

—POR CLAUDIA MARTÍNEZ—
Profesora titular, Instituto de
Economía, Universidad Católica



¿Redistribuir sin recaudar?

El Estado puede cumplir distintas funciones en la economía, entre ellas mantener el marco legal, la estabilidad de la economía y redistribuir ingresos. Distintos gobiernos pueden enfatizar algunos de estos roles sobre otros, y pueden buscar distintos tamaños del Estado.

El rol distributivo del Estado tiene dos herramientas: gasto e impuestos. Una opción es buscar redistribuir tanto a través de la recaudación tributaria como a través del gasto. Por otro lado, se puede recaudar de la forma más eficiente posible para luego distribuir a través del gasto. Más allá de la decisión de política pública anterior, la dificultad de cobrar impuestos a los ingresos en economías altamente informales hace que en la práctica, países más pobres recauden una mayor proporción de impuestos al consumo. En 2019, el 40% de la recaudación de impuestos en Chile correspondió a IVA, cifra que se compara con el 20% en el promedio de la Ocede.

La comparación internacional de la recaudación y gasto en Chile es compleja, porque en muchos países existe seguridad social (fundamentalmente pensiones) que se pagan y recoge contribuciones en el sector público. Cuando se restan del gasto del gobierno las contribuciones de seguridad social, la recaudación tributaria en Chile está 3,8 puntos porcentuales bajo la que tenían en promedio los países de la Ocede cuando tenían el PIB per cápita de Chile en 2018

(Fuentes y Vergara, 2020). Si se hace una comparación simple, en 2019 Chile tuvo una recaudación de 2,3 puntos porcentuales del PIB menor al promedio de los países de América Latina y de 13,1 puntos porcentuales respecto al promedio de la Ocede.

Asimismo, la Ocede reporta, sin limpiar por el efecto de pensiones antes mencionado, que la desigualdad cae en casi 10 puntos del Gini (un indicador de desigualdad) en promedio en la Ocede al considerar impuestos y transferencias, mientras que en Chile esta caída es de 2,5 puntos. Además del efecto de las pensiones (que hacen la comparación injusta), hay una decisión de política que se refleja en estas cifras respecto a la progresividad de los impuestos, tamaño de la intervención estatal, así como de las transferencias que realiza el Estado.

Las tasas marginales del impuesto a la renta de las personas en Chile se encuentran entre el 0 y el 35%. Personas que ganan menos de \$ 670.000, aproximadamente, no pagan impuesto a la renta ya que se encuentran en el tramo exento. En el tramo exento se encuentra el 74% de los contribuyentes: más de dos tercios de los contribuyentes en Chile no pagan impuesto a la renta. En el tramo siguiente, que paga el 4% del ingreso sobre el monto exento, está el 17% de los contribuyentes. El último tramo de impuesto, para quienes ganan más de cerca de 6 millones mensuales, grava estos ingresos con una tasa marginal del 35%. En este tramo se encuentra el 0,8% de los contribuyentes.

Además de la tasa con la que se gravan los ingresos, el impuesto pagado depende de

cuan amplia es su base. Un impuesto a la renta que tenga exenciones generosas recaudará menos, independientemente de cuan “progresivas” sean las tasas. Si estas exenciones se concentran en ingresos altos, se pierde la progresividad esperada por tasas marginales crecientes. En este sentido, la progresividad se define por lo que se paga efectivamente como proporción del ingreso, no por la tasa marginal.

Si existe una intencionalidad de generar mayor progresividad en el sistema tributario en Chile, se debe avanzar en la disminución de las exenciones al impuesto a la renta, de manera tal de ampliar su base. La comisión tributaria creada por el Ministerio de Hacienda realizó a principios de este año una serie de recomendaciones en este sentido que no se han visto plasmadas en legislación, con la excepción de la ley corta de pensiones en tramitación, que recoge un número limitado de ellas.

Esta disminución de las exenciones necesaria para mejorar tanto la eficiencia como equidad del sistema tributario, se contradice con la reciente aprobación en la Cámara de Diputados de la exención a los retiros de los fondos de pensiones. Las cotizaciones para las jubilaciones no pagan impuesto a la renta, por lo tanto, todos los fondos que se encuentran en las AFP no han pagado impuesto. Quienes tienen mayores ingresos, obtienen una mayor exención con este articulado. Cabe preguntarse si la intención de la Cámara es que el Estado no tenga un rol distributivo tanto en impuestos como gasto, y/o disminuir el tamaño del Estado.