

## Impuestos negativos para la política social chilena

CRISTÓBAL RUIZ-TAGLE COLOMA



Magíster en Ciencias de la Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile. Director de estudios de IdeaPaís (2014-2016) y asesor en la coordinación de Políticas Sociales del Ministerio de Hacienda. Doctor (c) en Economía, Bocconi University (Italia)

Las acciones para contener el brote de covid-19 y la recesión económica amenazan con dejar profundas cicatrices. Es posible que estas se manifiesten en un aumento de la pobreza, una mayor desigualdad, mayor desempleo, mayor informalidad y una menor participación laboral de la mujer, entre otras consecuencias. Asimismo, la evidencia comparada sugiere que una respuesta exitosa a la pandemia está asociada a la velocidad y oportunidad de las soluciones. Esto, indudablemente, está también ligado a la eficacia y capacidad de la política social. En este contexto, es clave reflexionar sobre cómo estamos diseñando e implementando nuestra política social. De ahí que sea necesario resaltar las ventajas de los créditos tributarios a los ingresos del trabajo (*in-work tax credits*).

Los créditos tributarios al ingreso del trabajo son una transferencia monetaria pagada junto a la declaración de impuestos, que se estructura como un complemento al ingreso, con el fin de asegurar un estándar mínimo de bienestar. Funcionan como un impuesto negativo y se financian con las rentas generales. Además, reemplazan, en los casos en que los beneficiarios están acogidos a empleos formales a las transferencias monetarias que están contempladas en la política social, y tienen también la ventaja de que, además de aumentar los ingresos monetarios, pueden acrecentar los ingresos autónomos del hogar.

De la revisión de la experiencia internacional, se extraen las siguientes características a observar:

En primer lugar, son administrados por la entidad recaudadora de impuestos, lo que genera ganancias de eficiencia. Sin embargo, ello exige que el beneficiario esté en una situación de formalidad. La innovación de esto es usar el sistema recaudador como una forma de redistribuir. Los pagos pueden darse mensual o anualmente. En segundo lugar, contempla un diseño de pago que se estructura por etapas, incluyendo una fase de entrada, donde la transferencia es proporcional al ingreso salarial; una fase plana, en que la transferencia es un monto fijo, y una fase de salida en que la transferencia es inversamente proporcional al salario. Con esto, se logra alinear y generar los incentivos correctos, sobre todo para fomentar la participación en el mundo del trabajo formal (etapa de entrada) y no generar dependencia del beneficio (fase de salida). Esto es posible debido a que la restricción presupuestaria se desplaza fuertemente en la etapa de entrada con respecto a la situación sin transferencia, manteniéndose paralela en la etapa plana y acercándose a la original en la fase de salida. En tercer lugar, están enfocados en población de baja cualificación o grupos laborales que están sistemáticamente excluidos –mujeres y jóvenes–, asegurándoles acceso a un estándar mínimo de bienestar. Por último, pueden estructurarse a partir de lógicas familiares, lo que les da un cariz más de política social, lo que complejiza no obstante su administración, sobre todo considerando que el ente recaudador no maneja esta información.



Estas políticas públicas tienen una larga trayectoria –UK y USA la implementaron en los años setenta– con positivos y contundentes resultados. Además, desde una perspectiva teórica, en sociedades donde existen preferencias por la redistribución, el diseño óptimo del impuesto a las personas incluye un impuesto negativo (Mirrlees, 1971). Son estos factores los que han llevado a que sean implementadas por gobiernos de distintas sensibilidades políticas. Según la OCDE (2011), 17 de los países miembros cuentan con este tipo de mecanismos.

En Chile, se ha avanzado tímidamente en esta línea. Actualmente, tres programas tienen un esquema similar: i) Subsidio al Empleo Joven; ii) Bono al Trabajo de la Mujer, e iii) Ingreso Mínimo Garantizado. Sin embargo, aún hay espacio para ganar en eficiencia, ya que no se ha tomado la ventaja de utilizar la infraestructura de Servicios de Impuestos Internos (SII) para apalancar la aplicación de este beneficio. En efecto, estos programas, aunque similares, se administran con dependencias y lógicas separadas. Un crédito tributario, en cambio, podría generar una ventanilla única y facilitar el acceso, ganando eficiencia.

Para Chile, la idea de avanzar hacia un esquema de créditos tributarios al ingreso del trabajo es pro-

metedor (Agostini et al., 2013; Hernando y Rubio, 2017)<sup>1</sup>. Las conclusiones de estos trabajos apuntan a reducción de la pobreza; mejoras en indicadores de desigualdad; mayor participación laboral femenina; menor costo de administración con igual eficacia; reducción del estigma asociado a la postulación de programas sociales, lo cual se traduce en mayor participación y menor presión fiscal.

La justificación de estas conclusiones tan alentadoras se explica principalmente por las ganancias en formalidad que tienen estos esquemas. Si bien Chile es líder en formalidad en Latinoamérica, al mismo tiempo está lejos de alcanzar los estándares de países desarrollados. Y esto tiene repercusiones en la eficacia de nuestros indicadores de bienestar, ya que la generación autónoma de ingresos y la formalidad están íntimamente ligadas al acceso a la seguridad social. Estar fuera de la formalidad implica desprotección. Y los datos son categóricos: la participación en empleo formal de los quintiles de menores ingresos es muy menor.

En suma, un esquema de créditos tributarios a

1 Agostini, Claudio; Javiera Selman, y Marcela Perticará (2013). «Una propuesta de crédito tributario al ingreso para Chile». *Estudios Públicos* 129: 49-104.

Hernando, Andrés y Estéfano Rubio (2017). «Impuesto negativo al ingreso del trabajo: una política contra la desigualdad». *Estudios Públicos* 146: 49-85.

los ingresos al trabajo con una población objetivo significativa, que ayude en la etapa de recuperación pos-covid-19, parece muy adecuado.

En primer lugar, incentivaría la inserción y participación laboral. La evidencia internacional es contundente en mostrar que estos esquemas tienen impactos positivos, sobre todo en el margen extensivo. Es decir, son capaces de movilizar a nuevos trabajadores –con impactos significativos en mujeres vulnerables–. Esto tiene efectos en la equidad, ya que, en ausencia de estos esquemas, en un contexto de recuperación, la tendencia es que los trabajadores más cualificados sean los primeros en reubicarse.

Además, estos esquemas tienen, en el largo plazo, efectos neutros. Lo anterior es muy importante teniendo en consideración que las alternativas que le compiten, tales como empleos de emergencia transitorios, tienen efectos negativos de largo plazo, en que se observa que los beneficiarios tienen problemas para reintegrarse sin ayudas en el mundo del trabajo. Un caso emblemático es el Programa de Inversión en la Comunidad en Biobío, donde la transitoriedad mutó en permanente.

En segundo lugar, porque aumentar la formalidad, como dijimos, tiene externalidades positivas. Mayores niveles de formalidad, en un sistema contributivo de seguridad social, generan una menor presión fiscal. Análogamente, incide en un menor porcentaje de la población en condiciones de vulnerabilidad que requiere de la ayuda del Estado, lo que se refleja en un menor gasto social. Además, tiene una externalidad clave desde el punto de vista de una mejor focalización de los recursos. Nuestro Registro Social de Hogares (RSH) se estructura a partir de datos administrativos asociados a la formalidad, como lo son cotizaciones previsionales, cotizaciones del seguro de desempleo, rentas de capital, emisión de boletas, entre otros. Así, aumentar la formalidad nos ayudaría a mejorar la identificación, permitiéndonos ir en ayuda de los que más lo necesitan. Asimismo, en contextos excepcionales como los actuales, nos ayudaría a dar

una respuesta rápida y oportuna, puesto que no tendríamos que pedirle a la población vulnerable –donde la informalidad está muy presente– que acredite su situación para acceder a beneficios como el Ingreso Familiar de Emergencia.

Un tercer aspecto que conviene resaltar es que un esquema de este tipo ayuda a avanzar hacia una política social 2.0, dándole más coherencia y una especial preocupación por alentar la formalidad (que hoy no parece ser prioridad). De hecho, una investigación realizada por encargo del Consejo Consultivo Previsional da cuenta de que existen incentivos a la informalidad en varios programas clave, como el Subsidio Único Familiar, y que otros resultarían neutros. En definitiva, pocos alientan la formalidad (CPPUC, 2012).

Por último, es necesario destacar que contar con un potente esquema de transferencias, que incentive la formalidad y posea una administración eficiente, es el camino adecuado para reducir la desigualdad. Una revisión de la OCDE (2012) muestra que, entre los factores que determinan la reducción entre la «desigualdad de mercado» y la «desigualdad después de impuestos y transferencias», un 25% se explicaría por la progresividad en las tasas impositivas y los tres cuartos restantes, producto de transferencias monetarias focalizadas.

Obviamente, avanzar en una propuesta de este tipo no está exento de desafíos. El principal parece ser el cambio de la infraestructura actual de entrega de beneficios sociales, la cual está profundamente ligada a los gobiernos locales. Avanzar hacia una lógica centralizada implicaría desarmar vínculos locales fuertes con la comunidad, en cambio, de menores costos administrativos. Lo anterior tiene consecuencias evidentes de economía política con los alcaldes y municipios. En suma, es indudable que los créditos tributarios a ingresos laborales son un camino adecuado al que nos deberíamos abrir a debatir de cara a dar una respuesta eficaz a los desafíos sociales que enfrenta el país. <sup>®</sup>