiencia del gasto público, pero que también vaya temporalmente más allá del proyecto que buscará aprobar el Gobierno.

Con todo, aumentar la carga tributaria no debe ser un objetivo en sí mismo. La magnitud del aumento de la carga tributaria es una decisión política que no necesariamente tiene que ver con la brecha que tengamos con la OCDE. Lo que se busca es financiar de forma sostenible un mayor gasto público y para ello subir impuestos no es el único camino. Los cambios tributarios deben complementarse con un compromiso creíble de contención y mayor eficiencia del gasto, así como también con un programa ambicioso para elevar el potencial de crecimiento de la economía, que a la larga es la mayor fuente de ingresos fiscales.

Aunque sabemos que el país necesitará una mayor carga tributaria en la medida que avance hacia el desarrollo y su tasa de dependencia aumente, la velocidad y magnitud del aumento debe ser condicional y no anteponerse al avance de la economía. A modo de ejemplo, en un escenario optimista en que el PIB per cápita crece 3% anual, nos tomará 22 años cerrar la brecha de ingreso con la OCDE. Cualquier escenario de menor crecimiento económico no solo retrasará nuestro camino al desarrollo, sino que también nos obligará a avanzar con mayor gradualidad en los ajustes de la carga tributaria y postergar las necesarias mejoras en la cantidad y calidad de los servicios públicos que el Estado entrega a la ciudadanía.