



## Nuestro Sistema Tributario en el contexto de las políticas de protección social

Frente la pregunta de por qué existen los impuestos, la respuesta intuitiva es que a cambio de esos pagos hechos por las personas al Estado, éste provee de ciertos bienes y servicios de uso público y común. Tal dimensión, preponderante, obliga una prudente relación entre la cantidad y calidad de los bienes y servicios entregados por el Estado y el monto de aquellos cobros. De aquí se desprende la importancia que tiene la eficiencia y eficacia en el gasto, elementos que no pueden ser analizados de manera independiente a los sistemas tributarios.

Ahora bien, una segunda dimensión del origen y justificación de los impuestos dice relación con la necesidad de redistribuir el ingreso. Aún cuando esta idea tiene cierta aceptación, existe evidencia suficiente para afirmar que la mayor relevancia de los sistemas tributarios no se encuentra ahí.

En el contexto de una propuesta de reforma a nuestro sistema tributario, Fontaine y Vergara (1997) concluyen que para lograr redistribuciones de ingresos efectivas hay que poner el énfasis en la eficacia y eficiencia de la recaudación y en la focalización del gasto social, dejando en segundo plano la discusión sobre la dimensión redistributiva de los impuestos, cuya efectividad en estas materias es sumamente limitada<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Tanzi (1996).

Considerando lo anterior, la pregunta correcta de responder es cómo obtener la recaudación necesaria al menor costo posible. Al respecto, existe acuerdo en que los sistemas tributarios deben promover el ahorro, ser poco distorsionadores y no incentivar la evasión. Bajo esos parámetros, lo óptimo sería avanzar hacia el impuesto al gasto, liberando de este pago al capital y a la renta.

Si llevamos esto a la práctica, lo correcto sería acentuar el impuesto al valor agregado en desmedro del impuesto a las personas y a las empresas (al menos a las reinversiones)<sup>2</sup>. Sin embargo, existe la idea de que aquellos países cuyos ingresos fiscales provienen en su mayoría del impuesto al consumo imponen una tremenda carga a aquellas familias más pobres ya que ellas consumen la mayor parte de sus ingresos, siendo un esquema tributario regresivo.

Tal disyuntiva y, por ende, la conveniencia de un sistema de ese tipo, resulta tremendamente relevante cuando analizamos la composición de los ingresos tributarios de nuestro país. Para 2007, el impuesto al valor agregado representó el 47,7% del total de los ingresos tributarios del Estado y un 32% de los ingresos generales de la Nación<sup>3</sup>.

Pero la validez del argumento anterior es de carácter teórico, existiendo fuertes cuestionamientos desde el punto de vista empírico. En base a cifras del Value Added Tax (VAT) en Estados Unidos, Metcalf (1994) concluye que si las mediciones de pobreza y la identificación de los ricos y pobres es correcta y consideramos la dimensión intertemporal de los impuestos en el contexto del ciclo de vida, un impuesto de tasa plana aplicado al consumo no es regresivo y es soportado proporcionalmente por toda la población. Lo anterior se debe a que el análisis estático del impacto redistributivo de un impuesto al consumo desconoce la movilidad económica que tienen las personas durante su vida, desconociendo, por tanto, las decisiones óptimas de consumo de acuerdo a su ingreso permanente<sup>4</sup>. Además, sugiere algunas modificaciones que aumentarían la progresividad del impuesto, tal como eximir el pago de dividendos hipotecarios a los sectores más pobres de la población<sup>5</sup>. Por su parte, Engel *et al.* (1999) muestran que

<sup>2</sup> La discusión sobre un posible *trade off* entre el impuesto pagado por las personas y las empresas tiene efectos reales que son menores. Dada la estructura de nuestro sistema tributario, los impuestos pagados por las empresas son un crédito tributario para los dueños de esas empresas (socios o accionistas), el que es devengado de su global complementario. Lo anterior significa que, tarde o temprano, el impuesto a la renta de 1era categoría sea soportado por las personas, existiendo ganancias exclusivamente por el pago diferido del impuesto.

<sup>3</sup> Estimaciones en base a Informe de Ingresos Tributarios de 2005 y el Informe de Finanzas Públicas de 2007 elaborado por Dipres. El resto de los ingresos provienen del cobre (\$4 billones, 18% del total de ingresos), del impuesto a la renta (\$4,89 billones, 21% del total) y de otros tributos e ingresos.

<sup>4</sup> Ver Modigliani y Brumberg (1954)

<sup>5</sup> El autor destaca el hecho de que esas modificaciones a favor de la progresividad del impuesto implican un costo desde el punto de vista de los ingresos tributarios.

el impacto regresivo del IVA es sumamente limitado. Esta conclusión se desprende de analizar el efecto redistributivo total de los impuestos, vale decir, después de que el Estado ha gastado sus ingresos tributarios. Respecto del IVA, si bien podríamos decir que es un impuesto regresivo en cuanto a sus efectos directos (una vez cobrado el impuesto pero antes de efectuado el gasto social), una vez que incluimos el gasto social dentro de los ingresos de las familias más pobres, tal efecto desaparece, por cuanto son estas familias las que reciben la mayor parte de esa recaudación tributaria.

Aclarado el limitado efecto regresivo del IVA y habiendo desmitificado el potencial perjuicio que este tipo de cargas tributarias tendría sobre los más pobres, es posible diseñar mecanismos que hagan del IVA un impuesto progresivo, los que además reforzarían notablemente la eficiencia de las políticas de protección social, dando mayor autonomía a los sectores más desprotegidos de la población.

Al respecto, la existencia de un diseño que permita el reintegro de los pagos de IVA a las familias de menores recursos cumpliría tal objetivo. Para tales efectos, es posible diseñar un sistema en que las familias lleven contabilidad sobre sus impuestos como entidad conjunta. Obviamente, resulta imposible llevar una contabilidad completa como lo hacen las empresas, las que registran todas las compras y ventas implicadas en sus procesos productivos, pero en base a los ingresos familiares es perfectamente posible deducir un porcentaje de gasto o consumo presunto (tal como se hace en el caso de la renta de los independientes) y en base a esa presunción rembolsar el pago de IVA correspondiente.

Un diseño de este tipo no debiera sorprendernos en absoluto. Si consideramos que el cobro de impuestos es la manera en que el Estado financia los bienes y servicios que debe proveer a la población y que la protección social es un elemento fundamental de esas tareas, entonces nuestro sistema tributario debiera seguir los mismos patrones de focalización que nuestro sistema de protección social.

En este sentido, resulta difícil conciliar la actual estructura tributaria, sobre todo en lo referido al impuesto al gasto, con el esquema de focalización que sigue nuestro sistema de protección social. De este modo, existe una tremenda contradicción en términos de que los impuestos se pagan de manera individual y la focalización social se hace en base al concepto de grupo familiar.

El principal instrumento de focalización del gasto social en Chile es la Ficha de Protección Social. Si bien éste se centra en la vivienda como unidad de caracterización,

considera los núcleos familiares al interior de ella y, en general, apunta a criterios grupales en la asignación de recursos. Tal instrumento es utilizado para entrar al sistema Chile Solidario (puerta de entrada preferencial para beneficios como el subsidio de agua potable, subsidio único familiar, pensiones asistenciales, etc.) para acceder al Fondo Solidario de Vivienda (I y II), a la subvención escolar preferencial, al sistema de salud a través de Fonasa<sup>6</sup>, etc. Además, el concepto de familia o grupo familiar se encuentra presente de manera indirecta en la focalización de muchos otros beneficios sociales, considerando el número de cargas familiares y otros indicadores similares.

Lo anterior evidencia una notable falta de consecuencia entre nuestro sistema tributario y las políticas de focalización del gasto social. Primero, porque se desestima la opción de ocupar los tributos como instrumento de focalización en si mismos<sup>7</sup> y, segundo, porque los criterios de uno y otro no se condicen en su diseño.

La idea de devolver el IVA a las familias de menores ingresos ya había sido propuesta por Claro y Asociados. En su Proposición de Reforma de la Estructura Tributaria Chilena (diciembre 2001), estiman que una devolución de UF 1,17 al mes cubre el IVA soportado por las familias pertenecientes al primer quintil, en un contexto de un IVA de 20%<sup>8</sup>.

De manera general, es perfectamente posible aplicar un sistema en que las familias tengan la opción de llevar su contabilidad de manera conjunta<sup>9</sup>. Esto incluye a ambos cónyuges y los hijos menores de 18 años o menores de 25 en caso de que se encuentren estudiando. Aparte de la devolución mensual de IVA en base a la estimación de gasto presunto a aquellas familias de menores ingresos, la que puede ser de 100% para el primer quintil y parcial para el segundo y tercero, es posible ocupar el mismo diseño para otorgar devoluciones directas por el pago de prestaciones médicas y el pago de dividendos por compra de viviendas habitacionales, por ejemplo<sup>10</sup>.

Ahora bien, surge el desafío de cómo lograr que familias de bajos recursos, incluyendo a indigentes y pobres no indigentes (según parámetros de CEPAL), logren

---

<sup>6</sup> Para entrar al fondo A de Fonasa es necesario acreditar indigencia según Ficha de Protección Social.

<sup>7</sup> Nunca se ha hecho el intento de aplicar tasas de impuesto negativas para los más pobres.

<sup>8</sup> La propuesta considera aumentar el IVA a un 20% e imponer impuestos específicos al consumo de aquellos bienes que generan externalidades negativas. Para mayor información ver <http://www.claroyasociados.cl/papers/Reforma%20%20Chilena%20resumen.pdf>

<sup>9</sup> Esto independiente de su nivel socioeconómico.

<sup>10</sup> En el caso de las prestaciones médicas la devolución es solo sobre el monto del copago que se encuentre afecto. Para el caso de los dividendos, la devolución corresponde solo al remanente del crédito de 65% del IVA soportado por las constructoras.

llevar contabilidad sobre sus ingresos y gastos. Tal como se mencionaba antes, la idea de calcular un consumo o gasto presunto que permita deducir la devolución de IVA pertinente es perfectamente posible. La información necesaria se puede obtener de la Ficha de Protección Social para quienes no tengan rentas formales que declarar, según el grupo Fonasa para quienes no se tenga esa información o bien, directamente, del Servicio de Impuestos Internos para quienes paguen impuesto de segunda categoría o global complementario.

Un diseño como éste nos permitiría simplificar notablemente nuestro sistema tributario, avanzando hacia un mayor impuesto al gasto, pero manteniendo la progresividad y eficiencia del sistema<sup>11</sup>.

Sin embargo, y a pesar del avance que significaría una medida como la propuesta, la única manera de mejorar la calidad de vida de los más pobres es a través de un gasto social eficiente y bien focalizado.

## Referencias

Claro y Asociados (2002). <http://www.claroyasociados.cl/papers/Reforma%20%20Chilena%20 resumen.pdf>

Engel, E., A. Galétovic y C. Raddatz (1999). “Impuestos y Distribución del Ingreso en Chile: ¿Es Regresivo el IVA?” *Perspectivas*, 2.

Fontaine, B. y R. Vergara (1997). “Una Reforma Tributaria para el Crecimiento”. *Estudios Públicos*, 67: 23-75.

Melcalf, G. (1994). “Lifecycle vs. Annual Perspectives on the Incidence of a Value Added Tax”. NBER Working Paper N° 4619, enero.

Modigliani y Brumberg (1954), “Utility Análisis and Agrégate Consumption Function: An Interpretation of Corss-Section Data”, Rutgers University Press.

Tanzi, V. y H. Zee (2000). “Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries”. *IMF Working Paper* WP/00/35.

---

<sup>11</sup> Una de las grandes críticas de nuestro sistema tributario es su complejidad, la que en definitiva incentiva la evasión, generando importantes costos de recaudación y fiscalización