



Debate tributario. Una oportunidad de apoyar a la familia

I. Introducción

En un trabajo anterior¹ se señalaba que la justificación para el cobro de impuestos es que el Estado, con el dinero recaudado, va a proveer bienes y servicios comunes de uso público. Vale decir, el cobro de impuestos es la manera en que el Estado pone de acuerdo a los privados para financiar bienes y servicios de uso público, los que sin su intervención no sería posible obtener o se producirían en una cantidad menor que la socialmente deseable. Además, se establecía que existe un nivel de gasto social óptimo, que es el que permite garantizar las condiciones mínimas de bienestar a aquellos que no pueden alcanzarlas por sus propios medios, y al mismo tiempo, financiar la adquisición de los bienes y servicios de carácter público que la sociedad considera pertinente, dadas sus preferencias.

RESUMEN EJECUTIVO

En el Ideas y Propuestas anterior se mostró que el actual nivel de carga tributaria de Chile es prácticamente idéntico al que presentaban los países de la OCDE cuando registraban niveles de PIB per cápita similares al nuestro. No obstante, la discusión actual ha trascendido más allá del monto de recursos a recaudar y la forma en que estos se percibirán ha ocupado un papel protagónico en la discusión. En este contexto la Fundación Jaime Guzmán ha realizado una propuesta tributaria basada en el rol que cumple la familia como núcleo fundamental de la sociedad, como unidad económica y por ende foco de preocupación de las políticas públicas.

Sólo una vez que se ha establecido este nivel de gasto óptimo es posible pasar a la segunda etapa y determinar cuál es la mejor manera, o la forma más eficiente de alcanzar el nivel de recaudación necesario para cumplir con los objetivos establecidos. Esto no quiere decir que el proceso antes descrito sea estático, pues obviamente son cambiantes las preferencias de las personas; los recursos con los que las personas y el país cuentan; las tecnologías disponibles; las expectativas sobre el futuro y la composición de la población, entre otras materias que afectan las metas u objetivos que se desean lograr. Sin embargo, es importante siempre tener en cuenta que el determinante del nivel de carga tributaria es el nivel de gasto público deseado y no viceversa.

A la luz del análisis expuesto en el trabajo anterior, era posible concluir que el nivel de carga tributaria que actualmente soporta Chile es adecuado, y está en línea con lo que los países de la OCDE –de la cual Chile es miembro– hicieron cuando tenían niveles de ingreso per cápita similares. No obstante, eso no significa que el país no pueda ir aumentando de manera gradual su carga tributaria a medida que alcanza mayores niveles de ingreso.

Chile se encuentra hoy en un punto clave para su desarrollo futuro; se ha convertido en un ejemplo a seguir para la región y ha logrado posicionarse dentro de los países más avanzados en varios aspectos relevantes como competitividad, nivel de ingresos, años de escolaridad, estabilidad financiera, índices de salud, entre otros. El crecimiento económico, principal motor de desarrollo debe mantenerse y hacerse compatible con políticas públicas eficientes y responsables, que le permitan a Chile permanecer en esta senda que ha sido ampliamente reconocida. Es por esto que se debe ser muy cuidadoso y responsable en las reformas propuestas para modificar la carga tributaria.

II. Estructura tributaria

La literatura suele reconocer dos funciones de las estructuras tributarias: financiar el gasto social y redistribuir los ingresos. No obstante, en este segundo caso la incorporación de mecanismos redistributivos en la estructura tributaria produce distorsiones en los precios relativos, por lo que esta función debiera ser canalizada mediante una adecuada focalización del gasto público y no mediante el proceso de recaudación.

Una estructura tributaria óptima es aquella que permite recolectar el nivel de recaudación deseado al menor costo posible, manteniendo los principios de equidad en cuanto a la responsabilidad de la carga.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dado el contexto internacional e interno al que se enfrenta hoy el país, cualquier propuesta de reforma tributaria debiera buscar reducir las distorsiones introducidas por el

1. Véase I&P N° 97. Debate sobre impuestos ¿Cómo está Chile en relación con la OCDE? www.fjguzman.cl

cobro de impuestos y a la vez reconocer la existencia de determinados bienes, servicios o actividades que generan externalidades y que por lo tanto podrían tener un tratamiento tributario distinto.

Una manera de lograr lo anterior y que implicaría un cambio de paradigma en la forma como se conciben los ingresos, es que se considere a la familia, reconociendo el enorme valor estratégico de su carácter de núcleo fundamental de la sociedad, como unidad económica y por ende foco de preocupación de las políticas públicas. De hacer esto, la carga tributaria podría no sólo pensarse a nivel de individuos, sino que a nivel de familias que generadoras de rentas, ahorro e inversión, donde asumen la responsabilidad de generar el capital humano imprescindible para lograr el desarrollo. Así, por ejemplo, una persona que sustenta a una familia de tres integrantes y que recibe un ingreso mensual de un millón de pesos, no sería considerada con el mismo nivel de riqueza que otra que tiene el mismo ingreso mensual, pero que sustenta a una familia de seis integrantes. Hoy el sistema tributario los considera con el mismo nivel de riqueza, en circunstancias que el ingreso “per cápita” de la familia es muy distinto, lo que resulta en un tratamiento homogéneo de una diversidad de situaciones donde se podrían establecer diferencias en los niveles de ingreso.

No tener en consideración el efecto anterior, es especialmente costoso para aquellas familias más numerosas, lo cual es preocupante tanto por el fenómeno de envejecimiento de la población que enfrentamos, como por el hecho de que las familias más pobres son más numerosas que las de mayores ingresos.

Desde la perspectiva social y económica, la estabilidad y fortaleza de la familia son claves para nuestro desarrollo a largo plazo. En lo económico, diversos estudios muestran que el matrimonio y la fertilidad juegan un rol clave en la sustentabilidad del crecimiento, el tamaño y la calidad de la fuerza de trabajo, la rentabilidad de amplios sectores de la economía y la posibilidad de tener un Estado capaz de prestar asistencia a los miembros más débiles de la sociedad².

La evidencia establece una proporción de 2,1 niños por mujer como la tasa de fertilidad que permite el reemplazo de la población. Chile, al igual que la mayoría de los países desarrollados, ha visto disminuir drásticamente su tasa de fertilidad a lo largo del tiempo, y enfrenta hoy una relación de 1,9 niños por mujer. Algunos países asiáticos se han visto especialmente afectados por lo anterior, pronosticándose una disminución de un 20% en la fuerza de trabajo de China al 2050³.

Pero los estudios no sólo han alertado en cuanto a la disminución en las tasas de fertilidad, sino que además destacan los efectos negativos que tienen los cambios que se han producido en desmedro de la estructura y la estabilidad de las familias. Se plantea que los niños criados fuera de una familia estable tienen significativamente menos probabilidades de adquirir el capital humano y social

2. Social Trends Institute, What Do Marriage & Fertility Had To Do With The Economy?

3. Phillip Longman, The Empty Cradle.

necesario. A su vez se sostiene que los hombres que se mantienen casados, son entre un 10% y un 24% más productivos que aquellos que no lo hacen. Por otro lado se observa, tanto en los hombres como en las mujeres casadas, un comportamiento financiero más responsable que incluye mayores tasas de ahorro y mayores niveles de acumulación de activos, todos comportamientos deseables desde la óptica social.

Todo lo anterior lleva a concluir que es importante cambiar la mirada que hoy existe en el tratamiento tributario de las familias, que es especialmente perjudicial para aquellas más numerosas, y que es además de vital importancia para lograr un desarrollo futuro sustentable. En este contexto es que se plantea una serie de propuestas que buscan el logro de los objetivos mencionados y al mismo tiempo minimizar los costos característicos del cobro de impuestos.

III. Propuestas de cambios tributarios

3.1 Reducir el impuesto sobre el ahorro de las personas

Nuestro sistema tributario ha ido avanzando hacia gravar el consumo más que tan solo los ingresos, sin embargo todavía queda mucho camino por recorrer en esta dirección. El hecho de que las empresas puedan postergar parte del pago de impuestos por las rentas ahorradas es sin duda beneficioso para este objetivo, pero aún está muy restringido a ciertos niveles y para determinados tipos de inversión.

Pero lo que queda aún más en evidencia, es que no existe este mismo tratamiento para las personas, por lo que se ven en cierta desventaja aquellas personas cuyas rentas provienen del trabajo en general, en comparación con aquellas personas cuyas rentas provienen del capital.

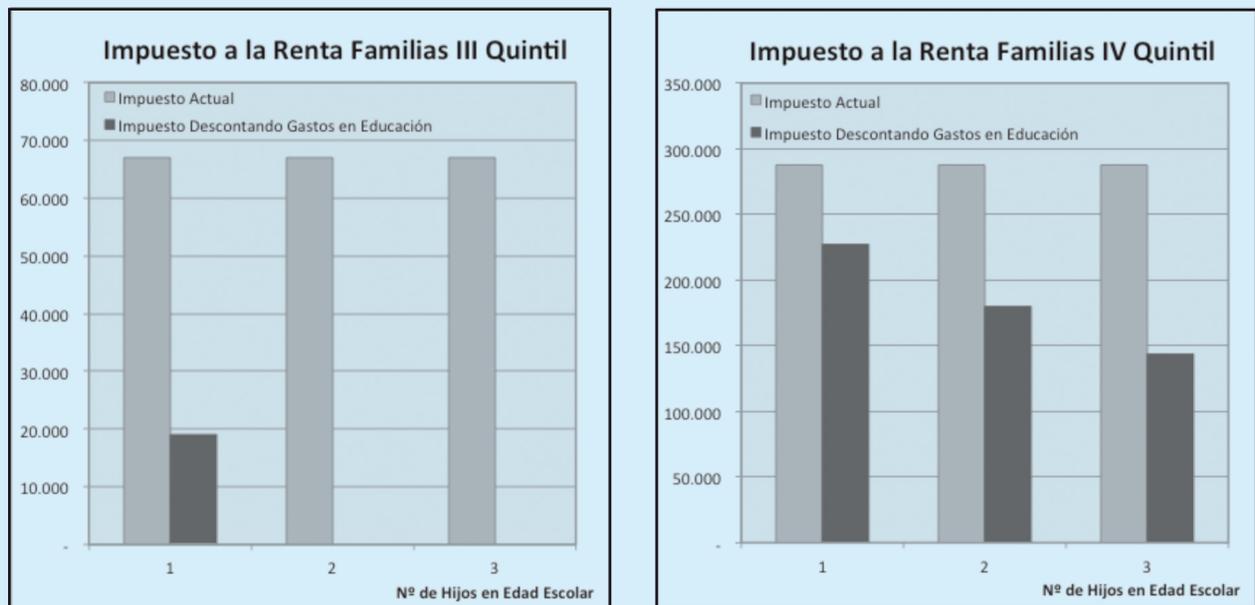
En este contexto se propone establecer un mecanismo que permita a las personas descontar de su base imponible los montos destinados a diferentes alternativas de inversión, especialmente las inversiones en capital humano como educación y salud. En este sentido, las actuales alternativas de ahorro exentas de impuesto como las cotizaciones previsionales o el APV, van en la dirección correcta, pero siguen siendo instrumentos muy limitados. Incorporar la posibilidad de descontar de la base imponible el gasto en educación, generaría un gran alivio para las familias de clase media, especialmente para aquellas más numerosas y de menores ingresos. Como se observa en la tabla 1, una reforma de este tipo le permitiría a una familia perteneciente al tercer quintil, disminuir su pago de impuestos entre un 72% y un 100%, mientras que en el caso de una familia perteneciente al cuarto quintil la disminución estimada es de 21% para el caso de un sólo hijo y crece a medida que aumenta el número de hijos⁴.

4. El análisis se realizó utilizando los niveles de ingreso promedio para cada quintil obtenidos de la Encuesta CASEN 2009 y actualizados a precios corrientes utilizando la serie estadística del IPC presentada por el INE en su página web. Además, para estimar el gasto en educación por hijo se utilizó como referencia la información publicada por la revista Qué Pasa en su Ranking de Colegios durante mayo del 2010.

Tabla 1. Impuesto a la renta descontando gastos en educación

	Quintil III			Quintil IV		
	1	2	3	1	2	3
Nº Hijos Colegio						
Gasto Educación por Hijo	80.000	70.000	60.000	100.000	90.000	80.000
Ingreso Mensual	638.593	638.593	638.593	1.006.280	1.006.280	1.006.280
Tasa Relevante	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Tax sin Reforma	67.086	67.086	67.086	287.698	287.698	287.698
Tax con Reforma	19.086	-	-	227.698	179.698	143.698
Diferencia Absoluta	48.000	67.086	67.086	60.000	108.000	144.000
Diferencia Porcentual	72%	100%	100%	21%	38%	50%

Gráfico 1. Impuesto a la renta con y sin la posibilidad de descontar el gasto en educación



Una modificación de este tipo tiene especial sentido en el contexto actual del país, en que se ha reconocido la mejora en la calidad de la educación como una prioridad. Permitir el descuento de los gastos en educación y en otras inversiones en capital humano permitirá que este hecho se vea reflejado en los precios relativos que enfrentan las personas, generando un incentivo a que las familias fortalezcan su rol fundamental como formadoras de ciudadanos libres, íntegros y socialmente responsables.

3.2 Ajuste en tasas de impuesto a la renta y tributación conjunta

Con el fin de reconocer que el tamaño del grupo familiar es determinante para el nivel de riqueza de las personas y para terminar con lo que parece una discriminación arbitraria hacia las familias numerosas,

se propone cambiar la actual estructura de tasas del impuesto a la renta basada en el ingreso personal, por una que considere el ingreso familiar per cápita. De este modo el país se acercaría a un sistema en que efectivamente aquellos que son más ricos paguen más, y viceversa.

Para visualizar el efecto de una medida de este tipo, se utilizó la tabla del impuesto global complementario vigente para el año 2012 como base para construir una tabla que tomara en cuenta el ingreso familiar per cápita en vez del ingreso total. Lo que se hizo fue dividir cada uno de los tramos por 4, pensando en que una familia conformada por dos padres y dos hijos puede ser representativa de la población. Este procedimiento es sólo una de las formas de permitir que el impuesto a la renta tenga en consideración el ingreso familiar per cápita, pero existen muchas otras formas de lograr este mismo objetivo que pueden ser más adecuadas para resolver el problema y que podrían evaluarse. (Ver tabla 2)

Tabla 2. Tabla impuesto global complementario ajustada a ingreso familiar per cápita

Desde	Hasta	Tasa
-	1.580.351	0%
1.580.351	3.511.890	5%
3.511.890	5.853.150	10%
5.853.150	8.194.410	15%
8.428.536	10.535.670	25%
10.769.796	14.047.560	32%
14.047.560	17.559.450	37%
17.793.576	y más	40%

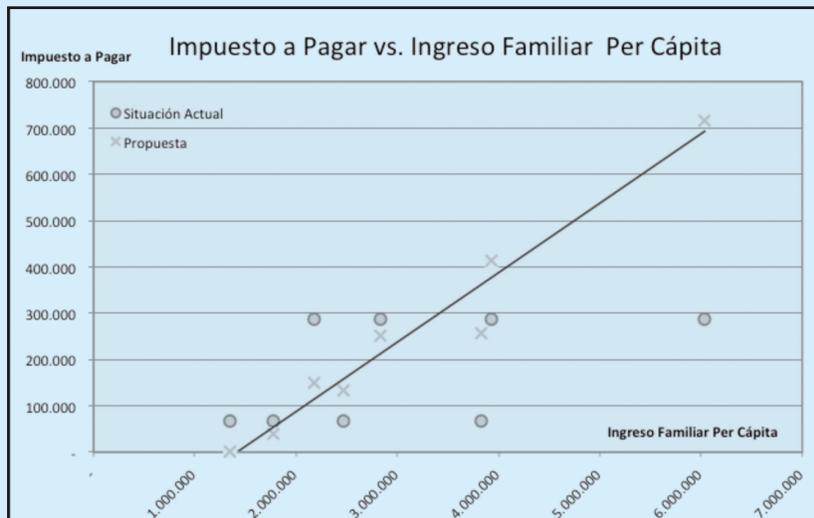
Se analizó como cambiaba el nivel de impuesto a la renta a pagar por familias con igual nivel de ingresos pero de distintos tamaños, considerando ambas tablas. Los resultados se muestran en la tabla 3 y en el gráfico 2 desde donde se puede desprender que bajo la estructura actual no existe relación alguna entre el nivel de ingreso per cápita de la familia y su carga tributaria, mientras que utilizando la nueva tabla existe una relación directamente proporcional.

Tabla 3. Impuesto a la renta considerando ingreso familiar per cápita para quintiles III y IV

Tamaño Grupo Familiar	Quintil III				Quintil IV			
	2	3	4	5	2	3	4	5
Ingreso Total*	7.663.116	7.663.116	7.663.116	7.663.116	12.075.360	12.075.360	12.075.360	12.075.360
Ingreso Per Cápita Neto	3.831.558	2.474.372	1.775.779	1.352.623	6.037.680	3.925.120	2.838.840	2.175.072
Tasa Actual	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Tasa Propuesta	10%	5%	5%	0%	15%	10%	5%	5%
Tax sin Reforma	67.086	67.086	67.086	67.086	287.698	287.698	287.698	287.698
Tax Considerando Ingreso Per Cápita	257.088	146.103	67.086	0	716.765	443.700	287.698	208.680
Tax Considerando Ingreso Per Cápita y Descontando GG en Educación	257.088	134.103	39.086	0	716.765	413.700	251.698	148.680
Cambio en el Pago de Impuestos	190.002	79.017	-0	-67.086	429.067	156.002	-0	-79.018
Impuesto Propuesto/Impuesto Actual	383%	200%	58%	0%	249%	144%	87%	52%

Se observa, por ejemplo, que una familia compuesta por 3 personas y con un ingreso anual igual al promedio del tercer quintil (\$7.663.116), paga lo mismo (\$67.086) que una familia que tiene el mismo nivel de ingreso pero compuesta por 5 personas, siendo que la primera tiene un ingreso per cápita casi 3 veces superior. Esto hace que el ingreso efectivo de la familia no tenga ninguna relación con la cantidad de impuestos a cancelar, y permite que en algunos casos familias de menores ingresos efectivos paguen más impuestos que familias que tienen mayores niveles de ingreso per cápita.

Gráfico 2. Relación estimada entre ingreso familiar per cápita e impuesto a la renta



Bajo el actual esquema de tasas, un porcentaje minoritario de la población paga el impuesto a la renta, ya que el resto se encuentra exento debido a su nivel de ingresos. El hecho de que las personas que cuentan con más recursos paguen relativamente más impuestos contribuye a la equidad del sistema, pero al considerar el nivel de ingreso per cápita en vez del nivel de ingreso total, se podría determinar con mayor precisión quiénes están en condición de pagar impuestos y quiénes no, lo que ayudaría a que el sistema fuese aún más equitativo.

3.3 Eliminar topes de beneficios hacia el ahorro de las personas

Para continuar haciendo cambios en dirección a transformar nuestro sistema tributario hacia uno que grave el consumo y no el ahorro, se propone la eliminación de los topes que existen actualmente al descuento de la base imponible de los recursos destinados a instrumentos de ahorro como es el caso del APV. Además de las distorsiones de precio que producen este tipo de medidas, se crean incentivos perversos hacia canalizar el ahorro mediante distintos integrantes de la familia, redistribuir las inversiones en el tiempo de manera ineficiente, etc.

3.4 Ampliar el beneficio a las utilidades retenidas

Con esto se busca gravar lo menos posible las rentas destinadas al ahorro y así evitar la aparición de precios que podrían denominarse “mentirosos”. En este sentido los beneficios introducidos por los artículos 14 bis y 14 quater van en la dirección correcta, y creemos que deben ser ampliados. Esta medida debe complementarse con el cambio de las normas que permiten hacer determinadas deducciones a la base imponible de este impuesto sin justificación económica aparente.

3.5 Eliminar impuesto a actos jurídicos

Además de los cambios en el impuesto a la renta, son necesarios otros cambios de menor magnitud, pero igualmente importantes para alcanzar los objetivos buscados. Uno de ellos es la eliminación del impuesto a los actos jurídicos, debido a que como se mencionó anteriormente, introduce fuertes distorsiones en el mercado del crédito e impone restricciones a la innovación, el emprendimiento y a las pymes en general.

3.6 Compensar el costo de recaudación incurrido por las PYMES

Sabemos que las empresas son actores fundamentales en el proceso de recaudación de impuestos, lo que implica una serie de actividades cuyo costo debe ser asumido por la empresa a pesar de que en realidad le está prestando un servicio al Estado. La retención y administración del IVA, de los pagos previsionales mensuales, del impuesto único al trabajo y de segunda categoría de sus trabajadores, de las cotizaciones previsionales, etc. son ejemplos de algunos de los servicios que las empresas ofrecen gratuitamente al Fisco y por los cuáles debieran recibir una compensación.

Dado que el costo asociado a estos trámites es especialmente importante para las empresas de menor tamaño, se propone focalizar las compensaciones en las pequeñas y medianas empresas, de manera de equiparar la cancha con las grandes empresas y disminuir a la vez las barreras de entrada que enfrentan los emprendedores.

III. Conclusiones

A la luz de los análisis precedentes, es posible obtener las siguientes conclusiones:

- a) Desde la perspectiva de nuestro nivel de desarrollo, el nivel de carga tributaria que soporta Chile actualmente es adecuado, y está en línea con lo que otros países que han logrado buenos resultados han hecho para niveles de ingreso per cápita similares.
- b) En esta misma línea se tiene que Chile debería ir aumentando su carga tributaria a medida que alcanza mayores niveles de ingreso. Sin embargo, de acuerdo a lo que muestra la evidencia internacional, el aumento debiera ser muy gradual.
- c) Teniendo en cuenta lo anterior se hace necesaria una reforma tributaria que corrija estos problemas y fomente el crecimiento y estabilidad de la familia como núcleo básico de la sociedad. Esto le permitirá al país gozar de un mayor grado de eficiencia en la actualidad y a la vez promover el desarrollo de una sociedad próspera.
- d) Aunque es deseable migrar hacia una mayor presencia de impuestos al consumo, destaca el hecho de que las rentas provenientes del capital tengan la posibilidad de postergar parte del impuesto correspondiente a los ingresos reinvertidos. Sin embargo, debe considerarse que las rentas provenientes del trabajo no pueden acceder al mismo beneficio.
- e) Debe considerarse que en el transcurso del tiempo se han ido incorporando al impuesto a la renta una serie de excepciones que han elevado considerablemente la complejidad de su estructura y se han traducido en fuertes incentivos hacia la elusión y evasión de parte de quienes tienen los recursos para asesorarse en estas materias.
- f) Un problema fundamental de la estructura del impuesto a la renta es la manera en que éste concibe los ingresos de las personas, ya que no considera el tamaño del grupo familiar del individuo y por lo tanto no discrimina realmente por nivel de riqueza (ingreso per cápita). Este efecto produce una fuerte discriminación hacia las familias más numerosas, que son especialmente las de más bajos ingresos en un contexto de tasas de natalidad preocupantemente bajas.

g) Específicamente se propone implementar algunas medidas en pos de eliminar la discriminación entre las rentas provenientes del trabajo y del capital por medio de la implementación de un mecanismo que les permita a las personas descontar de su base imponible los ingresos destinados al ahorro y la inversión sin la imposición de topes. A la vez se propone readecuar la estructura del impuesto de segunda categoría para permitir la tributación de la familia como un solo contribuyente en base a su ingreso per cápita.

h) Finalmente, se propone avanzar aún más hacia la eficiencia del impuesto a las rentas provenientes del capital, entregando compensaciones por los costos asociados a la recaudación en que incurren las empresas y ampliando el beneficio que permite posponer el pago del impuesto de primera categoría o a las utilidades retenidas.