



Propuesta económica y tributaria en favor de la familia

Introducción: La Familia como unidad económica

La familia ha sido considerada desde hace siglos como el núcleo más básico de la sociedad. No obstante es una realidad compleja, pues está constituida por múltiples dimensiones: histórica, sociológica, psicológica, jurídica, bioética, e incluso, económica. En efecto, la familia es un agente económico de primer orden, pero el análisis de su presencia en esta actividad (producción, distribución, ahorro, consumo e inversión) no ha sido igualmente estudiado como en el caso de los agentes económicos clásicos. De hecho, Becker¹ y Weiss² hicieron similar diagnóstico y decidieron utilizar las herramientas de la economía tradicional para explicar el comportamiento humano en la familia. De este modo, lograron modelar las respuestas de las familias ante ciertos incentivos o cambios en las condiciones del mercado. Lo que establecieron fue que algunas de las ganancias económicas del matrimonio o de la conformación de una familia, vendrían de:

RESUMEN EJECUTIVO

Una política social equilibrada requiere fomentar la solidez de la familia por ser el núcleo más fundamental del tejido social. Como una contribución a este anhelo, la Fundación Jaime Guzmán ha elaborado una “Propuesta económica y tributaria a favor de la familia”, cuyas ideas fundamentales se resumen en este trabajo. Con base en evidencia empírica que señala los enormes beneficios sociales que implica la conformación de familias que perduren en el tiempo—y las ventajas económicas del matrimonio— se proponen algunas medidas para fomentar los grupos familiares biparentales y estables.

- a) Economías de escala: dado que existen una serie de costos fijos, éstos pueden ser divididos entre más personas y, por ende, el costo medio total baja conforme aumenta el número de integrantes de la familia, hasta un número máximo.
- b) Ganancias por la especialización: pues hay intercambio entre personas con diferentes habilidades. Cuando cada una de ellas tiende a especializarse donde tiene mayores ventajas competitivas, existen mayores oportunidades y ganancias como resultante de este intercambio.
- c) Complementariedad: en la “producción” de bienes al interior de la familia hay una evidente complementariedad entre el hombre y la mujer, aquella se facilita y potencia al interior de un matrimonio y familia.
- d) Inversión especializada en capital humano heterogéneo: argumento basado en la teoría de capital humano de Becker, donde se sostiene que los miembros invertirán en aumentar su producto marginal donde hay uso de tiempo. Así, invertirán distinto en habilidades que sean sustitutas y de modo similar en aquellas que sean complementarias.
- e) Ventajas en el mercado de capitales y de diversificación de riesgo: mayor acceso a crédito a menor costo.

Por otro lado, es posible afirmar que la familia genera importantes bienes sociales, tales como la crianza y educación de los hijos; la promoción de estabilidad psicológica y social a los individuos; la estabilidad y protección social que asegura a las uniones afectivas y a los hijos que de ellas se pudieran derivar; el sostén que da a las personas disminuidas desde el punto de vista físico y/o psicológico (tales como el cuidado de enfermos y la atención de ancianos); el apoyo financiero la adquisición de bienes imprescindibles para el desarrollo social como la vivienda; y la variada asistencia que puede prestar ante situaciones difíciles como el desempleo o la falta de medios en general.

Pese a esta amplia gama de beneficios individuales y sociales, diversos datos nos revelan que, en la actualidad, hay más rupturas y menos formación de matrimonios. Varias razones pueden explicar dicho fenómeno, siendo decisivas las políticas públicas que se han realizado en las últimas décadas. Los efectos de estos errores son recogidos en el Índice de la Familia³ creado por la Fundación Jaime Guzmán en Septiembre del 2009, donde se muestra el deterioro de la familia en la última década.

1. Véase “*A Treatise on the Family*”. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England.

2. Véase Formation and Dissolution of Families. *Handbook of Population and Family Economics*. Edited by M.R. Rosenzweig and O. Stark (Elsevier Science B. V., 1997).

3. El índice es una sistematización de información en el tiempo que tiene por objetivo ser una radiografía, en términos cuantitativos, de la situación estructural de la familia en Chile. La fundamentación teórica del índice se hizo en base a los conceptos de conyugabilidad y filiación. Para más antecedentes véase Índice de Familia en www.fjguzman.cl

Por lo mismo, las ganancias que se han establecido para la familia y el matrimonio, se han debilitado dado el mayor progreso de los mercados y la mayor participación del estado como “benefactor”. En efecto, aunque la familia es productora de bienestar social, como ya se ha dicho, ha sufrido progresivamente una expropiación de algunas de sus funciones por parte del Estado sin recibir las compensaciones necesarias. Basta pensar en lo que pasa con la educación, la seguridad social o la salud, por nombrar sólo algunos casos.

Pues bien, la pregunta es entonces, ¿cómo se va a reconocer y a apoyar a la familia como productora de bienestar social? ¿Cómo se le permite volver a ser protagonista del logro de ese bienestar para descargar al Estado de funciones que le resultarán cada vez más difíciles y onerosas?

En virtud de lo anterior, la Fundación Jaime Guzmán ha propuesto a los Ministerios de Hacienda y al Servicio Nacional de la Mujer⁴ una serie de medidas para compensar la brusca caída de la familia como ente económico y social de relevancia para la sociedad.

II. Medidas concretas para la familia

2.1 Impuesto a la Renta Familiar por Tributación Ponderada

La primera propuesta consiste en establecer un sistema de tributación familiar conjunta de tipo “ponderada”. Dicho sistema se aplica en el impuesto global complementario, y consiste en que los padres puedan sumar sus ingresos y dividirlos por el número de integrantes del grupo familiar. Luego, a ese resultado se le aplica una tabla de tributación individual.

La ventaja de esta modalidad consiste en que es la única que tiene en cuenta la existencia y número de hijos, pues reduce la tasa impositiva a mayor cantidad de niños. Este hecho genera, indirectamente, un subsidio por cada hijo ya que baja la tasa marginal de las familias a medida que éstas son más numerosas. Al mismo tiempo, apoya el reintegro de la madre al mundo del trabajo, lo cual va en la línea de fomentar la participación laboral femenina que es un afán prioritario del gobierno.

El efecto fiscal de la tributación ponderada implicará una menor recaudación en los impuestos personales. Sin embargo, los beneficios antes señalados favorecerán especialmente las familias del III y IV quintil, ya que tienen familias más numerosas que el promedio. Para la estimación se utilizará un tamaño de familia promedio de 3.1 personas.

4. Véase www.fjguzman.cl

Impuestos Personales 2009

(Cifras en millones de pesos)

| | |
|-----------------------|-----------|
| Segunda Categoría | 1.239.340 |
| Global Complementario | 154.359 |
| Suma | 1.393.699 |

Fuente: SII.

| CASEN 2006 | |
|------------------------------------------------------|--------------------|
| Personas por Hogar según Quintil de Ingreso Autónomo | |
| Quintil Autonomo | Personas por Hogar |
| I | 4.2 |
| II | 4.1 |
| III | 3.7 |
| IV | 3.5 |
| V | 3.1 |
| Total | 3.7 |

Fuente: MIDEPLAN.

También se considera, en la estimación, que cada familia pudiera descontar, de la base de impuestos personales, 1 UF por hijo -adicional al límite actualmente establecido- por concepto de pago de FONASA o ISAPRE. Esto podría ser de gran alivio para familias con más hijos, sin afectar mayormente el costo de la propuesta. El gasto tributario estimado para 2010 por el SII por cotizaciones de salud de trabajadores en la forma actual del beneficio es de \$100.081 millones.

A continuación, se presenta el gasto tributario, estimado para el Estado, de cambiar del actual sistema de impuestos personales a un esquema en que se da la posibilidad a las familias de tributar usando el nuevo “Impuesto a la Renta Familiar por Tributación Ponderada”. El gasto tributario presentado es anual y en régimen, incluyendo en este el aumento en el tope de descuento por concepto de salud de 1UF adicional por hijo.

Nuevo Impuesto a la renta familiar: Tributación Ponderada
Gasto tributario estimado por año en régimen

| Beneficio | Millones de pesos |
|------------------------------|-------------------|
| Tributación Ponderada | 101.130 |
| Aumento tope descuento salud | 457 |
| Total | 101.588 |

Fuente: Estimación propia en base a datos y proyecciones SII y datos MIDEPLAN.

2.2 “Ahorro Previsor”. Una propuesta complementaria al pilar solidario

Uno de los principales objetivos de la reforma al sistema previsional fue otorgar mayor protección a los afiliados. En esa línea se creó la pensión básica solidaria (PBS) y el aporte solidario (AS). La primera consiste en una pensión garantizada de \$75.000 para todos los chilenos pertenecientes a grupos familiares del 60% más pobre de la población, hayan estado estos afiliados al sistema previsional o no, e independiente de la existencia de cotizaciones. El AS es un aporte adicional, al mismo 60% al que se refiere la PBS, para aquellas personas que reciban una o más pensiones según el DL N° 3.500 de un monto que sea inferior a los \$200.000.

Estas modificaciones introducidas al pilar solidario del sistema previsional mejoran la condición de los jubilados (al menos al 60% más pobre), optimizando el diseño actual de las pensiones mínimas y pensiones asistenciales. Sin embargo, si bien lo anterior es un avance, también constituye un retroceso desde el punto de vista de la dependencia que origina con el Estado y de la responsabilidad individual de los afiliados, principio clave en que se basó la reforma de los años 80.

Entendiendo que ese es un costo que hay que asumir al implementar políticas de protección social existen mecanismos complementarios al propuesto en la reforma que consiguen el mismo objetivo, pero manteniendo el principio de responsabilidad individual.

Una opción para fortalecer el pilar solidario de nuestro sistema de pensiones, distinta a las planteadas hasta el momento, consiste en abrir cuentas de capitalización individual a todos los chilenos al momento de nacer, haciendo un aporte inicial que se irá capitalizando bajo el esquema de inversiones del DL 3.500. Esta idea tiene tres grandes ventajas.

En primer lugar, externaliza en las administradoras la tarea de rentabilizar los recursos que implican los aportes propuestos, disminuyendo la dependencia del sistema del Estado y garantizando una mayor eficiencia en la inversión de esos recursos. Las administradoras de pensiones han logrado rentabilidades promedio equivalentes a las de los fondos mutuos, siendo excelentes agentes de inversión, cuyos niveles de eficiencia jamás podrían ser alcanzados por el Estado (entre otras razones por trabas institucionales a las inversiones del fisco).

En segundo lugar, un diseño de este tipo aumenta la cobertura y termina con el problema de desafiliación voluntaria de los independientes; y de paso, es una muy buena garantía para la estabilidad y subsistencia del sistema.

Pero el punto más relevante es que otorga al beneficiario del aporte parte importante de la responsabilidad de su futura pensión. El cotizante beneficiado con el aporte será quien deba monitorear la rentabilidad de las distintas administradoras así como de los diferentes multifondos en los que puede rentabilizar sus cotizaciones, factores claves de los que depende significativamente el monto de la pensión que va a recibir en el futuro.

Finalmente, es posible llegar a los mismos beneficios con un menor costo para el Estado. Si se considera un aporte inicial de 15 UF y consideramos una rentabilidad del sistema de largo plazo cercana a 6% (siendo que hasta la fecha esta ha sido cercana al 11%), el diseño propuesto garantiza una pensión equivalente a la pensión básica solidaria que pretende el actual sistema. El costo anual de este aporte sería cercano a los 160 millones (en régimen el costo bajo el esquema de la pensión básica solidaria supera los U\$1.000 millones). Ahora bien, si fuera el Estado quien tuviera que rentabilizar esos recursos el costo de la “inversión inicial” sería sustancialmente mayor. El Estado tiene limitaciones institucionales para sus inversiones, estando ellas concentradas mayormente en bonos soberanos y otros instrumentos bancarios de renta fija. Por el contrario, las administradoras tienen posibilidades de portafolio más flexibles, ajustándose al riesgo de su cartera de afiliados así como al plazo de inversión de ellos, lo que se materializa en la composición de inversión en los distintos multifondos.

2.3 Reforma de bonos y subsidios a favor de la familia

a) Subsidio Pro-Familia

La asignación familiar es un subsidio estatal que consiste en una suma de dinero por cada carga familiar que un trabajador dependiente, pensionado o algunos trabajadores independientes, acredite. El monto del subsidio depende del ingreso de la persona de la cual sea carga, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

| Monto de la Asignación Familiar | | |
|--------------------------------------------------------------------|--------------|----------------------------|
| Período desde el 01 de Julio de 2009 al 31 de Julio de 2010 | | |
| Para trabajadores y jubilados que tienen ingresos: | | |
| Desde | Hasta | Asignación Familiar |
| \$0 | \$170.000 | \$6.500 |
| \$170.000 | \$293.620 | \$ 4.830 |
| \$293.630 | \$457.950 | \$ 1.526 |
| \$457.960 | y más | \$ 0 |

Por su parte el Subsidio Único Familiar es un aporte monetario mensual destinado a todas las madres, padres o tutores legales que se encuentren al cuidado del niño entre 0 - 18 años de edad y que cumplan los requisitos establecidos en la ley. Su monto es alrededor de \$ 5.700. En ambos casos se trata de un subsidio focalizado bastante general y no distorsionador que, de aumentarse, incrementaría el costo para el fisco pero no generaría mayores problemas de incentivos ni mayores dificultades de administración o fiscalización.

Para esta propuesta se sugiere modificar la Asignación Familiar y el SUF, dando un subsidio “universal” (“Subsidio Pro-Familia”) es decir, a todos los niños chilenos, sin importar si sus padres trabajan o no. Se propone que este subsidio sea mayor a la actual asignación familiar y que se haga de modo progresivo, vale decir, mayor si es que el niño pertenece a un hogar de menores recursos.

El subsidio lo recibiría la madre, ya que diversos estudios internacionales muestran que cuando la madre recibe este beneficio, el efecto en el bienestar de los niños es mayor⁵. A continuación se hace una propuesta de montos mensuales por quintil de ingreso.

Subsidio universal a todos los niños

Beneficio mensual propuesto por niño según quintil de ingreso

(Pesos)

| Quintil | Monto mensual |
|---------|---------------|
| I | 10.000 |
| II | 10.000 |
| III | 8.000 |
| IV | 3.000 |
| V | 1.700 |

Con esta medida es posible estimar el costo anual para el Estado en \$215.500 millones.

b) Beneficio Inversión en Estudio

El Numeral 18 del artículo 17 de la Ley de Renta señala que no constituyen renta las cantidades percibidas o los gastos pagados con motivo de becas de estudio. Por lo tanto, estos montos no deben incluirse en la base imponible para la determinación del impuesto de segunda categoría o único al trabajo. Sin embargo, el SII ha señalado que deben ser considerados dentro del concepto de beca todos los beneficios percibidos por el becario tales como: pagos de matrícula, cobros de enseñanza o escolaridad, viáticos, pasajes, etc. Destinados exclusivamente a la obtención de instrucción básica, media, técnico-profesional, o universitaria por arte de los becarios o la participación de éstos en cursos de perfeccionamiento o de capacitación motivo de la beca.

La Ley 19.721 de 2001 modificó el artículo 31 de la Ley de Renta, agregando el numeral 6 bis sobre becas de estudio. Estas becas, que las empresas otorguen a los hijos de los trabajadores, serán gasto siempre que constituyan un beneficio universal.

Para estas becas hay límites máximos anuales: 1,5 UTA (vigente a diciembre de cada año) para las becas que paguen educación escolar (básica, media o técnico profesional), y 5,5 UTA para las destinadas a educación superior (Universidades, CFT, IP, Centros de estudios superior de las FFAA y de Orden y seguridad). Lo que se propone es una reforma al art. 17 N° 18 de la Ley de Renta para que los padres puedan optar en mejores condiciones a este beneficio.

5. Véase Donoghue y Sutherland 1999; Goode, Callender y Lister 1998, y Lundberg, Pollak y Wales 1997, Rangel 2006

En primer lugar se sugiere ampliar los montos. Actualmente los máximos anuales son de \$2.420.000 para la educación superior y \$660.000 para la educación escolar. El costo fiscal de la propuesta dependerá del aumento en los límites o máximos anuales que se proponga para becas de educación básica y para becas de educación superior. Mientras mayor sea el aumento en los máximos, mayor será el gasto tributario de esta propuesta. Sin embargo, se espera que este aumento no sea proporcional, ya que existen casos de empresas que no gastan en el límite máximo, sino que menos de ello. Luego, mientras más aumenta ese límite máximo, el porcentaje de empresas que se ubicarán en dicho límite irá decreciendo⁶.

Aquí se propone aumentar en 1 UTA el límite máximo anual, tanto para educación escolar como para las becas destinadas a educación superior. En este caso, el gasto tributario para el Estado sería de \$ 200 millones al año.

c) Bono por nacimiento

El Bono por Hijo Nacido Vivo es un aporte que entrega el Estado a todas las chilenas, sin importar su condición social, laboral o económica, sólo por el hecho de haber sido madres. Se concreta como un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado, que se deposita en la cuenta de capitalización individual de la mujer a los 65 años de edad, aumentando sus fondos previsionales y su pensión final⁷.

El bono por nacimiento de hijo es un subsidio que permite a la mujer compensar por las lagunas previsionales que se producen en sus cotizaciones para la pensión de vejez. Estas lagunas son producidas debido a la participación irregular de la mujer en el mercado laboral, debido a que muchas mujeres no trabajan durante los primeros meses (o años) de vida de sus hijos, para dedicarse al cuidado de éstos. Como una forma de reconocer el aporte a la sociedad que hacen estas madres al cuidar a sus hijos y, al mismo tiempo, para mejorar la precaria situación que tenían muchas mujeres al momento de jubilar, es que el Estado otorga el bono por hijo nacido vivo. Entendiéndolo así, el bono es parte del ahorro previsional de la mujer.

La nueva propuesta consiste en la creación de un nuevo subsidio que sea entregado a todas las madres de hijos nacidos vivos -al momento en que se produzca el nacimiento- para ayudar a costear las necesidades que la familia tenga para los primeros días del recién nacido. El subsidio podría concebirse para toda la población, pero -al igual que en la propuesta de fusión de subsidios familiares- de manera progresiva, es decir, con diferentes montos de acuerdo a la situación socioeconómica de la familia. Se propone establecer un número de tramos para optimizar la asignación del beneficio.

6. Mientras el cambio sea marginal se supone que no afectará la política global de beneficios de la empresa.

7. Fuente: Subsecretaría de Previsión Social,

http://www.subprevisionsocial.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=8

El gasto del Estado estimado por concepto de este nuevo subsidio se estima en \$9.200 millones anuales.
Subsidio al hijo recién nacido

Beneficio por una sola vez propuesto según quintil de ingreso
(Pesos)

| Quintil | Monto |
|---------|--------|
| I | 80.000 |
| II | 60.000 |
| III | 40.000 |
| IV | 20.000 |
| V | 10.000 |

Conclusiones.

Dado que la estabilidad familiar significa una serie de beneficios para la sociedad es de justicia acudir en su ayuda. La mejor ayuda que puede dársele, como unidad económica que es, consiste en un alivio en los costos asociados a su formación y desarrollo. Para ayudarla de manera concreta, se proponen tres tipos de medidas:

- a) El Impuesto a la Renta Familiar por Tributación Ponderada
- b) El ahorro previsor
- c) Una reestructuración de bonos y subsidios a favor de la familia, que incluya un subsidio Pro-Familia; beneficios por inversión en estudios y un bono por nacimiento de hijo.