

LA MIRADA DE LA REFORMA TRIBUTARIA DESDE LA OCDE
THE TAX REFORM FROM THE PERSPECTIVE OF THE OECD

José María Díez Lempereur de Saint Pierre*

RESUMEN: Analiza las recomendaciones sobre política fiscal efectuadas por la OCDE a Chile, para efectos de compararlas con el contenido del proyecto de reforma tributaria del año 2022.

PALABRAS CLAVE: política fiscal, recomendaciones de la OCDE, reforma tributaria 2022.

ABSTRACT: *Analyzes the recommendations on fiscal policy made by the OECD to Chile, for the purpose of comparing them with the content of the tax reform project of the year 2022.*

KEY WORD: *tax policy, OECD recommendations, tax reform 2022.*

1. INTRODUCCIÓN

Es un honor haber recibido esta invitación por parte de la Universidad de Concepción para participar en las charlas realizadas en honor a la recordada profesora Elizabeth Emilfork. En ella, vamos a comentar algunas cosas interesantes acerca de la mirada que tiene la OCDE acerca de la reforma tributaria.

Según la OCDE, la Reforma Tributaria tiene lineamientos que van en la dirección correcta. El actual sistema, a juicio de dicha entidad, es poco progresivo, no nos ayuda a resolver los temas de desigualdad. Esto ha sido repetido constantemente en minutas y presentaciones emitidas por el Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, la OCDE dice muchas otras cosas y precisamente, la Reforma Tributaria se enmarca en un conjunto de medidas que, a su vez, deben ser seguidas o recomendaciones que considera apropiadas para nuestro país. Lamentablemente, muchas veces estas sugerencias son omitidas por parte del Gobierno. Así por ejemplo, no hay mucha acogida en mejorar la productividad, eliminar las barreras para obtener permisos por el regulador y también incrementar o fomentar en la innovación.

El reciente informe denominado *OCDE Economic Surveys de Chile*, fue emitido septiembre del año 2022 contiene una serie de recomendaciones para nuestro país en materia económica y seguridad social.¹

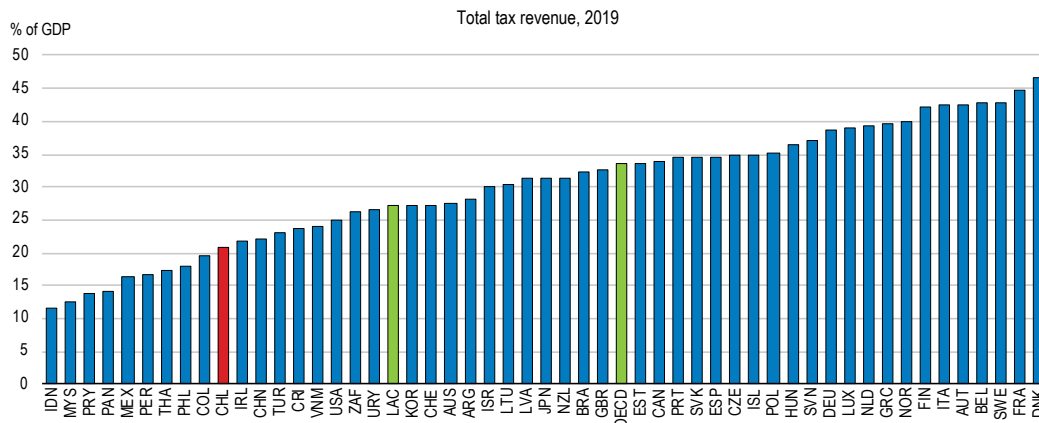
* Abogado, Universidad Católica de Chile. Magíster en Derecho con mención Derecho Tributario, Pontificia Universidad Católica de Chile. LL.M., LLM Derecho Fiscal Internacional, Wirtschaftsuniversität Wien. Socio en Recabarren y Asociados. Correo electrónico josemaria.diez@recabarrenasociados.com. Recibido 8 de octubre de 2022, aceptado 20 de noviembre de 2022.

¹ OECD (2022).

2. DIAGNÓSTICO INICIAL OCDE

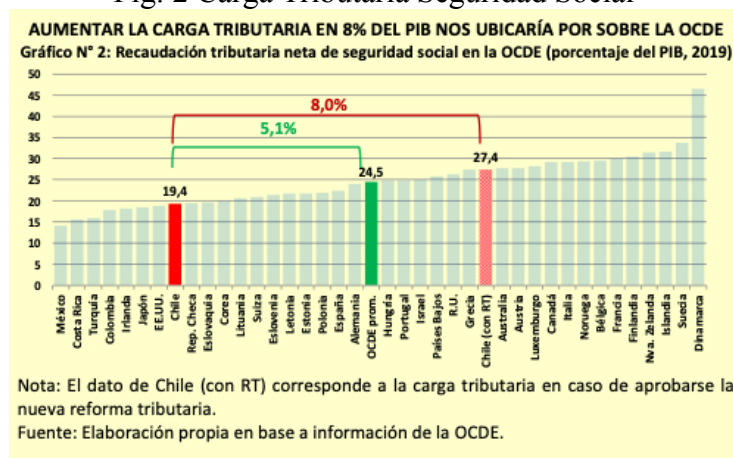
La OCDE parte con un diagnóstico bastante directo: en Chile se recaudan poco, esto es sólo un 21% del PIB, con una diferencia de 7 puntos porcentuales con el promedio de la OCDE. Esto, a juicio de la entidad, es un grave problema si Chile quiere hacerse cargo de los necesidad sociales, pensiones, de educación y salud.²

Fig. 1. Ingresos Impositivos en relación al PIB año 2019.³



Sin embargo, en un análisis elaborado por Libertad y Desarrollo⁴, se aprecia otra mirada del diagnóstico hecho por la OCDE, al tratar a Chile y al resto de los países según un mismo comparable, considerando las distintas realidades de cada una de ellas. En efecto, la OCDE, asume que todos los países tienen un mismo sistema tributario y las mismas presiones en materia de gasto fiscal. Pero la verdad es que las situaciones son diametralmente distintas.

Fig. 2 Carga Tributaria Seguridad Social⁵



La primera corrección que hace Libertad y Desarrollo es incorporar el tema de la seguridad social. Chile, al no tener un sistema de reparto, tiene menos presión de gasto fiscal en ese ítem. En cambio, para los países la OCDE que tienen ese sistema de seguridad social, el gasto constituye alrededor de un 8,9% del PIB, pero, para Chile sería solamente sería un 1,5%.

La segunda corrección dice relación con la carga tributaria de los países al momento de tener el mismo nivel de ingreso que Chile. Por ejemplo, Corea del Sur tenía el mismo nivel de ingreso el año 2001 y tenía una carga tributaria del PIB menor a la que teníamos nosotros. De este modo, se reduce a un 2,9 %, la diferencia.

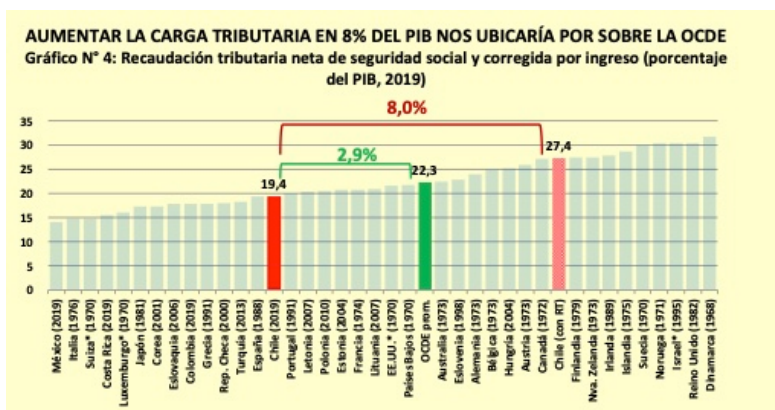
² OECD (2022) p. 32.

³ OECD (2022) p. 33.

⁴ LyD (2022) p. 3.

⁵ LyD (2022) p. 3.

Fig. 3 Carga Tributaria corregida por Seguridad Social e Ingreso⁶

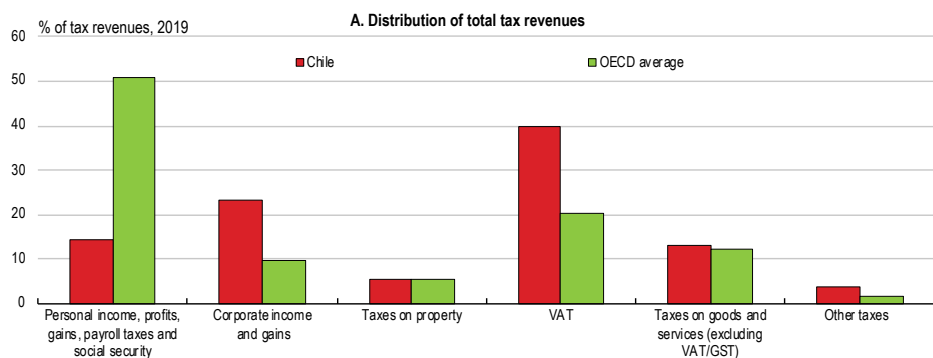


Por eso es importante ver los reales comparables, pues descontando seguridad social, en el análisis realizado por Libertad y Desarrollo, se observan siete países de la OCDE que recaudan menos que Chile: México, Costa Rica, Turquía, Colombia, Irlanda, Japón y Estados Unidos. Además, si le agregamos el ítem de nivel de ingreso, ya son trece países que recaudan menos que Chile, entre ellos España, Eslovaquia, Colombia, por lo que 21% no estaría tan fuera de lugar.⁷

3. BASE AFECTA A IMPUESTOS PERSONALES

Chile obtiene su mayor recaudación del IVA, manteniendo una baja recaudación de impuestos personales a juicio de la OCDE. Luego, continúa el ente internacional, existiría un limitado efecto distributivo.⁸

El IVA lamentablemente es alto (19%) y absolutamente regresivo, y no sería posible aumentarlo, ni tampoco bajar la tasa, ya que significa obviamente una merma de los recursos fiscales.

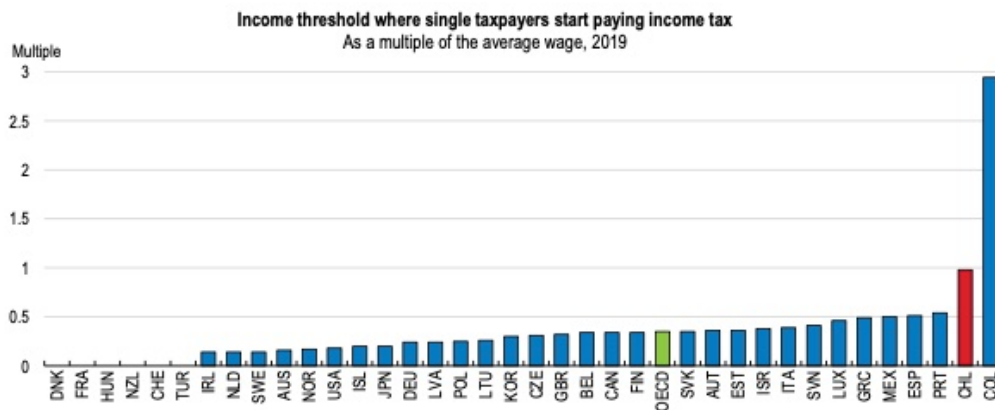


Uno de los grandes diagnósticos de la OCDE, y respecto del cual la Reforma Tributaria no se hace cargo, es el alto porcentaje de la población que se encuentra en el tramo exento de Impuesto Personales, ya que solamente el 25% de los contribuyentes paga impuestos personales, mientras que un 75% estaría exento.

⁶ LyD (2022) p. 4.

⁷ LyD (2022) p. 5.

⁸ OECD (2022) p. 32.



En Chile, las personas pagan impuestos desde que tienen alrededor de un sueldo promedio. Solamente Colombia se dispara, ya que a partir de tres sueldos promedio se empieza a pagar impuestos.

Según el INE el año 2021, el sueldo promedio mensual de una persona era de 681 mil pesos mensuales⁹. Lo que da un sueldo anual de 8 millones 200 mil pesos. A su vez, en la tabla de Impuesto Global Complementario 2021, el primer tramo gravable con tasa del 4% estaba en alrededor de \$8.266.698.¹⁰

Es decir hay un amplio rango de personas que no estarían pagando impuesto. Esto se suma a que efectivamente el 50% de las personas de este país registra un sueldo promedio de 457 mil pesos¹¹.

Entonces, ¿qué hacemos con todas esas personas? La OCDE nos indica el problema y sugiere que Chile tiene que aumentar la base de contribuyentes. Sin embargo, esto es difícil, considerando las cifras de sueldos, y obviamente que lo anterior es políticamente complejo implementar.

La OCDE señala a su vez que, considerando un estudio que hizo el FMI el 2018, si Chile aumenta la base de contribuyentes de impuestos personales desde el primer tramo, es decir, nadie se encuentra exento, se podría recaudar un 0,8% del PIB. Tal como lo hace, por ejemplo, Dinamarca, Hungría, Nueva Zelanda. Ahora bien, si consideramos el promedio de la OCDE, en que en alrededor de un 30% del sueldo promedio se empieza a recaudar impuesto, entonces Chile podría recaudar un 0,5% del PIB.¹²

Pero nuevamente, ¿en qué se traduce con cifras concretas? Ello significaría que se estaría gravando personas que ganan anualmente alrededor de 2 millones anuales.¹³ Es decir, 180 mil pesos mensuales, lo cual es bastante bajo. La OCDE indica que gravar a este tramo significaría que el Estado tendría una mayor base de datos para efectos de entregar ayudas y asistencia. A su vez, una medida de ese calibre tendría que ir acompañada de un impuesto a los más ricos.¹⁴

Estas recomendaciones de la OCDE, lamentablemente son omitidas en el Proyecto de Ley, lo cual tiene efecto, a su vez, en otras medidas que si se encuentran incluidas en el actual Proyecto de Reforma Tributaria. En efecto, se incorporan beneficios que permitirán deducir de los impuestos personales, los gastos respecto de aquellas personas que tienen al cuidado niños menores de dos años o personas con dependencia severa. Lo mismo también respecto de los arrendatarios que podrán descontar hasta 450 mil pesos de la renta de arrendamiento que tienen.¹⁵

Esto suena lógico, y va en línea con lo que se hace en otros países de la OCDE, ya que efectivamente todos pagan impuestos. Entonces, cuando Chile tiene una tasa exenta de un

⁹ INE (2022).

¹⁰ SII (2021).

¹¹ INE (2022).

¹² OECD (2022) p. 34.

¹³ BRYS *et al.* (2020) p. 62.

¹⁴ OECD (2022) p. 34.

¹⁵ OECD (2022) p. 35.

75% y solamente me paga impuesto el 25%, al final se estaría favoreciendo sólo a ese 25%, ya que a los demás les da prácticamente lo mismo. Si antes no pagaban, ¿Qué van a deducir? Entonces ya empieza a ser regresivo el beneficio que se da por este concepto, que Chile debe atender cuando tiene una amplia base de contribuyentes que no paga impuesto.

Asimismo, las medidas deben ir de la mano con el combate a la informalidad.

En resumen, si se pretende subir la base de contribuyentes, se requiere un acuerdo político amplio, como lo indica la OCDE. Ello, para evitar que cada cuatro años nos encontremos nuevamente discutiendo una nueva reforma, con las incertidumbres que ello provoca.¹⁶

4. IMPUESTO AL PATRIMONIO

El impuesto al patrimonio es un tema bastante discutido y resistido, incluso por la OCDE. En efecto, en un informe del año 2018, emitido por el propio organismo internacional, afirma que existen limitados argumentos para tener un impuesto al patrimonio cuando existen impuestos al capital y cuando existen impuestos a las herencias y donaciones. La razón de lo anterior, es que el impuesto patrimonial viene a sustituir la falta de aquellos o deficiencias en su aplicación.¹⁷ Situación que no sería el caso de Chile, ya que existe impuesto al capital que grava las ventas y posee impuestos de herencia que puede llegar hasta un 25%.

Coherente con lo anterior, la OCDE señala en el reporte que la imposición del Impuesto al Patrimonio vendría a suplir falencias en el impuesto al capital. Pero no menciona que falencias ha detectado la OCDE, ni tampoco hay una cita o referencia a algún trabajo de investigación en la cual se pudiera ahondar más.¹⁸

Asimismo, la OCDE señala que Chile estaría calculando que recaudaría 0,5% del PIB, muy similar a Noruega.¹⁹ Pero, es importante notar que en Noruega no tienen impuestos a las herencias desde el año 2014²⁰.

En mi opinión hay omisiones en el informe ligadas al análisis impositivo que son bastante importantes, ya que no toma en cuenta la realidad de los países comparables, en cuanto a estructura tributaria, nivel de ingreso y previsión social. De este modo, sin un análisis demasiado profundo se trata de fundamentar, en el Proyecto de Reforma Tributaria, la imposición de un impuesto al patrimonio y más encima vamos a tener este impuesto a las utilidades diferidas, que es básicamente un impuesto patrimonial corporativo.

5. ELUSIÓN Y EVASIÓN

Respecto a las medidas contra la evasión y la elusión, la expectativa del gobierno es bastante ambiciosa en materia de recaudación, (así lo dice también la OCDE), ya que se pretende recibir un 1,6% del PIB por este concepto.²¹

Con propios datos del SII, citados por el informe de la OCDE, dice que la evasión del IVA es de alrededor de un 20%, lo que se traduce en un 2% del PIB.²² Asimismo, la OCDE advierte que, sin perjuicio de que siempre es atractivo decir que se implementarán medidas para combatir la evasión y la elusión, esto debe ir de la mano con una fuerte inversión en el propio SII.

Ello, se traduciría en inversión en tecnología, capacitación, etc. De esta manera, lograr una entidad impositiva que pueda detectar potenciales situaciones de evasión y elusión, de aquellas que son normales al desarrollo de los negocios. Adicionalmente, esto requiere la utilización de sistemas tecnológicos complejos que permitan cruces de datos y la utilización de sistemas de análisis de información eficiente y segura. Al respecto, un informe de la

¹⁶ OECD (2022) p. 35.

¹⁷ OECD (2018) p. 12.

¹⁸ OECD (2022) p. 34.

¹⁹ OECD (2022) p. 34.

²⁰ EY (2021) p. 302.

²¹ OECD (2022) p. 36.

²² OECD (2022) p. 35.

Comisión Europea en el año 2017, indica que respecto de los convenios de intercambio de información se han obtenido las siguientes conclusiones: (i) los estados están abrumados por la cantidad de información que reciben; (ii) son incapaces de procesar toda la información; (iii) no poseen los equipos apropiados y carecen de los recursos técnicos adecuados.²³ Por lo tanto, la tarea se vislumbra compleja. Finalmente la OCDE indica que a pesar de las medidas es muy difícil que se recupere lo eludido o evadido.²⁴

6. CONCLUSIÓN

Considerando el cúmulo de factores, la OCDE señala que la Reforma Tributaria actualmente en tramitación contiene elementos que van en la dirección correcta. Sin embargo, la OCDE indica que se requiere un amplio consenso político para recaudar 4% del PIB (que sería actualmente de un 3,6% del PIB según las últimas indicaciones que fueron enviadas en octubre desde el Ministerio de Hacienda al Congreso).²⁵

Finalmente, la OCDE advierte que es importante tener presente que la Reforma Tributaria es un elemento más en el análisis económico que se realiza, y puede ser complementado con otras medidas, tales como gasto fiscal eficiente, poniendo siempre énfasis en investigación e incentivar la productividad. De hecho, hacer más eficientes las transferencias públicas podría ayudar ahorrar 1,8% del PIB.²⁶

En mi opinión, ese podría ser un punto de partida importante para obtener mejores recursos para las políticas públicas, más allá de incrementar los impuestos por medio de periódicas reformas tributarias.

7. BIBLIOGRAFÍA

HJI PANAYI, Christiana; HASLEHNER, Werner y TRAVERSA, Edoardo (2020). Exchange of information and cooperation in direct taxation. *Research Handbook on European Union Taxation Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 489-510.

Otros

BRYNS, Bert; DE MOOIJ, Ruud; DE MELO, Gioia; HEBOUS, Shafik; KENNEDY, Sean; SCHATAN, Roberto y VELLUTINI, Charles (2020, noviembre). Tax Expenditures and Corrective Taxes in Chile: A joint IMF/ OECD Assessment. IMF Country Report [en línea], vol. 20/305. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/11/19/Chile-Technical-Assistance-Report-Assessment-of-Tax-Expenditures-and-Corrective-Taxes-49906> [2022, 29 de julio].

EY (2021). Worldwide Estate and Inheritance Tax Guide 2021. Worldwide Estate and Inheritance Tax Guide [en línea]. Recuperado de https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/tax/tax-pdfs/weitg-book-07july2021.pdf?download [2022, 26 de julio].

INE (2022, julio). El ingreso laboral promedio mensual en Chile fue de \$681.039 en 2021. INE Noticia [en línea]. Recuperado de [https://www.ine.gob.cl/prensa/detalle-prensa/2022/07/21/el-ingreso-laboral-promedio-mensual-en-chile-fue-de-\\$681.039-en-2021](https://www.ine.gob.cl/prensa/detalle-prensa/2022/07/21/el-ingreso-laboral-promedio-mensual-en-chile-fue-de-$681.039-en-2021) [2022, 1 de agosto].

LyD (2022, mayo). Mitos y Verdades sobre Impuestos en Chile. Temas Públicos [en línea], N°1542-2. Recuperado de <https://lyd.org/wp-content/uploads/2022/05/TP-1542-IMPUESTOS-OCDE.pdf> [2022, 1 de agosto].

OECD (2022, septiembre). OECD Economic Surveys: Chile 2022. OECD Economic Surveys: Chile [en línea]. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/311ec37e-en> [2022, 28 de julio].

²³ HJI PANAYI, *et al.* (2020) pp. 489-508.

²⁴ OECD (2022) p. 35.

²⁵ OECD (2022) p. 36.

²⁶ OECD (2022) p. 36.

- OECD (2018, abril). The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD. OECD Tax Policy Studies [en línea], No. 26. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9789264290303-en> [1 de agosto].
- SII (2021). Tabla de cálculo del Impuesto Global Complementario vigente para el Año Tributario 2021 para contribuyentes del artículo 52 de la LIR. Información general para Personas Naturales [en línea]. Recuperado de https://www.sii.cl/valores_y_fechas/renta/2021/personas_naturales.html [2022, 29 de julio].