

Impuestos y distribución del ingreso en Chile: ¿es regresivo el IVA?

Eduardo Engel, Alexander Galetovic y Claudio Raddatz*

RESUMEN

Mediante una evaluación detallada de la estructura tributaria chilena vigente en 1996, mostramos que cambios bastante más drásticos que aquellos considerados en la discusión pública no afectan de manera importante la distribución del ingreso que se obtiene después de cobrar impuestos pero antes de que estos impuestos financien el gasto fiscal. En consecuencia, no es cierto que un incremento del IVA en dos puntos porcentuales o una reducción drástica de la tasa marginal máxima del Impuesto a la Renta (por ejemplo a un 30%) aumenten la desigualdad significativamente.

La conclusión anterior nos lleva a argumentar que la redistribución del ingreso se debe realizar mediante el gasto social, no mediante la recaudación de impuestos. Esto sugiere incrementar los impuestos que recaudan mucho y que son eficientes en su recaudación (tales como el IVA) y reducir las tasas marginales más altas de los impuestos Global Complementario y de Segunda Categoría, los que son altamente distorsionadores, costosos de administrar y recaudan relativamente poco.

* Este trabajo resume los resultados del estudio "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic", el que será publicado próximamente en el *Journal of Development Economics*. Los autores agradecen la información facilitada por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Servicio de Impuestos Internos (SII). También agradecen los comentarios y sugerencias de Patricio Barra, José De Gregorio, Sebastián Edwards, Javier Etcheberry, Albert Fishlow, James Hines, Michael Jorrat, Patricio Meller, Joseph Ramos, Claudio Sapelli, Salvador Valdés, Carlos Vignolo, y de los asistentes a los seminarios del Banco Central de Chile, la Universidad de Chile, la Universidad Católica y el Inter-American Seminar on Macroeconomics organizado por el CEP y el NBER en octubre de 1997. Este trabajo fue escrito mientras los autores eran consultores del SII. Sin embargo, las opiniones expresadas son de los autores y no necesariamente representan aquellas del SII.

EDUARDO ENGEL, Centro de Economía Aplicada (CEA), Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Avda. República 701, Santiago, Chile. Fax: (56-2) 689 7895 Email: eengel@dii.uchile.cl

ALEXANDER GALETOVIC, Centro de Economía Aplicada (CEA), Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Av. República 701, Santiago, Chile. Fax: (56-2) 689 7895. Email: agaleto@dii.uchile.cl

CLAUDIO RADDATZ, Department of Economics, MIT, Cambridge, MA 02138, Estados Unidos. Email: craddatz@mit.edu

■ **Eduardo Engel** es doctor en Economía del Massachusetts Institute of Technology, doctor en Estadística de la Universidad de Stanford e ingeniero civil matemático de la Universidad de Chile. Actualmente es profesor titular del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile donde dirige el Centro de Economía Aplicada (CEA). Sus publicaciones más recientes son "Aggregate Employment Fluctuations: Building from Microeconomic Evidence", (con R. Caballero y J. Haltiwanger), *American Economic Review*, marzo 1997 y "Highway Franchising: Pitfalls and Opportunities", (con R. Fischer y A. Galetovic), *American Economic Review*, mayo 1997.

■ **Alexander Galetovic** es ingeniero comercial de la Universidad Católica de Chile (mención en economía) y doctor en Economía por Princeton. Actualmente es profesor asistente del Centro de Economía Aplicada del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Entre sus publicaciones recientes se cuentan: "Specialization, Intermediation and Growth", en *Journal of Monetary Economics*, diciembre 1996; "Highway Franchising: Pitfalls and Opportunities", en *American Economic Review*, mayo 1997 (con E. Engel y R. Fischer); y "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic", por aparecer en el *Journal of Development Economics* (con E. Engel y C. Raddatz).

■ **Claudio Raddatz** es ingeniero civil industrial y magister en Ingeniería Económica de la Universidad de Chile. Entre 1996 y 1998 fue investigador joven en el Centro de Economía Aplicada (CEA) de la Universidad de Chile y actualmente es alumno del doctorado en economía del MIT (Estados Unidos).

INTRODUCCIÓN

Uno de los temas económicos que genera mayor controversia y polémica son los efectos distributivos de los impuestos. Es así como frecuentemente se escriben titulares de prensa, columnas o editoriales según los cuales un aumento de la tasa de Impuesto al Valor Agregado (IVA) sería financiado principalmente por los más pobres, una reducción de aranceles perjudicaría gravemente a la clase media, menores tasas marginales en los tramos más altos del Impuesto a la Renta aumentarían fuertemente la desigualdad, etc.

Este artículo se propone entregar razones que ayuden a encauzar las pasiones. Mediante una evaluación detallada de la situación chilena en 1996, mostramos que cambios bastante más drásticos que aquellos considerados en la discusión pública no afectan de manera importante la distribución del ingreso que se obtiene después de cobrar impuestos pero antes de que estos impuestos financien el gasto fiscal. En consecuencia, no es cierto que un incremento del IVA en dos puntos porcentuales o una reducción de la tasa marginal máxima del Impuesto a la Renta a un 30% tengan consecuencias catastróficas sobre la distribución del ingreso. Todo lo contrario, los efectos son sorprendentemente pequeños.

La conclusión del párrafo anterior nos lleva a argumentar que el grado de redistribución que nuestra sociedad desea lograr –el cual depende tanto de cuánto nos importa la equidad como de cuán eficientes son los programas sociales– debe alcanzarse recaudando de la manera más eficiente posible, sin considerar los efectos distributivos de los impuestos en cuestión. La redistribución del ingreso se debe realizar mediante el gasto social, no mediante la recaudación de impuestos. Esto sugiere incrementar los impuestos que recaudan mucho y que son eficientes en su recaudación (tales como el IVA) y reducir las tasas marginales más altas de los impuestos Global Complementario y de Segunda Categoría, los que son altamente distorsionadores, costosos de administrar y recaudan relativamente poco.

Este artículo está organizado como sigue. En la sección 1 explicamos la distinción entre el efecto distributivo *directo* y el efecto distributivo *total* de un impuesto. Esta idea es central en todas las secciones que siguen. En la sección 2 se muestra cómo cambiaría la distribución del ingreso luego de diversas modificaciones impositivas, concluyéndose que aún cambios drásticos en la estructura tributaria no alteran de manera importante la distribución del ingreso inmediatamente después de pagar impuestos. La sección 3 considera el efecto combinado de la estructura tributaria y el gasto social sobre la distribución del ingreso, mostrando que la distribución del ingreso después de considerar el gasto social es mucho mejor que aquella antes de impuestos. Más de la mitad de la mejora en la distribución del ingreso se debe al IVA mientras que menos del 20% es consecuencia del Impuesto a la Renta. La sección 4 presenta las recomendaciones de política que se desprenden del análisis.

1. La distinción fundamental

En esta sección introducimos una distinción fundamental que muchas veces está ausente en la discusión pública de temas tributarios. Esta distinción parte de la premisa de que lo que le importa a un contribuyente no es su carga tributaria, es decir, cuánto cancela por impuestos, sino la diferencia entre lo cancelado y lo que recibe de parte del Estado en bienes y servicios. Esta idea se explora en detalle a continuación.

El efecto distributivo de un impuesto se puede determinar considerando sólo quién lo paga, o bien incorporando también quién recibe lo recaudado. En el primer caso hablamos del efecto distributivo *directo* del impuesto, mientras que cuando se incorpora lo gastado hablamos del efecto distributivo *total*.

El efecto distributivo directo de un impuesto es determinado por la fracción del ingreso que distintos contribuyentes destinan a pagarlo. Cuando las personas más pudientes destinan una fracción mayor de su ingreso al pago de un impuesto que los sectores de menores ingresos se dice que el impuesto es *progresivo*. Lo contrario ocurre cuando la fracción del impuesto es *regresivo*. De acuerdo a esta definición, el Impuesto a la Renta es progresivo, pues sólo los deciles de ingresos más altos pagan este impuesto. Por el contrario, el IVA es regresivo debido a que se paga sólo cuando se consume y en Chile los sectores más pobres consumen casi todo su ingreso, a diferencia de los sectores de ingresos más altos, que son los únicos que ahorran.

Las definiciones del párrafo anterior son las convencionales de impuesto *progresivo* y *regresivo*. Sin embargo, es inconveniente evaluar el impacto distributivo de un impuesto sólo por su efecto directo. También es necesario evaluar el efecto total, el que depende de cuán bien se direcciona el gasto social. Si lo que se recauda gracias a un impuesto es gastado de modo que lo que reciben los sectores más pobres es más de lo que tributaron, entonces el efecto combinado de recaudación y gasto del impuesto mejorará la distribución del ingreso. En este sentido, como se mostrará más adelante, el IVA mejora la distribución del ingreso en Chile –y merecería ser calificado de *progresivo*– pues financia gasto social que beneficia principalmente (aunque no exclusivamente) a los deciles más pobres.

Concluimos esta sección mediante un simple ejemplo que ilustra la discusión anterior. Consideremos dos familias, la primera tiene un ingreso mensual de 100.000 pesos, mientras que el ingreso mensual de la segunda es de un millón de pesos. La primera consume casi todo su ingreso, por lo cual el IVA que paga asciende, digamos, al 15% de su ingreso (en la práctica es menos del 18%, entre otros motivos, porque hay bienes y servicios exentos de IVA), lo cual corresponde a \$ 15.000. En cambio, la segunda familia ahorra una fracción importante de su ingreso, de modo que cancela en IVA sólo el 10% de su ingreso, es decir, \$ 100.000. La recaudación total de IVA será

de \$ 115.000 (la suma de los \$ 15.000 que contribuye la familia de bajos ingresos y los \$ 100.000 que contribuye la familia de altos ingresos). Finalmente suponemos que el gobierno transfiere a la familia pobre \$ 100.000 de la recaudación del IVA, destinando los restantes \$ 15.000 a financiar la burocracia estatal necesaria para recaudar y fiscalizar el IVA.

De acuerdo a la definición convencional tendremos que en nuestro ejemplo el IVA es regresivo, pues la familia de más altos ingresos paga una fracción menor de su ingreso (el 10%) en IVA que la familia más pobre (que paga el 15%). Sin embargo, el efecto combinado de la recaudación y el gasto posterior de lo recaudado es claramente progresivo. La familia pobre ve aumentados sus ingresos en \$ 85.000 (la diferencia entre la transferencia de \$ 100.000 que recibe del Estado y los tributos de \$ 15.000 que pagó) mientras que los ingresos de la familia rica caen en \$ 100.000. A pesar de ser “regresivo”, el IVA mejora considerablemente la distribución del ingreso, llegando casi a duplicar el ingreso de la familia más pobre, por lo cual el carácter de regresivo o progresivo de un impuesto no guarda relación directa con la medida en que éste mejora el bienestar de los más pobres. Nuestro argumento central es que lo que importa desde el punto de vista de la distribución del ingreso es el efecto total del impuesto y no si su efecto directo es progresivo o regresivo.

2. Recaudación y distribución del ingreso

En esta sección exploramos hasta qué punto es posible mejorar la distribución del ingreso existente hoy en Chile modificando la estructura tributaria. Para ello evaluamos cómo cambiaría la distribución del ingreso luego de diversas modificaciones de las tasas de los impuestos que actualmente se cobran en Chile¹. Todos los ejercicios que realizamos consideran la distribución del ingreso inmediatamente después de que los contribuyentes pagan sus impuestos, por lo cual no contemplan el efecto que tiene el gasto social sobre la distribución del ingreso.

Comenzamos estudiando el efecto distributivo del sistema tributario chileno vigente en 1996 (la situación es casi idéntica en 1998). Con tal objeto ordenamos las familias por decil: el primer decil agrupa al 10% de las familias más pobres, el segundo decil al 10% de las familias que les siguen en nivel de ingreso, y así sucesivamente hasta el décimo decil que agrupa al 10% de las familias que tienen los ingresos más altos. El cuadro 1 resume los resultados obtenidos. La columna 1 muestra la distribución del ingreso, por decil, antes de pagar cualquier impuesto y de que el

1 La metodología que se emplea para construir los cuadros de esta sección se describe detalladamente en nuestro trabajo citado al comienzo. Las fuentes de información utilizadas son la Encuesta de Evaluación Socioeconómica (CASEN) de 1996, la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) de 1996-97, la información tributaria de que dispone el Servicio de Impuestos Internos para el año tributario 1997 (año comercial 1996) y la Matriz de Insumo-Producto del Banco Central de Chile, año 1986.

Estado redistribuya lo recaudado. Se aprecia que el decil más rico recibe el 40.75% del ingreso total, mientras que el ingreso del decil más pobre corresponde tan sólo al 1.45% del total. El ingreso del *quintil* más rico (deciles 9 y 10) es 13.41 veces el ingreso del quintil más pobre (deciles 1 y 2) llevando a concluir que la distribución del ingreso en Chile es muy desigual.

Cuadro 1:

Distribución del ingreso con estructura 1996

	1	2	3	4	5	6
Decil	Frac. Sin	Frac. Con	Prog. Sist. Trib.	Prog. IVA	Prog. Renta	Prog. Trib. Adic.
1	1.45	1.40	14.4	11.0	0.00	3.42
2	2.74	2.63	16.0	11.8	0.00	4.20
3	3.77	3.61	15.8	11.4	0.00	4.33
4	4.73	4.59	15.2	10.9	0.00	4.25
5	5.57	5.47	15.0	10.7	0.01	4.21
6	6.76	6.64	14.3	10.2	0.04	4.07
7	8.22	8.20	13.8	9.7	0.11	4.00
8	10.60	10.61	13.1	9.0	0.23	3.85
9	15.42	15.75	12.2	8.0	0.62	3.54
10	40.75	41.09	11.8	6.3	2.54	2.96
GINI	0.4883	0.4961				
RAZÓN	13.41	14.12				

La columna 2 del cuadro 1 muestra la distribución del ingreso después de cobrar impuestos pero antes de que el Estado gaste lo recaudado². La distribución del ingreso casi no cambia luego de cobrar impuestos. La razón entre el ingreso del quintil más rico y el más pobre (en lo que sigue "razón") aumenta levemente (de 13.41 a 14.12), mientras que la fracción del ingreso que recibe el decil más rico también aumenta levemente (del 40.75% al 41.09%). La columna 3 muestra la fracción del ingreso que tributa cada decil. Vemos que ésta no varía mucho de un decil a otro,

2 Los impuestos que se incluyen son los aranceles, el IVA, el Global Complementario y de Segunda Categoría, y diversas tasas adicionales (i.e. impuesto al tabaco, la bencina, a bienes de lujo, etc.). No se incluye el impuesto de Primera Categoría que grava principalmente a empresas ni el impuesto adicional que grava a extranjeros, porque lo que nos interesa es la distribución del ingreso disponible de las familias.

oscilando en torno al 15%. Luego la fracción de su ingreso que los chilenos deben pagar en impuestos no varía mayormente con el ingreso que reciben. Esto se debe a que la estructura tributaria chilena combina un impuesto levemente regresivo que recauda mucho (el IVA) con uno progresivo que recauda relativamente poco (el Impuesto a la Renta), además de una serie de impuestos adicionales cuyo efecto combinado no afecta mayormente la distribución del ingreso (aranceles, impuestos a los combustibles, etc.). En efecto, la columna 4 muestra la fracción del ingreso que cada decil contribuye al IVA. Vemos que este impuesto es regresivo: los deciles más ricos pagan una fracción menor de su ingreso en IVA que los deciles más pobres; en cambio la columna 5 muestra que el Impuesto a la Renta es claramente progresivo. Cabe notar, sin embargo, que el decil más rico paga más impuesto por IVA que por Impuesto a la Renta (6.3 vs. 2.54%). Finalmente, la columna 6 muestra que la carga tributaria correspondiente a los restantes impuestos se distribuye de manera bastante equitativa entre los distintos deciles.

Cuadro 2:

Escenarios sin exenciones ni subdeclaración

	1	2	3	4	5	6
Decil	FI1	FI2	FI3	PIR1	PIR2	PIR3
1	1.40	1.40	1.44	0.00	0.00	0.00
2	2.63	2.64	2.71	0.00	0.00	0.00
3	3.61	3.62	3.73	0.00	0.00	0.00
4	4.59	4.60	4.74	0.00	0.00	0.01
5	5.47	5.48	5.64	0.01	0.02	0.03
6	6.64	6.66	6.87	0.04	0.05	0.11
7	8.20	8.22	8.45	0.11	0.12	0.25
8	10.61	10.62	10.90	0.23	0.25	0.54
9	15.75	15.78	16.17	0.62	0.65	1.29
10	41.09	40.99	39.35	2.54	2.68	5.99
GINI	0.4961	0.4954	0.4837			
RAZÓN	14.12	14.07	13.37			

FI: Fracción del ingreso.

PIR: Progresividad del impuesto a la renta.

Escenario 1: Estructura tributaria de 1996.

Escenario 2: Estructura tributaria de 1996, eliminando exenciones.

Escenario 3: Estructura tributaria de 1996, eliminando exenciones y subdeclaración.

Podría creerse que el bajo efecto redistributivo del Impuesto a la Renta se debe a evasión o a las franquicias tributarias tales como el artículo 57 bis. Sin embargo, el cuadro 2 muestra que no es así. La columna 1 exhibe la distribución del ingreso después de impuestos. La columna 2 muestra la distribución si se eliminasen las siguientes franquicias tributarias: Artículo 5 bis letras a) y b), DFL 2 y exención de tributación por ingresos de ahorros menores que 20 UTM para trabajadores dependientes. Finalmente, en la columna 3 se halla la distribución si se eliminaran las franquicias anteriormente descritas y la evasión del Impuesto a la Renta³. La desigualdad no varía mucho. La participación del decil más rico cae de 41.09 a 39.95%, y la del decil más pobre aumenta apenas desde 1.40 a 1.44%. La columna 6, que muestra la progresividad del Impuesto a la Renta, sugiere que esto ocurre porque aun eliminando la evasión y las franquicias, el Impuesto a la Renta recaudaría sólo el 5.99% de sus ingresos al decil más rico (lo que sigue siendo inferior al 6.3% que recauda el IVA). El cuadro 3 muestra por qué el Impuesto a la Renta rinde tan poco: el decil “más rico” no es tan rico después de todo. Es necesario llegar al percentil 96 para encontrar hogares con ingreso per cápita mayor a \$ 500.000 mensuales⁴. Es

Cuadro 3:

Ingreso per cápita del hogar: decil más rico (\$ de 1996)

Percentil	1	2	3
	Mínimo	Máximo	Promedio
91	279.317	302.432	290.449
92	302.549	326.118	313.949
93	326.119	353.260	339.051
94	353.294	389.988	372.262
95	390.004	443.063	412.696
96	443.480	505.939	471.870
97	506.423	615.217	557.675
98	615.495	768.380	684.680
99	768.570	1.054.287	900.831
100	1.057.541	12.154.795	1.767.980

3 De acuerdo a lo expresado en el pie de página 3 (página 4), en el Impuesto a la Renta sólo consideramos el Impuesto Global Complementario y de Segunda Categoría.

4 El primer percentil reúne al 1% de las familias con menores ingresos, el segundo percentil al 1% que le sigue y así sucesivamente hasta llegar al centésimo percentil que reúne al 1% de las familias con mayores ingresos.

decir, en 1996 el ingreso mensual promedio por persona de más del 95% de las familias chilenas fue inferior a \$ 500.000 por integrante (en pesos de enero de 1998). Por lo tanto, el potencial recaudatorio del Impuesto a la Renta es bajo simplemente porque los ingresos en Chile son mayoritariamente bajos.

El cuadro 4 muestra cómo cambia la distribución del ingreso luego de cambios bastante drásticos de la estructura tributaria. Uno de ellos (columna 2) consiste en incrementar la tasa del IVA del 18 al 25%. Puede verse que la distribución del ingreso apenas cambia en relación con la distribución del ingreso resultante después de ingresos (columna 1). Tampoco cambia mayormente si se eliminan los aranceles (columna 3) o se duplica la tasa del impuesto a la bencina (columna 4).

Cuadro 4:

Tres escenarios extremos

	1	2	3	4
Decil	FI1	FI4	FI5	FI6
1	1.40	1.37	1.43	1.40
2	2.63	2.59	2.71	2.64
3	3.61	3.54	3.69	3.62
4	4.59	4.52	4.68	4.60
5	5.47	5.42	5.53	5.48
6	6.64	6.59	6.78	6.66
7	8.20	8.15	8.22	8.19
8	10.61	10.56	10.63	10.60
9	15.75	15.78	15.69	15.73
10	41.09	41.47	40.66	41.09
GINI	0.4961	0.5003	0.4906	0.4958
RAZÓN	14.12	14.44	13.64	14.08

FI: Fracción del ingreso.

Escenario 1: Estructura tributaria de 1996.

Escenario 4: Estructura tributaria de 1996, con IVA de 25%.

Escenario 5: Estructura tributaria de 1996, eliminando arancel.

Escenario 6: Estructura tributaria de 1996, duplicando impuesto a bencina.

El cuadro 5 muestra lo que sucedería si se sustituyese el Impuesto a la Renta progresivo vigente en 1996 (tasa marginal máxima de 45%) con un impuesto parejo de 20% (en inglés se conoce este impuesto como *flat tax*) con un tramo exento de 40 Unidades Tributarias Anuales (lo cual en pesos de enero de 1998 corresponde aproximadamente a \$ 12 millones)⁵. La columna 2 supone que las franquicias y la evasión se mantienen inalteradas; la columna 3 supone que se eliminan las franquicias y la evasión. Como un impuesto de esta naturaleza es más difícil de evadir, la realidad posiblemente se encuentra entre estos dos casos. Nuevamente es evidente que la distribución del ingreso no varía mayormente.

La conclusión que se desprende de los ejercicios anteriores es que aun cambios drásticos de la estructura tributaria no alteran de manera importante la distribución del ingreso inmediatamente después de pagar impuestos; el efecto directo de los impuestos es casi insignificante.

Cuadro 5:

Flat-Tax

Decil	1	2	3
	FI1	FI7	FI8
1	1.40	1.38	1.41
2	2.63	2.61	2.65
3	3.61	3.58	3.64
4	4.59	4.55	4.63
5	5.47	5.42	5.52
6	6.64	6.59	6.70
7	8.20	8.14	8.28
8	10.61	10.51	10.70
9	15.75	15.74	16.01
10	41.09	41.49	40.47
GINI	0.4961	0.4995	0.4925
RAZÓN	14.12	14.35	13.92

FI: Fracción del ingreso.

Escenario 1: Estructura tributaria de 1996.

Escenario 7: Flat Tax, tasa 20% y tramo exento 40 UTA.

Escenario 8: Flat Tax, eliminando exenciones y subdeclaración.

5 El tramo se elige de manera tal que ningún contribuyente pague más que con el impuesto progresivo vigente en 1996.

3. Efecto total de los impuestos

El énfasis de la sección anterior era en el efecto distributivo *directo* de los tributos existentes en Chile. Como argumentamos anteriormente, centrarse en ese aspecto puede llevar a equívocos, porque lo que realmente importa, desde el punto de vista de bienestar de la población, es el efecto combinado de la recaudación y el gasto. El cuadro 6 muestra la distribución del ingreso antes de impuestos, después de impuestos y después de impuestos y gasto en Chile⁶. Se ve que en Chile una fracción mayoritaria del gasto beneficia a los más pobres, por lo que el gasto tiene un impacto fuerte sobre la desigualdad: la razón cae de 13.41 a 8.06 y la participación del decil más pobre casi se duplica.

Cuadro 6:

Distribución del ingreso después de gasto de gobierno: Chile, 1996

Decil	1	2	3	4
	Fracción antes impuestos	Prog. total	Fracción después impuestos	Fracción después redistrib.
1	1.45	14.4	1.43	2.70
2	2.74	16.0	2.64	3.80
3	3.77	15.8	3.65	4.47
4	4.73	15.2	4.61	5.34
5	5.57	15.0	5.44	5.87
6	6.76	14.3	6.66	6.97
7	8.22	13.8	8.14	8.10
8	10.60	13.1	10.58	10.30
9	15.42	12.2	15.56	14.59
10	40.75	11.8	41.30	37.83
GINI	0.4883		0.4959	0.4300
RAZÓN	13.41		13.97	8.06

6 Cabe notar que los gastos fiscales se pueden dividir en tres categorías: pensiones (27,7%), transferencias (37,4%) y gastos generales (34,9%). Nuestra medida de ingreso incluye pensiones. Respecto del nivel de focalización de las transferencias, usamos las estimaciones hechas por Mariana Schkolnik en 1993. Finalmente suponemos que los gastos generales de gobierno llevan a beneficios que se reparten uniformemente entre los deciles. Las conclusiones que siguen no cambian de manera importante si se supone que estos gastos no benefician a nadie. Para más detalles véase nuestro artículo citado al comienzo.

El cuadro 7 descompone la mejora de la distribución del ingreso que se deriva del efecto combinado de recaudación y gasto en lo que corresponde a cada impuesto⁷. Se ve que más de la mitad de la mejora se debe al IVA, el 26% al resto de los impuestos indirectos (tabacos, alcoholes, lujo, aranceles, etc.) y sólo un 18% al Impuesto a la Renta. El IVA es regresivo, pero genera mucho más recursos para redistribuir. Por lo tanto, una vez considerado este efecto contribuye mucho más a disminuir la desigualdad. Es decir, más vale un impuesto levemente recesivo que genera muchos recursos para redistribuir que un impuesto sumamente progresivo que recauda poco.

Cuadro 7:

Descomposición de la disminución en el coeficiente de Gini

Impuesto	Tasa promedio (%)	% de cambio en Gini
IVA	8.27	55.9
Renta	1.17	17.7
Adicional	3.53	26.4
TOTAL	12.97	100.0

Una ilustración bastante sorprendente de la idea anterior se obtiene considerando el IVA que pagan los alimentos. En vista de que los más pobres gastan una fracción mayor de sus ingresos en alimentos se suele argumentar que la distribución del ingreso mejoraría si se eliminase el IVA que pagan. Sin embargo, dicho argumento ignora que el monto en pesos que pagan los deciles más ricos por IVA a los alimentos es mucho mayor que el que pagan los deciles más pobres: aunque los deciles de ingresos más altos gastan una fracción menor de su ingreso en alimentos, el monto de dinero que gastan es mayor. En otras palabras, el monto recaudado por IVA de alimentos en los deciles más ricos es mayor que en los deciles más pobres. Dado que la redistribución de lo recaudado por parte del gobierno se concentra principalmente en los deciles más pobres, se concluye que el efecto total del IVA a los alimentos es mejorar la distribución del ingreso y no empeorarla.

⁷ La descomposición que sigue es válida para el coeficiente de Gini correspondiente. El lector que no esté familiarizado con esta medida de desigualdad puede suponer que la descomposición corresponde aproximadamente a aquella de la razón. Para más detalles véase nuestro artículo citado al comienzo.

El cuadro 8 permite cuantificar la situación descrita en el párrafo anterior. La columna 1 muestra el consumo de alimentos de cada quintil como fracción de su ingreso⁸. Se ve que el quintil más pobre consume el 60,8% de su ingreso en alimentos, mientras que en el caso del quintil más rico este porcentaje es de tan sólo un 14,3%. La columna 2 muestra la fracción del ingreso que cada quintil gasta en IVA por alimentos, mientras que la columna 3 muestra la fracción de la recaudación total de IVA por alimentos que paga cada quintil. Comparando las dos columnas anteriores se ve que, a pesar de que el quintil más rico gasta una fracción menor de su ingreso en IVA, como su ingreso es mucho más alto que aquel del quintil más pobre, su contribución a la recaudación de IVA de alimentos resulta ser mucho mayor que aquella de los demás quintiles. Finalmente, la columna 4 muestra la transferencia financiada con el IVA a los alimentos que recibe cada quintil, como fracción de su ingreso. Mientras el quintil más pobre recibe casi tres veces el monto que pagó por IVA de alimentos, el quintil más rico recibe alrededor de un tercio de su contribución. Concluimos que la eliminación del IVA a los alimentos empeoraría la distribución del ingreso en lugar de mejorarla.

Cuadro 8:

Efecto de IVA de alimentos

Quintil	1	2	3	4
	Alimentos	IVA Alimentos	IVA quintil	Transferencias
	Ingreso (%)	Ingreso (%)	IVA total (%)	Ingreso (%)
1	60.8	9.3	10.5	25.6
2	46.9	7.2	16.4	10.5
3	37.8	5.8	19.2	5.9
4	28.2	4.3	21.9	3.0
5	14.3	2.2	31.9	0.7

8 Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1996-97. Instituto Nacional de Estadísticas.

4. Recomendaciones de política

Del análisis anterior se desprenden dos conclusiones. La primera es que el impacto distributivo de los impuestos en Chile es muy pequeño, y no cambiaría mayormente aún si se modificase drásticamente la estructura tributaria. La segunda conclusión es que no se debe considerar el impacto distributivo directo de los impuestos. Lo que importa es el impacto distributivo total, luego del gasto social. Por lo tanto, se deben cobrar impuestos eficientes en la recaudación, que distorsionan poco las decisiones económicas y que recauden una fracción importante del ingreso de las familias más pudientes. Entre aumentar la progresividad de un impuesto progresivo en la recaudación (como es el Impuesto a la Renta) y aumentar la tasa de un impuesto regresivo como el IVA, la segunda alternativa puede terminar beneficiando más a los sectores más pobres, simplemente porque este último impuesto recauda una fracción mayor del ingreso a los sectores de ingresos más altos.

