Progresividad del sistema tributario

Análisis comparado de la carga tributaria considerando los impuestos al consumo

Autora

Fabiola Cabrera
Correo:
fcabrera@bcn.cl

Nº SUP: 153910

Resumen

El sistema tributario chileno es progresivo cuando se analiza únicamente el impuesto a la renta: el 72,3% de los contribuyentes está exento por percibir ingresos anuales inferiores a 13,5 UTA, y las tasas marginales suben hasta un 40% para los tramos más altos. Sin embargo, este diagnóstico cambia notoriamente al incorporar los impuestos al consumo, en particular el IVA.

Dicho impuesto, tiene un efecto regresivo porque los hogares de menores ingresos destinan una proporción mayor de su ingreso al consumo. Así, los deciles del 1 al 5 soportan una carga efectiva de IVA del 15,8%, mientras que el percentil 90 enfrenta un 11,7%. Al sumar ambos tipos de impuestos, se concluye que el sistema tributario chileno "en el mejor de los casos es neutro al ingreso, y posiblemente regresivo en su conjunto, sobre todo en la parte alta de la distribución" (Ministerio de Hacienda, 2022).

Esto es especialmente relevante porque Chile es el país de la OCDE con mayor dependencia del IVA como fuente de recaudación: el 41,6% de sus ingresos tributarios proviene de este impuesto, frente a un promedio OCDE del 20,5%.

Por otra parte, la composición del ingreso es distinta dependiendo de los deciles. Para los primeros cinco deciles, prácticamente la totalidad del ingreso (99,4%) proviene del trabajo. En cambio, en el 1% de mayores ingresos las rentas del capital representan el 86,2% del ingreso, proporción que sube al 99,8% en el 0,01% de mayores ingresos. Esta concentración implica que cualquier reforma que beneficie a las rentas del capital tendrá efectos distributivos regresivos (Ministerio de Hacienda, 2026).

En materia redistributiva, Chile es el país de la OCDE que menos reduce la desigualdad de ingresos de mercado, solo un 5% (según el coeficiente de Gini medido antes y después de impuestos y transferencias) frente a un promedio OCDE superior al 25% y países como Irlanda que alcanzan reducciones del 40%. Cabe destacar, que la evidencia internacional señala que este efecto redistributivo depende principalmente del nivel del gasto público social, más que del diseño de los impuestos por sí solos.

Introducción

El presente informe ha sido elaborado en respuesta a una solicitud parlamentaria de antecedentes sobre la progresividad del sistema tributario chileno y su relación con la equidad considerando los impuestos al consumo.

Por lo anterior, se presentan datos sobre la progresividad del impuesto a la renta, para luego considerar los impuestos al consumo, luego algunos aspectos redistributivos para finalmente dar cuenta de las características de las fuentes de ingreso de acuerdo a los distintos deciles de ingresos. El informe se basa en publicaciones especializadas, así como datos públicos de organismos técnicos y organizaciones internacionales.

Se hace presente que este informe no es un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

I. Carga tributaria considerando impuestos al consumo

En términos generales, en la literatura sobre sistemas tributarios se hace referencia a dos tipos de equidad: vertical y horizontal. El primero, se refiere a que quienes tienen mayor capacidad de pago tributan proporcionalmente más dando lugar a la progresividad del sistema tributario (y de transferencias). Mientras que la equidad horizontal, implica que quienes tienen igual capacidad de pago tributan efectivamente lo mismo, es decir, independientemente de si su fuente de ingresos corresponde al trabajo o al capital.

Si bien existen diversos tipos de impuestos, en términos generales pueden distinguirse los impuestos progresivos y los impuestos proporcionales. Entre los primeros, un ejemplo es el impuesto global complementario (IGC) que considera los ingresos del trabajo y del capital de manera consolidada, con tasas marginales crecientes, es decir, a mayor nivel de ingreso la tasa impositiva es mayor. Entre los impuestos proporcionales por su parte, se encuentra el IVA que corresponde a un 19% independiente del valor de la base imponible y que recae en los consumidores.

Cuando se analiza la progresividad, habitualmente se considera la carga tributaria del impuesto a la renta, pero como se verá más adelante, el diagnóstico cambia notoriamente cuando se incluye a dicha carga el impuesto al consumo.

a. Progresividad e impuesto a la renta

Para comprender la progresividad, la tabla 1 muestra los tramos de ingresos del impuesto global complementario (IGC) que determinan las tasas marginales[1] y se muestra además el número de personas contribuyentes por tramo de ingreso de acuerdo a los datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) para los ingresos de 2024 (último dato disponible). Como se puede observar, la mayoría de los contribuyentes se encuentra exento del pago del impuesto a la renta por registrar

[1] Las tasas marginales del IGC operan progresivamente de manera tal que si una persona se encuentra en el tramo superior de ingresos, la tasa más alta de 40% se paga solo por la proporción del ingreso que se encuentra en dicho tramo. Lo anterior implica que a dicha persona se le aplicó una tasa del 0% para 13,5 UTA, y luego por los tramos siguientes las tasas que corresponden.

ingresos anuales inferiores a 13,5 unidades tributarias anuales (UTA) que en términos mensuales a pesos de diciembre de 2024 corresponden a $938.817

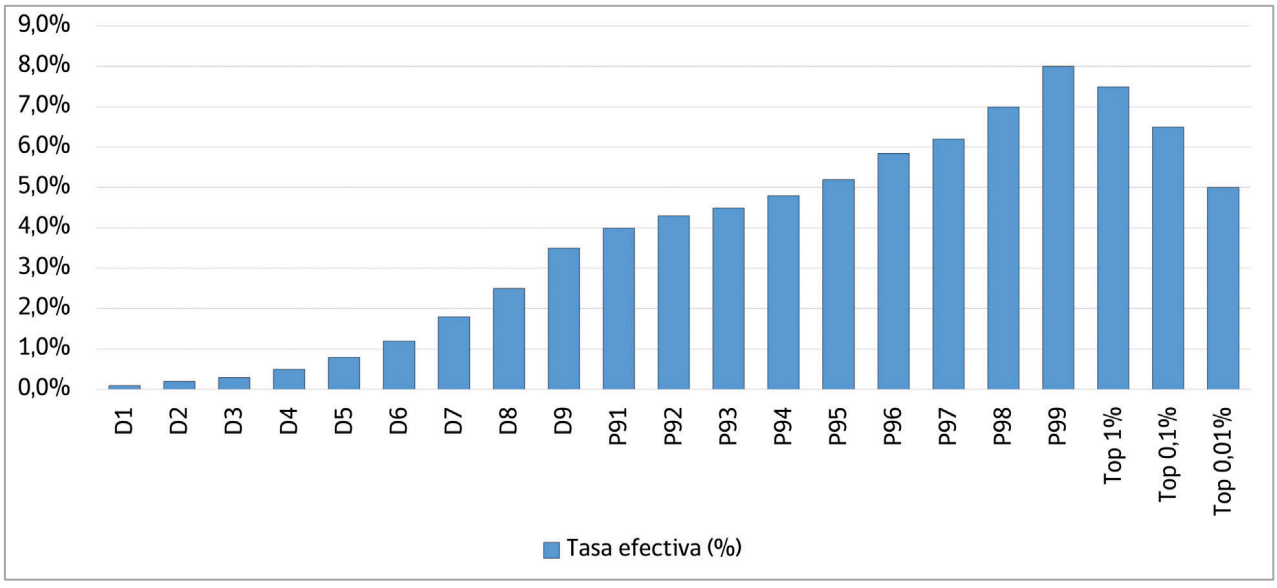
Tabla 1: Contribuyentes por tramo IGC

Número de personas que tributan el impuesto global complementario por tramo Tramos con valores mensualizados en pesos de 2024*						
Tramo ingresos anuales		Tasa Marginal	Tramos con valores mensualizados		Contribuyentes	
			Desde	Hasta	Número	Porcentaje
Tramo 1	0 a 13,5 UTA	Exento	0	938.817	8.417.439	72,3%
Tramo 2	13,5 a 30 UTA	4%	938.817	2.086.260	2.141.846	18,4%
Tramo 3	30 a 50 UTA	8%	2.086.260	3.477.100	599.056	5,1%
Tramo 4	50 a 70 UTA	13,50%	3.477.100	4.867.940	211.662	1,8%
Tramo 5	70 a 90 UTA	23%	4.867.940	6.258.780	103.249	0,9%
Tramo 6	90 a 120 UTA	30,40%	6.258.780	8.345.040	78.070	0,7%
Tramo 7	120 a 310 UTA	35%	8.345.040	21.558.020	79.263	0,7%
Tramo 8	Más de 310 UTA	40%	21.558.020	y más	10.036	0,1%

Fuente: Elaboración propia en base a las estadísticas del Servicio Impuestos Internos
*UTA Diciembre 2024 de $834.504

En este marco, si se analiza la carga efectiva del impuesto a la renta (el total de impuesto a la renta como porcentaje del ingreso[2]) por deciles, se observa la progresividad desde el primer decil hasta el percentil 99, debido a que para ingresos del 1%, 0,1% y 0,01% más alto, la carga tributaria es menor en proporción al ingreso (gráfico 1).

Gráfico 1: Cargas efectivas de impuesto a la renta por cuantiles de la distribución de ingresos totales



[2] Cabe destacar que “los impuestos totales considerados incluyen el Impuesto Único de Segunda Categoría (IUSC) sobre rentas del trabajo, el Impuesto Global Complementario (IGC) sobre rentas del capital recibidas por personas naturales, y el Impuesto de Primera Categoría (IDPC) pagado a nivel de empresa y atribuido a las personas naturales dueñas de acuerdo con su porcentaje de participación en la sociedad” (Ministerio de Hacienda, 2026).

Fuente: Estadísticas Tributarias del Ministerio de Hacienda, 2026

b. Progresividad considerando los impuestos al consumo

La progresividad anteriormente descrita, no tiene en cuenta los impuestos al consumo, los cuales se caracterizan por tener un efecto regresivo, debido a que los hogares de menos ingresos destinan una mayor proporción de su ingreso al consumo en comparación con lo que destinan los hogares del decil de mayores ingresos, que tienen mayor capacidad de ahorro. Esto no es particularmente propio de Chile, Blasco et al. (2023) analizaron 27 países encontrando que el decil de mayores ingresos paga en impuestos al consumo solo el 60% de lo que pagan la mitad de los deciles de menores ingresos (como proporción del ingreso) (Blasco, et al, 2023).

Lo anterior es especialmente relevante considerando que el impuesto al valor agregado en Chile representa la mayor fuente de recaudación tributaria, un 41,6% en 2023, mientras que el promedio de los países OCDE recauda a través de estos impuestos un 20,5% del total de los ingresos tributarios (en el anexo 1 se presenta la estructura tributaria para todos los países OCDE).

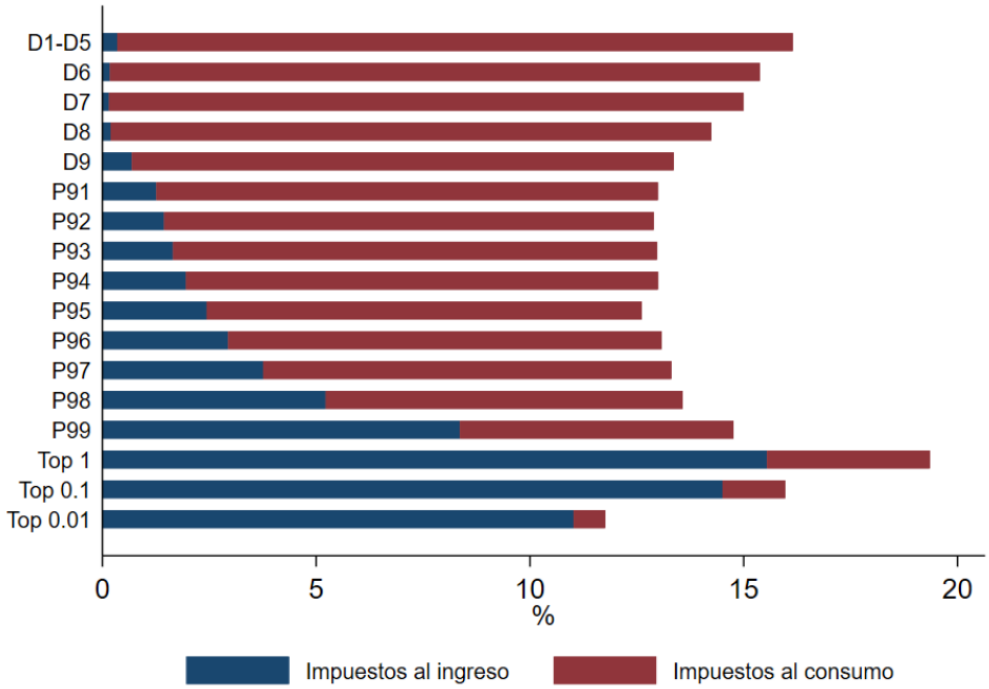
Entre los documentos del Ministerio de Hacienda que acompañaron el proyecto de ley de reforma tributaria en 2022, se encuentra una minuta técnica que incorpora este aspecto. En dicho documento se presentan estimaciones de carga tributaria por concepto de impuestos al consumo que se hicieron en base a la Encuesta de Presupuestos Familiares, lo cual se combinó con los impuestos al ingreso (gráfico 2).[3]

En base a los cálculos, para los deciles del 1 al 5 la carga efectiva que enfrentan de IVA es de 15,8%. Sumando la carga efectiva del impuesto al ingreso de 0,4% implicaría una carga tributaria de 16,2% en total. En cambio, para la persona promedio del percentil 90, la carga efectiva del impuesto al consumo sería de 11,7%, la que sumada al impuesto de la renta de 1,6% sería de 13,3%. La publicación destaca además que una persona promedio en el percentil del 1% de mayores ingresos enfrenta una carga efectiva total de 19,7%, mientras que para el contribuyente promedio del 0,1% de más ingresos sería de 16%.

En la minuta se indica “Este ejercicio nos permite conjeturar que nuestro sistema tributario, cuando se consideran tanto impuestos al ingreso como impuestos al consumo, es en el mejor de los casos neutro al ingreso, aunque posiblemente sea regresivo en su conjunto, sobre todo en la parte alta de la distribución” (Ministerio de Hacienda, 2022).

[3] En dicha minuta se asumió con criterio conservador que en los deciles 1 al 5, el consumo es igual a su ingreso percibido ya que para esos deciles el consumo es mayor al ingreso puesto que por los antecedentes que se exponen en los deciles del 1 al 5, habría financiamiento por deuda.

Gráfico 2: Tasas efectivas de impuesto al ingreso y al consumo



Fuente: Ministerio de Hacienda, 2022
Nota: D se refiere a deciles; P a percentiles y Top el perfil de más altos ingresos

c. Efectos redistributivos de los impuestos y transferencias

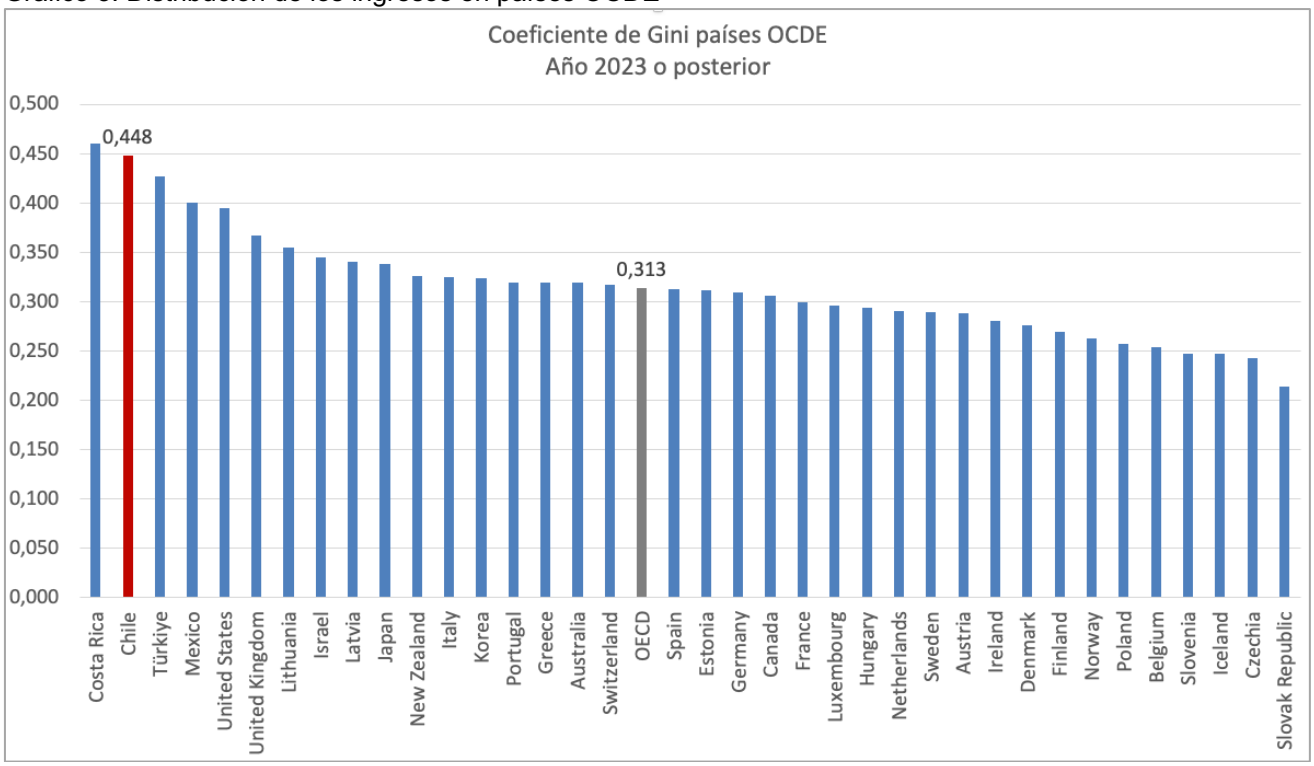
Si bien, no es objeto del presente documento referirse a la desigualdad de ingresos en perspectiva internacional, a modo de referencia, el gráfico 3 muestra los valores para el coeficiente de Gini[4] de los países OCDE con estadísticas a 2023 o posterior.

Frente a la desigualdad de los ingresos, los países pueden aplicar diversas políticas orientadas a su disminución, entre estas se mencionan normalmente los impuestos y las transferencias.

En este sentido, y sin perjuicio de numerosas otras publicaciones que se refieren al aspecto distributivo, en un documento de trabajo de la OCDE (Causa y Hermansen, 2019) se estudiaron los efectos distributivos utilizando microdatos a nivel de los hogares. En dicho trabajo, se mide el coeficiente de Gini antes y después de la redistribución, cuantificada esta como la reducción relativa de la desigualdad del ingreso de mercado que se logra mediante los impuestos sobre la renta personal, las cotizaciones a la seguridad social de los empleados y las transferencias monetarias.

[4] El coeficiente de Gini es una de las medidas más utilizadas para medir la distribución de los ingresos, en la cual a mayor valor se observa una mayor desigualdad.

Gráfico 3: Distribución de los ingresos en países OCDE

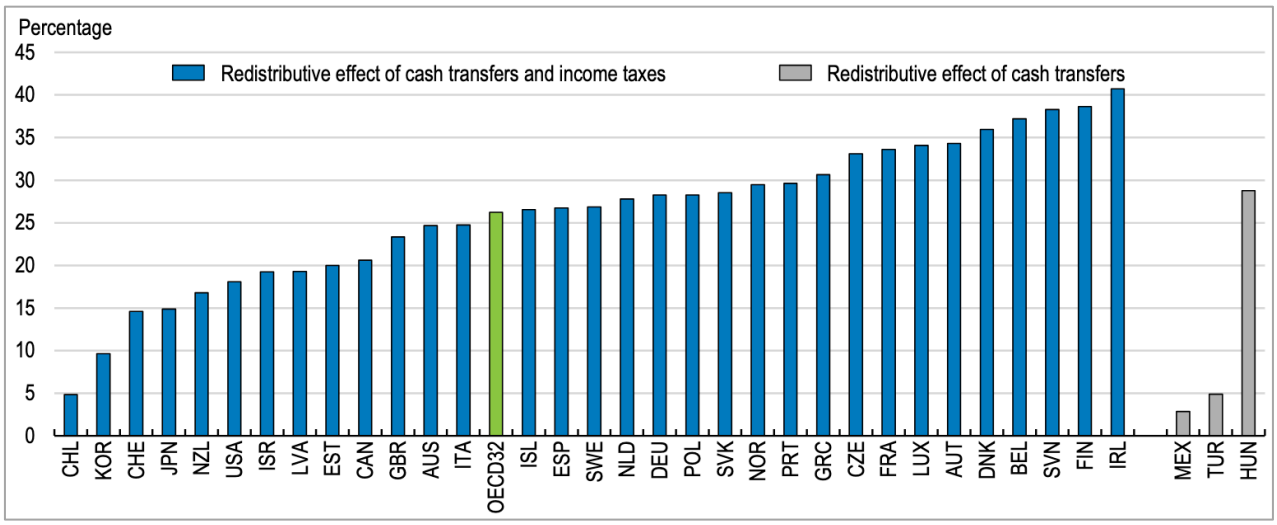


Fuente: Base de datos OCDE Income Distribution Database (IDD), http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD

Entre las conclusiones que tienen los autores se puede mencionar que el conjunto de transferencias monetarias, impuestos sobre la renta personal y cotizaciones a la seguridad social disminuyen algo más de una cuarta parte de la desigualdad de ingresos de mercado en los países estudiados. Sin embargo, se destaca en la publicación que existe una gran heterogeneidad entre los países considerando por ejemplo Irlanda que reduce la desigualdad de ingresos de mercado un 40% y en Chile solo una cifra cercana al 5 % (figura 1).

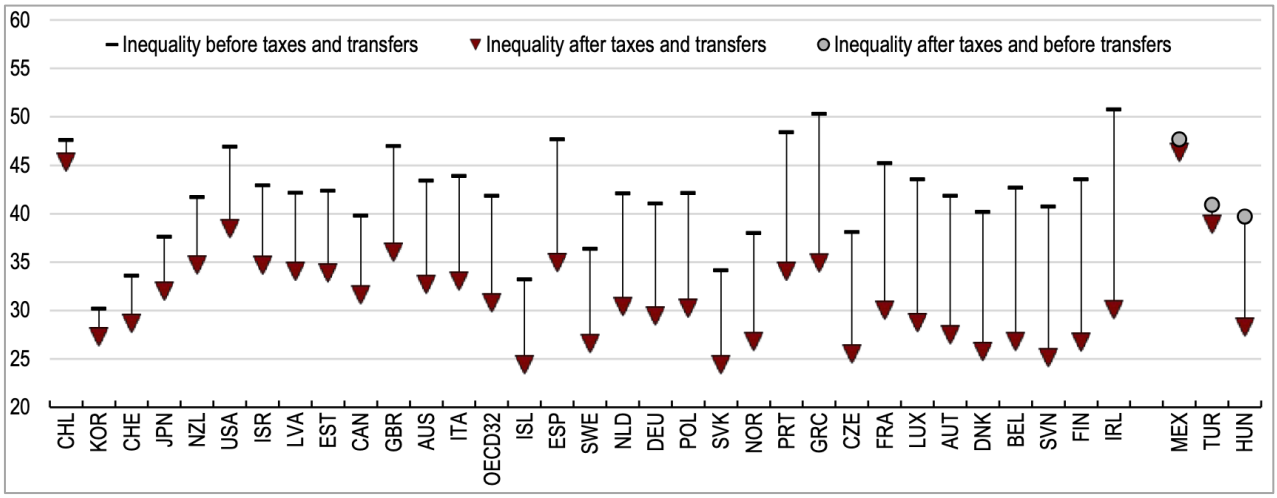
En consecuencia, la desigualdad medida por el coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias deja a Chile como el país de la OCDE que menos redistribuye los ingresos como puede observarse en la figura 2. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario destacar, según la misma publicación, que el efecto redistributivo de los impuestos a la renta, las cotizaciones a la seguridad social y las transferencias monetarias está fuertemente relacionado con el nivel del gasto público social en apoyo monetario a la población (en edad de trabajar), y en menor medida, con los ingresos provenientes del impuesto a la renta personal y las cotizaciones a la seguridad social (Causa y Hermansen, 2019).

Figura 1: Efectos redistributivos sobre el coeficiente de Gini en países OCDE medidos en porcentaje [5]



Fuente: Causa y Hermansen (2019)

Figura 2: Coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias en países OCDE[6].



Fuente: Causa y Hermansen, 2019

[5] Nota de los autores: "El índice de Gini mide el grado de desviación de la distribución de ingresos entre los hogares respecto a una distribución perfectamente equitativa. Un valor de cero representa la igualdad perfecta y un valor de 100, la desigualdad extrema. La redistribución se mide mediante la diferencia entre el coeficiente de Gini antes de impuestos sobre la renta personal y transferencias (ingresos de mercado) y el coeficiente de Gini después de impuestos y transferencias (ingresos disponibles), expresado como porcentaje del coeficiente de Gini antes de impuestos y transferencias. Para Hungría, México y Turquía, los ingresos de los hogares solo están disponibles netos de impuestos sobre la renta personal, lo que implica que la desigualdad solo puede medirse después de impuestos y antes de transferencias. Estos tres países no están incluidos en el promedio de la OCDE. La población en edad laboral incluye a todas las personas de entre 18 y 65 años. Los datos corresponden a 2012 para Japón; 2015 para Chile, Finlandia, Israel, Corea, Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos; y 2014 para el resto."

[6] Ídem 4

d. Algunas características de las rentas de los deciles de mayor ingreso

Otro aspecto para considerar está dado por la diferencia en las fuentes de los ingresos por decil. En el último informe de estadísticas tributarias del Ministerio de Hacienda (2026), se destaca en la sección de Diagnóstico de la tributación a las rentas del capital en Chile, que las rentas provenientes del capital (utilidades financieras de empresas, dividendos y ganancias de capital realizadas) tienen una mayor importancia que en los deciles de menos ingresos en donde sus ingresos se explican casi en su totalidad por las rentas del trabajo (ingresos laborales y pensiones).

Esto implica en términos agregados que las rentas del capital se encuentran altamente concentradas en el segmento de la población de mayor ingreso y en particular en el top 0,01% de la distribución, el cual obtiene sus ingresos en un 99,8% de las rentas del capital (tabla 2). Este ingreso del capital además corresponde al 98,5% de las rentas a nivel nacional por ese concepto (Ministerio de Hacienda, 2026).

Esta concentración tiene implicancias en las políticas tributarias puesto que cualquier reforma que beneficie a los receptores de rentas del capital, implicaría que tendrá efectos distributivos regresivos ya que beneficiaría a los contribuyentes de mayores ingresos (Ministerio de Hacienda, 2026).

Tabla 2: Proporción de las fuentes del ingreso

Ingreso mensual promedio según cuantil de la distribución de ingresos totales.					
Cuantil	**Ingreso mensual promedio**	**Ingreso prom. rentas del trabajo**	**Ingreso prom. rentas del capital**	**% rentas del trabajo**	**% rentas del capital**
50% inferior	$55.031	$54.723	$308	99,4%	0,6%
Decil 6	$358.459	$357.468	$990	99,7%	0,3%
Decil 7	$552.290	$550.871	$1.418	99,7%	0,3%
Decil 8	$829.241	$826.783	$2.458	99,7%	0,3%
Decil 9	$1.297.100	$1.291.009	$6.091	99,5%	0,5%
Percentil 95	$2.505.777	$2.469.814	$35.963	98,6%	1,4%
Percentil 99	$5.548.906	$5.211.623	$337.283	93,9%	6,1%
Top 1%	$68.213.214	$9.441.398	$58.771.816	13,8%	86,2%
Top 0,1%	$571.293.582	$13.580.982	$557.712.600	2,4%	97,6%
Top 0,01%	$4.720.043.682	$8.642.200	$4.711.401.482	0,2%	99,8%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2026), se agregaron dos columnas con los porcentajes

Referencias

Blasco, J., Guillaud, E., & Zemmour, M. (2023). The inequality impact of consumption taxes: An international comparison. Journal of Public Economics, 222, 104897. https://c.bcn.cl/fKwvDt (Mayo, 2026)

Causa, O. and M. Hermansen (2019), "Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 1453, OECD Publishing, Paris. Disponible en: https://one.oecd.org/document/ECO/WKP(2017)85/En/pdf (noviembre, 2019)

Ministerio de Hacienda (2022) Diagnóstico Distributivo de Ingreso y Patrimonio, y Análisis de la Propuesta de Reforma Tributaria en Materia de Renta y Riqueza. Documento coordinado por el Ministerio de Hacienda. Disponible en: https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/documentos-reforma-tributaria (Mayo, 2026)

Ministerio de hacienda (2026) Informe de Estadísticas Tributarias. Documento disponible en: https://www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/politicas-tributarias/documentos (Mayo, 2026)

OCDE (2022a) OECD Tax Policy Reviews: Chile 2022. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-tax-policy-reviews-chile-2022_0a8d9e7c-en.html (Mayo, 2026)

OCDE (2025), Revenue Statistics 2025: Disentangling Personal Income Tax Revenue in OECD Countries, OECD Publishing, Paris Disponible en: https://doi.org/10.1787/3a264267-en. (Mayo, 2026)

Anexo 1

Estructura tributaria países OCDE

Ingresos tributarios como % del total de ingresos tributarios en 2023								
País Código OCDE	**Renta Personal** 1100	**Renta Corporativa** 1200	**Seguridad Social** 2000	**Propiedad** 4000	**IVA** 5111	**Otros imptos consumo** 5000-5111	**Todos los demás impuestos[4]**	**Carga Tributaria Total como % del PIB 2023**
Alemania	26,4	6,0	38,4	2,5	18,5	8,2	0,0	37,3
Australia	42,6	19,5	0,0	9,7	11,1	12,0	5,1	29,9
Austria	21,6	7,7	35,1	1,1	18,6	8,6	7,3	42,6
Bélgica	27,9	9,3	30,8	7,4	15,0	9,6	0,0	41,9
Canadá	35,9	13,8	14,9	9,9	13,8	8,1	3,6	34,8
Chequia	9,7	13,3	45,5	0,5	22,5	8,4	0,0	33,2
Chile	9,3	25,3	5,6	6,5	41,6	12,6	-1,0	20,6
Colombia	7,0	32,4	7,3	7,4	27,3	12,2	6,5	22,1
Corea	19,8	14,4	29,2	11,5	15,3	7,4	2,4	26,9
Costa Rica	5,7	10,6	35,7	1,9	19,5	13,9	12,7	24,9
Dinamarca[1]	57,2	8,4	0,2	3,9	20,8	7,4	2,1	44,0
Eslovenia[1]	13,9	6,4	42,9	1,5	22,2	12,9	0,1	36,4
España	24,4	8,0	34,7	6,2	17,6	9,2	0,0	36,4
EE.UU.	40,0	8,6	23,5	11,3	0,0	16,6	0,1	25,6
Estonia	18,6	5,6	35,5	0,5	27,0	12,9	0,0	33,6
Finlandia	29,8	6,7	29,1	3,3	21,5	9,6	0,1	42,8
Francia[1]	21,5	5,4	33,2	7,9	16,6	9,2	6,4	43,9
Grecia	15,5	7,4	28,8	6,5	22,5	18,2	1,0	38,9
Hungría	15,4	6,4	28,3	2,1	26,7	19,0	2,0	35,0
Irlanda	31,1	21,5	15,6	4,6	18,2	8,0	1,0	21,3
Islandia	37,7	9,3	8,4	6,1	24,0	8,2	6,4	35,9
Israel	22,3	12,3	16,7	10,7	21,9	10,5	5,5	29,8
Italia	27,0	6,6	29,6	5,4	15,7	11,6	4,1	41,5
Japón	18,3	13,9	39,1	8,2	14,7	5,6	0,2	33,7
Letonia	19,6	4,2	31,7	2,3	29,3	12,9	0,0	32,5
Lituania[1]	24,1	8,4	31,6	0,9	25,0	10,0	0,0	32,1
Luxemburgo[1]	28,1	12,1	28,0	8,6	15,4	7,8	0,1	39,8
México	21,1	22,0	13,5	2,0	24,2	10,9	6,3	17,7
Noruega	23,0	28,8	22,2	2,8	17,8	5,2	0,1	41,6
Nueva Zelanda	41,7	12,6	0,0	5,9	29,2	5,9	4,7	33,7
Países Bajos	23,3	12,7	31,3	3,2	18,4	10,8	0,3	39,3
Polonia[1]	12,7	7,5	37,8	3,3	20,9	16,0	1,8	34,9
Portugal	19,4	9,7	29,1	4,0	25,3	12,2	0,4	35,3
Reino Unido	30,2	9,7	19,1	10,5	20,6	9,6	0,4	35,0
República Eslovaca	10,8	10,3	42,6	1,2	22,7	11,4	1,0	35,1
Suecia	26,9	8,5	21,5	2,0	21,6	6,8	12,7	41,7
Suiza	31,2	12,7	24,8	7,6	11,6	7,8	4,3	26,9
Turquía	11,3	12,8	26,5	3,0	23,6	22,0	0,9	23,2
Promedio OCDE[2]	**23,7**	**11,9**	**25,5**	**5,1**	**20,5**	**10,8**	**2,6**	**33,7**

Fuente: OCDE, Estadísticas de Ingresos Tributarios 2025

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Creative Commons Atribución 3.0 (CC BY 3.0 CL)