

**Equidad Tributaria en Chile**  
**Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma**

**Jorge Cantallopts**  
**Michael Jorratt**  
**Danae Scherman**

Enero 2007

## RESUMEN

El propósito de este trabajo es proponer un instrumento que permita una mejor medición y evaluación de la progresividad de sistema tributario y del potencial distributivo de los impuestos. La principal innovación respecto de estudios anteriores es el uso de una definición más amplia de ingreso, que incorpora, entre otros conceptos, la participación de los hogares en las utilidades retenidas de las empresas. Los resultados muestran una concentración del ingreso mayor que la que se obtiene al considerar la definición tradicional. Al igual que en estudios anteriores, se encontró que la estructura tributaria es ligeramente regresiva. Sin embargo, los resultados también sugieren que determinados cambios a la estructura tributaria podrían tener impactos significativos sobre la distribución del ingreso.

# 1 Introducción

El tema de la carga tributaria y de cómo ésta se distribuye entre los distintos sectores y agentes de la economía constituye un tema de permanente análisis para economistas y expertos fiscales. Aunque los matices de las investigaciones varían de un país a otro, una preocupación recurrente está en poder evaluar si la estructura tributaria vigente exhibe el grado de progresividad deseado al momento de diseñarla y si, a su vez, es posible encontrar algunas líneas de reforma que puedan ayudar a mejorar este aspecto de su desempeño.

En el caso de Chile, existen distintas opiniones en cuanto a si se justifica una reforma del sistema tributario con objetivos redistributivos. Ciertamente, el problema de la inequidad en la distribución del ingreso que exhibe Chile está en la agenda de la política económica<sup>1</sup>. Sin embargo, la mayoría de los analistas ha enfatizado que el instrumento más eficaz para revertir esta situación de mala repartición de la renta es la *política de gasto* y no la *política tributaria*. Un trabajo clave que ayudó a fijar esta posición fue el realizado a fines de los noventa por una comisión de expertos que asesoró al Servicio de Impuestos Internos (Engel et al (1998)). Ese estudio concluyó, entre otras cosas, que los índices de distribución del ingreso en Chile permanecían casi inalterados antes y después de impuestos, incluso si se consideraban reformas bastante radicales al sistema<sup>2</sup>. En contraposición, dichos índices mejoraban de manera muy significativa al considerar la ejecución del gasto público, financiado con los impuestos.

Otros sectores sostienen que, a pesar del hecho anterior, sí se pueden encontrar propuestas de reformas que ayuden un poco más en la redistribución del ingreso por el lado de la política tributaria. Para ellos, la marcada preponderancia del IVA en la recaudación es una señal inequívoca de que la carga tributaria recae más pesadamente sobre los sectores más pobres y, en consecuencia, ameritaría estudiar reformas que reviertan la dirección de lo señalado.

El propósito de este trabajo es proponer un instrumento que permita una mejor medición y evaluación de la progresividad de sistema tributario y del potencial distributivo de los impuestos. Si bien el enfoque metodológico seguido es en muchos aspectos similar al de estudios precedentes, se han considerado algunas variantes que deben ser tomadas en cuenta. La primera de ellas, es la medición del ingreso según la definición de Haig-Simons, que incluye, entre otros conceptos, la participación de los individuos en las utilidades retenidas de las empresas. Los estudios previos, en cambio, han medido, a falta de mayor información, lo que en las encuestas de ingresos se denomina “ingreso autónomo”, y que más precisamente corresponde a lo que en adelante llamaremos “Ingreso Material”, esto es, los ingresos en efectivo más los ingresos en especies valorables (autoconsumo y remuneración en especie).

Este cambio metodológico resulta especialmente relevante para evaluar la estructura tributaria chilena. En efecto, el esquema tributario chileno aplica a las rentas empresariales un sistema de tributación en base a retiros y, simultáneamente, establece una importante brecha entre la

---

<sup>1</sup> En el estudio de Desarrollo Humano del PNUD (2006), Chile aparece como el país con peor distribución del ingreso dentro del segmento de 63 países calificados con “alto desarrollo humano”.

<sup>2</sup> El estudio consideró, entre otras alternativas, la de subir la tasa de IVA hasta un 25% o reemplazar el impuesto a la renta por un Flat Tax de tasa 20%. En ambas, los resultados obtenidos en los índices de redistribución seguían siendo insignificantes comparados con los obtenidos al aplicar el gasto público.

tasa de impuesto a las utilidades de las empresas (17%) y la tasa marginal máxima de los impuestos personales (40%), lo que genera a los individuos de rentas altas un incentivo a retener utilidades. El resultado de esto es que una buena parte de los ahorros de los hogares de altos ingresos toman la forma de utilidades retenidas. Al no considerar esta componente como parte del análisis, es posible que se esté subestimando tanto la concentración de las rentas como el potencial redistributivo de los impuestos.

Otra innovación respecto de estudios anteriores, es que en el IVA se ha consignado el efecto de traslación recaudatoria originada por las exenciones. En general, los estudios de equidad fiscal consideran, en la medición de la progresividad del IVA, el impuesto que resulta de aplicar la tasa de IVA sobre el consumo final de los bienes afectos. Sin embargo, omiten dos efectos: primero, el IVA que recae sobre los insumos usados en la producción de bienes con exención simple, que también termina siendo pagado por los consumidores de tales bienes; y, segundo, el efecto cascada que provocan las exenciones que recaen sobre bienes y servicios que son usados como insumos para producir otros bienes y servicios. Este estudio incorpora ambos efectos en la medición de la incidencia del IVA.

En la tradición de los estudios previos, se ha empleado el enfoque de cruzamiento de datos relativos a la distribución del ingreso con datos de recaudación tributaria. La principal fuente de datos de distribución del ingreso en Chile está en una encuesta de ingresos disponible para el año 2003, denominada encuesta CASEN (acrónimo para Caracterización Socio Económica Nacional).

Este trabajo se concentra en la estimación del efecto redistributivo ocasionado por el *pago* de los impuestos a través de los distintos grupos de ingreso. Se debe tener presente que los impuestos generan además un segundo efecto de redistribución: su recaudación retorna *beneficios* hacia los individuos en la forma de gasto público<sup>3</sup>. Esta segunda componente es reconocidamente relevante en el caso de la distribución del ingreso en Chile, sin embargo, para los propósitos de este trabajo no fue abordada. La componente del gasto público financiado con impuestos fue estimada en un estudio precedente para el caso de Chile realizado para el año 1996<sup>4</sup>.

El resto del trabajo se ha organizado como sigue. En el capítulo 2, se presenta una breve síntesis de los impuestos vigentes en Chile. Este servirá de base para entender las prioridades tomadas en la medición de la carga impositiva por niveles de ingreso. En el capítulo 3, se describen las principales consideraciones metodológicas para las estimaciones. El capítulo 4, presenta los resultados de las estimaciones, incluyendo los resultados de la evaluación de algunas propuestas de reforma del sistema tributario chileno. El capítulo 5, presenta las conclusiones.

---

<sup>3</sup> El gasto público toma la forma de bienes y servicios proveídos por el Estado y de subsidios dirigidos hacia los individuos. La conjugación de este efecto con el del pago de impuestos permitiría estimar el efecto integral de la política gubernamental de redistribución.

<sup>4</sup> Engel et al (1998) estimó este efecto para el caso de Chile, llegando a concluir que mientras el pago de impuestos es casi irrelevante en la distribución del ingreso (Índice de Gini de 0,488 pasa a 0,496), el gasto público que se financia con la recaudación es el principal instrumento de redistribución con que cuenta el gobierno (Índice de Gini pasa a 0,439).

## 2 Breve descripción de los actuales impuestos en Chile

### 2.1 La Recaudación de la Estructura Tributaria

En la tabla 1 se presentan las cifras de ingresos tributarios al año 2003, las cuales indican una recaudación total que ascendió a US\$12.880 millones. De ese total, un 25% provino del impuesto a la renta y un 45,6% del IVA. En un segundo nivel de importancia, los impuestos a productos específicos (Impuesto a los Tabacos, Cigarros y Cigarrillos e Impuestos a Combustibles), al comercio exterior, a los actos jurídicos y el impuesto territorial, representaron en conjunto un 23,4% de la recaudación.

Como se ve, la estructura tributaria chilena se caracteriza por una marcada concentración de los impuestos indirectos, que alcanzan al 62,7% de los ingresos totales, mientras que los impuestos directos (renta y patentes municipales) llegan sólo al 27,3% del total.

**Tabla 1**  
**Recaudación Tributaria. Año 2003.**

|   | Millones de \$   | Millones de US\$ | % del Total   | % del PIB    |
|---|------------------|------------------|---------------|--------------|
| <b>I. Impuestos del Gobierno Central</b>            | <b>8.117.320</b> | <b>11.740</b>    | <b>91,1%</b>  | <b>15,9%</b> |
| Impuesto a la Renta                                 | 2.228.405        | 3.223            | 25,0%         | 4,4%         |
| IVA   | 4.059.708        | 5.872            | 45,6%         | 8,0%         |
| Impuestos Adicionales al IVA                        | 137.680          | 199              | 1,5%          | 0,3%         |
| Impuestos a Productos Específicos                   | 983.066          | 1.422            | 11,0%         | 1,9%         |
| Impuesto a los Actos Jurídicos                      | 363.306          | 525              | 4,1%          | 0,7%         |
| Impuestos al Comercio Exterior                      | 375.359          | 543              | 4,2%          | 0,7%         |
| Otros impuestos y ajustes                           | (30.203)         | (44)             | -0,3%         | -0,1%        |
| <b>II. Impuestos Gobiernos Locales (Municipios)</b> | <b>788.227</b>   | <b>1.140</b>     | <b>8,9%</b>   | <b>1,5%</b>  |
| Impuesto Territorial                                | 364.995          | 528              | 4,1%          | 0,7%         |
| Permisos de circulación                             | 125.807          | 182              | 1,4%          | 0,2%         |
| Patentes municipales                                | 207.662          | 300              | 2,3%          | 0,4%         |
| Derechos municipales                                | 122.353          | 177              | 1,4%          | 0,2%         |
| Otros impuestos y ajustes                           | (32.590)         | (47)             | -0,4%         | -0,1%        |
| <b>Impuestos Gobiernos General (I.+II.)</b>         | <b>8.905.547</b> | <b>12.880</b>    | <b>100,0%</b> | <b>17,5%</b> |

Fuente: Elaborado por la Subdirección de Estudios del SII, en base a los Informes de Ingresos Fiscales de la Tesorería General de la República.

### 2.2 Impuestos a nivel de Gobierno Central

#### 2.2.1 Impuesto a la Renta de las Empresas

El denominado “Impuesto de Primera Categoría” grava las rentas provenientes del capital obtenidas por las empresas de todos los sectores económicos. El impuesto de Primera Categoría opera, en cualquier caso, con una tasa general de un 17%. Las empresas del Estado deben pagar, en forma adicional, un impuesto de 40% sobre las utilidades generadas. A su vez, las empresas de la gran minería deben pagar un impuesto de tasa variable que llega hasta 5% sobre utilidades operacionales (“Royalty minero”)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Se debe tener presente que en el sistema chileno, el Impuesto de Primera Categoría sobre las utilidades de las empresas *no* constituye necesariamente la tributación final por dichas utilidades. En efecto, en

## 2.2.2 Impuesto a la Renta de las Personas Naturales Residentes

Esta componente está configurada en dos gravámenes: (i) Impuesto Único de Segunda Categoría y (ii) Impuesto Global Complementario.

### (i) Impuesto Único de Segunda Categoría (IUSC)

Este gravamen afecta las rentas provenientes de una actividad laboral ejercida por una persona en forma *dependiente*, tales como sueldos, salarios, pensiones y rentas accesorias o complementarias a las anteriores, bajo la citada modalidad de trabajo dependiente. Es un tributo individual que se aplica con una escala de tasas progresivas, declarándose y pagándose mensualmente sobre las rentas percibidas. El citado tributo debe ser retenido y enterado en arcas fiscales por el respectivo empleador, habilitado o pagador de la renta. En el caso que un trabajador tenga más de un empleador, para los efectos de mantener la progresividad del impuesto, deben sumarse todas las rentas obtenidas e incluirlas en el tramo de tasas de impuesto que corresponda, y proceder a reliquidar anualmente dicho tributo en el mes de abril del año siguiente.

**Tabla 2**  
**Escala de tasas – Diciembre de 2005**  
**Impuesto Unico de Segunda Categoría**

| Renta Tributable Aprox. |                     | Tasa Marginal |
|-------------------------|---------------------|---------------|
| Desde<br>(US\$/mes)     | Hasta<br>(US\$/mes) |               |
| 0                       | 804                 | Exento        |
| 804                     | 1.787               | 5%            |
| 1.787                   | 2.978               | 10%           |
| 2.978                   | 4.170               | 15%           |
| 4.170                   | 5.361               | 25%           |
| 5.361                   | 7.148               | 32%           |
| 7.148                   | 8.935               | 37%           |
| 8.935                   | y más               | 40%           |

### (ii) Impuesto Global Complementario (IGC)

Este impuesto grava todas las rentas ganadas por una persona natural residente, siempre que éstas *no* provengan exclusivamente del ejerciendo una actividad laboral dependiente. Esto significa que afecta a una persona que obtiene rentas por el ejercicio de actividades laborales independientes; por actividades empresariales en calidad de socio, accionista o dueño de empresas; por retornos en inversiones financieras; etc. Con excepción de la rentas por instrumentos financieros, en la mayoría de los casos se aplica algún mecanismo de retención o anticipo a cuenta del gravamen. El IGC recae únicamente sobre las personas naturales con

---

Chile el impuesto a la renta de las empresas está integrado con el impuesto a la renta de quienes son los propietarios, socios o accionistas de tales empresas. Esto se materializa reconociendo al Impuesto de Primera Categoría como un crédito contra los impuestos a la renta que corresponde pagar a los individuos antes indicados por las correspondientes utilidades distribuidas o retiradas. El crédito es susceptible de devolución, si la obligación personal es inferior al impuesto que adelantó la empresa.

domicilio o residencia en Chile. Es un tributo individual que se aplica con una escala equivalente de tramos y tasas progresivas que el IUSC, pero que se declara y paga en forma anual (en Abril) sobre las rentas percibidas en el año anterior<sup>6</sup>. La ley contempla algunos mecanismos que incentivan el ahorro de las personas y al hacer uso de ellos les permite disminuir el monto del impuesto que deben pagar.<sup>7</sup>

### **2.2.3 Impuesto a la Renta de No Residentes**

El Impuesto Adicional afecta a las personas naturales o jurídicas que no tienen residencia ni domicilio en Chile. Se aplica con una tasa general de 35% y opera sobre las utilidades distribuidas o retiradas por la vía de remesas hacia el exterior, de fuente chilena. Otros tipos de remesas al exterior también están afectas a este gravamen con diferentes tasas impositivas. En forma análoga al IGC, el Impuesto Adicional que se aplica a la remesa de utilidades empresariales también funciona bajo el mecanismo de integración con el Impuesto de Primera Categoría. Es decir, para los contribuyentes del Impuesto Adicional, el Impuesto de Primera Categoría pagado por las empresas sobre las rentas que se remesan, sirve de crédito a su obligación.

### **2.2.4 Impuesto al Valor Agregado (IVA)**

El diseño del IVA en Chile adhiere a la modalidad tipo Consumo, es decir, su base imponible macroeconómica está orientada a esa variable macroeconómica. El impuesto es aplicado a los bienes y servicios tributables que son consumidos domésticamente, ya sean importados o producidos al interior del país (principio de destino). Las exportaciones gozan de una exención total o tasa cero, a través de un procedimiento de recuperación vía crédito, o bien, por devolución directa. La base “microeconómica” del IVA se ciñe al método del crédito-factura (“invoice credit”). El contribuyente determina su obligación impositiva (denominada débito neto) como la diferencia entre el impuesto recargado en todas las facturas que emitió por ventas (denominado débito) y el impuesto soportado en todas las facturas que recibió por compras (denominado crédito)<sup>8</sup>.

El gravamen opera con una tasa general y única sobre todos los bienes y servicios afectados. La actual tasa es 19%. No existen tasas reducidas ni aumentadas. Lo que sí se contempla es la aplicación de gravámenes selectivos sobre ciertos consumos que operan en forma adicional a la tasa general del IVA.

---

<sup>6</sup> Es decir, los límites de cada tramo se obtienen multiplicando los valores de la tabla del IUSC por 12.

<sup>7</sup> En el caso de trabajadores dependientes afectados con el IGC (porque obtuvieron además rentas de otra naturaleza), el IUSC retenido por su empleador sirve de crédito contra el IGC, aunque no es susceptible de devolución. En el caso de contribuyentes por rentas empresariales, el Impuesto de Primera Categoría también sirve de crédito contra el IGC, en razón del mecanismo de integración de ambos gravámenes. Este crédito sí es susceptible de devolución. Hay que tener presente además que en el caso de las rentas empresariales, el IGC sólo se aplica sobre las utilidades distribuidas o retiradas. Esto significa que las utilidades retenidas en las empresas *no* pagan el IGC en tanto no sean objeto de distribución o retiro en períodos subsiguientes.

<sup>8</sup> En la legislación chilena del IVA, cuando los créditos exceden a los débitos, y se produce un remanente, éste debe ser absorbido contra débitos de los siguientes períodos. La ley concede el reembolso de un remanente de crédito sólo si dicho remanente se originó en la compra de un bien del activo fijo, arrastrado por al menos 6 meses. Los exportadores, por cierto, tienen derecho a solicitar la devolución en cualquier circunstancia.

Las exenciones de IVA son relativamente limitadas. Las exenciones totales (o de tasa cero) recaen únicamente en el sector exportador. Ningún otro bien o servicio recibe exención total de IVA. Las exenciones parciales o simples recaen sobre algunos servicios como los servicios médicos (aunque con ciertas limitaciones), los servicios educacionales, los servicios financieros, y los servicios de transporte de personas.

### **2.2.5 Impuesto a los Productos Suntuarios**

La primera venta o importación de artículos que la Ley considera suntuarios paga un impuesto adicional al IVA con una tasa de 15% sobre el valor en que se enajenen. Entre los suntuarios listados están los artículos de oro, platino y marfil; joyas y piedras preciosas; pieles finas; alfombras, tapices y cualquier otro artículo de similar naturaleza, calificados como finos por la administración tributaria; vehículos casa-rodantes autopropulsados; conservas de caviar y sucedáneos; armas de aire o gas comprimido, sus accesorios y proyectiles, excepto los de caza submarina; y los artículos de pirotecnia, tales como fuegos artificiales, petardos y similares. Estos últimos productos están gravados con una tasa de 50%.<sup>9</sup>

### **2.2.6 Impuesto a las Bebidas Alcohólicas, Analcohólicas y Productos Similares**

La venta o importación de bebidas alcohólicas, analcohólicas y productos similares paga un impuesto adicional al IVA. El impuesto recae sobre la misma base imponible del IVA, con la salvedad de que no se aplica a las ventas que efectúa el comerciante minorista al consumidor final. Las tasas vigentes para este impuesto son: (i) Licores, piscos, whisky, aguardientes y destilados, incluyendo los vinos licorosos o aromatizados similares al vermouth: tasa del 27%; (ii) Vinos destinados al consumo<sup>10</sup>, ya sean gasificados, espumosos o champaña, generosos o asoleados, chichas y sidras destinadas al consumo, cualquiera que sea su envase, cerveza y otras bebidas alcohólicas, cualquiera que sea su tipo, calidad o denominación, tasa del 15%; y (iii) bebidas analcohólicas naturales o artificiales, jarabes, y en general cualquier otro producto que las sustituya o que sirva para preparar bebidas similares y las aguas minerales o termales que hayan sido adicionadas con colorante, sabor o edulcorante: tasa de 13%. Las exportaciones gozan de una exención total o tasa cero, a través de un procedimiento de recuperación vía crédito, o bien, por devolución directa.

### **2.2.7 Impuesto a la Importación de Vehículos de Lujo (derogado a contar de 2007)**

En el caso de los vehículos cuyo valor aduanero exceda de aproximadamente US\$27.700, se aplica una tasa de un 21,25% sobre el valor aduanero que se halle por encima de este monto. Están exentos de este impuesto los vehículos dedicados al transporte de pasajeros con más de quince asientos; camiones y camionetas con capacidad de carga superior a los 2.000 kilos, tractores, carretillas automóviles, vehículos casa-rodantes autopropulsados o para transporte fuera de carretera, coches celulares, ambulancias, coches mortuorios y blindados para el transporte.

---

<sup>9</sup> En el caso de los objetos de oro, platino y marfil; joyas y piedras preciosas; y pieles finas, quedan afectas a la misma tasa del 15% también por las ventas posteriores, bajo la modalidad de gravamen al valor agregado, es decir, con el sistema de determinación de débitos y créditos.

<sup>10</sup> Un caso de excepción recae en las ventas de vino a granel realizadas por productores a otros vendedores sujetos de este impuesto, las cuales no están gravadas.



### **2.2.8 Impuesto a los Tabacos**

Los cigarrillos puros pagan un impuesto de 51% sobre su precio bruto de venta al consumidor, es decir, incluido el propio impuesto a los tabacos. Los cigarrillos pagan un impuesto de 50,4% sobre su precio de venta al consumidor, por cada paquete, caja o envoltorio; y el tabaco elaborado, sea en hebras, tabletas, pastas o cuerdas, granulados, picadura o pulverizado, paga un impuesto de 47,9%. A estos dos últimos productos, los cigarrillos y el tabaco elaborado, se debe agregar una sobretasa de 10% establecida en la legislación, de manera que sus tasas efectivas llegan a ser de 60,4% y 57,9%, respectivamente.

### **2.2.9 Impuestos a los Combustibles**

Este gravamen recae sobre la primera venta o importación de gasolina automotriz y de petróleo diesel. Su base imponible está formada por la cantidad de combustible, expresada en metros cúbicos. La tasa del impuesto es de 1,5 UTM (90 US\$) por metro cúbico para el petróleo diesel y de 6 UTM (US\$362) por metro cúbico para la gasolina automotriz. En este gravamen, se establece un sistema de recuperación en la declaración mensual del impuesto al petróleo diesel soportado en su adquisición, cuando no ha sido destinado a vehículos motorizados que transiten por calles, caminos y vías públicas en general. Por otra parte, se permite a las empresas de transporte de carga pesada, recuperar un porcentaje de las sumas pagadas por dichos vehículos, por concepto del impuesto específico al petróleo diesel.

### **2.2.10 Impuesto a los Actos Jurídicos (de Timbres y Estampillas)**

El Impuesto de Timbres y Estampillas tiene básicamente dos componentes. Uno de ellos es el denominado “impuesto al crédito”, el cual grava las operaciones de crédito y su base imponible es el monto del capital documentado en la obligación crediticia. La tasa impositiva es de 0,134% por cada mes o fracción que media entre su fecha de emisión y vencimiento, con un máximo de 1,608%. Los instrumentos a la vista o sin plazo de vencimiento tienen una tasa de 0,67% sobre su monto<sup>11</sup>. La segunda componente corresponde al “impuesto al cheque”, que grava la emisión de estos documentos girados en el país. Este gravamen opera con una tasa fija de aproximadamente 27 centavos de dólar por cheque (a diciembre de 2006). El mismo impuesto se aplica a los giros o pagos con motivo de una orden de pago y a otros giros, cargos o trasposos de fondos vía cuenta corriente. Los protestos de cheques por falta de fondos, las actas de protesto de letras de cambio y pagarés a la orden se gravan con una tasa de 1% sobre su monto, con un mínimo aproximado de US\$5 y un máximo aproximado de US\$60.

### **2.2.11 Impuesto a los Juegos de Azar**

Este impuesto contempla tres componentes. Primero, se gravan los juegos de lotería y otros juegos de azar legales, con una tasa de 15% sobre el monto total de las apuestas. Segundo, se gravan las apuestas hípcas, con una tasa de 3% sobre el monto total de las apuestas. Y tercero, se gravan las entradas a los Casinos de Juegos, con un impuesto de aproximadamente US\$4 por cada persona que ingresa.

---

<sup>11</sup> En este concepto entran instrumentos como letras de cambio, pagarés, créditos simples o documentarios, entrega de facturas o cuentas en cobranza, descuento bancario de letras, préstamos y otras operaciones de crédito de dinero.

## **2.2.12 Impuesto al Comercio Exterior**

Los bienes importados están afectos a un impuesto ad valorem. Este gravamen opera actualmente con una tasa general de 6%, con independencia del tipo de mercadería. Adicionalmente, se aplican derechos específicos sobre algunos productos importados que también se producen en el país, los cuales se enmarcan dentro de una política de corrección de distorsiones en los precios. Es importante señalar que debido a los acuerdos comerciales que ha suscrito nuestro país con otras naciones, un número significativo de productos ha sido desgravado, o se halla en un programa de desgravación. De hecho, estimaciones para el año 2005 indican que con un arancel general de 6%, el arancel promedio se está ubicando por debajo del 2%.

## **2.3 Impuestos a nivel de Gobiernos Locales**

### **2.3.1 Impuesto Territorial (a los bienes raíces)**

El Impuesto a los Bienes Raíces se determina sobre el avalúo de las propiedades. Para los bienes raíces no-agrícolas no-habitacionales, se aplica una tasa impositiva de un 1,2%. Los bienes raíces no-agrícolas habitacionales hasta un avalúo de aproximadamente \$15 millones (US\$28 mil) están exentos del pago de contribuciones. En los bienes raíces no-agrícolas habitacionales con avalúo por encima del límite anterior, pero igual o inferior a aproximadamente \$53 millones (US\$100 mil), se aplica una tasa impositiva de un 1%. Para los bienes raíces no-agrícolas habitacionales con avalúo mayor a \$53 millones (US\$100 mil), hasta ese monto se aplica la tasa de 1%; y sobre la parte que exceda dicho monto se aplica una tasa de 1,2%. En este último tipo de bienes raíces, se aplica además una sobretasa de 0,025%, de beneficio del gobierno central. Por otra parte, la tasa anual de los bienes raíces agrícolas es de 1%. Este tipo de bienes raíces está exento hasta un avalúo de aproximadamente \$5,5 millones (US\$10 mil)<sup>12</sup>.

### **2.3.2 Impuestos a la circulación de vehículos**

Este gravamen se determina sobre el avalúo fiscal de los vehículos. El impuesto opera con una escala progresiva de tasas, que van desde 1% hasta 4,5%. Esta última tasa se aplica a vehículos con avalúo por encima de unos \$13 millones (US\$24 mil). El gravamen contempla un mínimo aproximado de \$16 mil (US\$30).

### **2.3.3 Patentes municipales**

Grava la actividad que ejerce un contribuyente en su local, oficina, establecimiento, kiosko o lugar determinado. Si los contribuyentes operan en el régimen de rentas efectivas en el que deben llevar un balance general, la tasa impositiva de la patente puede ir entre 0,25% y 0,5% del capital propio. Dicho gravamen no puede ser inferior a \$32 mil (US\$60) ni superior a \$130 millones (US\$241 mil). Si no es así, el impuesto es de \$32 mil (US\$60).

---

<sup>12</sup> El Impuesto a los Bienes Raíces considera además exenciones generales para ciertas viviendas y predios agrícolas, por ejemplo, para predios destinados al culto, a la educación y al deporte.

### 2.3.4 Impuesto a la transferencia de vehículos usados

La base imponible está dada por el valor máximo entre el precio de venta y el valor de la tasación fiscal del vehículo que es transferido. La tasa impositiva es del 1,5%.

### 2.3.5 Impuesto Especial a la Renta de Casinos de Juego

Este impuesto se aplica a los ingresos brutos obtenidos por las sociedades operadoras en la explotación de casinos de juego, deducido el IVA y los pagos provisionales obligatorios establecidos para el impuesto a la renta. La tasa impositiva es de 20%. El 50% de su recaudación es a beneficio municipal, y el restante 50% es de destino del gobierno central (representado en el gobierno regional respectivo).

## 2.4 Contribuciones a la seguridad social privada

En Chile, las contribuciones a la seguridad social para la mayoría de los trabajadores asalariados, *no* forman parte del sistema tributario, es decir, tales contribuciones no tienen el carácter de impuestos. Por un lado, el aporte previsional para la pensión opera bajo un esquema de fondo de capitalización individual, el cual es administrado por entidades privadas. El aporte representa una especie de “ahorro forzoso” dirigido a financiar la pensión de cada trabajador. Este fondo es en todo momento propiedad del trabajador. Por otro lado, la cotización de salud tiene el carácter de un seguro privado obligatorio de salud. Con excepción de un sector de trabajadores que se mantienen aún en el sistema público de pensiones y de salud, para la mayoría de los trabajadores los recursos involucrados en las cotizaciones privadas no son ni recaudados por el Gobierno ni usados para financiar su presupuesto<sup>13</sup>.

Las contribuciones obligatorias al sistema de pensiones se aplican con un porcentaje aproximado de un 12,3%<sup>14</sup> de la renta de los trabajadores, con un tope de renta de 60 UF al mes (US\$2 mil). El seguro obligatorio de salud, en tanto, se financia con el 7% de la renta de los trabajadores, con el mismo tope anterior de renta. Las cotizaciones anteriores son deducibles de la renta para efecto de aplicar el Impuesto Único de Segunda Categoría a los trabajadores. En ambos casos existe además la posibilidad de hacer una aportación mayor con carácter de voluntaria. Mientras las cotizaciones adicionales voluntarias al fondo de pensiones son deducibles irrestrictamente de la renta tributable, las aportaciones adicionales al seguro de salud sólo son deducibles hasta completar un total de 4,2 UF (US\$ 145).

---

<sup>13</sup> En Chile, existen varios otros cobros obligatorios equivalentes al “ahorro forzoso” de la cotización privada para pensiones que *no* son consideradas impuestos, por ejemplo, las empresas de outsourcing deben cotizar a un fondo obligatorio de reserva en caso de quiebras, las empresas del sector bancario están obligadas a constituir fondos de reservas, la entrada de capitales durante años estuvo sometida a un sistema de “encaje”, etc. Además existe una serie de seguros privados obligatorios como el de salud que no pueden ser considerados impuestos: seguro obligatorio de accidentes personales para tenedores de vehículos, seguro obligatorio de incendio para adquirentes de bienes raíces nuevos, seguro obligatorio de cesantía, seguro de accidentes laborales, etc.

<sup>14</sup> El porcentaje se compone de un 10% de cotización obligatoria más un porcentaje adicional aplicado por las administradoras privadas (AFP) correspondiente a una comisión más un seguro. Este porcentaje adicional en 2005 fue en promedio de 2,3%.

### **3 Metodología de estimación del ingreso y de la carga tributaria por niveles de capacidad económica**

#### **3.1 El Concepto de Ingreso y la clasificación en deciles**

##### Definición de Ingreso:

Este estudio intenta medir la incidencia de los impuestos en la distribución del ingreso. Para ello será necesario, primero, medir cómo se distribuyen los ingresos de los hogares antes de impuestos, entre deciles de capacidad económica; segundo, medir los impuestos que soportan los hogares de los distintos deciles; y, tercero, medir cómo se distribuyen los ingresos de los hogares después de impuestos, entre deciles de capacidad económica, y comparar esa distribución con la de los ingresos antes de impuestos.

En este trabajo, se adoptará la definición de Ingreso de Haig-Simons (en adelante, Ingreso H-S), según la cual la renta o ingreso anual de una persona corresponde a la variación que experimenta el valor de su patrimonio entre el comienzo y el final del año más el consumo anual.

De acuerdo con esta definición amplia, el ingreso de cada individuo comprende las rentas brutas del trabajo dependiente (antes de cotizaciones sociales); las rentas brutas del trabajo independiente; las rentas de capitales mobiliarios (intereses y otros); las ganancias de capital; las rentas de bienes raíces; las utilidades (o pérdidas) obtenidas por las empresas individuales; y la participación en utilidades (o pérdidas) de sociedades. No se incluyen las jubilaciones, por corresponder, en el concepto de H-S, a un desahorro y no a una renta. Como contrapartida, las cotizaciones sociales para financiar futuras pensiones se consideran renta. De manera similar, no se incluyen los dividendos ni los retiros de utilidades, pero sí se incluyen las utilidades (o pérdidas) devengadas en período.

La definición anterior marca una diferencia fundamental con estudios previos, los que generalmente miden lo que se podría denominar “Ingreso Material”, esto es, los ingresos en efectivo más los ingresos en especies valorables (autoconsumo y remuneración en especie). Esta es la variable que normalmente se mide en las encuestas que se utilizan para realizar estudios de distribución del ingreso, presumiblemente por una razón práctica más que conceptual<sup>15</sup>.

Es también un propósito del presente estudio evaluar el impacto de este cambio metodológico, para lo cual se compararán los resultados obtenidos al medir la distribución del Ingreso H-S respecto de los obtenidos al medir la distribución del Ingreso Material. En todo caso, se debe tener presente que la principal diferencia entre ambas definiciones de ingreso radica en las utilidades retenidas. Cuando se mide la distribución del Ingreso Material, se excluye de los ingresos de los individuos las utilidades retenidas en las empresas, y se excluye de la carga tributaria el impuesto pagado por esas utilidades. Esto conduce, a nuestro juicio, a una fuerte omisión en el análisis distributivo, puesto que las utilidades retenidas son una de las principales componentes de los ingresos de los hogares de más alta renta. Además, el no

---

<sup>15</sup> Es más fácil para el encuestado responder por el ingreso que entra a su bolsillo, tal como la remuneración líquida o los dividendos que recibió de una empresa. Pero es difícil que recuerde o sepa cuál es su remuneración bruta o a cuanto asciende su participación en las utilidades retenidas en la empresa de la cual es socio.

considerarlas, implica dejar fuera de la estimación a la fuente real de recaudación del impuesto a las empresas (Primera Categoría). En efecto, el impuesto a las utilidades *distribuidas* es un crédito contra el impuesto personal (Global Complementario) y de carácter reembolsable, es decir, sólo la recaudación del impuesto a las utilidades *retenidas* genera rendimiento neto de recursos.

### Clasificación en deciles:

Tal como se señaló al comienzo de esta sección, se desea medir la distribución del ingreso H-S según deciles de capacidad económica. Normalmente, se usa al propio ingreso anual como aproximación a una medida de la capacidad económica de los hogares. Sin embargo, el ingreso anual no es la mejor medida del nivel de riqueza o capacidad económica de una familia, producto de las fluctuaciones que esta variable sufre a lo largo del ciclo de vida. Conceptualmente, sería deseable disponer de alguna medida del ingreso permanente, como podría ser el valor presente de los ingresos que ha obtenido y obtendrá cada persona durante su vida, magnitud que es imposible determinar con los datos disponibles. A falta de una medida del ingreso permanente, sería más adecuado agrupar a las familias según deciles de consumo, pues esta variable es menos fluctuante que el ingreso anual, siendo una mejor aproximación al ingreso permanente. Lamentablemente, las fuentes de información disponibles no miden la variable consumo.

Dado lo anterior, las familias deberán ser clasificadas en deciles de ingreso. Sin embargo, se ha optado por usar para este fin el Ingreso Material, por tratarse de una variable menos fluctuante que el ingreso H-S y, por ende, más parecida al consumo y al ingreso permanente. Veamos un par de ejemplos para ilustrar este punto. Bajo la definición de ingreso de H-S, los pensionados no perciben ingresos, sino que hacen uso del ahorro previsional de su época activa, por lo tanto, si se usara esta variable para definir los deciles, quedarían automáticamente clasificados en el decil más pobre, sin necesariamente ser pobres. Otro caso extremo es el de un empresario rico, cuyas empresas tienen pérdidas en el año de la medición. También quedaría clasificado en el decil más pobre, a pesar de tener un ingreso permanente que lo ubicaría en el decil más rico.

En síntesis, las familias se ordenarán de menor a mayor Ingreso Material per cápita y se agruparán en deciles. Para cada decil se medirá el Ingreso H-S, los impuestos pagados y el Ingreso H-S después de impuestos. Con el propósito de evaluar el efecto de este cambio metodológico, se medirá también, para cada decil, el Ingreso Material antes de impuestos y el Ingreso Material después de impuestos.

## **3.2 Fuentes de información**

Un estudio preciso de incidencia tributaria en la distribución del ingreso requeriría de un gran volumen de datos. Idealmente, se necesitaría saber cuál es el ingreso que ha obtenido cada individuo de la sociedad y qué monto efectivo ha desembolsado dicho individuo en impuestos. Obtener con exactitud esos datos a nivel individual, y hacerlo para el universo de las personas es prácticamente imposible. Debido a esto, las estimaciones deben obtenerse conjugando diferentes fuentes de información para poder tratar de aproximarse lo más posible al ideal de trabajo. A continuación, describimos las cuatro fuentes principales de información que se emplearon en esta oportunidad para estimar la carga tributaria por nivel de renta.

(i) Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Chile del año 2003 (CASEN)

El eje del estudio fue la información de ingresos registrada en la Encuesta CASEN del año 2003. El uso de estos antecedentes en lugar de la información de renta contenida en las bases tributarias se fundamentó en su mayor completitud relativa. En efecto, la información de ingresos de las fuentes tributarias está subestimada debido a que algunos ingresos no se declaran ante la autoridad fiscal. Primero, porque una forma elemental de evasión del Impuesto a la Renta radica precisamente en no declarar todos los ingresos que se obtienen. Y, segundo, porque la normativa permite excluir o liberar legalmente ciertas rentas en cuanto a su declaración. Se supone que una encuesta de ingresos es capaz de capturar una parte significativa de la información de ingresos evadidos y liberados de declaración. Ese supuesto puede sostenerse en la medida que la encuesta esté bien diseñada, sea percibida como anónima por los encuestados, y no existan otros incentivos o disuasivos adicionales para responder algo distinto al ingreso real obtenido<sup>16</sup>. Otra ventaja de usar esta encuesta es que ofrece el dato de relación familiar (o pertenencia a un hogar) de los individuos, por lo que se pudo obtener también la información del ingreso familiar per cápita. Este dato se usó para efectos de la clasificación en grupos de renta. La encuesta Casen se trabajó a nivel de registro básico, considerando la muestra de 257.077 registros que expandidos al universo representan una población de 15.570.612 individuos.

(ii) Información de fuentes tributarias

La segunda fuente básica de información es la que proviene de las declaraciones tributarias y de las cuentas de ingresos tributarios efectivos. La base de datos utilizada fue la elaborada por el Departamento de Estudios del Servicio de Impuestos Internos para las estimaciones de gasto tributario del año 2003, conocida como Base de Tasas Medias de Impuesto a la Renta. Esta base contiene la estimación del Ingreso H-S y el impuesto a la renta pagado por todas las personas naturales registradas en las bases de datos del SII. En particular, contiene la asignación a las personas naturales de las utilidades retenidas en las empresas y de los impuestos pagados por las empresas.

Esta fuente fue utilizada para calcular las componentes del ingreso H-S que no están cuantificadas en la encuesta CASEN (utilidades retenidas, cotizaciones previsionales, cotizaciones de salud y ahorro provisional voluntario) y para calcular la variable de impuestos efectivamente pagados por niveles de ingreso.

En la construcción de esta base de datos se emplearon las declaraciones anuales de impuesto a la renta, tanto de personas como de empresas, y todas las declaraciones informativas de agentes retenedores y de terceros respecto de contribuyentes personas físicas de impuesto a la renta. Estas declaraciones incluyen, por ejemplo, información de retenciones practicadas a trabajadores dependientes e independientes por parte de sus empleadores; declaraciones informativas de intereses obtenidos por personas en el sistema bancario; declaraciones de compra y venta de acciones; declaraciones de pensiones pagadas por las entidades previsionales; etc. Para el resto de los impuestos, se emplearon las cifras agregadas de recaudación consignadas en los datos de cuentas de recaudación efectiva de la Tesorería General de la República.

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, si los encuestados saben que el ingreso declarado a la encuesta puede determinar su calificación a un subsidio gubernamental, entonces pueden verse motivados a subdeclarar.

(iii) Encuesta de Presupuestos Familiares de Chile del año 1997 (EPF)

Para los impuestos indirectos, como el IVA, se requiere una fuente de datos de consumo. La encuesta de ingresos no aporta antecedentes respecto del consumo de los encuestados. Por esto, se debió recurrir a otra fuente de información: la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1997<sup>17</sup> (EPF, en adelante). Los datos están medidos para el período entre agosto de 1996 y julio de 1997. En esta encuesta se registra el patrón de consumo de las familias en los diferentes bienes y servicios, correspondientes a la Región Metropolitana del país (un tercio de la población nacional reside en esta región). El detalle de los consumos en los diferentes productos impuestos indirectos permite estimar qué fracción del ingreso se destina a dichos impuestos. Se debe tener presente, eso sí, que las pautas de consumo del año 2003 con toda seguridad no son las mismas que las del año 1997, cuando se hizo la encuesta. Sin embargo, ésta constituye la única información disponible al momento de realizar este trabajo. La información de la EPF se trabajó a nivel de decil según tipo de bien consumido.

(iv) Matriz de Insumo-Producto del año 1996 (MIP)

Un aspecto del IVA para el cual la EPF no contiene la información requerida es la relativa al IVA que se recarga en los consumos por traslación. Este concepto corresponde, por un lado, al IVA implícito en los bienes acogidos a exención parcial, pues el IVA soportado en los insumos se supone recargado hacia los consumidores finales de esos bienes. Y, por otro lado, está el IVA que se recauda por “efecto cascada”, cuando el bien exento es intermedio y utilizado por un sector que produce un bien afecto. Para estimar ambos conceptos de recaudación, se empleó la información de transacciones intersectoriales contenida en la Matriz de Insumo-Producto de 1996, elaborada por el Banco Central y que comprende los datos de ventas y compras a nivel de 75 sectores productivos.

### **3.3 Convenciones básicas**

#### Impuestos considerados en la estimación:

Más abajo, en la Tabla 3, se indican cuáles de los impuestos del sistema tributario chileno han sido incluidos en la estimación y cuáles no. A modo de resumen, podemos señalar que los impuestos considerados en la estimación representan el 84,1% de la recaudación tributaria total con incidencia en las personas naturales. Esto es, excluyendo los impuestos de retención a no residentes y el impuesto adicional a empresas estatales.

#### Supuestos de incidencia:

Se aplican los mismos supuestos que reconocen la mayoría de trabajos de este tipo, en el sentido de atribuir el pago de los impuestos directos a los factores gravados (Impuestos a la Renta) y el pago de los impuestos indirectos a los consumidores (IVA y demás impuestos). En la Tabla 3 se indican los sujetos en que se ha supuesto la incidencia de los gravámenes.

---

<sup>17</sup> Lamentablemente, la nueva EPF recién ha comenzando a aplicarse en el año 2006, por lo cual sus resultados no están disponibles para ser usados en este trabajo.

**Tabla 3**  
**Componentes consideradas en la carga tributaria y supuestos de incidencia sobre personas naturales**

| Componentes  | Incluido | Persona natural soportante   | % de la recaudación total |
|--|----------|--|---------------------------|
| <b>Gobierno Central:</b>   |          |  |                           |
| Impuesto a la Renta de las Empresas                                      | ✓ (a)    | Empresario, socio o accionista   | 9,1                       |
| Imp. Renta de las Personas Físicas: Único de Segunda Categoría (IUSC)    | ✓        | Trabajador dependiente   | 6,9                       |
| Imp. Renta Personas de las Personas Físicas: Global Complementario (IGC) | ✓ (a)    | Trabajador independiente, empresario, socio o accionista, y demás rentistas residentes | 3,6                       |
| IVA  | ✓ (b)    | Consumidor   | 48,1                      |
| Impuesto a Productos Suntuarios  | ✓        | Consumidor   | 0,0                       |
| Impuesto a las Bebidas Alcohólicas, Analcohólicas y Similares            | ✓        | Consumidor   | 1,4                       |
| Impuesto a la Importación de Vehículos de Lujo                           | x        |  | 0,1                       |
| Impuesto a los Tabacos   | ✓        | Consumidor   | 4,0                       |
| Impuestos a Combustibles: Gasolinas                                      | ✓        | Consumidor   | 6,2                       |
| Impuestos a Combustibles: Petróleo Diesel                                | x        |  | 1,5                       |
| Impuesto a los Actos Jurídicos   | x        |  | 4,4                       |
| Impuesto a los Juegos de Azar  | ✓        | Consumidor   | 0,3                       |
| Impuesto al Comercio Exterior  | x        |  | 4,5                       |
| Otros  | x        |  | 0,3                       |
| <b>Gobiernos Locales:</b>  |          |  |                           |
| Impuesto Territorial (a los bienes raíces)                               | ✓        | Tenedor de bienes raíces   | 4,4                       |
| Impuestos a la circulación de vehículos                                  | x        |  | 1,5                       |
| Patentes municipales   | x        |  | 2,5                       |
| Impuesto a la transferencia de vehículos usados                          | x        |  | 0,9                       |

Notas:

- (a) Por la parte del Impuesto a la Renta de las empresas, se considera sólo el impuesto a las utilidades retenidas, y por la parte del Impuesto Global Complementario sobre las personas físicas propietarias de las empresas, se considera el impuesto personal antes de rebajar el crédito de primera categoría sobre las utilidades retiradas o distribuidas.
- (b) Sólo se considera la parte de recaudación efectiva del IVA atribuible al consumo de las familias (se excluye la parte de recaudación que estaría representada por el gasto de la Administración Pública).

Período de estimación:

La carga tributaria se evaluó con información *anual*, aunque para efectos operativos se expresó en base a promedios mensuales. Un marco de análisis más general supondría una evaluación bajo una perspectiva plurianual o de ciclo de vida de los individuos. Sin embargo, por las dificultades de modelación y requerimientos de información asociados a ese tipo de estimaciones, se optó por aplicar una estimación anual. El año de medición de los ingresos es el año calendario 2003. Esta elección está determinada básicamente por ser éste el año de medición de los ingresos de la encuesta nacional de ingresos. Los impuestos distribuidos, a su vez, correspondieron a los devengados durante el año 2003, que en el caso de los impuestos a la renta, se declaran al año siguiente. Los datos de la EPF, si bien están medidos para 1997, fueron usados sólo para considerar las pautas de distribución del consumo por bienes y



servicios. Es decir, se supuso que esas pautas son las mismas que se habrían registrado en el año 2003. Como se señaló antes, este antecedente con seguridad ha cambiado desde la fecha de la encuesta hasta el año de medición. Pero se utilizó por ser la mejor información disponible al efecto.

#### Unidad de análisis:

La unidad de análisis son los hogares. El ingreso y el impuesto a la renta se computaron a nivel de cada individuo, para luego consolidar la información a nivel de deciles de hogares, valiéndose de los enlaces individuos-hogares disponibles en la encuesta CASEN. El IVA y los demás impuestos considerados se computaron directamente a nivel de deciles de hogares.

### **3.4 Estimación del ingreso y los impuestos pagados**

Existe una dificultad fundamental para estimar la carga tributaria a partir de los datos contenidos en la encuesta de ingresos. El dato de los impuestos pagados no es consignado en ellas. Tampoco es posible, al menos en el caso de Chile, poder conocer la identidad de cada encuestado para así poder ligarlo directamente con el impuesto a la renta que declaró ante la autoridad tributaria. Más aún, en el caso de los impuestos indirectos como el IVA ni siquiera existe una declaración individual asociable al consumidor. Por estas razones, se debió adoptar un criterio para poder asignar a cada individuo (o grupo) un monto de impuestos. Una alternativa para el Impuesto a la Renta es estimarlo a partir del ingreso de la encuesta CASEN. El problema de esta alternativa es que el impuesto resultante es uno de carácter teórico, que no necesariamente guarda relación con el impuesto que cada individuo pagó en la realidad, ya sea porque hay evasión, elusión, exoneraciones legales, o subdeclaración de ingresos en la encuesta CASEN. Luego, para cuadrar la recaudación teórica con la efectiva, es necesario hacer supuestos acerca de cómo se distribuyen la evasión, la elusión y las exoneraciones legales entre los distintos individuos. Otra alternativa, por la que se optó en este trabajo, es asignar la recaudación efectiva a cada individuo (o grupo) de la encuesta CASEN. En este caso, y como se explica más adelante, también hay un supuesto respecto de cómo se distribuyen la evasión, la elusión y las liberaciones legales, cual es que estas variables no cambian la posición relativa de los individuos. Debido a la enorme dificultad para justificar supuestos en una u otra dirección, se optó por el enfoque de imputación de la recaudación efectiva, por considerarlo más simple.

En términos generales, el método usado consistió en calcular el Ingreso H-S y el Ingreso Material para cada individuo de la encuesta CASEN, usando las variables de ingreso de la propia encuesta e imputando otras que están en la base de Tasas Medias del SII, como la participación en utilidades de empresas y cotizaciones sociales. Asimismo, se imputaron también, desde la base de Tasas Medias a las personas naturales de la encuesta CASEN, los impuestos a la renta pagados por las personas naturales o asignados a ellas. En cuanto al resto de los impuestos, se imputó la recaudación efectiva a nivel de deciles de la encuesta CASEN.

#### *Imputación de la recaudación efectiva de Impuestos a la Renta y de algunas componentes del ingreso por “pareo” (matching)*

En el caso del Impuesto a la Renta y de las componentes de ingreso ausentes en la encuesta CASEN, el criterio aplicado fue el del “pareo” de individuos. A cada uno de los encuestados se le imputó el impuesto efectivo y los ingresos de un contribuyente del impuesto. La

alternativa usada fue un criterio de orden descendente, esto es, se “pareó” primero al individuo de más altos ingresos encuestados con el contribuyente de más altos ingresos declarados, y se prosiguió en orden decreciente con los restantes individuos. En este caso, el supuesto implícito es que los ingresos evadidos y los ingresos liberados de declaración *no* alteran de manera radical la posición relativa de los contribuyentes. Otra alternativa era aplicar algún supuesto respecto a los cambios en el orden relativo de los contribuyentes inducidos por la evasión y las liberaciones. Pero como se señaló antes, por la falta de información para distribuir la evasión o la liberación con algún criterio específico, en este caso, se optó por la alternativa de enlazar por orden simple.

La encuesta CASEN mide para cada individuo el Ingreso Material, que comprende la suma de los ingresos líquidos (después de impuestos y cotizaciones sociales) del trabajo dependiente; los ingresos del trabajo independiente; las rentas de capitales mobiliarios; las ganancias de capital realizadas; los ingresos por arriendos de bienes raíces; los retiros de utilidades; los dividendos de acciones; las pensiones y jubilaciones; el cobro de seguros de desempleo; las pensiones de alimentos; el autoconsumo; y las donaciones. Para efectos de realizar el “pareo”, se calculó, tanto en la base de la encuesta CASEN como en la base de Tasas Medias, un *Ingreso Material Comparable*, que corresponde a la suma de las componentes del ingreso material que son comunes a ambas bases. Esta nueva variable quedó conformada por la suma de todas las componentes mencionadas anteriormente, excepto el cobro de seguros de desempleo, el autoconsumo y las donaciones, las que no están disponibles en las bases de datos tributarias.

Posteriormente, se ordenaron ambas bases de datos de mayor a menor *Ingreso Material Comparable*, y se procedió a efectuar el “pareo” en los términos descritos anteriormente. Las variables imputadas desde la base de Tasas Medias a la encuesta CASEN —expandida al universo— fueron las siguientes: Utilidades de las empresas individuales, participación en las utilidades de las empresas personas jurídicas, cotizaciones previsionales, cotizaciones de salud, ahorro provisional voluntario, impuesto de Segunda Categoría, impuesto Global Complementario, impuesto de Primera Categoría de empresas individuales y participación en el impuesto de Primera Categoría de empresas personas jurídicas.

La imputación anterior se realizó en dos etapas. Primero, respecto de aquellos individuos que tienen rentas empresariales como su renta principal. Existen del orden de 630 mil individuos con esta característica en la encuesta CASEN y del orden de 550 mil individuos en la base de Tasas Medias. Luego, respecto de los demás individuos, esto es, aquellos que tienen a las rentas del trabajo, pensiones o rentas de capitales mobiliarios como renta principal. Esta separación en dos etapas se justifica por el hecho que las rentas empresariales reciben un tratamiento tributario preferencial, que estimula fuertemente la retención de utilidades en las empresas, por lo que es fundamental escoger adecuadamente a los individuos a los que se imputarán tales rentas y sus respectivos impuestos.

A continuación, se calculó en la base de la encuesta CASEN el Ingreso H-S antes de impuestos, sumando al Ingreso Material de cada individuo las utilidades de las empresas individuales, la participación en las utilidades de las empresas personas jurídicas, las cotizaciones previsionales, las cotizaciones de salud, el ahorro provisional voluntario, el impuesto de Segunda Categoría y el impuesto Global Complementarios, y restando las jubilaciones, los retiros de utilidades y los dividendos de acciones. En la tabla siguiente se muestra, a modo de resumen, cada componente del Ingreso H-S con la respectiva fuente de

información que se usó para su estimación. Nótese que en el caso particular de las ganancias de capital, si bien lo correcto sería medir las ganancias devengadas, no existe suficiente información para estimarlas, por lo tanto se incluyeron las declaradas en la encuesta CASEN, que corresponden a ganancias realizadas.

**Tabla 4:**  
**Concepto de Ingreso H-S**

| <b>Componente del Ingreso</b>          | <b>Fuente</b> |
|--|---------------|
| Sueldos y salarios líquidos            | CASEN         |
| Ingreso de trabajadores independientes | CASEN         |
| Dividendos y retiros de utilidades     | CASEN         |
| Intereses financieros                  | CASEN         |
| Ganancias de capital                   | CASEN         |
| Arriendos de bienes raíces             | CASEN         |
| Autoconsumo                            | CASEN         |
| Donaciones                             | CASEN         |
| Cotizaciones previsionales             | Tasas Medias  |
| Cotizaciones seguros de salud          | Tasas Medias  |
| Ahorro previsional voluntario          | Tasas Medias  |
| Utilidades retenidas                   | Tasas Medias  |
| Impuesto a la renta                    | Tasas Medias  |
| Otros Ingresos                         | CASEN         |

Cabe señalar que en el proceso de homologación de las variables de ingreso en ambas fuentes se ejecutó un chequeo básico, para cerciorarse de que efectivamente el ingreso y el número de individuos de la CASEN fuesen más altos que los derivados de la información tributaria, como estaba previsto (es decir, que la evasión y la liberación de rentas hicieran la diferencia entre una fuente y la otra). Efectivamente, el ingreso promedio CASEN resultó más elevado que el ingreso promedio según declaraciones tributarias en un 19,2%, tal como se puede apreciar en la tabla 5. Asimismo, el número de individuos de la CASEN es de unos 7 millones, mientras que el número de individuos según información tributaria es de 5,8 millones, resultando el primero más elevado en un 17,5%.

**Tabla 5:**  
**CASEN versus información tributaria - Año 2003**

|                               | Comparación<br>de Ingresos Promedio<br>(Millones de \$) | Comparación<br>de Individuos<br>(Millones) |
|-------------------------------|---|--|
| (a) CASEN                     | 333.368   | 7.030.056                                  |
| (b) Declaraciones tributarias | 269.369   | 5.797.072                                  |
| Diferencia ((a)-(b))/(a)      | 63.999  | 1.232.984                                  |
| Diferencia ((a)-(b)) / (a)    | 19,2%   | 17,5%                                      |

Debido a que el número de individuos según CASEN supera al número de individuos según información tributaria, el procedimiento de “pareo” por orden descendente, deja un conjunto de individuos sin enlazar. Estos contribuyentes corresponderían a no-declarantes evasores y a no-declarantes favorecidos por una liberación. Respecto al grupo de los no-declarantes evasores, la experiencia de la administración chilena detectando a este tipo de contribuyentes indica que un porcentaje alto de ellos corresponde a contribuyentes de bajo nivel de rentas

(informales, trabajadores de empleos precarios, trabajadores temporeros, etc.)<sup>18</sup>. En el caso de los contribuyentes no-declarantes liberados, las principales causas de liberación están en rentas provenientes de arriendos de bienes raíces favorecidos con una ley especial<sup>19</sup>; y otros tipos de renta personal como los obtenidos por independientes cuando estén bajo el tramo de exención. Se supone también en este caso que un porcentaje mayoritario de los liberados está en los tramos de menor nivel de renta. Por ello, los contribuyentes sin enlazar se asignaron, por residuo, correlativamente a los tramos de menores ingresos de la clasificación general.

#### Imputación de la recaudación efectiva de IVA

En el caso de los impuestos indirectos, se aplicó el método de imputación de la recaudación efectiva a partir de los datos de la EPF. Como en esta encuesta las unidades abordadas son las familias y no los individuos, *no* se pudo realizar un “pareo” a nivel individual como el que se realizó en el Impuesto a la Renta. Además la encuesta está limitada sólo a la región metropolitana y no se dispone de una expansión al universo nacional de familias. La opción seguida en este caso fue la de “parear” estos gravámenes a nivel de grupos agregados de familias con los grupos considerados equivalentes de individuos.

Antes de estimar qué porcentaje de la recaudación efectiva imputar a cada decil, se calculó el monto de la recaudación de IVA que corresponde imputar a los hogares. De la recaudación total de IVA se debe excluir, en primer término, aquella que corresponde a gasto gubernamental gravado con IVA. Para esto se realizó una estimación simple basada en la cifra de gasto gubernamental, suponiendo que está afectada en su totalidad con la tasa del IVA de 18,25%<sup>20</sup>. El descuento llegó a unos \$440 mil millones. En segundo término, se debe excluir el IVA asociado al consumo en Chile de no residentes. De acuerdo a cifras de Cuentas Nacionales del año 1996, proyectadas al 2003, se estima este descuento en \$125 mil millones. Finalmente, se debe excluir el IVA atribuible a consumo de las instituciones privadas sin fines de lucro, estimado en \$57 mil millones, de acuerdo a antecedentes obtenidos de Cuentas Nacionales. Considerando estos descuentos, el IVA efectivo a imputar es de \$3,49 billones aproximadamente (Tabla 6).

**Tabla 6:**  
**IVA 2003 efectivo a imputar a las familias**

|  | Millones de \$ |
|--|----------------|
| Recaudación efectiva IVA 2003                          | 3.971.818      |
| IVA atribuible a gasto Sector Adm. Pública             | 440.000        |
| IVA atribuible a consumo de no residentes              | 125.260        |
| IVA atribuible a IPSFL                                 | 56.994         |
| Recaudación efectiva IVA 2003, imputable a los hogares | 3.349.564      |

<sup>18</sup> No obstante ello, se han producido detecciones de contribuyentes de muy altos ingresos que por varios períodos no fueron descubiertos.

<sup>19</sup> Acogidas al Decreto con Fuerza de Ley 2 (DFL2). Este cuerpo legal data del año 1959 y establece ciertas características de construcción como el metraje del bien raíz para dar lugar a la franquicia. La franquicia libera por un determinado período de tiempo parte del impuesto territorial, el impuesto a la renta de los arriendos, y el impuesto a la ganancia de capital por su enajenación.

<sup>20</sup> Corresponde al promedio ponderado del año 2003, es decir, 9 meses con tasa 18% y 3 meses con tasa 19%.

Ahora bien, los datos de consumo por tipos de bienes y servicios y la estimación de qué parte de esos consumos de la encuesta son explicativos de la recaudación de IVA de las familias se hizo a través de un modelo de IVA por producto.

Primero, se calculó la tasa de IVA que paga cada producto en función de si está exento o si está gravado. La tasa legal de 18,25% expresada sobre precios netos para un producto afecto, resulta ser de un 15,43% cuando se la expresa sobre precios brutos (igual a  $18,25\% / (1 + 18,25\%)$ ). A este concepto se le llamó *tasa implícita* del IVA. Segundo, se calculó la tasa implícita por traslación de los bienes exentos, considerando el impuesto que pagaron los bienes afectos que sirvieron de insumos a la producción de esos bienes exentos. Tercero, se calculó la tasa implícita por traslación a los bienes gravados que usaron bienes exentos intermedios en su producción, toda vez que al usarse como insumos, agregan una carga extra de IVA denominada de “cascada” o “piramidación”. Estos dos últimos cálculos se realizaron a partir de la información de compras y ventas entre sectores de la MIP de 1996.

Al adicionar las tres componentes descritas se determinó una tasa implícita de IVA total por producto (el efecto estándar del gravamen en el producto, si es gravado; la carga contenida en los insumos, si el bien es exento; y la carga “cascada” contenida en el producto, si es gravado y usa insumos exentos). Esta tasa implícita de IVA total por producto se aplicó al gasto total de cada decil en dicho producto. Luego, se agregó la información del IVA para todos productos en los cuales gasta el decil, con lo que se obtuvo el IVA total asociado a cada decil. El IVA total de cada decil se expresó como porcentaje del IVA total del universo de familias (ver tabla 7).

**Tabla 7:**  
**Tasas Efectivas de IVA por Familias de Productos – Año 2003**

| Familia de Productos                            | Tasas Implícitas Efectivas de IVA (%) |                |                              |            |
|---|---------------------------------------|----------------|------------------------------|------------|
|   | Consumo final afecto                  | Efecto cascada | Traslación productos exentos | Tasa total |
| Bienes y servicios afectos                      | 15,43                                 | 1,71           | -                            | 17,14      |
| Transporte ferroviario de pasajeros             | -                                     | -              | 12,16                        | 12,16      |
| Transporte terrestre de pasajeros               | -                                     | -              | 11,85                        | 11,85      |
| Seguros generales                               | -                                     | -              | 11,49                        | 11,49      |
| Transporte aéreo de pasajeros                   | -                                     | -              | 9,26                         | 9,26       |
| Entradas a espectáculos culturales y deportivos | -                                     | -              | 7,23                         | 7,23       |
| Servicios varios                                | -                                     | -              | 6,27                         | 6,27       |
| Educación                                       | -                                     | -              | 4,38                         | 4,38       |
| Servicios profesionales                         | -                                     | -              | 4,35                         | 4,35       |
| Seguros de vida y de salud                      | -                                     | -              | 4,23                         | 4,23       |
| Servicios financieros                           | -                                     | -              | 4,21                         | 4,21       |
| Servicios de salud                              | -                                     | -              | 4,07                         | 4,07       |
| Arriendo de bienes raíces                       | -                                     | -              | 3,67                         | 3,67       |

Los porcentajes anteriores para cada uno de los 10 deciles fueron aplicados a la recaudación efectiva del IVA pagada por las familias en el año 2003, descrita en la tabla 6. Con esta aplicación se obtuvo el monto total de IVA aportado por cada decil de ingreso. El “pareo”, en

este caso, se realizó a nivel de deciles. El criterio fue de orden, esto es, se “pareó” el primer decil de la EPF con el primer decil de la CASEN y así sucesivamente. En este caso, el supuesto implícito es que los consumos que evaden el IVA o que se amparan en alguna liberación *no* son tan significativos como para alterar de manera radical la posición relativa de las familias en cuanto a su consumo.

### Imputación de los demás impuestos

En el resto de los impuestos considerados, se aplicó el mismo método de imputación de la recaudación efectiva del IVA, es decir, a partir de los datos de consumo de la EPF y la recaudación efectiva de cada gravamen. Los impuestos considerados fueron los impuestos a las bebidas alcohólicas y analcohólicas, los impuestos a joyas, el impuesto al tabaco, el impuesto a la gasolina, y el impuesto a los juegos de azar. Los impuestos indirectos que *no* fueron considerados correspondieron a los impuestos a los automóviles de lujo, impuesto al petróleo diesel, impuesto a los actos jurídicos, e impuestos al comercio exterior. Estos impuestos no fueron abordados debido a que la EPF no identificó el gasto en esos ítems. Debe tenerse presente, eso sí, que en la actualidad el impuesto al lujo de vehículos está en un programa de derogación y será eliminado completamente a partir de 2007.

A nivel de gobiernos locales, sólo se abordó el impuesto territorial, o también denominado de contribuciones de bienes raíces. Lo anterior por tratarse éste último en el principal gravamen local en cuanto a su efecto recaudatorio y además por ser el único incluido como ítem de gasto en la EPF.

En este caso, la tasa implícita obtenida en los productos afectados con un impuesto adicional al IVA se estimó descontando el IVA asociado a ese producto, con la sola excepción del impuesto al tabaco, cuya legislación establece que el IVA sea incluido en su base de aplicación. En el caso del impuesto a las bebidas alcohólicas, la tasa implícita se estimó suponiendo un margen del minorista de 30%, en atención a que en estos bienes la tasa adicional al producto se aplica en la modalidad de valor agregado, pero sólo hasta la penúltima etapa de comercialización. En los licores, por ejemplo, la tasa legal de 27% se tradujo en una tasa implícita del producto de 19,08% (se obtuvo como  $27\% / (1 + 27\% * (1 + 30\%) * (1 + 18,25\%)) = 19,08\%$ ). Esta tasa implícita del impuesto especial total por el producto “licores” se aplicó al gasto total de cada decil en dicho producto. En el caso del impuesto a las gasolinas, no se rige un impuesto al valor sino uno de tipo específico. En este caso, el impuesto de 6 UTM por litro (US\$362 por metro cúbico) fue llevado a valor considerando el precio promedio de la gasolina en el año 2003. En todos los casos, se procedió de la forma ya descrita para el IVA, es decir, extendiendo las proporciones del modelo a la recaudación efectiva.

## 4 Resultados

### 4.1 Incidencia de la definición de ingreso en el coeficiente de Gini y la carga tributaria

En la tabla 8 se muestran los resultados de la estimación de la distribución del ingreso, según deciles de Ingreso Material per cápita de los hogares, usando tanto la definición de Ingreso H-S como la de Ingreso Material.

Un primer resultado importante es que, conforme a lo esperado, el uso de una definición más amplia de ingreso y, en particular, la inclusión de las utilidades retenidas como una componente más del ingreso de los hogares, llevan a concluir que existe una concentración del ingreso mayor a la estimada en estudios anteriores. En efecto, el índice de Gini del Ingreso H-S antes de impuestos es de 0,5223, mientras que el índice de Gini del Ingreso Material antes de impuestos alcanza sólo a 0,4753. Una conclusión similar se obtiene al comparar la razón entre los ingresos de los quintiles 5 y 1: bajo la definición de Ingreso H-S, el ingreso del quintil más rico es 17 veces más grande que el del quintil más pobre, mientras que al usar la definición del Ingreso Material, esta razón se reduce a 13 veces.

**Tabla 8:**  
**Distribución del Ingreso Año 2003**  
**Ingreso H-S versus Ingreso Material**

| Decil de Ingreso Material | Distribución Ingreso H-S (%) |                      | Distribución Ingreso Material (%) |                      |
|---------------------------|------------------------------|----------------------|-----------------------------------|----------------------|
|                           | Antes de impuestos           | Después de impuestos | Antes de impuestos                | Después de impuestos |
| 1                         | 1,02                         | 0,75                 | 1,22                              | 0,94                 |
| 2                         | 2,44                         | 2,27                 | 2,88                              | 2,74                 |
| 3                         | 3,34                         | 3,22                 | 3,85                              | 3,76                 |
| 4                         | 4,47                         | 4,44                 | 5,03                              | 5,04                 |
| 5                         | 5,14                         | 5,12                 | 5,88                              | 5,93                 |
| 6                         | 6,15                         | 6,19                 | 6,97                              | 7,10                 |
| 7                         | 7,94                         | 8,06                 | 8,70                              | 8,86                 |
| 8                         | 10,46                        | 10,62                | 11,23                             | 11,42                |
| 9                         | 14,88                        | 14,98                | 15,43                             | 15,50                |
| 10                        | 44,16                        | 44,34                | 38,82                             | 38,71                |
| <b>Total</b>              | <b>100,0</b>                 | <b>100,0</b>         | <b>100,0</b>                      | <b>100,0</b>         |
| <b>Gini</b>               | <b>0,5223</b>                | <b>0,5302</b>        | <b>0,4753</b>                     | <b>0,4802</b>        |
| <b>Razón Q5/Q1</b>        | <b>17,04</b>                 | <b>19,64</b>         | <b>13,24</b>                      | <b>14,74</b>         |

La explicación para el resultado anterior es que la componente de utilidades retenidas, que es la principal diferencia entre ambas definiciones de rentas, está más fuertemente concentrada que las demás rentas. Esto se aprecia claramente en la tabla 9. Mientras que la participación del decil más rico en las rentas *no* empresariales alcanza a un 38%, su participación en las utilidades retenidas llega casi a un 78%.

Una segunda conclusión importante que se obtiene a partir de los resultados mostrados en la tabla 8 es que, cualquiera sea la definición de ingreso que se adopte, la estructura tributaria es ligeramente regresiva. En ambos casos el Gini se incrementa al medir los ingresos después de impuestos.

**Tabla 9:**  
**Distribución de las Distintas Componentes del Ingreso**  
**Año 2003**

| Decil de Ingreso Material | Ingresos no empresariales | Dividendos y retiros de utilidades | Utilidades retenidas |
|---------------------------|---------------------------|------------------------------------|----------------------|
| 1                         | 1,29                      | 0,09                               | 0,46                 |
| 2                         | 3,01                      | 0,41                               | 0,96                 |
| 3                         | 3,98                      | 0,75                               | 1,69                 |
| 4                         | 5,29                      | 1,13                               | 1,69                 |
| 5                         | 6,00                      | 1,48                               | 1,66                 |
| 6                         | 6,95                      | 2,11                               | 2,66                 |
| 7                         | 8,83                      | 3,43                               | 2,65                 |
| 8                         | 11,25                     | 5,83                               | 3,79                 |
| 9                         | 15,25                     | 12,38                              | 6,56                 |
| 10                        | 38,14                     | 72,39                              | 77,87                |
| <b>Total</b>              | <b>100,00</b>             | <b>100,00</b>                      | <b>100,00</b>        |
| <b>Gini</b>               | <b>0,4653</b>             | <b>0,7675</b>                      | <b>0,7503</b>        |
| <b>Razón Q5/Q1</b>        | <b>12,40</b>              | <b>171,37</b>                      | <b>59,19</b>         |

#### 4.2 Progresividad y carga tributaria de los distintos impuestos

En la tabla 10 se muestra la distribución del ingreso antes de impuestos y después de cada impuesto. Se aprecia que la ligera regresividad de la estructura tributaria es consecuencia de la combinación de un IVA regresivo y un impuesto a la renta progresivo. Los demás impuestos, considerados en forma conjunta, son prácticamente proporcionales.

En la tabla 11 se muestra, por una parte, la carga tributaria por deciles de ingreso, definida como el cociente entre los impuestos pagados por cada decil y el ingreso H-S obtenido por cada decil. En promedio, la carga tributaria representa un 21,6% del ingreso de los hogares. Llama la atención la alta carga tributaria del primer decil, que supera el 40%. Sobre este punto, se debe tener presente que para los deciles más pobres, una parte importante de su consumo, y de los impuestos vinculados al consumo, son financiados con subsidios monetarios, los que no forman parte del ingreso que sirve de denominador para la medición de la carga tributaria.

Por otro lado, en las cuatro últimas columnas de la tabla 11 se muestra cómo se distribuye el pago de los impuestos entre los deciles de ingreso. A pesar de que la estructura tributaria es regresiva, alrededor de un 58% de los impuestos son pagados por el quintil de mayores ingresos, mientras que el quintil de menores ingresos aporta sólo el 5%.



**Tabla 10:**  
**Impacto Redistributivo de los Distintos Impuestos**  
**Año 2003**

| Decil de Ingreso Material | Distribución del Ingreso H-S (%) |                 |                                 |                            |                                |
|---------------------------|----------------------------------|-----------------|---------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
|                           | Antes de impuestos               | Después del IVA | Después del Impuesto a la Renta | Después de otros impuestos | Después de todos los impuestos |
| 1                         | 1,02                             | 0,77            | 1,06                            | 0,99                       | 0,75                           |
| 2                         | 2,44                             | 2,17            | 2,54                            | 2,44                       | 2,27                           |
| 3                         | 3,34                             | 3,09            | 3,48                            | 3,33                       | 3,22                           |
| 4                         | 4,47                             | 4,23            | 4,66                            | 4,48                       | 4,44                           |
| 5                         | 5,14                             | 4,89            | 5,36                            | 5,14                       | 5,12                           |
| 6                         | 6,15                             | 5,91            | 6,40                            | 6,15                       | 6,19                           |
| 7                         | 7,94                             | 7,71            | 8,26                            | 7,93                       | 8,06                           |
| 8                         | 10,46                            | 10,26           | 10,84                           | 10,40                      | 10,62                          |
| 9                         | 14,88                            | 14,68           | 15,27                           | 14,75                      | 14,98                          |
| 10                        | 44,16                            | 46,29           | 42,13                           | 44,39                      | 44,34                          |
| <b>Total</b>              | <b>100,0</b>                     | <b>100,00</b>   | <b>100,00</b>                   | <b>100,00</b>              | <b>100,0</b>                   |
| <b>Gini</b>               | <b>0,5223</b>                    | <b>0,5445</b>   | <b>0,5073</b>                   | <b>0,5234</b>              | <b>0,5302</b>                  |
| <b>Razón Q5/Q1</b>        | <b>17,04</b>                     | <b>20,73</b>    | <b>15,92</b>                    | <b>17,21</b>               | <b>19,64</b>                   |

**Tabla 11:**  
**Carga Tributaria y Participación en la Recaudación por Deciles de Ingreso**  
**Año 2003**

| Decil de Ingreso Material | Carga Tributaria (%) |              |                 |                 | Participación en la Recaudación (%) |               |                 |                 |
|---------------------------|----------------------|--------------|-----------------|-----------------|-------------------------------------|---------------|-----------------|-----------------|
|                           | Total                | IVA          | Imp. a la Renta | Otros Impuestos | Total                               | IVA           | Imp. a la Renta | Otros Impuestos |
| 1                         | 42,27                | 34,21        | 0,29            | 7,76            | 2,00                                | 2,82          | 0,07            | 1,57            |
| 2                         | 27,19                | 22,00        | 0,18            | 5,01            | 3,07                                | 4,33          | 0,10            | 2,43            |
| 3                         | 24,50                | 18,95        | 0,21            | 5,35            | 3,79                                | 5,11          | 0,17            | 3,55            |
| 4                         | 22,07                | 17,14        | 0,09            | 4,85            | 4,57                                | 6,18          | 0,09            | 4,30            |
| 5                         | 21,90                | 16,68        | 0,13            | 5,09            | 5,22                                | 6,92          | 0,17            | 5,19            |
| 6                         | 21,00                | 15,73        | 0,24            | 5,03            | 5,97                                | 7,80          | 0,36            | 6,13            |
| 7                         | 20,44                | 14,97        | 0,32            | 5,15            | 7,52                                | 9,59          | 0,61            | 8,12            |
| 8                         | 20,37                | 14,05        | 0,72            | 5,61            | 9,87                                | 11,85         | 1,80            | 11,64           |
| 9                         | 21,08                | 13,57        | 1,66            | 5,84            | 14,52                               | 16,29         | 5,94            | 17,25           |
| 10                        | 21,26                | 8,17         | 8,55            | 4,55            | 43,47                               | 29,09         | 90,69           | 39,82           |
| <b>Total</b>              | <b>21,60</b>         | <b>12,39</b> | <b>4,16</b>     | <b>5,04</b>     | <b>100,00</b>                       | <b>100,00</b> | <b>100,00</b>   | <b>100,00</b>   |

#### 4.2.1 El IVA

Según se muestra en la tabla 10, el Gini después de aplicar IVA sube a 0,5445. Es decir, el IVA tiene un efecto regresivo sobre la distribución del ingreso, lo cual es de esperar con un impuesto de base amplia como el que existe en Chile. Más adelante, al realizar algunas simulaciones de cambios legales, veremos que incluso las escasas exenciones que contempla la legislación, exacerbaban la regresividad del impuesto.

Al mirar la distribución de la carga de IVA por deciles, se observa que para los deciles de menores ingresos ésta se eleva incluso sobre el 20%; en cambio, para el decil más rico es de sólo un 8,17%. Una mayor fracción del ingreso destinada al ahorro y un mayor consumo relativo de servicios exentos explican esta diferencia.

A pesar de lo anterior, se observa que el quintil más rico aporta más del 45% de la recaudación total de IVA, mientras que el quintil más pobre contribuye sólo con un 7% (tabla 11). Esto permite que mediante una adecuada focalización del gasto de gobierno, la recaudación del IVA contribuya de todas maneras a mejorar la distribución del ingreso.

#### 4.2.2 El impuesto a la Renta

El impuesto a la renta es progresivo, aunque menos de lo que parecen anunciar las tasas legales. En efecto, en la tabla 10 se observa que el Gini desciende de 0,5223 a 0,5073 una vez que se aplica el impuesto a la renta. En términos de carga tributaria, ésta se concentra fuertemente en último decil, no obstante que aún para este grupo es bastante moderada, alcanzando al 8,55%. En promedio, la carga tributaria del Impuesto a la Renta es apenas superior al 4%.

En la tabla 12 se muestra cómo se distribuye la carga entre los impuestos personales y el impuesto sobre las utilidades de las empresas. La distribución es muy similar, concentrándose mayoritariamente en el decil superior. La imputación contra los impuestos personales del impuesto pagado en las empresas explica el que la carga de los impuestos personales sea negativa para los ocho primeros deciles.

En la tabla 11 se observa que sobre el 95% de la recaudación de este impuesto es aportado por el quintil de mayores ingresos. Sin embargo, su menor importancia relativa en términos de recaudación determina un impacto también reducido en la redistribución del ingreso.

**Tabla 12:**  
**Carga Tributaria del Impuesto a la Renta - Año 2003**  
(%)

| Decil de Ingreso Material | Total       | Impuestos Personales | Impuesto de Primera Categoría |
|---------------------------|-------------|----------------------|-------------------------------|
| 1                         | 0,29        | -0,08                | 0,38                          |
| 2                         | 0,18        | -0,18                | 0,36                          |
| 3                         | 0,21        | -0,25                | 0,46                          |
| 4                         | 0,09        | -0,27                | 0,36                          |
| 5                         | 0,13        | -0,29                | 0,43                          |
| 6                         | 0,24        | -0,31                | 0,56                          |
| 7                         | 0,32        | -0,28                | 0,60                          |
| 8                         | 0,72        | -0,09                | 0,81                          |
| 9                         | 1,66        | 0,37                 | 1,29                          |
| 10                        | 8,55        | 4,51                 | 4,05                          |
| <b>Total</b>              | <b>4,16</b> | <b>1,95</b>          | <b>2,21</b>                   |

### 4.2.3 Otros impuestos

Vistos de manera agregada, los restantes impuestos indirectos considerados en la estimación resultan ser prácticamente proporcionales, afectando el Gini recién al nivel del tercer decimal. De forma similar a como ocurre con el IVA, alrededor del 57% de la recaudación de estos impuestos es aportada por el quintil de mayores ingresos, en tanto el quintil de menores ingresos aporta sólo un 4%.

**Tabla 13:**  
**Carga tributaria de otros impuestos - Año 2003**  
**(%)**

| Decil de Ingreso Material | Total otros impuestos | Bebidas     | Joyas         | Tabaco      | Gasolina    | Juegos Azar | Contribuciones |
|---------------------------|-----------------------|-------------|---------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| 1                         | 7,76                  | 0,85        | 0,0005        | 3,02        | 0,67        | 0,16        | 0,46           |
| 2                         | 5,01                  | 0,69        | 0,0007        | 2,31        | 0,49        | 0,13        | 0,33           |
| 3                         | 5,35                  | 0,67        | 0,0008        | 2,27        | 0,95        | 0,12        | 0,41           |
| 4                         | 4,85                  | 0,61        | 0,0007        | 2,11        | 1,01        | 0,09        | 0,28           |
| 5                         | 5,09                  | 0,60        | 0,0011        | 2,16        | 1,05        | 0,09        | 0,37           |
| 6                         | 5,03                  | 0,59        | 0,0009        | 1,71        | 1,34        | 0,09        | 0,51           |
| 7                         | 5,15                  | 0,52        | 0,0007        | 1,52        | 1,67        | 0,08        | 0,64           |
| 8                         | 5,61                  | 0,48        | 0,0007        | 1,33        | 2,10        | 0,09        | 0,85           |
| 9                         | 5,84                  | 0,41        | 0,0011        | 0,98        | 2,50        | 0,08        | 1,12           |
| 10                        | 4,55                  | 0,19        | 0,0006        | 0,39        | 1,69        | 0,04        | 1,91           |
| <b>Total</b>              | <b>5,04</b>           | <b>0,39</b> | <b>0,0008</b> | <b>1,09</b> | <b>1,69</b> | <b>0,07</b> | <b>1,21</b>    |

En términos individuales, en la tabla 13 se observa que las contribuciones de bienes raíces y el impuesto a las gasolinas automotrices son progresivos. Al mismo tiempo son los que imponen la mayor carga tributaria, con un 1,69% y 1,21% respectivamente. Por el contrario, los impuestos a las bebidas alcohólicas y al tabaco son claramente regresivos.

### 4.3 Simulación del efecto distributivo de algunas reformas tributarias

En esta sección se pretende evaluar el potencial distributivo del sistema tributario, simulando algunas reformas tributarias que apuntan a dar mayor preponderancia al impuesto progresivo a la renta, en desmedro del IVA. Cabe destacar que estos cambios tributarios en ningún caso constituyen una sugerencia de reforma tributaria por parte de los autores, sino simplemente una herramienta para analizar la sensibilidad de la estructura tributaria sobre la distribución del ingreso.

El conjunto de cambios legales evaluados son neutrales en recaudación. La elección de este criterio tiene que ver con el hecho de que si la recaudación varía es esperable un impacto equivalente en el gasto público, y atendidos los resultados de estudios previos, estos cambios pueden ser tanto o más significativos en la redistribución que la propia modificación impositiva. Por esa razón, se consideraron reformas que mantuvieran inalterado el financiamiento del gasto público. Las propuestas en el Impuesto a la Renta y las propuestas en el IVA, se estimaron cada una de ellas aisladamente con todo lo demás constante, es decir, no se consideraron efectos conjuntos entre uno y otro impuesto, como tampoco efectos en relación con los otros gravámenes.

En concreto, se evaluó la aplicación de un paquete de reforma tributaria conformado por las cuatro modificaciones legales siguientes:

- Ampliación de la base imponible del Impuesto a la Renta, de tal forma de hacerla coincidir con el Ingreso H-S.
- Aplicación de un impuesto plano sobre la base imponible anterior, con una tasa de 30% y un tramo exento de 20 UTA (unos 14 mil dólares), equivalente a 1,5 veces el tramo exento actual.
- Derogación de todas las exenciones al IVA
- Reducción de la tasa de IVA de 18,25% a 5,5%, de tal forma que la recaudación tributaria total permanezca constante.

En la tabla 14 se muestra el resultado distributivo de la reforma. Se aprecia que la estructura tributaria simulada resulta ser bastante progresiva. El Gini después de impuestos es de 0,4879, comparado con el 0,5302 de la situación actual. De igual forma, la razón Q5/Q1 es de 14,95 frente al 19,64 de la situación actual.

La ampliación de la base imponible del Impuesto a la Renta produce un incremento significativo de la recaudación, que proviene principalmente de las rentas empresariales, que ahora tributarían sobre base devengada, y no en base a retiros como ocurre en la actualidad. Esta mayor recaudación de Impuesto a la Renta, unida a la ampliación de la base imponible del IVA, permite una reducción de la tasa de IVA desde 18,25% a 5,5%. Si bien la carga tributaria total sigue siendo la misma que en la situación actual, hay un incremento considerable de la carga tributaria del impuesto a la renta, que más que se duplica respecto a la actual, y una reducción considerable de la carga de IVA. En términos de la relación entre la recaudación directa e indirecta, la reforma evaluada tendría como efecto elevar la participación de los impuestos directos en la recaudación total desde un 27% a un 56%.

**Tabla 14:**  
**Simulación de Reforma: Distribución del Ingreso y Carga Tributaria**

| Decil de Ingreso Material | Distribución Ingreso H-S (%) |  |                                   | Carga Tributaria (%) |             |                 |                 |
|---------------------------|------------------------------|--|-----------------------------------|----------------------|-------------|-----------------|-----------------|
|                           | Antes de impuestos           | Después de impuestos, situación actual | Después de impuestos, con reforma | Total                | IVA         | Imp. a la Renta | Otros Impuestos |
| 1                         | 1,02                         | 0,75                                   | 1,02                              | 20,54                | 11,51       | 1,27            | 7,76            |
| 2                         | 2,44                         | 2,27                                   | 2,66                              | 13,62                | 7,54        | 1,07            | 5,01            |
| 3                         | 3,34                         | 3,22                                   | 3,66                              | 13,23                | 6,57        | 1,32            | 5,35            |
| 4                         | 4,47                         | 4,44                                   | 4,98                              | 11,69                | 5,91        | 0,93            | 4,85            |
| 5                         | 5,14                         | 5,12                                   | 5,72                              | 11,87                | 5,75        | 1,03            | 5,09            |
| 6                         | 6,15                         | 6,19                                   | 6,82                              | 11,99                | 5,56        | 1,40            | 5,03            |
| 7                         | 7,94                         | 8,06                                   | 8,79                              | 12,21                | 5,34        | 1,72            | 5,15            |
| 8                         | 10,46                        | 10,62                                  | 11,29                             | 14,40                | 5,17        | 3,63            | 5,61            |
| 9                         | 14,88                        | 14,98                                  | 15,27                             | 18,61                | 5,28        | 7,49            | 5,84            |
| 10                        | 44,16                        | 44,34                                  | 39,80                             | 28,52                | 3,47        | 20,50           | 4,55            |
| <b>Total</b>              | <b>100,0</b>                 | <b>100,0</b>                           | <b>100,00</b>                     | <b>20,69</b>         | <b>4,71</b> | <b>10,95</b>    | <b>5,04</b>     |
| <b>Gini</b>               | <b>0,5223</b>                | <b>0,5302</b>                          | <b>0,4879</b>                     |                      |             |                 |                 |
| <b>Razón Q5/Q1</b>        | <b>17,04</b>                 | <b>19,64</b>                           | <b>14,95</b>                      |                      |             |                 |                 |

En la tabla se analiza con mayor detención el impacto distributivo del Impuesto a la Renta evaluado, en comparación con el impuesto actual. Se aprecia claramente el mayor efecto redistributivo derivado de la ampliación de la base imponible, con un Gini después de impuestos de 0,4853 en comparación al 0,5073 actual. En las columnas de carga tributaria es interesante notar cómo el decil más rico pasa de una carga tributaria de 8,55% a una de 20,50%.

En la tabla 16 se muestra el efecto redistributivo del IVA. El Gini después del IVA propuesto es menor al que resulta después del IVA actual. Esto se debe, por una parte, a la reducción de la tasa del impuesto, que lleva a una menor carga de IVA y por ende a un menor impacto en la distribución del ingreso. Por otro lado, es también consecuencia de la derogación de las exenciones, toda vez que éstas son regresivas. En efecto, si se observan las dos últimas columnas de la tabla 16 se verá que con la reforma simulada la participación del quintil más rico en la recaudación de IVA aumenta de 45% a 49%, mientras que la del quintil más pobre se reduce de 7,2% a 6,4%.

Este carácter regresivo de las exenciones de IVA no es extraño si se piensa que, de acuerdo a las cifras de gasto tributario, las dos principales exenciones son las que recaen sobre los servicios de salud y educación. Ambos servicios son consumidos mayoritariamente por los hogares de altos ingresos, mientras que los hogares de menores ingresos acceden a los servicios públicos de salud y a la educación pública gratuita.

**Tabla 15:**  
**Simulación de Reforma:**  
**Efecto redistributivo y carga tributaria del Impuesto a la Renta**

| Decil de Ingreso Material | Distribución (%)   |   |  | Carga Tributaria Impuesto a la Renta (%) |              |
|---------------------------|--------------------|---|--|--|--------------|
|                           | Antes de impuestos | Después del Impuesto a la Renta, situación actual | Después del Impuesto a la Renta, con reforma | Situación actual                         | Con reforma  |
| 1                         | 1,02               | 1,06  | 1,13   | 0,29                                     | 1,27         |
| 2                         | 2,44               | 2,54  | 2,71   | 0,18                                     | 1,07         |
| 3                         | 3,34               | 3,48  | 3,71   | 0,21                                     | 1,32         |
| 4                         | 4,47               | 4,66  | 4,97   | 0,09                                     | 0,93         |
| 5                         | 5,14               | 5,36  | 5,72   | 0,13                                     | 1,03         |
| 6                         | 6,15               | 6,40  | 6,80   | 0,24                                     | 1,40         |
| 7                         | 7,94               | 8,26  | 8,76   | 0,32                                     | 1,72         |
| 8                         | 10,46              | 10,84   | 11,32  | 0,72                                     | 3,63         |
| 9                         | 14,88              | 15,27   | 15,46  | 1,66                                     | 7,49         |
| 10                        | 44,16              | 42,13   | 39,42  | 8,55                                     | 20,50        |
| <b>Total</b>              | <b>100,0</b>       | <b>100,00</b>                                     | <b>100,00</b>                                | <b>4,16</b>                              | <b>10,95</b> |
| <b>Gini</b>               | <b>0,5223</b>      | <b>0,5073</b>                                     | <b>0,4843</b>                                |  |              |
| <b>Razón Q5/Q1</b>        | <b>17,04</b>       | <b>15,92</b>                                      | <b>14,27</b>                                 |  |              |

**Tabla 16:**  
**Simulación de Reforma: Efecto redistributivo y carga tributaria del IVA**

| Decil de Ingreso Material | Distribución (%)   |                                   |                              | Participación en la Recaudación (%) |               |
|---------------------------|--------------------|-----------------------------------|------------------------------|-------------------------------------|---------------|
|                           | Antes de impuestos | Después del IVA, situación actual | Después del IVA, con reforma | Situación actual                    | Con reforma   |
| 1                         | 1,02               | 0,77                              | 0,95                         | 2,82                                | 2,50          |
| 2                         | 2,44               | 2,17                              | 2,37                         | 4,33                                | 3,91          |
| 3                         | 3,34               | 3,09                              | 3,28                         | 5,11                                | 4,66          |
| 4                         | 4,47               | 4,23                              | 4,41                         | 6,18                                | 5,62          |
| 5                         | 5,14               | 4,89                              | 5,09                         | 6,92                                | 6,28          |
| 6                         | 6,15               | 5,91                              | 6,09                         | 7,80                                | 7,26          |
| 7                         | 7,94               | 7,71                              | 7,89                         | 9,59                                | 9,01          |
| 8                         | 10,46              | 10,26                             | 10,41                        | 11,85                               | 11,48         |
| 9                         | 14,88              | 14,68                             | 14,79                        | 16,29                               | 16,68         |
| 10                        | 44,16              | 46,29                             | 44,73                        | 29,09                               | 32,60         |
| <b>Total</b>              | <b>100,0</b>       | <b>100,00</b>                     | <b>100,00</b>                | <b>100,00</b>                       | <b>100,00</b> |
| <b>Gini</b>               | <b>0,5223</b>      | <b>0,5445</b>                     | <b>0,5280</b>                |                                     |               |
| <b>Razón Q5/Q1</b>        | <b>17,04</b>       | <b>20,73</b>                      | <b>17,94</b>                 |                                     |               |

## 5. Síntesis y conclusiones

La principal innovación de este trabajo respecto de estudios precedentes es que se ha considerado una definición más amplia de ingresos, el Ingreso H-S, que incluye, entre otros conceptos, la participación de los individuos en las utilidades retenidas de las empresas. Consecuente con esta definición, se ha incorporado también dentro de la carga tributaria de los hogares la imputación del impuesto a las utilidades de las empresas. Los resultados muestran una distribución del ingreso más regresiva que la que se obtiene al considerar la tradicional definición de ingreso, que aquí hemos denominado Ingreso Material. En efecto, al medir la distribución del Ingreso H-S se obtienen índices de Gini de 0,5223 y 0,5302, antes y después de impuestos respectivamente, mientras que al medir la distribución del Ingreso Material los índices de Gini equivalentes resultan ser 0,4753 y 0,4802.

Lo anterior se explica porque las utilidades retenidas están más fuertemente concentradas que las demás rentas. Esto es consecuencia del particular sistema tributario chileno, que aplica a las rentas empresariales un sistema de tributación en base a retiros y, simultáneamente, establece una importante brecha entre la tasa de impuesto a las utilidades de las empresas (17%) y la tasa marginal máxima de los impuestos personales (40%), lo que genera a los individuos de rentas altas un fuerte incentivo a retener utilidades. Prueba de ello es la existencia de más de 30 mil sociedades de inversión, que se crean exclusivamente para administrar las utilidades retenidas. De acuerdo a datos del SII, más del 50% de las utilidades acumuladas en las empresas lo están en este tipo de sociedades.

Un segundo resultado importante de destacar es que la estructura tributaria actual es regresiva. Al igual que en los estudios anteriores, se concluye que la combinación de un IVA regresivo con un impuesto a la renta progresivo da como resultado una estructura tributaria ligeramente regresiva.

Por otro lado, al simular un cambio tributario orientado a expandir la base imponible del impuesto progresivo a la renta y reducir la participación del IVA, de tal forma de mantener la recaudación constante, se logró una mejora en la distribución del ingreso, que se traduce en una reducción del índice de Gini desde 0,5302 a 0,4879, es decir, una diferencia de 0,0423. Pero ¿es esta una reducción significativa? Una forma de responder a esta pregunta es comparando esta reducción con la que se produce a través de la redistribución del gasto público. Engel et al (1998) estimaron para el año 1996 una reducción del índice de Gini igual a 0,0575, gracias al gasto público<sup>21</sup>. Suponiendo que en el año 2003 el impacto del gasto público fuera ese mismo, tendríamos un Gini después de impuestos y gasto público igual a 0,4304. En tal escenario, los impuestos serían responsables del 42,4% de la mejora en la distribución del ingreso, en tanto que el gasto público sería responsable del 57,6% restante.

Otra forma de evaluar la relevancia de esta reducción en el Gini es observando cómo un cambio en la progresividad de la estructura tributaria afecta los ingresos de los deciles más pobres. En la tabla 17 se advierte que la aplicación de la estructura tributaria simulada en vez de la estructura tributaria actual incrementa los ingresos mensuales promedios de los deciles 1 y 2 en 23 y 34 dólares respectivamente, lo que expresado en términos porcentuales representa incrementos del ingreso de ambos deciles de nada menos que 37,6% y 18,6%, respectivamente. Es interesante notar cómo un cambio del Gini en apariencia pequeño puede tener efectos considerables en las remuneraciones de los hogares de menores ingresos.

**Tabla 17:**  
**Ingreso Promedio Familiar Mensual**  
**Estructura Tributaria Actual Versus Estructura Simulada**

| Decil de Ingreso Material | Ingreso Promedio Familiar     |                                 | Diferencia |      |
|---------------------------|-------------------------------|---------------------------------|------------|------|
|                           | Después de Impuestos Actuales | Después de Impuestos Simulación | Dólares    | %    |
| 1                         | 60                            | 82                              | 23         | 37,6 |
| 2                         | 180                           | 214                             | 34         | 18,6 |
| 3                         | 256                           | 294                             | 38         | 14,9 |
| 4                         | 353                           | 400                             | 47         | 13,3 |
| 5                         | 407                           | 460                             | 52         | 12,8 |
| 6                         | 492                           | 548                             | 56         | 11,4 |
| 7                         | 641                           | 707                             | 66         | 10,4 |
| 8                         | 845                           | 908                             | 63         | 7,5  |
| 9                         | 1.191                         | 1.228                           | 37         | 3,1  |
| 10                        | 3.526                         | 3.201                           | -325       | -9,2 |

En conclusión, los resultados del presente estudio sugieren que los impuestos sí pueden tener impactos significativos sobre la distribución del ingreso. Consecuente con ello, la elección del grado de progresividad de la estructura tributaria deberá considerar, además del valor que la sociedad asigna a la redistribución, los costos asociados a la recaudación de los distintos tipos de impuestos.

<sup>21</sup> Desde un Gini después de impuestos igual a 0,4961 se pasa a uno igual a 0,4383, después del gasto.

## Referencias

- BANCO CENTRAL DE CHILE (2002) “Matriz de Insumo-Producto de la Economía Chilena 1996”, Santiago.
- ENGEL, E.; A. GALETOVIC; y C. RADDATZ (1998) “Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile”.  
[http://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/estudios/e0808per.pdf](http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/e0808per.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas (1999) “V Encuesta de Presupuestos Familiares, 1996-1997”, Santiago.
- MIDEPLAN (2003) “Encuesta de caracterización socioeconómica, CASEN”.
- PNUD (2006) “Informe sobre desarrollo humano - 2006”.
- Servicio de Impuestos Internos (2006) “Informe Anual de Gasto Tributario”  
[http://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/estudios/gasto\\_tributario.htm](http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/gasto_tributario.htm)