

**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
**Facultad de Derecho**  
**Escuela de Postgrado**  
**Magíster en Derecho Tributario**

## **BENEFICIOS TRIBUTARIOS AL GASTO DE BOLSILLO EN SALUD**

Actividad formativa equivalente

PABLO IGNACIO ETEROVIC BARREDA

Profesor Guía: Astrid Schudeck Díaz

SANTIAGO – CHILE

2018

## RESUMEN

Considerando la posibilidad de otorgar beneficios tributarios como herramienta de políticas públicas, lo que se traduce en un gasto tributario para el Estado, y tomando en consideración la incidencia que tiene el gasto de bolsillo en salud en el presupuesto de las familias chilenas, el presente trabajo tiene por objeto proponer el establecimiento de un beneficio tributario por este tipo de desembolsos, utilizando como punto de referencia la experiencia de Chile respecto de la forma de otorgar beneficios tributarios por necesidades sociales, así como la regulación que en derecho comparado se ha realizado en específico de los beneficios tributarios por gasto de bolsillo de salud.

**Palabras clave:** gasto de bolsillo, beneficio o franquicia tributaria, gasto tributario, hecho gravado.

## ABREVIACIONES

A.F.P.	: Administradora de fondos de pensiones.
A.P.V.	: Ahorro previsional voluntario.
A.P.V.C.	: Ahorro previsional voluntario colectivo.
art./arts.	: artículo/artículos.
A.U.G.E.	: Plan de acceso universal de garantías explícitas.
C.E.P.A.L.	: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
C.P.R.	: Constitución Política de la República.
C.R.A.	: Canada Revenue Agency, autoridad tributaria de Canadá.
C.V.	: Cotización voluntaria.
D.A.P.V.	: Depósitos de Ahorro Previsional Voluntario
D.I.A.N.	: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, autoridad tributaria de Colombia.
D.L.	: Decreto Ley.
D.O.	: Diario Oficial.
E.I.T.C.	: <i>Earned income tax credit</i> .
F.O.N.A.S.A.	: Fondo Nacional de Salud.
I.D.P.C.	: Impuesto de Primera Categoría.
I.G.C.	: Impuesto Global Complementario.
inc./incs.	: Inciso/incisos.
I.P.C.	: Índice de Precios del Consumidor.
I.R.S.	: <i>Internal Revenue Service</i> , autoridad tributaria de Estados Unidos.
Isapre	: Institución de Salud Previsional.
I.U.S.C.	: Impuesto Único de Segunda Categoría.
I.V.A.	: Impuesto al Valor Agregado.
L.I.R.	: Decreto Ley N° 824, Ley sobre Impuesto a la Renta.
M.i.P.y.M.E.	: Micro, pequeña y mediana empresa.
N°/N°s	: Número/números
O.C.D.E.	: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
O.M.S.	: Organización Mundial de la Salud.
P.N.U.D.	: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
P.P.M.	: Pagos provisionales mensuales.

Res. Ex. : Resolución Exenta.  
T.C. : Tribunal Constitucional.  
S.I.I. : Servicio de Impuestos Internos.  
S.R.I. : Servicio de Rentas Internas del Ecuador.  
U.F. : Unidad de Fomento.  
U.S.D. : Dólares norteamericanos.  
U.T.A. : Unidad Tributaria Anual.  
U.T.M. : Unidad Tributaria Mensual.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN.....</b>	<b>2</b>
<b>ABREVIACIONES.....</b>	<b>3</b>
<b>ÍNDICE .....</b>	<b>5</b>
<b>ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>15</b>
<b>PARTE I .....</b>	<b>19</b>
<b>MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO.....</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>20</b>
§ 1. LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS COMO FORMA DE ACTUAR DEL ESTADO Y SUS CONSECUENCIAS .....	20
1. Desigualdad en Chile .....	21
2. Sistema tributario como herramienta para políticas públicas frente a la desigualdad .....	21
2.1. ¿Tienen un rol que jugar los impuestos? .....	22
2.2. La correcta forma de actuar de los impuestos .....	22
2.3. Qué hacer con el impuesto a la renta. La posibilidad de utilizar franquicias tributarias .....	23
3. Distinción gasto / consumo.....	25
3.1. ¿Cómo recaudar?.....	27

3.2. ¿No cumple dicha función el mínimo exento? .....	28
4. Gasto Tributario.....	29
4.1. Ventajas de la actuación vía gasto tributario.....	30
4.2. Problemas del gasto tributario .....	31
§ 2. POR QUÉ EL ÁREA DE SALUD.....	32
1. Mandato constitucional.....	32
2. Deuda del Estado en gastos en salud.....	32
3. Relación impuestos y salud.....	33
4. Qué concepto de salud.....	35
5. Debate en la actualidad. Experiencia comparada.....	35
§ 3. GASTOS DE BOLSILLO EN SALUD .....	38
1. Concepto general.....	38
2. Composición.....	38
3. Lógica económica del gasto de bolsillo en el sistema privado chileno .....	39
4. Gasto de bolsillo y desigualdad.....	40
5. Concepto tributario para efectos de esta investigación.....	41
§ 4. LA EXPERIENCIA DE CHILE: LEY N° 18.566.....	43
1. Antecedentes .....	43
2. Contexto.....	44
3. Requisitos del beneficio.....	47
4. Contenido del beneficio .....	48
4.1. Para los empleadores del sector privado.....	48
4.2. Para el trabajador.....	49
5. Eliminación del beneficio .....	49
CAPÍTULO II: TRATAMIENTO TRIBUTARIO DE LAS NECESIDADES SOCIALES EN CHILE EN LA ACTUALIDAD.....	53
§ 5. DERECHO A UNA PENSIÓN DIGNA.....	57
1. Antecedentes .....	57
2. Contribuyentes que se pueden acoger a los regímenes tributarios por concepto de ahorro previsional.....	59
3. Conceptos que comprende el beneficio tributario por ahorro previsional.....	59

4. Regímenes tributarios que establece el art. 42 bis para impetrar los beneficios impositivos por ahorro previsional .....	60
4.1. Alternativa 1: art. 42 bis N° 1 .....	60
4.2. Alternativa 2: art. 42 bis N° 6 inciso segundo.....	61
5. Manifestación de voluntad de acogerse a los regímenes tributarios por concepto de ahorro previsional establecidos en el Art. 42 bis.....	61
6. Régimen tributario de ahorro previsional establecido en el inciso primero del art. 42 bis de la L.I.R. ....	62
6.1. Contribuyentes del art. 42 N° 1 de la L.I.R. (trabajador dependiente) .....	62
6.1.1. Rebaja del ahorro previsional de forma mensual .....	62
6.1.2. Rebaja del ahorro previsional en forma anual.....	62
6.1.2.1. Si el contribuyente además se acogió a la rebaja mensual de los empleadores, habilitados o pagadores .....	62
6.1.2.2. Si el contribuyente no realizó la rebaja mensual .....	63
6.2. Contribuyentes del art. 42 N° 2 de la L.I.R. (trabajadores independientes) .....	63
6.2.1. Contribuyentes del art. 42 N° 2 que tienen derecho a la rebaja .....	63
6.2.2. Requisitos que deben cumplir dichos contribuyentes para poder acceder a la rebaja por ahorro previsional. ....	63
6.2.3. Cantidad máxima a deducir por concepto de ahorro previsional .....	64
6.2.4. Rebaja como gasto de las cotizaciones obligatorias efectuadas por los contribuyentes del art. 42 N° 2.....	64
6.3. Contribuyentes que sean empresarios individuales, socios de sociedades de personas socios gestores de sociedades en comandita por acciones por los sueldos empresariales asignados o pagados. ....	65
6.4. Tributación que afecta a los ahorros previsionales acogidos al régimen del inciso primero del art. 42 bis, cuando tales fondos sean retirados por los contribuyentes beneficiarios y no sean destinados a anticipar o a mejorar las pensiones de jubilación .....	66
6.4.1. Elementos del hecho gravado.....	66
6.4.1.1. Hecho gravado.....	66
6.4.1.2. Base imponible .....	68
6.4.1.3. Tasa regla general .....	69
6.4.1.4. Tasa excepcional cuando retiros sean efectuados por pensionados o personas que cumplan requisitos para pensionar .....	70

6.4.2. Efectos tributarios de los retiros afectos al I.U. ....	70
6.4.3. Retención de impuestos que deben efectuar las A.F.P. e instituciones encargadas de administración de ahorros previsionales cuando tales fondos sean retirados.....	70
6.4.4. Tratamiento tributario de los recursos que se hayan destinado a pólizas de seguro de vida, en caso de muerte del autorizado.....	71
6.4.5. Gasto tributario .....	71
6.5. Información que las A.F.P. deben proporcionar a los contribuyentes y al S.I.I. en el caso de ahorros previsionales .....	73
7. Situación tributaria de los aportes efectuados por el empleador a los planes de ahorro previsional voluntario colectivo.....	73
7.1. Respecto del empleador.....	73
7.2. Respecto del trabajador.....	74
§ 6. DERECHO A LA VIVIENDA.....	75
1. Antecedentes .....	75
2. Contribuyentes que tienen derecho a la rebaja por concepto de intereses provenientes de créditos con garantía hipotecaria .....	76
3. Concepto de la rebaja y operaciones de las cuales debe provenir dicha deducción .....	76
4. Monto a que asciende la rebaja.....	78
5. Forma en que opera el límite máximo antes indicado.....	78
5.1. Forma de calcular el beneficio .....	78
5.2. Gasto tributario.....	82
6. Forma de hacer efectiva la rebaja tributaria en el caso de los contribuyentes afectos sólo a I.U.S.C.....	83
7. Información que se debe proporcionar tanto al S.I.I. como al contribuyente por la rebaja de intereses.....	84
§ 7. DERECHO A LA EDUCACIÓN .....	85
1. Antecedentes .....	85
1.1. La propuesta original: beneficio condicionado a pagos de educación privada	86
1.2. Primer cambio sustancial: extensión del beneficio a pagos no necesariamente vinculados a la educación privada .....	89
1.3. Configuración final: crédito por gastos presuntos .....	92

2. Elementos del beneficio .....	93
2.1. Contribuyentes beneficiados.....	93
2.1.1. Impuestos contra los que opera el beneficio .....	93
2.1.2. Aprovechamiento del crédito cuando uno o ambos padres son contribuyentes de los impuestos.....	94
2.2. Requisitos para la procedencia del crédito .....	94
2.2.1. Requisitos respecto de las rentas de padre y madre .....	94
2.2.2. Edad máxima de los hijos .....	96
2.2.3. Forma de acreditar el hecho de estar cursando estudios .....	97
2.3. Monto del crédito.....	97
2.3.1. Forma de calcular el beneficio.....	97
2.3.2. Gasto tributario. ....	97
2.4. Forma en que se imputará el crédito. ....	98
2.4.1. Contribuyentes sólo afectos al I.U.S.C.....	98
2.4.2. Contribuyentes del I.G.C.....	99
2.5. Información que se debe proporcionar al S.I.I. ....	99

**PARTE II ..... 100**

**BENEFICIO TRIBUTARIO AL GASTO DE BOLSILLO EN SALUD. EXPERIENCIA COMPARADA Y PROPUESTA DE REGULACIÓN..... 100**

CAPÍTULO III. BENEFICIO TRIBUTARIO POR GASTOS EN SALUD A NIVEL COMPARADO ..... 101

    § 8. ESTADOS UNIDOS..... 104

1. Antecedentes generales.....	104
2. Análisis del alivio tributario .....	104
2.1. Beneficio tributario por gastos en salud.....	104
2.2. Beneficiarios.....	105
2.3. Límites bajo los cuales opera el beneficio.....	105
2.4. Forma en que opera el beneficio .....	106
2.5. Oportunidad en que opera el alivio .....	106
2.6. Condiciones que deben cumplir los pagos por concepto de salud.....	106
3. Coexistencia con un mínimo no gravado.....	109

    § 9. CANADÁ..... 110

1. Antecedentes generales.....	110
2. Análisis del alivio tributario .....	110
2.1. Beneficio tributario por gastos en salud .....	110
2.2. Beneficiarios.....	110
2.3. Límites bajo los cuales opera el beneficio.....	111
2.4. Forma de operar el beneficio .....	112
2.5. Oportunidad en que opera el beneficio .....	112
2.6. Condiciones que deben cumplir los pagos por concepto de salud.....	113
3. Coexistencia con un mínimo no gravado.....	114
§ 10. ECUADOR.....	115
1. Antecedentes generales.....	115
2. Análisis del alivio tributario .....	116
2.1. Beneficio tributario por gastos en salud .....	116
2.2. Beneficiarios.....	117
2.3. Límites bajo los cuales opera el beneficio.....	118
2.4. Forma en que opera el beneficio .....	119
2.5. Oportunidad en que opera el alivio .....	119
2.6. Condiciones que deben cumplir los pagos por concepto de salud.....	119
3. Coexistencia con un tramo no gravado por el impuesto a la renta.....	121
§ 11. COLOMBIA.....	122
1. Antecedentes generales.....	122
2. Análisis del alivio tributario .....	123
2.1. Beneficio tributario por gastos en salud .....	123
2.2. Beneficiarios.....	124
2.3. Límites bajo los cuales opera el beneficio.....	125
2.4. Forma en que opera el beneficio .....	125
2.5. Oportunidad en la que opera el alivio .....	125
2.6. Condiciones que deben cumplir los pagos en salud .....	126
3. Coexistencia con un tramo no gravado por el impuesto a la renta.....	127
CAPÍTULO IV. PROPUESTA.....	128
§ 12. PRINCIPIOS .....	129
1. El beneficio debe ser convincente en sí mismo .....	129

2. El beneficio debe aprovechar las sinergias o ventajas comparativas que presenta nuestro sistema de salud, público y privado .....	130
3. La propuesta debe ser simple de ocupar.....	132
4. Debe ser un beneficio de fácil fiscalización o control tributario .....	133
5. El beneficio debe aplicarse respecto de cotizantes del sector privado y público de salud .....	134
6. El beneficio no será excluyente con otros alivios tributarios .....	135
7. El alivio debe beneficiar económicamente al contribuyente, y no al mercado o prestador del servicio .....	136
§ 13. FORMA DE OPERAR EN ATENCIÓN AL HECHO GRAVADO .....	138
1. Distintas alternativas .....	138
1.1. Alivio vía crédito tributario.....	138
1.2. Alivio vía descuento en la base imponible .....	140
2. Reglas generales del beneficio vía gasto .....	141
2.1. ¿En qué momento se debe realizar la deducción? .....	141
2.2. ¿Se consideran los gastos efectivamente realizados o se establece una presunción de gastos? .....	142
2.3. ¿Se consideran los gastos personales o del grupo familiar? .....	143
2.4. ¿En qué período debe haberse realizado el desembolso? .....	144
§ 14. ELEMENTOS DE LA DEDUCCIÓN .....	146
1. Beneficiario .....	146
2. Gastos de bolsillo en salud.....	147
2.1. Concepto .....	147
2.2. Elementos del concepto .....	147
2.3. Gastos de bolsillo deducibles .....	149
2.3.1. ¿Quién los establece? .....	149
2.3.2. Análisis específico de determinados desembolsos .....	151
2.3.2.1. Gastos que se debiesen aceptar o hacerlo de manera regulada.....	151
ii. Honorarios de médicos y profesionales especialistas .....	151
iii. Medicamentos.....	152
iv. Gastos dentales .....	152
v. Gastos preventivos. ....	153
vi. Gastos complementarios.....	153

2.3.2.2. Gastos que se debiesen rechazar .....	154
i. Gastos en planes o seguros de salud .....	154
ii. Cirugías estéticas .....	154
2.3.3. Forma de acreditar el gasto .....	154
2.3.4. Gastos incurridos en el extranjero .....	155
3. Límites.....	155
3.1. Existencia de un mínimo no reembolsable.....	155
3.2. Límites respecto de los ingresos de los contribuyentes .....	156
3.3. Límite respecto del total de gastos deducibles .....	158
4. Deber de información .....	159
§ 15. GASTO TRIBUTARIO Y ANÁLISIS ECONÓMICO.....	161
1. Antecedentes generales.....	161
2. Financiamiento .....	161
2.1. Renuncia a la recaudación .....	161
2.2. Aumento en recaudación.....	163
3. Impacto en sectores de la economía .....	163
3.1. Mercado laboral.....	163
3.2. Isapres y seguros complementarios de salud .....	163
3.3. Precios de los servicios de salud.....	164
4. Regresividad .....	164
5. Diminución de la desigualdad.....	166
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>167</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>172</b>

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Variación anual de cotizantes en sistema de salud, los 8 años anteriores a la eliminación de la cotización adicional y los 8 posteriores. Elaboración propia a partir de datos Superintendencia de Salud. ....	45
Ilustración 2: Cotizantes y cargas en el sistema de salud privado, 8 años anteriores a eliminación de beneficio y 8 posteriores. Elaboración propia a partir de datos Superintendencia de Salud. ....	46
Ilustración 3: N° de Isapres operativas a diciembre de cada año, desde inicios del sistema a la fecha. Elaboración propia a partir de datos Superintendencia de Salud. ....	47
Ilustración 4: Límites máximos del beneficio de la Ley N° 18.566 .....	48
Ilustración 5: Cuadro comparativo entre los beneficios del art. 42 bis, art. 55 bis y art. 55 ter de la L.I.R. ....	56
Ilustración 6: Rebaja máxima anual en caso de A.P.V. en caso que el contribuyente se haya acogido al descuento mensual.....	63
Ilustración 7: Cantidad máxima a reducir por concepto de A.P.V. respecto de trabajadores independientes. ....	64
Ilustración 8: Ingreso por concepto de impuesto único al retiro de ahorros previsionales voluntarios (en miles de millones). Fuente: Series de Ingresos Tributarios Consolidados Anuales presentados por la Dirección de Estadísticas y Estudios del S.I.I.....	68
Ilustración 9: Fórmula determinación I.U. del art. 42 bis.....	69
Ilustración 10: Fórmula para determinar el I.U. establecido en el art. 42 bis cuando retiro sea efectuado por pensionados o personas que cumplan requisitos para pensionar.....	70
Ilustración 11: Gasto tributario partida "total diferimientos impuestos personas" v/s "tratamiento especial ahorro previsional voluntario". Cifras en millones de pesos. Fuente:	

Gasto Tributario 2015 a 2017, Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII.....	72
Ilustración 12: Gasto tributario tratamiento especial ahorro previsional voluntario v/s recaudación I.U. Art. 42 bis. Cifras en millones de pesos: Fuente: Gasto Tributario 2015 a 2017, Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII .....	73
Ilustración 13: Determinación del descuento por concepto de intereses de vivienda respecto de rentas brutas superiores a 90 U.T.A. e inferiores a 150 U.T.A. ....	79
Ilustración 14: Límite descuento por concepto de intereses provenientes de créditos hipotecarios. Elaboración propia.....	80
Ilustración 15: Gasto tributario total por deducciones a base imponible de impuesto personal, v/s deducción por interés de créditos hipotecarios. Cifras en millones de pesos. Fuente: Gasto Tributario 2015 a 2017, Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII.....	83
Ilustración 16: Monto del crédito por gastos en educación en atención a suma rentas anuales padres (ambos en U.F.). Fuente: Elaboración propia.....	95
Ilustración 17: Gasto tributario total por créditos al impuesto de las personas v/s crédito por gasto en educación. Cifras en millones de pesos. Fuente: Gasto Tributario 2015 a 2017, Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII.....	98
Ilustración 18: Cuadro comparativo entre los beneficios por gasto de salud en Estados Unidos, Canadá, Ecuador y Colombia. ....	103
Ilustración 19: Gastos personales descontables en Ecuador y relación con la fracción básica desgravada.....	118
Ilustración 20: Relación renta máxima no gravada v/s ingreso mínimo, en dólares norteamericanos. Elaboración propia.....	135
Ilustración 21: Fuente: Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos, Marcela Peticara, C.E.P.A.L., Serie Políticas Sociales N° 141, 30. ....	158
Ilustración 22: Comparativo gasto tributario beneficios en educación, intereses hipotecarios y ahorro previsional voluntario. Cifras en millones de pesos. Fuente: Gasto Tributario 2015 a 2017, Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII. ....	162

## INTRODUCCIÓN

Pedro y Fresia reciben las mismas remuneraciones. Pese a desarrollar trabajos distintos, ambos tienen un vínculo laboral que les permite generar ingresos que los ubican dentro de aquel difuso concepto que es en nuestro país la “clase media”. Una diferencia fundamental, sin embargo, existe entre los dos. Mientras Pedro vive todavía con sus padres, sin aportar en el pago de los gastos del hogar ni sustentando deudas de educación (y en consecuencia, destinando todo su sueldo en actividades y consumo de bienes y servicios de menor relevancia), Fresia en cambio debe mantener un hogar, aportar económicamente en la educación de sus hijos y pagar el diferencial de las prestaciones médicas que ella y su grupo familiar reciben, en atención al hecho que por ser mujer, su plan de salud privada probablemente sea más caro y con menos coberturas.

Un sistema tributario que mire con indiferencia los antecedentes personales y la destinación de los ingresos que generan sus contribuyentes, gravando de igual manera las rentas (sea mediante la misma determinación de la base imponible, la misma tasa de impuesto o el mismo impuesto apagar por la inexistencia de créditos), es sin dudas un sistema injusto. Aun cuando tengan el mismo sueldo, Pedro y Fresia no pueden, en definitiva, pagar el mismo impuesto a la renta, pues mientras el primero tiene total disponibilidad de los fondos que recibe (pudiendo destinarlo a las actividades y bienes que quiera), la segunda destina gran parte de sus remuneraciones a las satisfacciones básicas

de su familia, como son el pago por una vivienda, vestimenta, educación y salud. De hacerlo, nuestro sistema carecería de total legitimidad.

El dilema anterior ha sido abordado por distintas jurisdicciones, mediante la incorporación de ciertos alivios tributarios que operan en distintos niveles de la determinación del hecho gravado. Mediante descuentos en la base imponible, ingresos o tramos exentos, o créditos contra el impuesto a pagar, por nombrar algunas, los sistemas tributarios incorporan un elemento personal que busca racionalizar el sistema y gravar, en definitiva, sólo aquella parte de la renta que refleja capacidad de disposición, eliminando de la ecuación entonces aquella parte que se destina a la satisfacción de ciertos mínimos. En Chile, por ejemplo, como medidas complementarias a grandes reformas de índole previsional, educacional o tributario, se han incorporado ciertos alivios por concepto de ahorro previsional voluntario, créditos por gastos presuntos en educación y pago de intereses por concepto de créditos hipotecarios destinados a la adquisición de vivienda, que han alivianado la carga tributaria de los contribuyentes chilenos en miras de respetar el derecho a una pensión digna, a la educación y a la vivienda respectivamente. Estos beneficios demuestran, por cierto, que el sistema tributario no es uno dedicado exclusivamente a la recolección de recursos, sino también uno que, mediante la renuncia a recaudar respecto de determinadas materias, se transforma en una herramienta de creación de políticas públicas de manera directa.

No obstante lo anterior, hay un derecho social en Chile que no ha encontrado consagración en nuestro sistema tributario a través de un alivio a día de hoy. Hablamos del derecho a la salud. Si bien existió entre los años 1986 y 1999 un incentivo tributario a que el empleador aportara un 2% adicional a la cotización de salud del trabajador en el caso que éste quisiera ingresar al sector privado (profundizando el sistema de Isapres instalado durante el régimen militar), descontando dicho aporte luego de la determinación de su base imponible del derecho a la renta, lo cierto es que tampoco dicho beneficio puede considerarse (en perspectiva) como un beneficio consagrado en respeto del derecho a la salud de las personas, sino como una política pública de incentivo al traslado del sector público al privado. Los hechos demostraron que la medida no trajo consigo sino aumentos de los costos de los planes de salud (apropiándose el sector privado de cierta manera del 2% que en definitiva soportaba el estado), siendo una herramienta que incentivaba la contratación de planes de seguro privado, independiente que ello resulte o no en un tratamiento o beneficio de salud del trabajador.

En virtud de lo anterior, este trabajo se preguntará primero sobre la necesidad o no de otorgar un beneficio tributario por gastos de salud, y en la afirmativa, qué condiciones debe cumplir dicho alivio de acuerdo a la historia tributaria del país, la forma en que se articula nuestro sistema impositivo en materias de renta y las soluciones que se han encontrado en derecho comparado para proteger el derecho a la salud, terminando en una propuesta que sea armónica con aquellas ya consagradas en la Ley sobre Impuesto a la Renta, D.L. N° 824 (en adelante “L.I.R.”).

De esta manera, el trabajo se divide en dos grandes partes, de dos capítulos cada una. La primera parte establece el marco conceptual y normativo de la investigación. En el primer capítulo, dedicado al marco teórico, se discute primero sobre el rol que puede y debe cumplir un sistema de impuestos, en específico a través de beneficios o alivios, como herramienta de políticas públicas. Esto se traduce en un gasto tributario, que corresponde a aquella parte que el estado deja de recaudar con el objetivo de promover ciertas políticas públicas, sea a través de exenciones o deducciones tributarias, créditos contra impuestos, tasas diferenciales, diferimientos y amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos. Acto seguido, el capítulo buscará convencer al lector por qué debe establecerse un beneficio tributario orientado al área de salud, y en específico, al gasto de bolsillo en salud, otorgando una definición de éste de acuerdo a la situación tributaria chilena (esto es, eliminando el aporte del 7% de salud que realiza el trabajador por no formar éste parte de la base imponible del impuesto personal por medio de descuentos), en atención a la especial incidencia que tiene este último en el presupuesto familiar de los chilenos. Termina el primer capítulo, exponiendo la experiencia de la Ley N° 18.566, el único beneficio que con este contenido ha estado consagrado en la nuestro sistema tributario (fuera de la L.I.R.), analizando en perspectiva, los puntos altos y bajos de esta medida.

El segundo capítulo expondrá distintos beneficios tributarios actualmente vigentes en la L.I.R. respecto a distintos derechos sociales, con el objeto de tomarlos como punto de inspiración o partida para realizar nuestra propuesta. Hablamos del beneficio tributario al ahorro previsional voluntario (art. 42 bis de la L.I.R.), el descuento por intereses pagados en créditos hipotecarios destinados a la adquisición de una vivienda (art. 55 bis) y el más reciente crédito contra el impuesto personal por gastos presuntos en educación (art. 55 ter). Analizando el origen de cada uno de estos beneficios, su regulación (beneficiarios, límites,

forma en que opera respecto del hecho gravado, etc.) y su aplicación práctica luego del paso de los años, realizaremos un análisis crítico, rescatando lo mejor de uno y otro, logrando de esta manera que el beneficio que se expondrá en la parte final de este trabajo respete cierta armonía con los demás beneficios tributarios que la L.I.R. actualmente contempla.

La segunda parte del trabajo centra su foco en el beneficio tributario de salud de manera específica. Nuevamente, se divide en dos capítulos. El primero de ellos hace un barrido de la experiencia a nivel comparado de distintas regulaciones que hoy en día incorporan un beneficio tributario al gasto de bolsillo en salud, nuevamente con el objeto de utilizarlas de inspiración para realizar nuestra propuesta. Para estos efectos hemos seleccionado los casos de Estados Unidos, Canadá, Ecuador y Colombia, produciéndose interesantes diferencias entre ellas, en específico por la existencia de gastos mínimo no beneficiables y también de máximos acreditables, distintas formas de operar frente al hecho gravado, oportunidad en que opera el beneficio, el período de tiempo que considera, etc. Las anteriores características se estudiarán en específico respecto de su potencial aplicación al sistema tributario chileno.

Finalmente, el cuarto capítulo y final de esta investigación incorpora la propuesta de beneficio tributario al gasto de bolsillo en salud. Luego de una breve exposición de los principios bajo los cuales se construye, expone la forma en que he decidido que opere frente al hecho gravado, señalando luego las características específicas para su aplicación (beneficiarios, gastos imputables, límites, etc.). Lo anterior, dentro del contexto del sistema de renta actual vigente en nuestro país, esto es, sin alterar las bases sobre las cuáles funciona, aun cuando presentaremos ciertas objeciones al respecto. Finalmente, se expondrán breves consideraciones económicas respecto de la medida, en específico su impacto en ciertas áreas de la economía y su financiamiento (vía gasto tributario), las que se esperan profundizar en un futuro.

El objetivo final de este trabajo es generar el convencimiento en el lector de incorporar otro alivio tributario en la determinación de los impuestos personales, esta vez consagrado en beneficio del derecho a la salud, con el objeto que la propuesta acá incluida forme parte de la L.I.R. en el mediano plazo.

## **PARTE I**

### **MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO**

## CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO

Como toda investigación, este proyecto inicia con un marco teórico donde se exponen las bases sobre las cuales se sustentará luego jurídica y socialmente la propuesta. La primera de ellas es una breve exposición de la desigualdad latente en Chile, y cómo los impuestos bien articulados son, junto a las políticas públicas de cobertura general, las herramientas sustanciales para enfrentar dicha desigualdad, proponiendo una forma de entender el impuesto a la renta y las consecuencias que tiene ello (*infra* § 1.). A continuación, se aportan argumentos sobre la necesidad de otorgar un beneficio en salud, mostrando la relación directa entre incentivos a la salud (directos o indirectos) e impuestos (*infra* § 2.), para luego centrar en específico el foco en el gasto de bolsillo de salud como situación especialmente difícil en nuestra sociedad debido a la forma en que afecta el presupuesto de las familias (*infra* § 3.). Finalmente, se analiza el beneficio tributario que existió en Chile en virtud de la Ley N° 18.566, el cual incentivaba la contratación de planes de salud privado con las Isapres instaladas a inicio de los años ochenta(*infra* § 4.).

### **§ 1. LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS COMO FORMA DE ACTUAR DEL ESTADO Y SUS CONSECUENCIAS**

## 1. Desigualdad en Chile

Recurrentemente se escucha que Chile es uno de los países más desiguales del mundo. Podríamos decir, sin temor a equivocarnos, que la desigualdad ha pasado a formar parte de un elemento característico de nuestra sociedad, y como tal, el objetivo claro a combatir por parte de la mayoría de las políticas públicas.

Si bien el Índice de Gini ha mostrado pequeños pero continuos avances desde el retorno de la democracia, pasando de 52,1 el año 1990 a 47,6 el año 2015, las cifras siguen siendo alarmantes. De acuerdo a estudios recientes Chile el país más desigual de la O.C.D.E. (cuyo promedio es de 35 puntos), produciéndose la disminución de los índices, además, a una menor escala que nuestros comparativos latinoamericanos (Perú, México, Brasil, Argentina)<sup>1</sup>. Adicionalmente, si consideramos que el Índice de Gini es un parámetro para medir sólo la desigualdad desde el punto de vista del ingreso, comparando los ingresos que recibe el 10% más rico con los del 10% más pobre, el resultado no es positivo si entendemos la desigualdad como un hecho complejo que trasciende la simple entrada de recursos en el presupuesto de los hogares. Un interesantísimo estudio reciente del P.N.U.D.<sup>2</sup> contrasta precisamente el dato duro que aporta el Índice Gini tanto con la percepción ciudadana, pero especialmente con indicadores respecto de otros elementos de la vida social, como la salud, educación o residencia, entre muchos otros. La conclusión, en dicho trabajo parece ser precisamente la contraria: la desigualdad en Chile, entendida como fenómeno global y no restringida exclusivamente a los ingresos, sigue creciendo.

## 2. Sistema tributario como herramienta para políticas públicas frente a la desigualdad

Lo que vuelve todavía más impresionante el Índice de Gini de nuestro país, es que el indicador de Gini de 47,6 ¡es posterior a la aplicación de transferencias del Estado e

---

<sup>1</sup> O.C.D.E. *In it together. Why Less Inequality Benefits All*, 2005. Recurso electrónico disponible en <https://www.oecd.org/chile/OECD2015-In-It-Together-Highlights-Chile.pdf>.

<sup>2</sup> P.N.U.D., *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, 2016.

impuestos a la renta a los ingresos! Para el mismo año, el coeficiente de Gini antes de transferencias e impuestos era de 52,6, disminuyendo sólo 5 puntos luego de estos ajustes. Esto quiere decir que Estado de Chile no está teniendo hoy la capacidad de disminuir la desigualdad a través de su sistema tributario.

## **2.1. ¿Tienen un rol que jugar los impuestos?**

Ahora bien, es justo preguntarse si el sistema tributario debe o no cumplir un rol en la disminución de la desigualdad, y la respuesta es positiva. La desigualdad debe ser enfrentada con acción del Estado, y en ello, la tributación puede jugar un rol fundamental en entender y enfrentar las desigualdades, permitiendo obtener los recursos necesarios para enfrentar las diferencias extremas de ingreso. En tal sentido, Jorge Atria ha destacado el rol fundamental que puede cumplir el sistema tributario y la política fiscal para reducir las diferencias de ingreso, inhibiendo el surgimiento de desigualdades injustas y debilitando la producción de distintas categorías que sostienen y refuerzan desigualdades persistentes<sup>3</sup>.

## **2.2. La correcta forma de actuar de los impuestos**

Si consideramos las recomendaciones del P.N.U.D. en este sentido, estas políticas redistributivas deben articularse en base al establecimiento de impuestos a la renta progresivos de gran cobertura y con transferencias que benefician al conjunto de la población o gran parte de ellas. Un esquema construido en tal sentido tiene mayor potencia redistributiva y un carácter integrador. Chile parece estar en el total opuesto a estas directrices, dado que el impuesto a la renta tiene un lugar secundario frente al I.V.A., en especial el impuesto personal que es pagado por número menor de contribuyentes, y las transferencias tienden a ser de bajo monto y se focalizan demasiado en los estratos más desfavorecidos<sup>4</sup>.

Lo anterior llevado a números es alarmante. De acuerdo a cifras entregadas por el S.I.I., la recaudación para el año comercial 2015, considerando ingresos tributarios y no

---

<sup>3</sup> ATRIA, Jorge. *Tributación y desigualdad en Chile: características y perspectivas*, en *Tributación en Sociedad, Impuestos y redistribución en el Chile del siglo XXI*, Uqbar Editores, 2014, 116.

<sup>4</sup> P.N.U.D. *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, 38.

tributarios, respondió en un 48,53% a I.V.A. y un 39,5% por renta, distribuyéndose el resto de los ingresos en impuestos e ingresos no tributarios menores<sup>5</sup>. Considerando que el I.V.A., desde el punto de vista del ingreso, es un impuesto regresivo, afectando de mayor medida a aquellos hogares de ingresos bajos que deben destinarlos en su totalidad al consumo, Chile no puede pretender que su sistema tributario enfrente la desigualdad sin antes rearticularlo de raíz hacía una matriz centrada en la renta, incorporando con ello recomendaciones de organismos internacionales y de distintos académicos. Por su parte, la focalización, como política pública, es la antípoda de las transferencias generales. Raczynski entiende por ellas “políticas que proponen beneficiar únicamente a sectores poblaciones que se hallan por debajo de cierto umbral de pobreza o riesgo social”<sup>6</sup>, mecanismo de actuación por antonomasia del Estado chileno desde mediados de los setentas a la fecha. Ello demuestra que en cuanto recaudación y gasto social, Chile va por el mal camino. Como advierte Atria la política fiscal no puede disgregarse de la recaudación, y deben incorporarse ambas formas de actuar si se quiere enfrentar la desigualdad. Así, la progresividad del gasto debiese estar en el mismo plano de conversación que la regresividad de la estructura tributaria<sup>7</sup>.

### **2.3. Qué hacer con el impuesto a la renta. La posibilidad de utilizar franquicias tributarias**

Sabido es, entonces, que uno de los dos caminos que debe transitar Chile es el de reformar su sistema tributario, dotándolo a él de un potencial más redistributivo. La pregunta de fondo, es qué tan lejos estamos de reformar nuestro sistema tributario para otorgarle a él mayor justicia y con ello, enfrentar la desigualdad. Desde mi punto de vista, esta pregunta se responde de dos formas. Si lo que queremos es cambiar el principal impuesto recolector de recursos, entonces la respuesta es que estamos muy lejos, tanto fáctica como políticamente. La reciente reforma tributaria aprobada bajo el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet precisamente buscaba aumentar la cobertura de recaudación del impuesto a la renta, eliminando o reduciendo considerablemente los escenarios donde el impuesto personal final

---

<sup>5</sup> Así, del total de ingresos tributarios y no tributarios del Estado por \$28.998.167, \$11.470.112 fueron por impuesto a la renta y \$14.071.933 por I.V.A. (cifras en millones de pesos). Ver Ingresos Tributarios Anuales, 2009-2015, S.I.I.

<sup>6</sup> RACZYNSKI, Dagmar. *Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena, en Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, C.I.E.P.L.A.N., 1995. 218.

<sup>7</sup> ATRIA, Jorge. *Tributación y desigualdad en Chile: características y perspectivas*, 126.

se aplicase sobre base percibida, o de hacerlo, aplicarse con una “sanción” a la hora de integrarse con el impuesto corporativo (bajo concepto de restitución de crédito por I.D.P.C.). La reacción del mercado a esta propuesta no ha sido favorable, llegando incluso a cuestionarse el potencial recaudatorio de la reforma al enfrentarse a la cultura recaudatoria implantada desde 1974. Ya dijimos además en la introducción, que este trabajo no pretende ser una propuesta de reforma estructural a nuestro sistema a la renta.

Pero hay otro camino que consiste en realizar ajustes menores al impuesto a la renta, dotándolos de un contenido que podíamos llamar personal. Los gobiernos pueden, en vez de entregar beneficios o transferencias directas a sus ciudadanos, utilizar los sistemas tributarios para promover ciertas políticas públicas. En este sentido, la política pública ya no se lleva a cabo –al menos exclusivamente- mediante subsidios o transferencias asignadas determinadas con anterioridad mediante la ley de presupuestos y previa recaudación de impuestos, sino como una renuncia a la recaudación potencial del Estado, permitiendo a los particulares disponer de una mayor cantidad de recursos. Realizar un ajuste al impuesto a la renta otorgando un nuevo beneficio de contenido social está a la vuelta de la mano, y si bien no soluciona el problema central de nuestra forma de recaudación, al menos lo enfrenta de manera directa, estableciendo una respuesta a la pregunta sobre cómo y de quién recaudar.

Debemos tener claro, en todo caso, que el otorgamiento de estas franquicias no es neutro ni es mirado con buenos ojos desde todos los sectores de la academia, tanto jurídica como económica. Desde un punto de vista objetivo, la reducción de las obligaciones tributarias de los contribuyentes como política pública se traduce en un gasto tributario, que explicaremos a la brevedad y que es imposible de negar. El Estado deja de recaudar, y conviene preguntarse si es conveniente o justo hacerlo en la materia que debe o se propone regular. Pero si nos centramos en la teoría de los impuestos, las franquicias o tratamientos tributarios preferentes deben ser siempre mirados con resquemor. Como regla general, un sistema tributario debe ser simple, por ello la recomendación será siempre evitar la creación de nuevas franquicias y regímenes especiales que complejicen el sistema, evaluando constantemente los ya existentes. Con todo, dicha oposición o crítica puede ser fácilmente desvirtuada en Chile, en especial considerando el bajo porcentaje de contribuyentes personas naturales que pagan impuestos en nuestro país (aproximadamente 16%, encontrándose el resto bajo el tramo gravable). Dicho de otra manera, si bien se debe discutir si un beneficio tributario de esta naturaleza puede complejizar la declaración de renta

de un individuo, lo cierto es que no debemos olvidar que de hacerlo, lo haría respecto de un porcentaje mínimo de contribuyente. Lo anterior, sumado a una propuesta de fácil percepción en cuanto a su contenido y posterior aplicación (considerando ciertas ventajas comparativas del “mercado” de la salud en nuestro país), hacen que sin temor digamos que no se incorporará por este medio una franquicia tributaria de complejidad. En pocas palabras, el beneficio puede operar casi de forma automática, y para un determinado grupo de contribuyentes, como se expondrá al momento de definir los elementos del beneficio (*infra* § 14.).

No obstante, una discusión que no puede darse en este trabajo es la de la idoneidad de la medida. El mecanismo del Estado de actuar mediante herramientas tributarias crediticias o que disminuyen la base imponible, en vez de la transmisión directa de beneficios, ha sido objeto de críticas a propósito de otro beneficio social otorgado en nuestra L.I.R., relativo a los desembolsos en educación, en el sentido que debiese privilegiarse la intervención directa<sup>8</sup> (*infra* § 7.). Lamentablemente, una justificación en el sentido de impacto, tanto social como económico de la medida, privilegiándola por sobre la transmisión directa, es algo que escapa las pretensiones de este trabajo. En su momento, sin dudas, habrá que -como se dice coloquialmente- ponerle números a la propuesta. Este trabajo, sin embargo, sólo busca dejar sentadas las bases sobre las cuales el beneficio tributario debe configurarse.

### **3. Distinción gasto / consumo**

Existe además, otra discusión que es importante abordar desde la teoría de los impuestos, distinta a la ya planteada. No hablamos ya de la forma en que se determina la base en que se determina la base imponible o el impuesto en definitiva a pagar, sino en la determinación misma del hecho gravado. Existe una diferencia intrínseca entre los gastos que reflejan consumo (o renta destinada a consumo), de aquellos gastos que reflejan satisfacción de necesidades sociales (o renta destinada al pago de necesidades básicas). Un diseño tributario que consideremos “justo”, necesariamente debe enfrentar esta distinción, de forma tal que quienes soporten mayor cantidad de impuestos sean efectivamente quienes

---

<sup>8</sup> En ese sentido, ver intervención senadora Ximena Rincón, Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión de Hacienda Senado, 447.

tengan mayor capacidad contributiva. De hecho, y como bien advierte Ramírez Cardona, todo aquello que constituya satisfacción de necesidades individuales básicas del contribuyente no constituye capacidad contributiva para satisfacer necesidades colectivas asumidas como públicas esenciales<sup>9</sup>.

Con ello, lo que se cuestiona es la articulación misma del hecho gravado “renta” en los impuestos personales. Como bien sabemos, el art. 2 N° 1 de la L.I.R., en su redacción vigente, entiende renta “todos los beneficios, utilidades e incrementos de patrimonio que se perciban, devenguen o atribuyan, cualquiera que sea su naturaleza, origen o denominación. De la mano con lo anterior, el art. 42 señala que se aplicará, calculará y cobrará el I.U.S.C. sobre las siguientes rentas, señalando en su N° 1, los sueldos, sobresueldos, salarios, premios, dietas, gratificaciones, participaciones y cualesquiera otras asimilaciones y asignaciones que aumenten la remuneración pagada por servicios personales, montepíos y pensiones, exceptuadas las imposiciones obligatorias que se destinen a la formación de fondos de previsión y retiro, y las cantidades percibidas por conceptos de gastos de representación. Ambas disposiciones, en sus distintas aplicaciones, demuestran la intención del legislador de considerar un concepto amplio de renta. Por el contrario, pareciera conveniente la aplicación de un impuesto, sobre todo a nivel personal, no sobre la renta misma (y sus posteriores ajustes), sino en consideración de la capacidad de pago del contribuyente, y dentro de ella, distinguir aquellos costos o necesidades por los cuales el contribuyente no puede o no debe ser responsable, como gastos en educación y salud, de aquellos que reflejan en cierta medida voluntariedad. Hablamos de una renta disponible, luego de satisfechas todas las necesidades sociales, pues no puede ser tratado igual quien obteniendo el mismo ingreso destina el 100% de sus fondos al consumo de bienes anuales, que quien con la misma cantidad sólo alcanza a satisfacer sus necesidades básicas. Sobre esta materia, Neumark advierte que en un modelo de impuesto al consumo, como el chileno, debe distinguirse qué bienes determinados destinados al consumo pueden considerar en buena lógica como expresión y medida de la capacidad fiscal de pago. Así, “está fuera de toda duda que (...) deben dejarse exentos en todo caso y circunstancias las necesidades vitales –como sería lógico *per definitionem*, por decirlo así-”<sup>10</sup>. Lo anterior, bajo un contexto

---

<sup>9</sup> RAMÍREZ CARDONA, Alejandro. *Derecho tributario*. Editorial Temis, Bogotá, 1990, 213.

<sup>10</sup> NEUMARK, Fritz. *Principios de la imposición*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994, 156.

de respeto al principio de la proporcionalidad o principio de imposición según la capacidad de pago personal e individual.

### 3.1. ¿Cómo recaudar?

La pregunta de fondo recién planteada es muy bien abordada por Francisco Saffie, quien a propósito de las formas que puede adoptar un impuesto a la renta, advierte que un modelo no se debe justificar (o evaluar) sólo por su capacidad para recaudar, sino también la forma en que recauda<sup>11</sup>. En otras palabras, carece de legitimidad un modelo que no distingue o no establece un modo justo de recaudar.

De hecho, esta no es una idea ajena a nuestra legislación tributaria. Por el contrario, es la esencia del modelo vigente hasta el año comercial pasado, también conocido coloquialmente como “sistema F.U.T.”, donde los propietarios o accionistas de las sociedades sólo pagan impuestos una vez que ellas sean retiradas de la sociedad, es decir, se destinen al consumo en vez de la reinversión, todo bajo un modelo integrado, donde el I.D.P.C. se imputaba a los impuestos finales. En ese sentido, el modelo de renta tenía como presupuesto de aplicación base el consumo de la renta generada a nivel empresarial (representado por el retiro no reinvertido), privilegiando la inversión de las rentas antes de su distribución. Cabe preguntarse entonces, ¿por qué no se estableció un beneficio equivalente en Chile respecto de las rentas personales? Si en un caso hablamos de reinversión de capital, perfectamente podría otorgarse un beneficio a la inversión en “capital humano” que puede hacer un contribuyente respecto de su educación o la de su familia, beneficio que fuera recién incorporado el año 2012. En base a esta dicotomía y otros argumentos, Saffie precisamente propone desintegrar el impuesto a la renta, de forma tal que las personas jurídicas como agentes de mercado paguen un impuesto y que éste no sea imputable (o no sea considerado un adelanto) contra el impuesto de sus propietarios o accionistas, entendiendo con ello los impuestos a través de una idea de justicia política, en desmedro de la economicista<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> SAFFIE, Francisco. *¡No cualquier impuesto a la renta! O sobre cómo discriminar entre distintas formas de un impuesto a la renta* en *Tributación en Sociedad, Impuestos y redistribución en el Chile del siglo XXI*, Uqbar Editores, Santiago, 2014, 167.

<sup>12</sup> SAFFIE, Francisco. *¡No cualquier impuesto a la renta! O sobre cómo discriminar entre distintas formas de un impuesto a la renta*, 176-178.

En atención a todo lo anterior, creemos que la incorporación de este beneficio promoverá la legitimidad del sistema tributario (respondiendo a una manera “justa” de recaudar), teniendo incluso una incidencia indirecta en la disminución de la evasión. De esta manera, al reconocérsele a la persona un ámbito donde tributará por aquella renta que le quedó disponible, y no por la generada, esa persona estará incentivada por declarar sus rentas de iniciativa propia, reflejando verdaderamente su base imponible.

### **3.2. ¿No cumple dicha función el mínimo exento?**

Desde la reforma tributaria del Presidente Lagos (Ley N° 19.753), el Estado chileno ha fijado como mínimo exento del I.U.S.C. o I.G.C., aquellas rentas que no superen las 13,5 U.T.A. Lo anterior convertido a peso, y llevado a nivel mensual -y suponiendo rentas parejas a lo largo del año-, significa que aquellas personas con rentas inferiores a \$634.122<sup>13</sup>. Es justo preguntarse entonces, si la parte exenta del I.U.S.C. e I.G.C. responde precisamente a una alternativa del legislador por no gravar aquellas rentas que permiten satisfacer el mínimo, o por el contrario, se articula en base a otros principios. Lo anterior es fundamental pues si el tramo exento no está pensado en mínimos, entonces se vuelve necesaria una deducción complementaria de gastos o descuentos contra el impuesto como la que acá se propone.

Distintos argumentos pueden darse contra la idea que el tramo exento se construye en base a exención de rentas que alcanzan a lo básico. La principal de ellas, a mi juicio, es que al establecer parámetros objetivos de exención (determinado monto de ingresos), no se puede asegurar la destinación de dichas rentas. Como señalamos con anterioridad, un sistema de rentas exentas no distingue entre quien ganando el mismo monto, destina sus rentas a consumos banales por tener sus necesidades aseguradas (vía principalmente, el apoyo que su círculo familiar puede otorgar en la satisfacción de las mismas), de quien destina sus rentas exclusivamente a vivienda, salud, educación y transporte. En otras palabras, un sistema de rentas exentas de parámetros objetivos no incorpora el siempre necesario elemento personal en atención a los impuestos personales. Adicionalmente, bajo el supuesto que un contribuyente destine su totalidad a la satisfacción de gastos que no

---

<sup>13</sup> Para estos efectos, se utilizó el valor de la U.T.M. a diciembre del año 2017, esto es, \$46.972.

reflejan consumo, nada permite asegurar que dicho umbral sea suficiente. En virtud de lo anterior, se hace fundamental incorporar ciertas franquicias al hecho gravado renta, donde exista el de derecho a un mínimo vital o social no gravable con el impuesto a la renta, pero modificando su forma de reconocimiento, incorporando un elemento personal, distinto del objetivo (rentas totales)<sup>14</sup>.

A lo largo de esta investigación, demostraremos además que en derecho comparado, en la mayoría de los casos, los sistemas tributarios que contemplan beneficios tributarios de contenido social, establecen también ciertos mínimos no gravables (ver cuadro comparativo introductorio de Capítulo III).

#### **4. Gasto Tributario**

Como se ha advertido, renunciar a la recaudación vía franquicias tributarias con el objeto de realizar mediante ello cierto gasto público, tiene una consecuencia económica. Ello se conoce como gasto tributario. La O.C.D.E. define el gasto tributario como una transferencia de recursos públicos que es llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias, con respecto a una norma o impuesto de referencia, en lugar de realizarlo mediante un gasto directo<sup>15</sup>. En doctrina, se entiende por él la “renuncia por parte del Estado a una parte o a toda la recaudación que le corresponde obtener de determinados contribuyentes o actividades, otorgando al sistema tributario un rol semejante al del gasto público, en este caso para promover ciertos objetivos de política económica, como el incentivo del ahorro, el estímulo del empleo o la protección de la industria nacional”. Por lo general se traduce en el otorgamiento de exenciones o deducciones tributarias, créditos contra impuestos, tasas diferenciales, diferimientos y amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos.

---

<sup>14</sup> Esta idea, a partir de RAMÍREZ CARDONA, Alejandro. *Derecho tributario*, 214.

<sup>15</sup> KRAAN, Dirk-Jan. *Off-budget and tax expenditures*. OCDE, Journal on Budgeting, Vol. 4/1, 2006, 130. Un buen análisis de este artículo en JORRATT, Michel. *Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas*. CIEPLAN, 2012. Recurso electrónico disponible en [http://www.cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/296/Paper\\_M\\_Jorratt.pdf](http://www.cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/296/Paper_M_Jorratt.pdf)

Es importante distinguir el gasto tributario de otros hechos que se le asimilan. Así, por ejemplo, en nuestro país, particular atención han generado los regímenes especiales como formas de gasto tributario, mediante la determinación de la base imponible o del pago del impuesto mediante fórmulas distintas a la de aplicación general<sup>16</sup>, no obstante, es discutible si los regímenes especiales cumplen con los requisitos establecidos para ser considerada gasto tributario, en especial aquel relativo a la transferencia de recursos públicos, siendo más bien una renuncia a la recolección de fondos con distinto objetivo. Del mismo modo, diferenciándose de la evasión, puede decirse que desde el punto de vista del sistema tributario, el gasto tributario consiste en una merma en la recaudación potencial, esta vez deliberada por el Estado, a diferencia de lo que sucede respecto de la evasión.

El gasto tributario ha tomado un rol importante en la política fiscal del país, siendo medido formalmente desde al año 2011. La Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios del S.I.I.<sup>17</sup>, emite los informes de gastos tributarios para cada ejercicio, lo que sería obligatorio en virtud del art. 19 de la C.P.R., que en su N° 22 señala que en la ley de presupuestos deberá consignar los beneficios fiscales que afecten los tributos del estado. Dicho informe considera los siguientes sectores u objetivos: Ahorro-inversión, educación, salud, inmobiliario, fomento a la M.i.P.Y.M.E., transporte, regional, seguros, exportadores, resto de sectores y no asignados. Acudiremos a él a propósito de analizar las distintas franquicias ya contempladas en nuestra legislación.

#### **4.1. Ventajas de la actuación vía gasto tributario**

La actuación mediante gasto tributario ha sido objeto de una serie de alabanzas, dentro de las cuales se encuentran<sup>18</sup>:

---

<sup>16</sup> JORRATT, Michel. *Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas*, 6.

<sup>17</sup> Ver [http://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/estudios/gasto\\_tributario\\_2015\\_2017.pdf](http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/gasto_tributario_2015_2017.pdf). En dicho documento se define gasto tributario como " monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene por objeto beneficiar, promover o fomentar determinadas actividades, sectores, ramas, regiones, o grupos de contribuyentes".

<sup>18</sup> KRAAN, Dirk-Jan. *Off-budget and tax expenditures*, 133; JORRATT, Michel. *Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas*, 6-10.

1. Evita transferencias innecesarias de recursos, reduciéndose en consecuencia los costos administrativos. Son franquicias tributarias de acceso simple, automático en muchos casos, y menos focalizadas.
2. Disminuye los incentivos a la evasión tributaria.
3. Se aprovecha el aparato estatal vigente, en específico, la experiencia de la autoridad tributaria y el perfil que ellos poseen de los contribuyentes. La utilización del sistema tributario además, genera que se aprovechen economías de escala.

#### **4.2. Problemas del gasto tributario**

La actuación del estado por medio de gasto tributario no está exenta de críticas. Algunas de ellas apuntan al hecho que son incontrolables, derivado de la circunstancia de estar establecidas por ley. Lo anterior significaría, además, una dificultad para la autoridad administrativa en cuanto a fiscalizar su eficiencia, dado que todo queda supeditado a un cambio legislativo<sup>19</sup>. Quizás la crítica más importante, es que pueden distorsionar decisiones de mercado<sup>20</sup>. Nos haremos cargo de esto al momento de justificar el contenido del beneficio propuesto, en específico respecto del sector de los seguros de salud y el empleo (*infra* § 15.).

Una crítica específica de la cual queremos hacernos cargo desde ya, es que el establecimiento de franquicias tributarias que signifiquen un gasto, significaría mayores costos de tiempo y dinero que los contribuyentes deben incurrir al complejizar la declaración tributaria. En ese sentido, la propuesta que se expondrá en este trabajo opera de forma automática, en virtud de la información que transfiera la institución previsional del contribuyente, motivo por el cual creemos que dicha crítica no se aplicaría (*infra* § 14.).

---

<sup>19</sup> KRAAN, Dirk-Jan. *Off-budget and tax expenditures*, 124.

<sup>20</sup> SURREY, Stanley. *Tax incentives as a device for implementing government policy: a comparison with direct government expenditures*. Harvard Law Review, Vol. 83, No. 4, 1970. Expuesto en JORRATT, Michel. *Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas*, 8.

## § 2. POR QUÉ EL ÁREA DE SALUD

### 1. Mandato constitucional

Se puede establecer desde ya un deber constitucional del Estado de incentivar medidas que beneficien la salud de sus ciudadanos. La C.P.R. en su art. 19 N° 9 asegura a todas las personas el derecho a la protección de la salud. En su inciso tercero, señala que al Estado le corresponderá asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud. En tal sentido, Ibarra Fuentes advierte que las “acciones de salud” a las que hace referencia la Constitución “ya no se limitan sólo a mejorar, sino también a prevenir, promover y recuperar la salud del individuo”<sup>21</sup>. La misma autora acude a Bulnes, quien sostiene que al “Estado le corresponde crear las condiciones que permiten que las personas accedan a las condiciones de salud mencionadas, a través de políticas públicas que tienden a proteger el libre e igualitario acceso a las acciones de salud, de manera que no existan discriminaciones, privilegios ni restricciones para acceder a éstas”<sup>22</sup>. La medida que se propone en este trabajo responde precisamente al cumplimiento de dicho mandato.

### 2. Deuda del Estado en gastos en salud

No cumpliendo el mandato establecido en la C.P.R., Chile además tiene una tremenda deuda en inversión en salud. El comentario anterior debe ser analizado en detalle, dado que si bien el gasto en salud total en Chile no es particularmente bajo si lo comparamos con los países O.C.D.E., sin embargo, éste está integrado en su mayoría por aportes de privados, como prueba de un sistema donde el Estado lo que busca es que el particular intente en primera medida satisfacer individualmente sus necesidades en el sector privado y luego acuda al sistema público.

---

<sup>21</sup> IBARRA FUENTES, Constanza. *Análisis sistemático de la ley N° 20.584 que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud*. Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 61, Santiago, 2015, p. 49.

<sup>22</sup> BULNES ALDUNATE, Luz. *El derecho a la protección de la salud en la Constitución de 1980* en Gaceta Jurídica, N° 295, Santiago, 2005, 17-18.

La deuda del Estado en salud pública, explica lógicamente la diferencia en calidad entre los establecimientos públicos y privados. La pregunta es si esto es algo que se puede tolerar. Traigo a colación un juicio de Jorge Atria, para quien la tributación ayuda a diferenciar desigualdades que pueden considerarse admisibles, de aquellas que no, las cuales deben ser enfrentadas. Lo anterior en un contexto de relación y pertenencia, en virtud del cual los ciudadanos reproducen un vínculo entre ellos mismos, y entre ellos y el Estado, asegurando pertenencia y representación<sup>23</sup>. Precisamente en virtud de lo anterior, se ha levantado propuestas relativas a eliminar el I.V.A. respecto de ciertos alimentos que integran la canasta básica o de los libros, y podría formularse respecto del gasto de salud. Existiendo diferencias tan abismales de calidad entre el sistema público o privado, lo mínimo que podría esperar un contribuyente del Estado, es que otorgue una tributación distinta (o exima de ella), a aquella parte del ingreso que se dedica a salud.

La pregunta es entonces, ¿cómo destinar más fondos a salud, en especial en un contexto donde se habla de arcas fiscales austeras y procesos de ajuste? Descontando la posibilidad de aportar nuevos recursos al sistema de salud, este trabajo propone una alternativa que consiste en dejar de recaudar. Ahora bien, si dicha menor recaudación no es complementada con un aumento de la inversión pública en salud en los presupuestos anuales, la medida no tendrá efectos sustanciales en los indicadores de salud del país. En tal sentido, Chile debe hacer esfuerzos por acercarse a invertir el 10% del PIB, aumentando también el aporte público, con respeto a las políticas fiscales del país.

### **3. Relación impuestos y salud**

El rol que la salud cumple en materia tributaria no es nuevo. Sin ir más lejos, el impuesto al tabaco, como impuesto específico por cada cigarrillo y un impuesto de 30% sobre el precio de venta al consumidor en base al paquete; y el impuesto a las bebidas alcohólicas, analcohólicas y productos similares, operando como un impuesto adicional sobre la misma base imponible que el I.V.A., son pruebas claras que los tributos pueden

---

<sup>23</sup> ATRIA, Jorge. *Tributación y desigualdad en Chile: características y perspectivas*, 119.

jugar un rol fundamental en la salud, buscando afectar la demanda de productos que tienen externalidades negativas, en este caso, a largo plazo. Este tipo de impuesto es conocido como “impuestos pigouviano”, y tendrían menores o ninguna pérdida de eficiencia de los mercados, dado que internalizan los costos de la externalidad mencionada.

En esos casos, sin embargo, los impuestos pigouvianos lo que buscan es desincentivar un consumo de determinados bienes cuyos efectos son adversos a la salud. El modelo que proponemos ahora, por el contrario, lo que busca es el incentivo al gasto o inversión en salud mediante incentivos en la determinación del impuesto personal final, el que iría a la baja. Esto significa una inversión en salud por parte del mismo contribuyente, algo que puede estimarse *ex ante* como meritorio, dado que a largo plazo pueden traducirse en un beneficio más o menos medible en el estado de salud de las personas.

Un impuesto con un rol preventivo en salud, independiente de una externalidad, no es algo nuevo en la discusión parlamentaria de nuestro país. Sin ir más lejos, durante la tramitación del beneficio a la vivienda, que ya estudiaremos, el diputado Rodrigo Álvarez señaló la necesidad de un establecer rebaja de gastos en salud y educación<sup>24</sup>. En la discusión en sala, el Diputado Dittborn, por su parte, apoyaba la idea de descontar de la base imponible los gastos en salud exagerados, sea por tener una familia muy grande o por enfermedades catastróficas<sup>25</sup>. Cuando el mismo proyecto pasó al Senado, en la Comisión de Hacienda el Senador Jovino Novoa lo planteó respecto de los gastos en salud de los jubilados<sup>26</sup>, y en Sala, fue planteado por el Senador Martínez<sup>27</sup>, Senador Urenda<sup>28</sup> y Senador Zaldivar<sup>29</sup>, con un apoyo transversal pero que no se vio materializado al ser el tema impositivo de iniciativa exclusiva del ejecutivo. Con todo, el Ministro de Hacienda de entonces, Nicolás Eyzaguirre, quiso dejar “para la historia de la ley”, constancia que

---

<sup>24</sup> Historia de la Ley N° 19.753, Primer Informe de Comisión Hacienda, 25. Con todo, vale advertir que el mismo Diputado abogaba para que el beneficio hipotecario no tuviera límites en cuanto ingresos, pues con ello se rompería el esquema de la L.I.R.

<sup>25</sup> Historia Ley N° 19.753, Discusión en Sala Cámara de Diputados, 51.

<sup>26</sup> Historia Ley N° 19.753, Primer Informe Comisión Hacienda del Senado, 110. Retirado luego en discusión en Sala en Senado, tanto en discusión general (131) como particular (139).

<sup>27</sup> Historia Ley N° 19.753, Discusión en Sala en Senado, 129.

<sup>28</sup> Historia Ley N° 19.753, Discusión en Sala en Senado, 136.

<sup>29</sup> Historia Ley N° 19.753, Discusión en Sala en Senado, 137.

continuarían estudiando situaciones como los gastos de salud y educación, “que nos parecen meritorias y en las cuales debe haber, indudablemente, un incentivo tributario”<sup>30</sup>. En específico, sobre la salud, el entonces Ministro advirtió que el 7% de cotización se descuenta de la base imponible, constituyendo ello por sí un incentivo al ahorro, sin ser el área más atrasada, lo que justificaba regular primero la situación de las viviendas. Con todo, a la fecha, la situación no ha sido solucionada ni el tema nuevamente discutido.

#### **4. Qué concepto de salud**

La relación entre impuestos y salud evidencia una perspectiva importante sobre el concepto que debemos otorgar a ésta última. Cuando entendemos el fin preventivo que puede cumplir una medida tributaria, se potencia a nuestro juicio la idea predominante sobre qué debe entenderse por salud hoy en día, siendo ella no ya la simple ausencia de enfermedades, sino también un estado completo de bienestar físico, mental y social<sup>31</sup>. El beneficio tributario sería un buen incentivo a que la gente asista al médico no sólo cuando esté enferma, sino también de manera preventiva. Asimismo, la extensión del beneficio a cierto tipo de gastos de naturaleza complementaria, como la inversión en artículos deportivos o contratación de servicios de gimnasio o de clases recreativas, permite entender el beneficio no otorgado ya a una idea antigua de salud (“ausencia de enfermedad”), sino a una idea de bienestar integral.

#### **5. Debate en la actualidad. Experiencia comparada**

Si bien en Chile han pasado años desde la última vez que un beneficio en este sentido se promoviera, esta materia fue parte fundamental de la reciente reforma tributaria ejecutada durante el gobierno de Donald Trump en Estados Unidos. Los Republicanos, sector político al que adhiere Trump, presentaron la mayor reforma al *Internal Revenue Code*

---

<sup>30</sup> Historia Ley N° 19.753, Discusión en Sala en Senado, 141.

<sup>31</sup> Definición otorgada por la O.M.S. desde su constitución en la Conferencia Internacional de la Salud celebrada en Nueva York el año 1946.

desde que éste entrara en vigencia en 1986, conocida como *Tax Cuts and Jobs Act*, firmada el 22 de diciembre de 2017.

En este sentido, uno de los ejes centrales de la propuesta en su origen consistía en la eliminación de deducciones aplicables contra los impuestos personales, con el objeto de simplificar el sistema, dentro de las cuales se encontraba la deducción por gastos en salud. Si bien no existe un cálculo de los mayores ingresos que esta medida en específico tendría a futuro, lo cierto es que de acuerdo a la propuesta republicana, por medio de la eliminación de ésta y otras exenciones, se podía, por un lado, lograr una mayor recaudación para el estado norteamericano por \$1.259 billones de U.S.D. y una reducción del gasto público por \$3,8 billones, sólo en el período 2017-2018.

Aunque analizaremos la regulación norteamericana sobre esta materia con mayor intensidad en el Capítulo III (*infra* § 8.), la ley vigente en Norteamérica permite al contribuyente realizar una deducción detallada de los gastos de bolsillo en salud en beneficio del propio contribuyente, su cónyuge o un dependiente, en la medida que ellas superen el 10% de sus ingresos netos totales ajustados. Si bien el texto original del *Tax Cuts and Jobs Act*, en su sección 1308, derogaba directamente este beneficio, para los años tributarios que comiencen con posterioridad al año 2017, el proyecto finalmente aprobado por el Congreso mantuvo vigente el beneficio (disminuyendo incluso por 2 años la incidencia del gasto de salud al 7,5%), privilegiando eliminar a partir del año 2025 un listado misceláneo de deducciones, dentro de las cuales se incluían las de mudanza, *home office*, ropa de trabajo, licencias y tarifas regulatorias, cuotas sindicales, entre otras.

El debate es especialmente interesante por lo siguiente:

1. Los Republicanos señalaron que solo una pequeña parte de los norteamericanos usan la excepción, lo que no deja de ser cierto. De acuerdo al *Internal Revenue Service* (I.R.S.), para el año 2015 sólo 8,8 millones de contribuyentes la reclamaron. Por ello, se apunta a otorgar beneficios que más norteamericanos puedan ejercer, como la deducción por hijos y deducciones estándar<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup>

A.A.R.P. *Medical Expense Tax Deduction: Key Characteristics by State*. Recurso electrónico disponible en <https://www.aarp.org/ppi/info-2017/medical-expense-tax-deduction-key-characteristics-by-state.html>.

2. Si bien son pocos los beneficiados, el total por el cual esas personas reclamaron la deducción es de \$86,9 billones de U.S.D. Esto quiere decir que en un promedio, la deducción se aplicó por US\$ 10.000 U.S.D. por contribuyente. Dos conclusiones pueden sacarse a propósito de esta observación. Primero, que la medida tiene un alto costo tributario para el estado, el cual se estima para los años 2016-2020, en un pago inferior de impuestos por \$56,6 billones de U.S.D. por parte de los beneficiarios. En segundo lugar, considerando lo alto de la deducción, es previsible estimar que este tipo de personas no podrían palear la pérdida del beneficio con los demás beneficios generales.
  
3. La reforma permite analizar críticamente el sistema norteamericano, en el sentido que la deducción planteaba un juego de todo o nada, operando sólo en caso que los gastos médicos sean superior al 10% de los ingresos brutos ajustados. De acuerdo a la *American Association of Retired Persons* (conocida por sus siglas A.A.R.P.), esto significa en la práctica que sólo 2/3 de los gastos son reembolsados para el año 2015. Veremos en detalle lo anterior al momento de analizar el beneficio norteamericano (*infra* § 8.2.3.).
  
4. Se ha cuestionado la focalización de la medida, dado que estudios demuestran que ¾ de las personas que ejercen la deducción son mayores de 50 años, no siendo aplicado a una parte importante de la población.

### § 3. GASTOS DE BOLSILLO EN SALUD

#### 1. Concepto general

Demostrado el grave problema en salud respecto del aporte de fondos públicos, ello se ha traducido en la práctica en el hecho que los particulares deben co-financiar gran parte de las prestaciones, siendo éste co-pago el mayor problema que deben enfrentar los contribuyentes. Esto es lo que se conoce a grandes rasgos como “gasto de bolsillo en salud”, que de manera bastante amplia, revisando su incidencia en distintos países de Latinoamérica, Marcela Peticara define como “aquellas erogaciones en ítems de salud (hospitalización, procedimientos ambulatorios, medicamentos) netas de cualquier reembolso efectuado por el sistema de salud o seguro al que se esté afiliado”<sup>33</sup>.

#### 2. Composición

Distintas posturas existen respecto de la forma en que se compone el gasto de bolsillo en salud. Así, algunas de ellas sostienen que dentro de él se debe considerar el pago que se realiza por concepto de cotización y los copagos por los servicios de salud, mientras que un concepto restrictivo abarca sólo este último componente. Lo anterior no deja de ser importante, toda vez que, si consideramos la cotización obligatoria de salud vigente dentro del concepto del gasto de bolsillo, entonces mensualmente todos los chilenos tendrían al menos un 7% de su sueldo destinado al gasto de bolsillo en salud, se traduzca esto o no en un servicio efectivo.

En el sector privado de salud, estudios han considerado dentro del gasto de bolsillos los (1) copagos asociados o no con topes máximos de bonificación, (2) deducibles y pagos directos a proveedores por prestaciones que no gozan de cobertura financiera en los planes de salud contratados por los individuos, y (3) el gasto por medicamentos e insumos

---

<sup>33</sup> PERTICARA, Marcela. *Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos*. Cuadernos Políticas Sociales N° 141, Santiago, 2008, 19.

necesarios para cumplir cabalmente con las prescripciones médicas<sup>34</sup>. En este sentido, me gustaría centrar el debate en algo que puede pasar desapercibido. El beneficio tributario que se construye en esta propuesta, tiene por objetivo que el paciente cuente con un incentivo externo que le permita cumplir el tratamiento médico recomendado por el profesional de manera cabal, así como los exámenes previos a la determinación de su enfermedad. Por ello, y en base a los estudios que se indicarán oportunamente, especial atención se pone en el gasto de bolsillo en remedios y exámenes.

### **3. Lógica económica del gasto de bolsillo en el sistema privado chileno**

Uno de los mayores problemas que presenta el gasto de bolsillo en Chile, es que al menos en el sistema privado, éste se ha desvirtuado en virtud de la institución del “copago”, lo que explicaría en parte su magnitud. De acuerdo a la postura tradicional, cuando existen contratos de seguro entre particulares, el copago debiese consistir en aquellos siniestros o escenarios de cobertura no establecidos o protegidos por el seguro. En Chile, en cambio, el copago está operando como fuente de co-financiamiento, afectando de manera considerable los precios a los cuales se ofrecen los seguros privados de salud, dado que lo que se discute en la mayoría de los casos no es qué siniestros están comprendidos en el seguro, sino qué porcentaje cubre la Isapre en el caso de ocurrencia de ellos. Ello explicaría, por ejemplo, continuos incrementos en los copagos por servicios ambulatorios y hospitalizaciones, que no son siniestros inesperados o que debiesen ser no cubiertos. Tal como un deducible en un siniestro de vehículos, el copago que se efectúa en el sector privado está operando como condicionante para el financiamiento de la prestación, y en virtud de ello, ha crecido afectando el presupuesto de los chilenos.

Este tema es muy importante, pues si continuamos entendiendo el copago (gasto de bolsillo) como herramienta de financiamiento, y no como siniestro no cubierto, una propuesta de beneficio tributario podría amenazar en el mediano plazo, la sostenibilidad de un sistema

---

<sup>34</sup> Documento de Trabajo. Gasto de Bolsillo en el Sistema de Isapres 2001-2004, Departamento de Estudios y Desarrollo, Superintendencia de Salud, 2005, 2. Recurso electrónico disponible en [http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/articles-3959\\_recurso\\_1.pdf](http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/articles-3959_recurso_1.pdf).

privado de seguros<sup>35</sup>, pues la decisión de obtener un plan privado de salud con un mayor monto de copago se vería alterada operando un beneficio tributario, disminuyendo la disposición a pagar. Los temas económicos serán abordados oportunamente al momento de realizar nuestra propuesta (*infra* § 15.)

#### **4. Gasto de bolsillo y desigualdad**

Un estudio de la C.E.P.A.L. ha demostrado que en Chile, el gasto de bolsillo de salud es especialmente regresivo, presentando una inequidad aguda en cuanto el 5% de los hogares con mayor gasto de bolsillo en salud tienen una razón gasto/capacidad de pago 200 veces más alta que los más favorecidos<sup>36</sup>.

Adicionalmente a lo anterior, la existencia de un alto gasto de bolsillo por parte del paciente es prueba irrefutable de la deficiente cobertura que tiene el sistema de salud nacional, o al menos, permite cuestionar su eficiencia. Si un ciudadano debe incurrir en altos gastos de bolsillo en salud, entonces el sistema de salud se caracteriza por no otorgar protección financiera.

La Organización Mundial de la Salud, en su reciente Asamblea Mundial del 28 de mayo de 2016 y en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, instó a los Estados Miembros a dar prioridad al fortalecimiento del sistema de salud, garantizado asimismo la protección financiera para todos contra el pago directo por el usuario de gastos de atención sanitaria, en particular los sectores pobres, vulnerables y marginados de la población<sup>37</sup>. Un estudio señala en específico, la ausencia de la reducción

---

<sup>35</sup> Documento de Trabajo. Gasto de Bolsillo en el Sistema de Isapres 2001-2004, Departamento de Estudios y Desarrollo, Superintendencia de Salud, 2005, 10. Recurso electrónico disponible en [http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/articles-3959\\_recurso\\_1.pdf](http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/articles-3959_recurso_1.pdf).

<sup>36</sup> PERTICARA, Marcela. *Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos.*, 33. Una recopilación de distintas muestras a nivel internacional en GONZÁLEZ R., Marino. *Gasto de bolsillo en salud en América Latina (1995-2013): Evolución e implicaciones de políticas*, 11.

<sup>37</sup> 69° Asamblea Mundial de la Salud, Res. WHA69.11, “La salud en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, del 28.95.2016.

del gasto de bolsillo, o peor aún, su aumento, son indicativos de un probable alejamiento de la posibilidad de alcanzar la Agenda 2030<sup>38</sup>.

Por ello, la reducción del gasto de bolsillo en salud debiese ser una propuesta directa de las autoridades, en el contexto de la erradicación de la pobreza. Un paliativo tributario a este tipo de gastos iría en ese camino, aun cuando estudios demuestran que el camino directo parece ser otro: a mayor presupuesto asignado a salud por el gobierno, disminuye el gasto de bolsillo, así como una disminución significativa del gasto del gobierno, se traduce en un aumento del gasto de bolsillo<sup>39</sup>.

Urge entonces solucionar este problema, diseñando mecanismos de protección frente a gastos de salud, lo que puede incluso disminuir el empobrecimiento de la población. Si bien Chile está bajo los índices latinoamericanos en esta materia, el 0,9% de los hogares chilenos se han empobrecido por concepto de gastos de bolsillos en salud de acuerdo a la C.E.P.A.L.<sup>40</sup>. Pero incluso prescindiendo de las cifras anteriores, no es menos cierto que aun cuando un hogar no se empobrezca por gastos de salud, su capacidad de pago se puede ver fuertemente afectada, lo que justifica una intervención del Estado en atención a la significancia del gasto o incidencia de él en el presupuesto, independiente de que la familia cruce o no el umbral de la pobreza como consecuencia de ello. Por ello, en doctrina se ha propuesto distinguir entre el gasto catastrófico y el gasto de empobrecimiento<sup>41</sup>, aplicándose en esta investigación ambos conceptos.

## 5. Concepto tributario para efectos de esta investigación

---

<sup>38</sup> GONZÁLEZ R., Marino. *Gasto de bolsillo en salud en América Latina (1995-2013): Evolución e implicaciones de políticas*, 21.

<sup>39</sup> GONZÁLEZ R., Marino. *Gasto de bolsillo en salud en América Latina (1995-2013): Evolución e implicaciones de políticas*, 18.

<sup>40</sup> PERTICARA, Marcela. *Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos*, 22.

<sup>41</sup> GONZÁLEZ R., Marino. *Gasto de bolsillo en salud en América Latina (1995-2013): Evolución e implicaciones de políticas*, 11.

Las definiciones expuestas en este capítulo no son definitivas. Por el contrario, la investigación propone un concepto que podríamos llamar “tributario” del gasto de bolsillo en salud, que considere las circunstancias particulares del sistema de seguridad social chileno y en especial su tratamiento tributario. Por eso, para efectos de este trabajo, un gasto de bolsillo de salud debe ser:

1. Final, es decir, ya deben haber operado todo tipo de reembolsos de los cuales es beneficiario el contribuyente. Esto pues debe significar o representar, siguiendo el criterio del S.I.I. respecto de otras materias, el valor efectivamente pagado por el contribuyente luego de la aplicación de su plan de salud, sea público o privado, lo que comúnmente se conoce como copago. El motivo de lo anterior viene íntimamente ligado al siguiente requisito.
2. No debe existir beneficio tributario alguno vinculado a ello. Por lo mismo, si bien la cotización del 7% en salud puede considerarse un gasto de bolsillo en sentido estricto, no se entiende incorporado en el concepto de “gasto de bolsillo” para los efectos de esta investigación, toda vez que dicho 7% de la remuneración del contribuyente está exenta de toda tributación (no forma parte de la base imponible del contribuyente). De esta manera, si bien tanto el pago del 7% de cotización como el copago o los pagos sin reembolso representan sacrificios económicos del contribuyente, sólo los últimos no tienen tratamiento tributario favorable.
3. Debe haberse realizado un pago efectivo por parte del contribuyente, esto es, debe significar un sacrificio económico. Este requisito puede parecer similar al primero, pero no lo es. Así como un contribuyente no puede considerar como gasto de bolsillo propio el copago realizado por un tercero, un contribuyente no puede descontar aquella parte de un tratamiento experimental que es cubierta directamente por el laboratorio, en cuanto dicha porción no le ha significado sacrificio económico alguno. De esta manera, el primer requisito determina el umbral hasta el cual un monto puede considerarse “gasto de bolsillo”, mientras este requisito determina el monto efectivamente reclamable.

## § 4. LA EXPERIENCIA DE CHILE: LEY N° 18.566

### 1. Antecedentes

Los 3 párrafos que forman parte de este capítulo inicial buscan, cada uno en su lógica, convencer al lector de la posibilidad que la renuncia a recaudar impuestos se utilice como herramienta de protección social, del por qué esa renuncia puede y debe darse en específico en materia de salud, y cómo el gasto de bolsillo debiese ser el principal foco de esta propuesta.

Bajo estos supuestos, creo oportuno señalar que el Estado de Chile habría abordado este debate con anterioridad en la mayoría de sus principios (o en todos si consideramos que la cotización de salud es un gasto de bolsillo), al menos de una forma teórica, otorgando un beneficio tributario consistente en la posibilidad que el empleador pudiese imputar contra ciertos impuestos, de la forma que pasará a expresarse, en aquellos casos en que estuviese dispuesto a realizar a su costo una cotización adicional por concepto de salud por un valor de un 2% de la remuneración imponible de sus trabajadores, a la Isapre en que ellos estén afiliados o se vayan a afiliar.

Digo que el debate se dio de forma teórica no por casualidad. El beneficio fue concedido en virtud de la Ley N° 18.566, publicada en el D.O. del 30 de octubre de 1986, esto es, con un Congreso clausurado, circunstancias particulares que se vuelven esenciales en el análisis. Ello, en cierta medida, podría justificar las críticas respecto de la forma en que se estructuró este beneficio (fomentar sólo el área privada de salud) en una ley que dentro de otras materias, incrementaba las remuneraciones y cotizaciones de los trabajadores para efectos de salud. Con todo, es quizás el antecedente o facsímil más razonable de un beneficio tributario en materia de salud otorgado por nuestra legislación.

Este beneficio pudo haberse expuesto en el Capítulo II de este trabajo, al abordar la forma en que el estado regula otros beneficios tributarios que buscan cooperar en la satisfacción de ciertas necesidades básicas del contribuyente que se encuentran vigentes. Sin embargo, existen una serie de elementos que nos obligan a estudiarlo en la actualidad. El primero y principal, es que es un beneficio específico en el área de salud que merece ser

analizado de forma independiente e inmediata, considerando además que responde de forma positiva las 3 preguntas que formulamos en los primeros párrafos de este Capítulo. En segundo lugar, es un beneficio derogado. Si bien el esquema tributario de los impuestos personales no ha tenido diferencias sustanciales desde 1986 a la fecha, no sería justo mirar o comparar beneficios otorgados a mediados de los 80's y con un régimen político distinto, de aquellos que han nacido en democracia y recientemente producto de distintas negociaciones políticas y necesidades sociales más urgentes de acuerdo a la agenda que determinan los movimientos sociales. Esto permite distinguir entre errores que se cometieron (y el tiempo lo ha confirmado), y los errores que se siguen cometiendo a la hora de otorgar beneficios tributarios en temas de derechos sociales.

## 2. Contexto

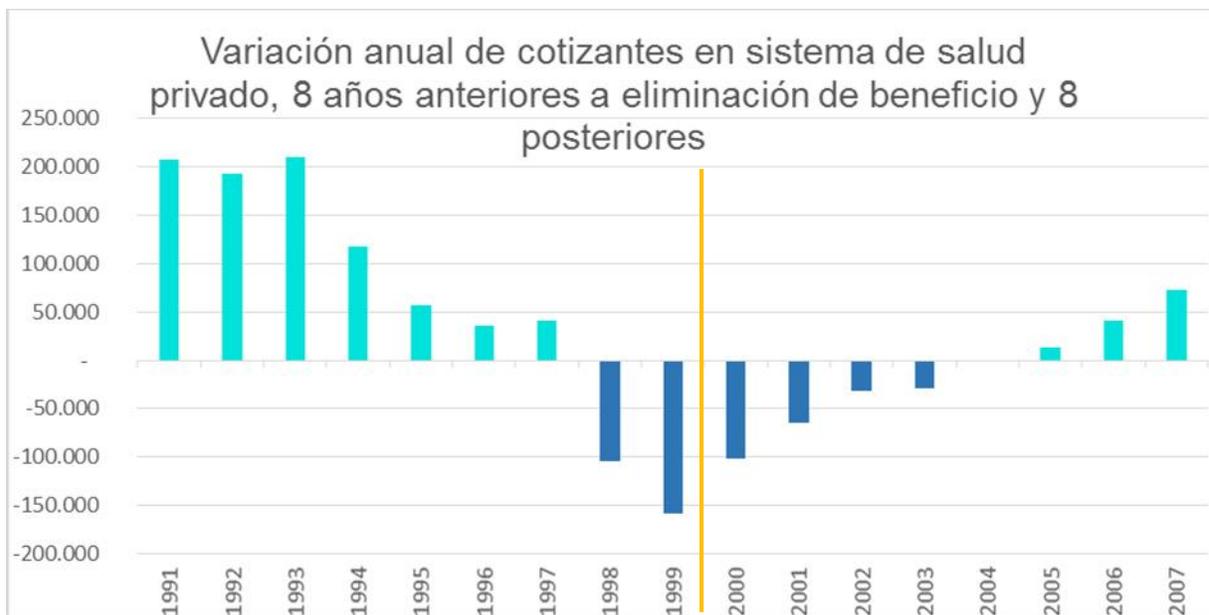
Si bien ya advertimos que el beneficio tributario concedido por la Ley N° 18.566 fue diseñado a puertas cerradas, no deja de ser interesante analizar el contexto de su propuesta, en específico, su relación inmediata con el sistema de seguros privados de salud creado en Chile durante el año 1981, también conocido como sistema de Isapres, una de las reformas estructurales de la dictadura militar junto con el sistema privado de pensiones o A.F.P., Cinco años después de su entrada en vigencia, este beneficio buscaba precisamente profundizar la entrada o aparición del sistema privado. Estudios en este sentido, advierten que el alto número de afiliados que pasó del sistema público al privado durante la vigencia del beneficio, esto es, desde el año 1986 al año 1999, podría explicarse por este concepto<sup>42</sup>. En el mismo sentido, se produce una fuga notable de afiliados al sistema público luego de su entrada en vigencia, lo que a juicio de la Asociación de Isapres se justifica exclusivamente en este hecho<sup>43</sup>, mientras que para las autoridades gubernamentales se debe principalmente a la crisis asiática de fines de los 90's y su influencia en la tasa de empleo, mejoramiento de F.O.N.A.S.A., y la incorporación inmediata de las coberturas A.U.G.E., cuando el sector

---

<sup>42</sup> GOYENECHEA, Matías; SINCLAIRE, Danae. *La privatización de la salud en Chile*, 36-37.

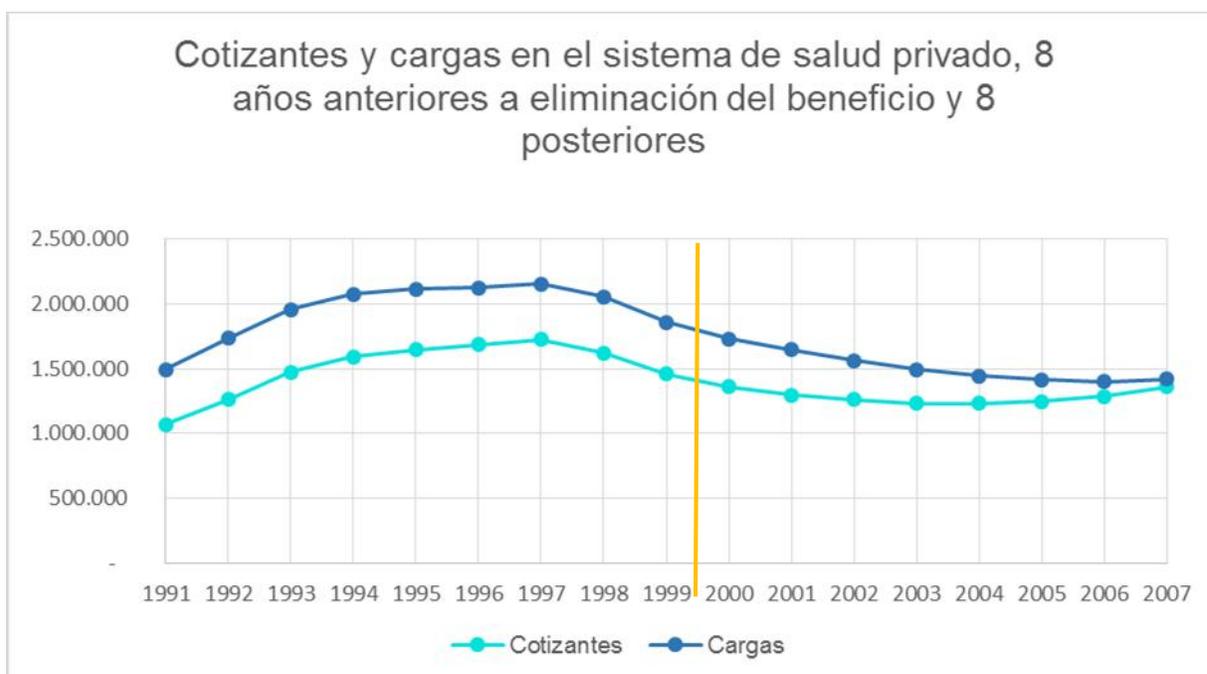
<sup>43</sup> A su juicio, cuando se puso fin al subsidio del 2% se aumentó la diferenciación de los subsistemas, pues casi 1.000.000 trabajadores de bajas rentas beneficiarios de Isapres debieron abandonarlas. Asociación de Isapres de Chile. *35 años de desarrollo del sistema privado de salud en Chile*, p. 11. Recurso electrónico disponible en [http://www.isapre.cl/PDF/35isapres\\_espanol.pdf](http://www.isapre.cl/PDF/35isapres_espanol.pdf).

privado reaccionó más lentamente<sup>44</sup>. Parece esa ser la respuesta correcta, toda vez que el descenso de afiliados y la fuga anual, comenzó antes de la del término de la vigencia de la Ley N° 18.566, como se expresa a continuación.



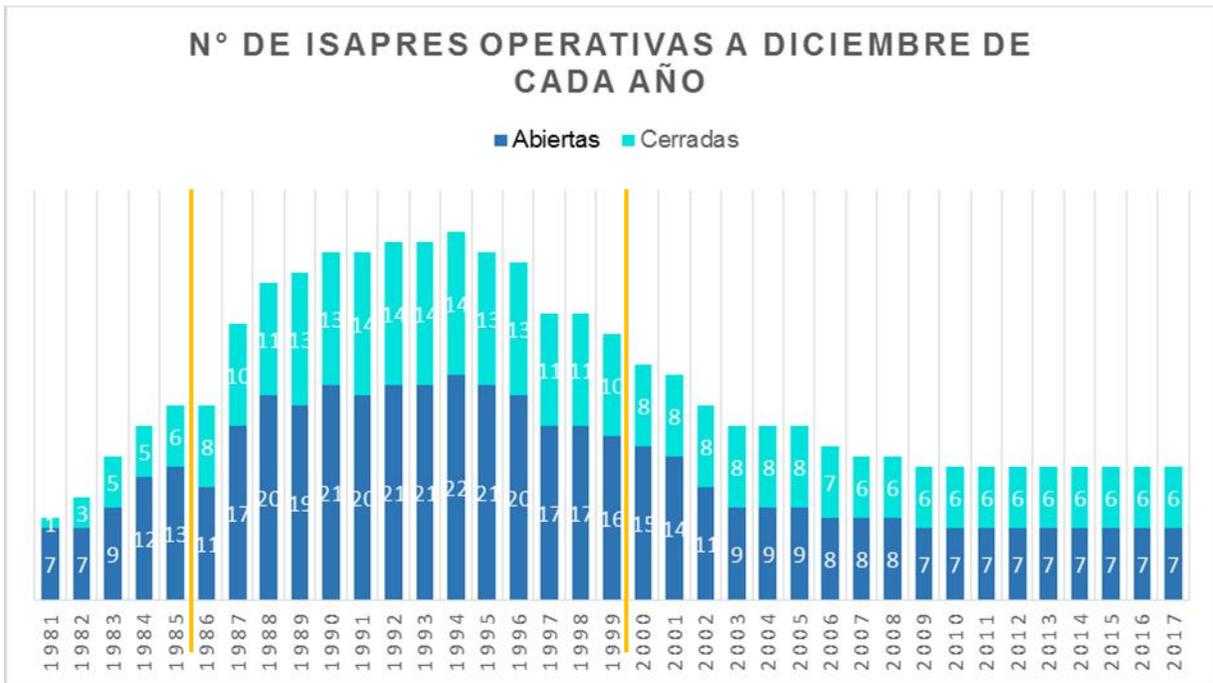
**Ilustración 1: Variación anual de cotizantes en sistema de salud, los 8 años anteriores a la eliminación de la cotización adicional y los 8 posteriores. Elaboración propia a partir de datos Superintendencia de Salud.**

<sup>44</sup> Superintendencia de Salud. *Migración de afiliados en el sistema Isapre*. Departamento de Estudios y Desarrollo, 2005, p. 1. Recurso electrónico disponible en [http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/articulos-4016\\_recurso\\_1.pdf](http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/articulos-4016_recurso_1.pdf)



**Ilustración 2: Cotizantes y cargas en el sistema de salud privado, 8 años anteriores a eliminación de beneficio y 8 posteriores. Elaboración propia a partir de datos Superintendencia de Salud.**

De hecho, lo anterior podría explicarse no sólo en cuanto al número total de afiliados, sino el número de Isapres que formaban parte del sistema, alcanzándose el *peak* de organismos el año 1994, en plena vigencia del beneficio (36 en total, con 22 abiertas y 14 cerradas), y mostrando en la actualidad índices similares a los anteriores a 1986 (13 en total). Incluso, desde el fin del beneficio, sólo se ha creado una Isapre, Alemana Salud S.A., registrada el 5 de enero de 2001, la cual no ha iniciado sus operaciones ni comercializado planes.



**Ilustración 3: N° de Isapres operativas a diciembre de cada año, desde inicios del sistema a la fecha. Elaboración propia a partir de datos Superintendencia de Salud.**

### 3. Requisitos del beneficio

Para que operase el beneficio tributario para el empleador, se debían cumplir las siguientes condiciones esenciales:

1. Era necesaria la existencia de relación de trabajo: como es lógico, el aporte debía realizarse con exclusividad a trabajadores dependientes por parte de los empleadores.
2. El empleador debía ser privado: excepcionalmente, se otorgaba el derecho a Universidades e Institutos Profesionales señalados en el art. 99 de la Ley N° 18.681. Por eso hablamos de un empleador del sector privado no en sentido estricto, sino un amplio.
3. El beneficio era aplicable en la medida que no se superasen determinados montos, a saber, la suma de la cotización regular (7%) más la adicional (hasta 2%), no superase

de 1 U.F. respecto de trabajadores que no perciban asignación familiar, o de 1 U.F. más 0,5 U.F. adicionales por cada persona por la cual perciban asignación y esté ello informado en la Isapre. Lo anterior se puede graficar de la siguiente manera, donde X corresponde al número de personas por las cuales se recibe la asignación familiar.

$$7\% + 2\% = 1 \text{ U.F.} + (0,5 \text{ U.F.} * X)$$

**Ilustración 4: Límites máximos del beneficio de la Ley N° 18.566**

4. En todo caso, la suma de la fórmula antes citada no podría ser superior a 4,2 U.F. (máximo 6,4 cargas). En consecuencia, y de acuerdo sostuvo el S.I.I., el beneficio no podía ser por el total de la cotización adicional en el caso que se excedieran dichos límite<sup>45</sup>.

#### **4. Contenido del beneficio**

Lo anterior se puede analizar desde la perspectiva del empleador y de los trabajadores<sup>46</sup>.

##### **4.1. Para los empleadores del sector privado**

En la medida que efectuasen a su cargo una cotización adicional para salud en favor de sus trabajadores, tenían derecho a imputar dichas sumas a las siguientes obligaciones tributarias:

1. P.P.M. obligatorios de la L.I.R. correspondientes al periodo por el cual se efectuaba la cotización adicional.

---

<sup>45</sup> S.I.I., Oficio N° 2.108, del 30 de julio de 1996.

<sup>46</sup> Instrucciones impartidas en Circular N° 15, del 4 de mayo de 1987, reiteradas luego en la mencionada Circular N° 38 del año 1988.

2. De existir remanente o no tener obligación de realizar P.P.M. en dicho período, a cualquier otro impuesto de retención y recargo que deba pagarse en la misma fecha.
3. Si todavía quedaba remanente, a cualquier de los tributos antes mencionados a declarar en los meses siguientes, debidamente reajustado.
4. El saldo que quedare una vez efectuadas las deducciones por el mes de diciembre de cada año, o el mes del término de giro en su caso, tendrá el carácter de pago provisional voluntario de aquellos a que se refiere el art. 88 L.I.R.

#### **4.2. Para el trabajador**

Desde la perspectiva del trabajador, la mayor remuneración que recibía por este concepto estaba exenta de todo impuesto<sup>47</sup>. Es decir, ella tenía un tratamiento similar al del 7% de cotización regular que debía soportar.

#### **5. Eliminación del beneficio**

El beneficio tributario por el 2% de cotización adicional fue derogado durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, mediante la Ley N° 19.650 que perfecciona normas del área de salud, publicada en el D.O. el 24 de diciembre del año 1999. Si bien dicha norma es recordada por resolver las obligaciones en situación de urgencia de una persona, estableciendo la obligación de atender inmediatamente al afectado sin exigencia de una garantía, fuese público o privado el establecimiento, e independiente de su situación económica y afiliación de salud, lo cierto es que una parte importante de dicha propuesta legal consistía en la derogación del beneficio tributario establecido en la cotización adicional de la Ley N° 18.566, eliminándose el beneficio de manera gradual, para aquellos que ya lo estaban gozando, con el objeto que el sistema privado de salud pudiese adecuar sus ofertas.

---

<sup>47</sup>

Ver para tales efectos, Circular N° 38, del 4 de julio de 1988.

Muy interesante en este sentido es analizar la discusión parlamentaria que dio origen a la Ley N° 19.650, en especial para transmitir los motivos por los cuales el legislador buscó dejar en un costado los beneficios de la Ley N° 18.566. Ello con el objetivo de no replicar, en una propuesta de regulación de los gastos de salud, los mismos defectos que tuvo esta norma primitiva. Ellos pueden resumirse de la siguiente manera:

1. El principal reproche, señalado desde ya en el mensaje, era lo inequitativo que resultaba que el Estado destinase recursos para contribuir al financiamiento de planes de salud del sistema privado, mientras paralelamente los cotizantes de menores ingresos adscritos a F.O.N.A.S.A. financiaba su plan de salud con cargo exclusivo a sus propias cotizaciones<sup>48</sup>. Los estudios del Estado presentados al momento de ingresar el proyecto, llevarían a la conclusión que los recursos estaban siendo utilizados por personas cuyos niveles de ingreso no lo justificaban cabalmente, operando además con una lógica regresiva, al otorgar el beneficio en atención a un porcentaje de la remuneración imponible, beneficiando, dentro de los topes, a quienes más ingresos generaban.
2. Además del hecho que el beneficio significó un avance del sistema privado en desmedro del sistema público, como señalamos precedentemente, otra de sus críticas es que resultaba caro para el Estado. Para el año 1997, este mecanismo significaba al gobierno un desembolso anual de \$11.180 millones (unos \$21.384 millones a esta fecha<sup>49</sup>). Se debe recordar que a diferencia del sistema de pensiones, un ciudadano puede entrar y salir del sistema privado de salud libremente, lo que sucede especialmente cuando no está en condiciones de pagar la prima acordada con su Isapre, por lo que en el caso que el trabajador renunciase a estar afiliado en su Isapre, o pudiese seguir pagándola, “volviendo” así al sistema público, entonces el sacrificio o aporte del Estado por el período anterior simplemente se perdía (en este sentido, tener presente que el sistema de salud privado corresponde a un seguro, independiente o no de una prestación efectiva por parte de la aseguradora)

---

<sup>48</sup> Historia de la Ley N° 19.650, Mensaje Presidencial, 7.

<sup>49</sup> Para tales efectos, consideré la variación del I.P.C. entre diciembre del año 1997 y diciembre del año 2017 (91,3%).

3. Otra crítica atiende la forma en que operaba el beneficio, el que en la práctica habría terminado siendo un subsidio destinado más a las Isapres que a los beneficiarios<sup>50</sup>. En tal sentido, el sistema no contenía los estímulos necesarios para que las Isapres bajasen el valor de sus planes más básicos, pudiendo elevarlos precisamente en aquel monto que no significaba sacrificio económico para los cotizantes.
4. El hecho que el beneficio estuviese otorgado con exclusividad a trabajadores dependientes, puede ser interpretado de dos maneras.
  - Un estímulo a la formalización, en especial por los efectos que tiene ella respecto del paso de una cotización voluntaria a una obligatoria en materia de salud y previsión.
  - Una discriminación arbitraria, que privilegiaba exclusivamente a los sectores formales de la economía. Así parecía entenderlo el ejecutivo en el Mensaje que buscaba derogar el beneficio<sup>51</sup>.
5. El sistema era de difícil control tributario, ya que exigía una supervisión individual por parte del empleador en relación a cada trabajador, revisando que la asignación estuviese de acuerdo al monto de su renta imponible y el número de cargas familiares<sup>52</sup>.

En cuanto a los aspectos positivos que se identificaban al beneficio, la Asociación de Isapres señaló que un subsidio de tal naturaleza, focalizado en personas de escasos recursos (a través del máximo de renta beneficiable), no era sino una manifestación explícita del derecho que consagra la C.P.R. de optar por uno u otro sistema de salud<sup>53</sup>. Ello, si bien es cierto, muestra la peor cara del derecho a la salud tal y como lo consagra nuestra carta fundamental, que lo entiende exigible sólo en cuanto a esta supuesta libertad de elección entre el sistema público y privado. Finalmente, se expresó que un aumento de los pacientes afiliados a Isapre, además, significaba un alivio al recargo que enfrentaba los hospitales del

---

<sup>50</sup> GOYENECHEA, Matías; SINCLAIRE, Danae. *La privatización de la salud en Chile*, 37.

<sup>51</sup> Historia de la Ley N° 19.650, Mensaje Presidencial, 8.

<sup>52</sup> Historia de la Ley N° 19.650, Mensaje Presidencial, 8.

<sup>53</sup> Historia de la Ley N° 19.650, Primer Informe de Comisión de Salud, 23.

sector público. Sin embargo, creo que el principal argumento a favor de este beneficio, era el hecho que tal y como estaba consagrado, era aprovechable por todos los contribuyentes que estuvieran bajo relación de contrato de trabajo, pagasen o no impuestos, quizás la mayor complicación que deberá superar nuestra propuesta que operaría como descuento de la base imponible o como crédito contra el impuesto, suponiendo en ambos casos el pago de impuestos.

## CAPÍTULO II: TRATAMIENTO TRIBUTARIO DE LAS NECESIDADES SOCIALES EN CHILE EN LA ACTUALIDAD

El legislador tributario ha incorporado en la L.I.R. una serie de beneficios tributarios con la idea de incentivar la adquisición de bienes y servicios, con la idea de solventar las necesidades sociales de los contribuyentes. Es muy interesante analizar cada una de ellas, en el sentido que nos permiten, primero, comparar cómo opera una y otra respecto del hecho gravado a la hora de buscar establecer un beneficio tributario en materia de salud, y segundo, analizar cómo ellas actúan en relación a los elementos de la obligación tributaria.

Para efectos de esta exposición al orden en que se registran o aparecen en nuestra ley de la renta de acuerdo a su articulado, sin que ello coincida necesariamente con su fecha de implementación, toda vez que analizamos los beneficios de acuerdo a su redacción vigente, y no sus consagraciones anteriores. De esta manera, los beneficios son:

1. Derecho a una pensión digna: beneficio tributario al ahorro previsional voluntario (A.P.V.), establecido principalmente en el art. 42 bis de la L.I.R., complementado con el art. 50 de la L.I.R. (*infra* § 5.).
2. Derecho a una vivienda: rebaja por intereses por créditos con garantía hipotecaria destinados a la adquisición o construcción de una o más viviendas, contemplado en el art. 55 bis de la L.I.R. (*infra* § 6.).

3. Derecho a la educación: crédito tributario por gastos presuntivos incurridos en la educación de los hijos no mayores de 25 años de edad, consagrado en el art. 55 ter de la L.I.R. (*infra* § 7.).

Todos estos beneficios significan introducir, en la forma de determinar el impuesto (sea en la base imponible o sea como un crédito contra el impuesto determinado), un componente personal. No obstante, y a diferencia de lo que se observa en determinada legislación comparada (ver caso de Ecuador *infra* § 10.), reciben tratamiento distinto y no unificado.

Si pudiésemos comparar brevemente cada uno de estos beneficios, podríamos realizarlo de la siguiente manera. Se deja expresa constancia que uno de los elementos más importantes de la comparación, el gasto tributario, se analizará en un apartado específico a la hora de ver las implicancias económicas de nuestra propuesta (*infra* § 15.), por su especial incidencia en la materia.

	<b>Art. 42 bis Pensiones</b>	<b>Art. 55 bis Vivienda</b>	<b>Art. 55 ter Educación</b>
<b>Entrada en vigencia</b>	Ley N° 19.768, que introduce adecuaciones de índole tributaria al mercado de capitales y flexibiliza el mecanismo de ahorro voluntario, publicada en el D.O. el 7 de noviembre de 2001	Ley N° 19.753, que modifica D.L. N° 824, de 1974, rebajando el impuesto a la renta que afecta a las personas naturales, publicada en el D.O. el 28 de septiembre de 2001	Ley N° 20.630, que perfecciona la legislación tributaria y financia la reforma educacional, publicada en el D.O. el 27 de septiembre de 2012
<b>Gobierno</b>	Ricardo Lagos Escobar	Ricardo Lagos Escobar	Sebastián Piñera Echenique
<b>Contexto</b>	Reforma tributaria y mercado de capitales <sup>54</sup>	Reforma tributaria	Reforma tributaria <sup>55</sup>

<sup>54</sup>

Con todo, se debe poner especial atención a las posteriores reformas que delimitaron este beneficio hasta lo que en definitiva es hoy, en especial Ley N° 19.795 (de creación de multifondos) y Ley N°

<b>Forma en que opera</b>	Descuento de la base imponible	Descuento de la base imponible	Crédito contra el impuesto personal
<b>Cobertura</b>	Depósitos de ahorro previsional voluntario, cotizaciones voluntarias y ahorro previsional voluntario colectivo	Interés efectivamente pagado en créditos hipotecarios	Gastos presuntos en educación
<b>Monto beneficio</b>	Sin distinguir beneficiario, hasta 50 U.F. mensuales.	Cantidad menor entre 8 U.T.A. y el interés efectivamente pagado.	4,4 U.F. por cada hijo.
<b>Beneficiarios</b>	Trabajadores dependientes, independientes, y empresarios individuales, socios de sociedades de personas y socios gestores de sociedades en comandita por acciones, por los sueldos empresariales, todos sujetos al I.U.S.C.	Contribuyentes personas naturales afectos al I.U.S.C. y al I.G.C.	Contribuyentes personas naturales afectos al I.U.S.C. y al I.G.C.
<b>Ingresos de beneficiarios</b>	Sin límites	De manera progresiva, contribuyentes con rentas brutas máximas 150 U.T.A. <sup>56</sup>	Renta de padre y madre no debe exceder de 792 U.F. anuales <sup>57</sup> .

20.255 (creación de pensión básica solidaria y aporte previsional solidario), ambas reformas significativas al sistema previsional chileno.

<sup>55</sup> Especial incidencia en este caso, tuvo el movimiento social del año 2011, que exigía una reforma al sistema educacional, lo que, si bien no se tradujo en una reforma educacional sustantiva, sí implicó un aumento de los recursos invertidos en educación y el desarrollo del Gran Acuerdo Nacional por la Educación (G.A.N.E.)

<sup>56</sup> Al 31 de diciembre de 2017 (valor U.T.A. \$563.664), se traduce en ingresos brutos anuales por \$84.549.600, o mensuales por \$7.045.800.

<b>Gasto tributario año 2015<sup>58</sup></b>	\$109.707.000.000	\$79.263.000.000	\$17.570.000.000
<b>Impuesto contra los que opera</b>	I.U.S.C.	I.U.S.C. o I.G.C.	I.U.S.C. o I.G.C.
<b>Efectos cuando deja de operar causal que justifica beneficio</b>	Hecho gravado especial, con tasa variable y sujeto a retención por pagador	Fin del beneficio sin otros efectos	Fin del beneficio sin otros efectos

**Ilustración 5: Cuadro comparativo entre los beneficios del art. 42 bis, art. 55 bis y art. 55 ter de la L.I.R.**

---

<sup>57</sup> Al 31 de diciembre de 2017 (valor U.F. \$26.798,14) esto significaba ingresos anuales por \$21.224.127, o mensuales por \$1.768.677.

<sup>58</sup> Se utiliza para estos efectos, la última información disponible, la cual señala el gasto tributario para el año 2015 y establece proyecciones para el año en curso y siguiente. Ver para tales efectos *Gasto tributario 2015 a 2017*, Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, Servicio de Impuestos Internos, Septiembre 2016. Recurso electrónico disponible en [http://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/estudios/gasto\\_tributario\\_2015\\_2017.pdf](http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/gasto_tributario_2015_2017.pdf)

## § 5. DERECHO A UNA PENSIÓN DIGNA

### 1. Antecedentes

Con el fin de acomodar y ampliar los mecanismos de ahorro familiar, generando un incentivo tributario para ello, el Presidente Ricardo Lagos presentó el 29 de mayo de 2001 un proyecto de ley con el que se introducían adecuaciones de índole tributaria al mercado de capitales y flexibilizaban el mecanismo de ahorro voluntario. Al efecto, la iniciativa proponía que los trabajadores dependientes sujetos a I.U.S.C. pudieran rebajar de su base imponible el ahorro voluntario para la vejez que realicen en los fondos de pensiones ofrecidos por las A.F.P., pero con la posibilidad de retirar los fondos aportados con anterioridad a la jubilación, lo anterior sujeto a un impuesto único estableciéndose un nuevo hecho gravado especial<sup>59</sup>. Con todo, dentro de una reforma que ampliaba los escenarios de no tributación por ganancias de capital en el mercado de capitales potenciando dicho sector, podemos señalar que el beneficio al ahorro voluntario era una medida bastante menor dentro del proyecto, la cual en todo caso, se enmarcaba dentro de una gran reforma (quizás la más grande desde su implementación hasta entonces) al mercado previsional, pues la propuesta que analizamos se complementaba con una de las reformas fundamentales que ha tenido nuestro sistema de pensiones, que fue la creación de los así llamados multifondos (Ley N° 19.795, publicada en el D.O. el 28 de febrero de 2002 e ingresada a discusión 5 meses antes que este proyecto).

En cuanto a la tramitación de la propuesta del ejecutivo, podemos decir que en cuanto al beneficio tributario por el ahorro voluntario, no se verificaron cambios sustanciales durante su paso por el Congreso, sino distintas modificaciones que apuntaban un perfeccionamiento o maquillaje de la propuesta, sin alterar la esencia de la medida. Es así como sumariamente:

- Se rebajó la tasa del impuesto único (o impuesto sanción al retiro de fondos) desde los excesivos 10 puntos de recargo, hasta los 3 finales.
- Se amplió el uso del beneficio a trabajadores dependientes e independientes.

---

<sup>59</sup>

Historia de la Ley N° 19.768, Mensaje Presidencial, 11-12.

- Se reguló el monto máximo del beneficio (de 48 a 50 U.F. sólo por fines de aproximación a una unidad cerrada).
- Se disminuyó de la tasa de retención que debían realizar las entidades que hicieran devoluciones de los fondos, del 25% al 15%, lo que era lógico considerando la disminución de la tasa del impuesto único.

Con todo, el art. 42 bis ha sido objeto de modificaciones posteriores no menores. La primera de ellas ocurrió a propósito de la Ley N° 20.255, que establecía la reforma provisional de la Presidenta Bachelet, publicada en el D.O. el 17 de marzo de 2008. En virtud de ella, se extendió el campo de aplicación del beneficio tributario a los planes de ahorro previsional colectivo donde aportan tanto trabajadores como empleador, aclarando el tratamiento tributario que el beneficio tiene respecto de este último, incluyendo además como beneficiarios empresarios individuales, socios de sociedades de personas y socios gestores de sociedades en comandita por acciones, por los sueldos empresariales asignados o pagados y afectos a I.U.S.C.

Con todo, ha quedado demostrado que esta modalidad de ahorro previsional ha tenido escasa aplicación práctica, y no ha cumplido con las expectativas que de ella se tenían. Casi 10 años después de su implementación, existen solo 93 contratos de ahorro provisional colectivo (en 1379 cuentas individuales), concentrados sólo en 2 operadores (A.F.P. y fondos mutuos, sin participación de las compañías de seguros o bancos, por ejemplo). Dichas cifras representan el 0,0843% de las cuentas de las cotizaciones de ahorro voluntarias y depósitos de ahorro provisional voluntario (individual)<sup>60</sup>.

La última modificación importante corresponde a la realizada mediante la Ley N° 20.552, que moderniza y fomenta la competencia del sistema financiero, publicada en el D.O. el 17 de diciembre de 2011. Ella reguló ciertos problemas de doble tributación que se daban al momento del retiro del ahorro previsional voluntario. Adicionalmente, se normó el caso en que el A.P.V. se realizaba en compañías de seguros, caso en el cual los herederos del asegurado en caso de fallecimiento estaban recibiendo los montos a título de indemnización, sin que la suma entregada haya tributado al momento de su aporte ni el de

---

<sup>60</sup> Lo anterior, de acuerdo a Estadísticas de Ahorro Previsional Voluntario y Ahorro Previsional Voluntario Colectivo a septiembre de 2017, publicadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

su percepción por los terceros en aquella parte que correspondía a rentabilidad, eliminando entonces dicha asimetría y homologándolo a las reglas generales (impuesto único y retención). Desde ese momento, la norma ha quedado bajo su configuración actual, salvo una eliminación a la referencia al art. 57 bis, derogado con la Reforma Tributaria de la Presidenta Bachelet el año 2014<sup>61</sup>.

## **2. Contribuyentes que se pueden acoger a los regímenes tributarios por concepto de ahorro previsional**

- a) En virtud del art. 42 bis: los contribuyentes clasificados en el art. 42 N° 1 de la L.I.R. (trabajadores dependientes).
- b) En virtud del art. 50: los contribuyentes clasificados en el art. 42 N° 2 de la L.I.R.<sup>62</sup> Estos dos primeros casos forman parte de la redacción original de la Ley N° 19.768, que incorporaba el Art. 42 bis a la L.I.R.
- c) En virtud del art. 42 bis N° 6: los contribuyentes indicados en el inciso tercero del N° 6 del art. 31 de la L.I.R, esto es, empresarios individuales, socios de sociedades de personas y socios gestores de sociedades en comandita por acciones, por los sueldos empresariales asignados o pagados y afectos a I.U.S.C. Como señalamos, lo anterior fue incorporado mediante la reforma previsional del año 2008, Ley N° 20.255.

## **3. Conceptos que comprende el beneficio tributario por ahorro previsional**

- a) Depósitos de Ahorro Previsional Voluntario (D.A.P.V.): de cargo del trabajador<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Instrucciones principalmente en Circular N° 31, de 26.04.2002, derogada luego por Circular N° 51, de 12.09.2008, que imparte Instrucciones sobre modificaciones introducidas a los arts. 32 bis, 42 Ter y 50 de la L.I.R., por la Ley N° 20.255 que establece la reforma previsional, publicada en el D.O. el 17.03.2008.

<sup>62</sup> No se otorga el beneficio, a los directores, pues el art. 50 no incorpora dichas rentas establecidas en el art. 48 de la L.I.R. Ver Oficio N° 1.787, de 07.06.2002.

<sup>63</sup> Los D.A.P.V. permiten que el afiliado deposite en su cuenta de capitalización individual en cualquier fondo de la A.F.P. en que se encuentre afiliado (cotizaciones voluntarias) o en alguna de las instituciones autorizadas para la administración de este tipo de ahorro, un porcentaje de su renta

- b) Cotizaciones Voluntarias (C.V.): de cargo del trabajador efectuadas necesariamente en su cuenta de capitalización individual<sup>64</sup>.
  
- c) Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (A.P.V.C.): contrato de ahorro suscrito entre un empleador, por sí y en representación de sus trabajadores, y una A.F.P. o institución autorizada por las Superintendencias del ramo, con el objeto de incrementar los recursos previsionales del trabajador. Este ahorro está compuesto por aportes tanto del trabajador como del empleador, acogándose al beneficio sólo los aportes efectuados por el trabajador. La extensión de este tipo de beneficios a los ahorros colectivos, se concretó mediante la reforma previsional del año 2008, establecida en la Ley N° 20.255.

Por regla general, la rentabilidad que generen los ahorros previsionales indicados, no están afectas a los impuestos de la L.I.R., mientras tanto dichas cantidades no sean retiradas por sus beneficiarias.

#### **4. Regímenes tributarios que establece el art. 42 bis para impetrar los beneficios impositivos por ahorro previsional**

El art. 42 bis, en concordancia con el art. 20 L del D.L. N° 3500, establece dos regímenes tributarios:

##### **4.1. Alternativa 1: art. 42 bis N° 1**

Rebajar los aportes por ahorro provisional de la base imponible, y cuando ellos sean retirados, sin destinarse a anticipar o mejorar las pensiones, sean gravados con un I.U.

---

superior al 10% obligatorio. Esto incorporaba un elemento de competencia en el ahorro previsional voluntario que no se encuentra en el obligatorio, donde los fondos son entregados en su totalidad a una de las 5 instituciones en el sistema.

<sup>64</sup> Las C.V. son el monto que los afiliados enteran directamente en su A.F.P., mediante descuento en sus remuneraciones o aporte directo.

establecido en el N° 3 del art. 42 bis. Pueden acogerse a este régimen por la parte que no exceda del límite máximo de 600 U.F.

#### **4.2. Alternativa 2: art. 42 bis N° 6 inciso segundo**

Si el contribuyente no opta, al momento de incorporarse al sistema de ahorro a que se refiere este artículo, por acogerse al régimen establecido en el en el inciso primero, o habiendo optado por él sus depósitos exceden de los límites que establece dicho inciso, los D.A.P.V., las C.V. y el A.P.V.C. correspondientes a los aportes del trabajador, a que se refieren los N° 2 y 3 del Título III del D.L. N° 3.500, de 1980, o el exceso en su caso, no se rebajarán de la base imponible del I.U.S.C. y no estarán sujetos al I.U. que establece el art. 42 bis., cuando dichos recursos sean retirados. En todo caso, la rentabilidad de dichos aportes estará sujeta a las normas establecidas en el art. 22 del mencionado D.L. N° 3.500.

Con todo, cuando dichos aportes se destinen a anticipar o mejor la pensión, para los efectos de aplicar el impuesto establecido en el art. 43, se rebajará el monto que resulte de aplicar a la pensión el porcentaje que en el total del fondo destinado a pensión, representen las D.A.P.V., las C.V. y el A.P.V.C. que la persona hubiere acogido a lo dispuesto a este régimen de tributación y los que no hubiese podido acoger por exceder de los límites que establece el inciso primero. El saldo de dichas cotizaciones y aportes será determinado por las A.F.P. de acuerdo a lo establecido en el art. 20 L del D.L. N° 3.500, de 1980.

#### **5. Manifestación de voluntad de acogerse a los regímenes tributarios por concepto de ahorro previsional establecidos en el Art. 42 bis**

Conforme al N° 4 del Art. 42 bis, al momento de incorporarse al sistema de ahorro a que se refiere este artículo, la persona deberá manifestar a las A.F.P. o a las instituciones autorizadas, su voluntad de acogerse al régimen establecido en este artículo, debiendo mantener vigente dicha expresión de voluntad. La entidad administradora deberá dejar constancia de esta circunstancia en el documento que dé cuenta de la inversión efectuada. Asimismo, deberá informar anualmente respecto de los montos de ahorro y de los retiros efectuados, al contribuyente y al S.I.I., en la oportunidad y forma que este último señale.

## **6. Régimen tributario de ahorro previsional establecido en el inciso primero del art. 42 bis de la L.I.R.**

### **6.1. Contribuyentes del art. 42 N° 1 de la L.I.R. (trabajador dependiente)**

#### **6.1.1. Rebaja del ahorro previsional de forma mensual**

Conforme al art. 42 bis N° 1 de la L.I.R., los empleadores, habilitados o pagadores deberán efectuar el descuento respectivo de las remuneraciones del trabajador para los efectos del cálculo del I.U.S.C. (reportando una menor remuneración líquida a pago), hasta por un monto total mensual equivalente a 50 U.F., según el valor de ésta al último día del mes respectivo.

#### **6.1.2. Rebaja del ahorro previsional en forma anual**

Los contribuyentes que hayan optado por efectuar los aportes por ahorro previsional directamente en una A.F.P. o una institución autorizada, podrán reliquidar, de conformidad al procedimiento establecido en el art. 47, el I.U.S.C., rebajando de la base imponible el monto del depósito de D.A.P.V., C.V. y A.P.V.C.

Para determinar la cantidad máxima a descontar en forma anual por concepto de los ahorros voluntarios antes indicados, debe distinguirse si el contribuyente, además, se ha acogido o no a lo dispuesto en el número anterior:

##### **6.1.2.1. Si el contribuyente además se acogió a la rebaja mensual de los empleadores, habilitados o pagadores**

El monto total máximo anual a descontar corresponde a la diferencia entre 600 U.F., según el valor de ésta al 31 de diciembre del año respectivo, menos el monto total del D.A.P.V., C.V. y A.P.V.C., acogidos al descuento mensual señalado en el número anterior.

600 U.F.	-	D.A.P.V., C.V. y A.P.V.C mensuales realizados por empleador, habilitados o pagadores	=	Máximo a descontar anualmente por pagos directos a A.F.P.
----------	---	---	---	---

**Ilustración 6: Rebaja máxima anual en caso de A.P.V. en caso que el contribuyente se haya acogido al descuento mensual.**

#### **6.1.2.2. Si el contribuyente no realizó la rebaja mensual**

El tope a descontar será de 600 U.F. por el conjunto de ahorros previsionales efectuados durante el año calendario respectivo.

Para los efectos de impetrar el beneficio, cada inversión efectuada en el año deberá considerarse según el valor de la U.F. en el día que ésta se realice.

### **6.2. Contribuyentes del art. 42 N° 2 de la L.I.R. (trabajadores independientes)**

#### **6.2.1. Contribuyentes del art. 42 N° 2 que tienen derecho a la rebaja**

Personas naturales, que deduzcan de sus ingresos brutos, ya sea, los gastos efectivos o presuntos, deducción que se efectuará de las rentas del I.U.S.C. afectas al I.G.C. No se considera el A.P.V.C. ya que este último es sólo aplicable a los trabajadores dependientes.

#### **6.2.2. Requisitos que deben cumplir dichos contribuyentes para poder acceder a la rebaja por ahorro previsional.**

Conforme al inciso tercero del art. 50 de la L.I.R., los contribuyentes del art. 42 N° 2 de la L.I.R. deben cumplir las siguientes reglas del Art. 42 bis:

- a) Acogerse a la tributación del N° 3 cuando retiren los ahorros.
- b) Que manifiesten expresamente su voluntad de acogerse a alguno de los regímenes tributarios del art. 42 bis.

Por la forma en que se calcula el beneficio, y como expondremos a continuación, también es requisito que el beneficiario haya pagado cotizaciones obligatorias durante el año respectivo<sup>65</sup>.

### 6.2.3. Cantidad máxima a deducir por concepto de ahorro previsional

De acuerdo al mismo art. 50 de la L.I.R., la cantidad que se podrá deducir por este concepto será la que resulte de multiplicar el equivalente a 8,33 U.F. según el valor de dicha unidad al 31 de diciembre, por el número total de U.F. que represente la cotización obligatoria que efectúe en el año respectivo de acuerdo a lo dispuesto en primer inciso del art. 17 del D.L. N° 3.500, de 1980<sup>66</sup>. En otras palabras, es requisito *sine qua non* que el independiente, incluso cuando no tenía obligación de hacerlo, realizará cotizaciones para efectos de sus pensiones (deduciendo en la práctica 8,33 U.F. por cada U.F. de cotización que realicen). Para estos efectos, se convertirá a U.F., según el valor de ésta al último día del mes en que se pagó la cotización respectiva. En ningún caso esta rebaja podrá exceder al equivalente a 600 U.F., de acuerdo al valor de ésta al 31 de diciembre del año respectivo.

8,33 U.F.	x	N° total de U.F. cotizados obligatoriamente	=	600 U.F.
-----------	---	---	---	----------

**Ilustración 7: Cantidad máxima a reducir por concepto de A.P.V. respecto de trabajadores independientes.**

La cantidad deducible señalada considerará el ahorro previsional voluntario que el contribuyente hubiere realizado como trabajador dependiente.

### 6.2.4. Rebaja como gasto de las cotizaciones obligatorias efectuadas por los contribuyentes del art. 42 N° 2

---

<sup>65</sup> De esta manera, el S.I.I. ha señalado que profesionales independientes que no han efectuados cotizaciones obligatorias en determinados años tributarios, no tienen derecho a hacer uso de la rebaja que se establece en el inciso tercero del art. 50 de la L.I.R. Ver Oficio N° 1.304, de 09.05.2007, Oficio N° 11.09.2007, entre otros.

<sup>66</sup> Por “año respectivo” el S.I.I. entiende aquellas cotizaciones efectivamente pagadas o enteradas en las A.F.P. al 31 de diciembre del período correspondiente, sin considerar, por tanto, aquellas que no obstante corresponder al año calendario respectivo, su pago se realizó en una fecha posterior a la fecha señalada. Ver Oficio N° 6.534, de 19.12.2003.

Conforme al inciso segundo del art. 50 de la L.I.R., especialmente procede la deducción como gasto de las imposiciones previsionales de cargo del contribuyente que en forma independiente se hubiese acogido a un régimen de previsión. En el caso de sociedades de profesionales, procederá la deducción de las imposiciones que los socios efectúen de forma independiente a una institución de previsión social.

**6.3. Contribuyentes que sean empresarios individuales, socios de sociedades de personas socios gestores de sociedades en comandita por acciones por los sueldos empresariales asignados o pagados.**

Conforme al N° 6 del art. 42 bis, también podrán acogerse al régimen establecido en este artículo las personas indicadas en el inciso tercero del N° 6 del art. 31, debiendo rebajar el ahorro previsional de la base imponible del I.U.S.C. que afecta a los sueldos empresariales asignados o pagados, deducción que podrán realizar en forma mensual o anual, y para cuyos efectos deberán atenerse a las mismas instrucciones anteriores, con las siguientes salvedades:

- a) El tope máximo a rebajar corresponde al monto U.F. que represente la cotización obligatoria que efectúe en el año respectivo, de acuerdo a lo dispuesto en el primer inciso del art. 17 del D.L. N° 3.500, de 1980. Considerando que la cotización obligatoria equivale a un 10% sobre las remuneraciones percibidas, y siendo el tope máximo el de 60 U.F. establecido en el art. 16 del D.L. N° 3.500, el cual reajustado al año 2018 es de 78,3 U.F., el monto máximo a descontar mensualmente es de 7,83 U.F.<sup>67</sup>
- b) El ahorro previsional sólo estará conformado por el D.A.P.V. y C.V., y no por el A.P.V.C. ya que este último es sólo aplicable a los trabajadores dependientes pactado con sus respectivos empleadores.

---

<sup>67</sup> Circular N° 4, de 10.01.2018, que informa nuevos límites máximos imponibles para los efectos previsionales vigentes para el año calendario 2018.

**6.4. Tributación que afecta a los ahorros previsionales acogidos al régimen del inciso primero del art. 42 bis, cuando tales fondos sean retirados por los contribuyentes beneficiarios y no sean destinados a anticipar o a mejorar las pensiones de jubilación**

#### **6.4.1. Elementos del hecho gravado**

##### **6.4.1.1. Hecho gravado**

Conforme al N° 3 del art. 42 bis, en el caso que los recursos originados en depósitos de D.A.P.V., C.V. y A.P.V.C., sean retirados por los afiliados y no se destinen a anticipar o mejorar las pensiones de jubilación, el monto retirado por tal concepto, reajustado en la forma dispuesta en el inciso penúltimo del N° 3 del art. 54, quedará afecto a un impuesto único a la renta (I.U.) que se declarará y pagará en la misma forma y oportunidad que el I.G.C.

De esta manera, el hecho gravado en el art. 42 bis N° 3 consiste en el retiro de los fondos de cotizaciones voluntarias, cuando el monto retirado no se destina a anticipar o mejorar pensiones de jubilación. En este sentido, el S.I.I. ha señalado que la solicitud de retiro de parte de las cotizaciones, estando los fondos a disposición del solicitante pero sin ser ellos retirados (venciendo el vale vista), no verifica el hecho gravado. A su juicio, “el impuesto y la retención respectiva, se devengarán en la situación particular en consulta, sólo cuando el cotizante retire los citados fondos acumulados de la respectiva A.F.P. y éstos no se destinen a anticipar o mejorar la pensión de jubilación del contribuyente. Por lo tanto, al no retirarse los fondos previsionales y no verificarse por ello el hecho gravado previsto en la L.I.R., resultó improcedente la retención a título de impuestos efectuada por la A.F.P.”<sup>68</sup>.

En este sentido, se ha criticado el hecho que la norma no distinga el objeto con el cual se retiran los fondos, pudiendo incorporarse ciertas exenciones o rebajas al I.U. en atención a destinaciones como salud, vivienda o educación. En el mismo sentido, se podría

---

<sup>68</sup> Oficio N° 307, de 19.02.2014.

también criticar la existencia de un beneficio tributario a un sistema que incentiva el ahorro voluntario para mejorar la previsión, pero que en definitiva, bajo la “sanción” de un impuesto, permite disponer de los fondos, lo que volvería al art. 42 bis más en una herramienta de inversión que en una de ahorro previsional. Ilustrativa en ese sentido es la intervención del Senador Foxley durante la tramitación de la Ley N° 19.768, quien exponiendo el proyecto al Senado en representación de la Comisión de Hacienda, informó que éste incorporaba un mecanismo que existía en otros países, consistente en “diferir el pago de impuestos a quien ahorre en determinado tipo de instrumento hasta el momento en que retire los fondos que ha depositado en dicha cuenta”<sup>69</sup>. Por ello, la posibilidad de salir del régimen era una forma de volver líquido el ahorro (y disponible), que no se condice en nada con nuestro cuestionado sistema de pensiones, pero que, siendo justos, se buscaba restringir al mínimo mediante el recargo 10 puntos adicionales al I.U. que el proyecto original contemplaba<sup>70</sup>. De hecho, durante el trimestre anterior a septiembre 2017, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras informó 39.135 retiros de fondos por un monto de \$21.529.000.000, elevadísimas cifras que demuestran que el sistema no se está utilizando para mejorar pensiones<sup>71</sup>. De hecho, durante el año 2009, se observó una cifra inusitada de recaudación por concepto del impuesto único, atribuible a la crisis *sub prime*, lo que demuestra que son fondos a los que se acude en caso de emergencia, sin cumplir su propósito previsional<sup>72</sup>.

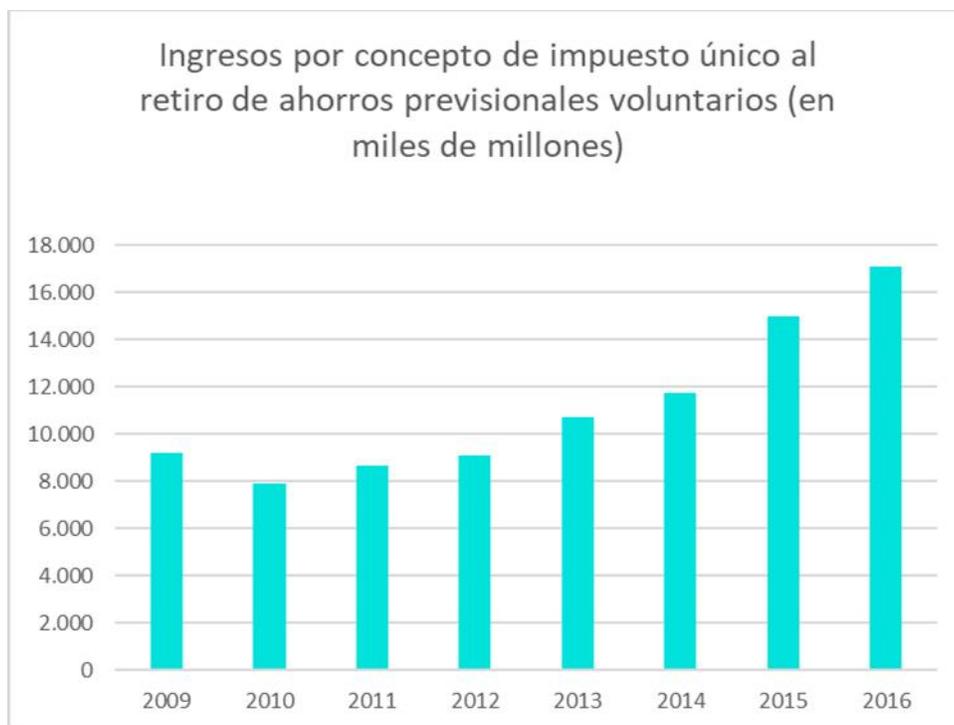
---

<sup>69</sup> Senador Alejandro Foxley, Historia de la Ley N° 19.768, Discusión Senado, 159.

<sup>70</sup> Representantes del Ministerio de Hacienda expusieron ante la Segunda Comisión de Hacienda del Senado, expusieron “que la idea en la materia es que se trata de un ahorro para la pensión, y por ello sigue la lógica de que es un sistema que suplementa la A.F.P., y por tanto se quiere incentivar que el ahorro se utilice con esa finalidad. Para hacerlo más interesante tiene que tener algo de liquidez y por eso se perfecciona en ese sentido, pero con un castigo, para continuar con un incentivo a mantener el ahorro para la pensión”. Historia de la Ley N° 19.768, Segundo Informe Comisión Hacienda, 191.

<sup>71</sup> Estadísticas de Ahorro Previsional Voluntario y Ahorro Previsional Voluntario Colectivo a septiembre de 2017, publicadas por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

<sup>72</sup> Conclusión propia emitida a partir de los indicadores de las Series de Ingresos Tributarios Consolidados Anuales presentados por la Dirección de Estadísticas y Estudios del SII. De hecho, recaudaciones como la del año 2009 no se observaron hasta el año 2012.



**Ilustración 8: Ingreso por concepto de impuesto único al retiro de ahorros previsionales voluntarios (en miles de millones). Fuente: Series de Ingresos Tributarios Consolidados Anuales presentados por la Dirección de Estadísticas y Estudios del S.I.I.**

Con todo, para efectos de delimitar el hecho gravado, el art. 42 bis señala que no se considerarán retiros los traspasos de recursos que se efectúen entre las entidades administradoras, siempre que los recursos traspasados en las nuevas instituciones que los reciben continúen acogidos a algunos de los regímenes tributarios que establece el art. 42 bis.

#### **6.4.1.2. Base imponible**

La base imponible está constituida por el monto del retiro, reajustado. Con ello, se incorpora entonces el aporte realizado por el afiliado y desde luego la rentabilidad que se haya obtenido independiente del tratamiento tributario que haya afectado a las inversiones efectuadas<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> Entre otros, Oficio N° 6626, de 24.12.2003, Oficio N° 2.423, de 25.05.2004, Oficio N° 858, de 25.05.2008.

### 6.4.1.3. Tasa regla general

La tasa de este impuesto será 3 puntos porcentuales superior a la que resulte de multiplicar por el factor 1.1, el producto, expresado como porcentaje, que resulte de dividir, por el monto reajustado del retiro efectuado (M.R.R.), la diferencia entre el monto del I.G.C. determinado sobre las remuneraciones del ejercicio incluyendo el monto reajustado del retiro (I.G.C. s/R.A. con R) y el monto del mismo impuesto determinado sin considerar dicho retiro (I.G.C. s/R.A. sin R).

Lo anterior se puede determinar de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$I.U. = \left\{ 3 + \left[ 1,1 \times \left( \frac{I.G.C. \text{ s/R.A. con R} - I.G.C. \text{ s/R.A. sin R}}{M.R.R.} \right) \times 100 \right] \right\}$$

**Ilustración 9: Fórmula determinación I.U. del art. 42 bis.**

Si bien forma de calcular incorpora cierta sanción al retiro anticipado de los fondos, buscando en la mayoría de los casos que los fondos se destinen a pensiones, la fórmula propuesta por el legislador tiene sentido si el retiro se realiza en etapas en las cuales el contribuyente tiene menores ingresos (y menor I.G.C. en consecuencia).<sup>74</sup> En resumen, el sistema te invita a:

- a) No tributar si retiras los fondos al momento de tu jubilación, sumándolos a tu cuenta de ahorro.
- b) Tributar favorablemente, en caso que los retires sin aportarlos a tu cuenta pero en momentos de menores ingresos.
- c) Tributar desfavorablemente (con recargo o “multa”), cuando los retires cercano a la fecha de haber realizado el ahorro. Se critica en este caso, el hecho que la tasa pueda llegar a ser más alta que la tasa máxima del I.G.C. en base a los recargos<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> Intervención del Diputado Rodrigo Álvarez, Historia de la Ley N° 19.768, Discusión en Sala, 91-92; también Senador Alejandro Foxley, Historia de la Ley N° 19.768, Discusión Senado, 159

<sup>75</sup> Intervención del Diputado Rodrigo Álvarez, Historia de la Ley N° 19.768, Discusión en Sala, 93.

#### **6.4.1.4. Tasa excepcional cuando retiros sean efectuados por pensionados o personas que cumplan requisitos para pensionar**

Excepcionalmente, si el retiro es efectuado (1) por una persona pensionada<sup>76</sup> o, que cumple con los requisitos de edad y de monto de pensión que establecen los arts. 3° y 68 letra b) del D.L. N° 3.500, de 1980, o (2) con los requisitos para pensionar que establece el D.L. N° 2.448, de 1979, no se aplicarán los recargos porcentuales ni el factor antes señalados. La fórmula de determinación del impuesto queda entonces de la siguiente manera:

$$\text{I.U.} = \left( \frac{\text{I.G.C. s/R.A. con R} - \text{I.G.C. s/R.A. sin R}}{\text{M.R.R.}} \right) \times 100$$

**Ilustración 10: Fórmula para determinar el I.U. establecido en el art. 42 bis cuando retiro sea efectuado por pensionados o personas que cumplan requisitos para pensionar.**

En esta línea, el S.I.I. ha señalado que las personas que o están pensionadas ni tienen la edad legal para pensionarse por vejez, pero que cumplen con el requisito de poder generar una determinada pensión mínima, se encuentran afectas a los recargos que establece el art. 42 bis N° 3<sup>77</sup>.

#### **6.4.2. Efectos tributarios de los retiros afectos al I.U.**

Los D.A.P.V., C.V. y A.P.V.C. que se retiren y afecten por la tributación única no deben incluirse en la renta bruta del I.G.C. (completan su tributación).

#### **6.4.3. Retención de impuestos que deben efectuar las A.F.P. e instituciones encargadas de administración de ahorros previsionales cuando tales fondos sean retirados**

---

<sup>76</sup> De esta manera, un trabajador que se encuentra pensionado pero que sigue trabajando, no queda sujeto a los recargos de la regla general. Oficio N° 552, de 20.03.2008.

<sup>77</sup> Oficio N° 3.651, de 11.12.2008.

Las A.F.P. y las instituciones autorizadas que administren los recursos de ahorro previsional voluntario desde las cuales se efectúen los retiros descritos en el inciso anterior, deberán practicar una retención de impuesto, con tasa 15% que se tratará conforme a lo dispuesto en el art. 75 de esta ley y servirá de abono contra el I.U. determinado.

Esta retención tiene para el afiliado la cantidad de pago provisional, por lo que será reajustada y le servirá de abono contra el impuesto único que esté obligado a declarar.

#### **6.4.4. Tratamiento tributario de los recursos que se hayan destinado a pólizas de seguro de vida, en caso de muerte del autorizado<sup>78</sup>**

Los recursos originados en depósitos de ahorro previsional voluntario, cotizaciones voluntarias o ahorro previsional voluntario colectivo, acogidos al N° 1 del presente artículo, y que hayan sido destinados a pólizas de seguros de vida autorizadas por la S.V.S. como planes de ahorro previsional voluntario, se gravarán en caso de muerte del asegurado con el impuesto que establece este numeral, en aquella parte que no se haya destinado a financiar costos de cobertura. Dicho impuesto, cuya tasa será, en este caso, de un 15%, deberá ser retenido por la Compañía de Seguros al momento de efectuar el pago de tales recursos a los beneficiarios, y enterado en arcas fiscales hasta el día 12 del mes siguiente a aquél en que haya efectuado la retención. Para los efectos de la determinación de este impuesto, las cantidades afectas a la tributación señalada se reajustarán en la forma dispuesta en el inciso penúltimo, del N° 3 del art. 54. El impuesto a que se refiere este inciso no se aplicará cuando los beneficiarios hayan optado por destinar tales recursos a la cuenta de capitalización individual del interesado.

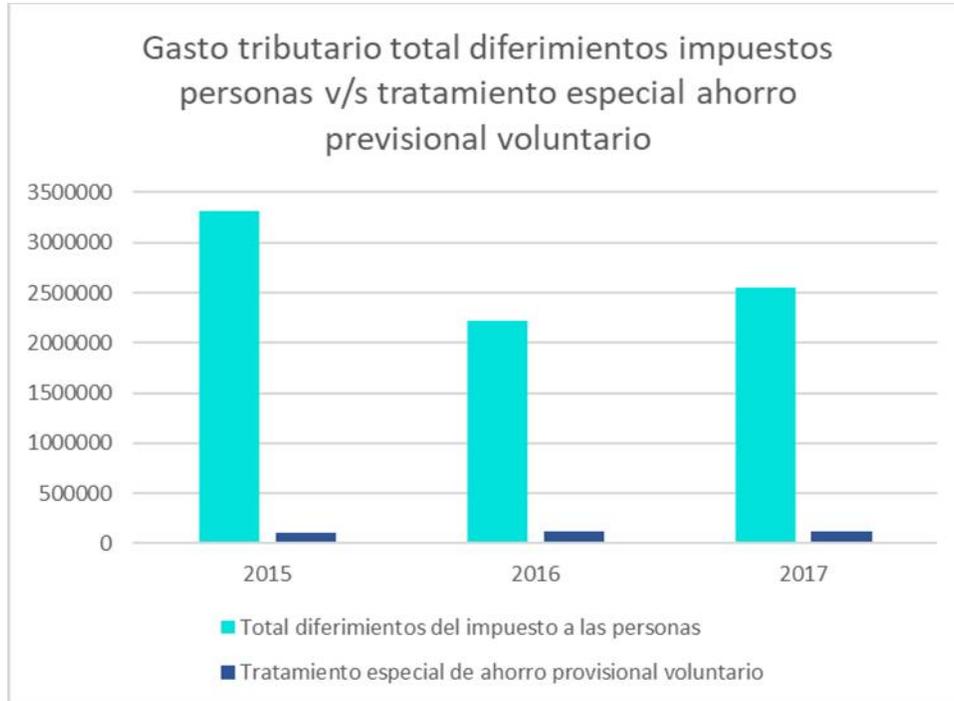
#### **6.4.5. Gasto tributario**

Probablemente por la ausencia de límite en cuanto a los ingresos que puede percibir el contribuyente que invoca el beneficio (por lo que sería aplicable a todo el universo de

---

<sup>78</sup> El inciso final del N° 3 del art. 42 bis, fue incorporado mediante la ley N° 20.552, que moderniza y fomenta la competencia del sistema financiero, publicada en el D.O. el 17.12.2012. Instrucciones en Circular N° 8, de 31.01.2012.

contribuyentes de impuestos personales), el gasto tributario vinculado al beneficio por ahorro provisional voluntario ascendió el año 2015 a \$109.707.000.000, el más alto de los beneficios estudiados.

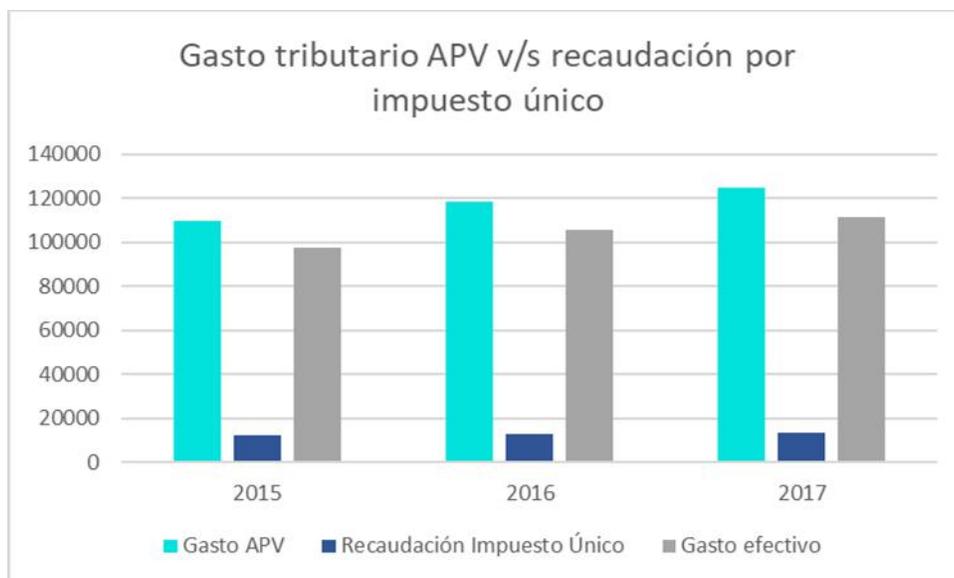


**Ilustración 11: Gasto tributario partida "total diferimientos impuestos personas" v/s "tratamiento especial ahorro previsual voluntario". Cifras en millones de pesos. Fuente: Gasto Tributario 2015 a 2017, Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII<sup>79</sup>.**

Con todo, a diferencia de los otros casos que observaremos, el costo tributario del beneficio debe ser también contrarrestado con la recaudación adicional que se produce por el hecho gravado especial por el retiro de los fondos sin que sean destinados a mejorar pensiones. Se observa una recaudación constante del 11% en comparación al costo tributario de la medida, por lo que las cifras antes expuestas se reducen en dicho porcentaje como se expresa a continuación<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> Elaborado a partir de *Gasto tributario 2015 a 2017*, Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, Servicio de Impuestos Internos, Septiembre 2016. Recurso electrónico disponible en [http://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/estudios/gasto\\_tributario\\_2015\\_2017.pdf](http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/gasto_tributario_2015_2017.pdf)

<sup>80</sup> Cifras obtenidas en Series de Ingresos Tributarios Consolidados Anuales presentados por la Dirección de Estadísticas y Estudios del SII.



**Ilustración 12: Gasto tributario tratamiento especial ahorro previsional voluntario v/s recaudación I.U. Art. 42 bis. Cifras en millones de pesos: Fuente: Gasto Tributario 2015 a 2017, Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII**

## **6.5. Información que las A.F.P. deben proporcionar a los contribuyentes y al S.I.I. en el caso de ahorros previsionales**

De acuerdo a lo establecido en la parte final del N° 4, las A.F.P. e instituciones autorizadas deberán informar anualmente, tanto al contribuyente como al S.I.I. el movimiento de las cuentas de ahorro previsional acogidas a este régimen tributario, informando tanto del monto de los aportes como de los retiros efectuados. Las instrucciones fueron impartidas mediante Res. Ex. N° 29, del 23.02.2012, que sustituye el modelo de D.J. N° 1989 y sus respectivas instrucciones de llenado, para proporcionar la información y antecedentes, y establece modelo de certificado para informar a los afiliados o inversionistas de los depósitos convenidos (Certificado N° 36).

## **7. Situación tributaria de los aportes efectuados por el empleador a los planes de ahorro previsional voluntario colectivo**

### **7.1. Respecto del empleador**

Los aportes que los empleadores efectúen a los planes de ahorro previsional voluntario colectivo se considerarán como gasto necesario para producir la renta de aquéllos, cumpliendo los demás requisitos de tipo general para ser considerados como tales<sup>81</sup>.

## **7.2. Respecto del trabajador**

A su vez, cuando los aportes del empleador, más la rentabilidad que éstos generen, sean retirados por éste y no sean destinados a anticipar o mejorar las pensiones, aquéllos serán considerados como ingresos para efectos de la L.I.R. y tributarán conforme al I.U. del N° 3 el art. 42 bis. En este último caso, la A.F.P. o institución autorizada deberá efectuar la retención establecida en el N° 3 de este artículo (*infra* § 5.6.4.3.).

---

<sup>81</sup> Los requisitos generales del gasto necesario para producir la renta, pero analizados e específico respecto del A.P.V.C., son analizados por el S.I.I. en la Circular N° 51, de 12.09.2008, 26-27.

## § 6. DERECHO A LA VIVIENDA

### 1. Antecedentes

La Ley N° 19.753, publicada en el D.O. el 28.09.2001, estableció la deducción de los dividendos hipotecarios de la base imponible del impuesto a la renta que afecta a las personas naturales. El proyecto, ingresado por el Presidente Ricardo Lagos el 10 de julio de 2001, incluía además otras medidas que buscaban incentivar la equidad, disminuyendo la brecha entre impuestos corporativos y personales. Por aquel entonces, las tasas correspondían a un 15% para el I.D.P.C. y 45% la tasa marginal más alta al I.G.C. El foco del proyecto buscaba aumentar la recaudación subiendo un 2% el impuesto corporativo hasta un 17%, disminuyendo la tasa máxima de impuestos personales a un 43%. Asimismo, el tramo exento fue elevado desde las 10 U.T.M. a las 13 U.T.M., valor que se mantiene hasta el día de hoy. Con ello, se habló de una reforma tributaria que apuntaba a la equidad. Parte fundamental en ello fue la rebaja por concepto de intereses provenientes de créditos con garantía hipotecaria que se estableció, buscando ayudar a los contribuyentes a alivianar la carga en los créditos por la compra de viviendas.

Debido a la urgencia que impuso el ejecutivo, la tramitación del proyecto fue bastante rápida, aprobándose tras 2 meses y medio de su ingreso. Pese a ser la gran reforma tributaria del gobierno de Lagos, lo cierto es que el proyecto no modificaba sustancialmente el régimen impositivo nacional. No obstante, no fue un proyecto exento de críticas y discusiones. Ellas se centraron en especial en el impacto económico que generaría el aumento del I.D.P.C., y si ello era equiparable en el sector inmobiliario al beneficio económico generado por un aumento en la demanda por adquisición de viviendas dada la rebaja de intereses. En el mismo sentido, amplia discusión generó la disminución de la tasa al tramo más alto de impuestos, motivada en acercarse a los estándares internacionales.

Desde el punto de vista del beneficiario directo de la rebaja, el proyecto buscaba proveer un incentivo al ahorro personal, equivalente o al menos comparable con aquellos que gozan las empresas, enfocado en el ahorro con destino habitacional. Así, por ejemplo, una empresa que lleva contabilidad completa podía -y puede- descontar los intereses que

pague por concepto de un crédito hipotecario, y no las personas naturales, como les autoriza el art. 31 N° 1 de la L.I.R. La justificación, muy interesante para nuestra investigación, era otorgar un beneficio consistente con el tratamiento tributario de las cotizaciones para pensiones y salud, que también se deducen de la base imponible<sup>82</sup>. Por ello, el beneficio opera como una disminución de la base imponible del I.U.S.C. o el I.G.C., a diferencia del crédito por gastos presuntivos en educación, que como veremos, opera como crédito contra el impuesto ya determinado.

## **2. Contribuyentes que tienen derecho a la rebaja por concepto de intereses provenientes de créditos con garantía hipotecaria**

Tienen derecho a la rebaja, los siguientes contribuyentes.

1. Los contribuyentes personas naturales, afectos al I.G.C., establecido en el art. 52 de la L.I.R.
2. Los contribuyentes personas naturales afectos al I.U.S.C. establecido en el art. 43 N° 1 de la L.I.R.

## **3. Concepto de la rebaja y operaciones de las cuales debe provenir dicha deducción**

Las personas antes señaladas podrán rebajar de la renta bruta imponible anual los intereses efectivamente pagados durante el año calendario al que corresponde la renta, devengados en créditos con garantía hipotecaria que se hubieren destinado a adquirir o construir una o más viviendas, o en créditos de igual naturaleza destinados a pagar los créditos señalados.

Con todo, se debe advertir que de acuerdo al S.I.I., los créditos no se encuentran limitados solamente a las instituciones bancarias o financieras; ni es requisito que la hipoteca recaiga sobre el mismo inmueble que se adquiere con dicho crédito; incluyéndose además

---

<sup>82</sup> Historia de la Ley N° 19.753, Mensaje Presidencial, 6.

los créditos complementarios o de enlace, en la medida que comprendan una garantía hipotecaria<sup>83</sup>.

Esto fue objeto de críticas desde un comienzo. Si bien es un beneficio otorgado a las personas, se consideraba que éste era directamente aprovechable por los bancos, dado que no existían estímulos para que la banca bajase las tasas de interés de sus créditos. La proyección del ejecutivo, que estimaba una disminución de la carga económica del 14% en el pago de intereses, se realizó exclusivamente con carga al Estado, lo que se compensaba con un aumento del impuesto corporativo<sup>84</sup>. De hecho, podríamos decir que indirectamente uno de los grandes beneficiados fue el sector inmobiliario, el que de acuerdo al mismo mensaje presidencial, se vería beneficiado por lo conveniente que podría volverse la compra de una vivienda, lo que tendría efectos en el corto y largo plazo<sup>85</sup>. Asimismo, se cuestionó el espíritu de la medida, pues bajo la fachada de un estímulo al “ahorro”, se escondía un estímulo al endeudamiento<sup>86</sup>. Muchos de estos temores se han visto confirmados recientemente por la O.C.D.E., quien en su Estudio Económico de Chile de febrero de 2018, propuso aumentar los impuestos sobre la propiedad, eliminando progresivamente las exenciones al impuesto territorial y beneficios por donaciones (por referencia a los inmuebles acogidos al beneficio del D.F.L. N° 2) y la deducción de intereses hipotecarios, dado que tienden a capitalizarse en los precios reales de las viviendas<sup>87</sup>. Para ello, se apoyan en los estudios de Aida Caldera Sánchez, quien expone los negativos efectos que tiene este tipo de beneficios, pues tienen a incentivar el endeudamiento excesivo, subir los precios, probando ser beneficios para los hogares más ricos, en especial por tener como condición el hecho

---

<sup>83</sup> Circular N° 87, del 10.12.2001, que Instrucciones sobre rebaja tributaria por concepto de intereses establecida por el nuevo Art. 55 bis, 3.

<sup>84</sup> Historia de la Ley N° 19.753, Mensaje Presidencial, 7.

<sup>85</sup> Historia de la Ley N° 19.753, Mensaje Presidencial, 8-9. Así también lo reconoció la Cámara Chilena de la Construcción, cuyas proyecciones estimaban una construcción adicional de 4.130 viviendas adicionales por año, con 13.500 nuevos empleos directos y 20.200 indirectos. Historia de la Ley N° 19.753, Primer Informe Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, 28.

<sup>86</sup> En específico, intervención de la Senadora Evelyn Matthei, Historia Ley N° 19.753, Discusión en Sala Senado, 142 y 151.

<sup>87</sup> Estudios Económicos de la O.C.D.E., Chile, febrero de 2018, 35. Recurso electrónico disponible en [www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-chile.htm](http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-chile.htm).

que el beneficio deba pagar impuestos (reduciendo su aplicación a los segmentos más altos)<sup>88</sup>.

#### 4. Monto a que asciende la rebaja

Para estos efectos, se entenderá como interés deducible máximo por contribuyente, la cantidad menor entre 8 U.T.A. y el interés efectivamente pagado durante el año calendario respectivo.

#### 5. Forma en que opera el límite máximo antes indicado

##### 5.1. Forma de calcular el beneficio

El límite antes indicado, está sujeto a ciertas limitaciones de acuerdo a la renta bruta del contribuyente. De esta manera:

- a) Si la renta bruta es inferior o equivalente a 90 U.T.A.: la rebaja será por el total del interés deducible.
- b) Si la renta bruta superior a 90 U.T.A. e inferior a 150 U.T.A.: el monto de los intereses a rebajar se determinará multiplicando el interés pagado efectivamente (sujeto al mismo máximo de 8 U.T.A.) por el resultado, que se considerará como porcentaje, de la resta entre 250 y la cantidad que resulte de multiplicar el factor 1,667 por la renta bruta anual del contribuyente, expresada en U.T.A. Lo anterior se puede graficar de la siguiente manera

$$\text{Interés efectivamente pagado (máximo 8 U.T.A.)} \times \left[ 250 - \underbrace{(1,667 * \text{Renta Anual en U.T.A.})}_{\text{Expresado en \%}} \right]$$

<sup>88</sup> CALDERA SÁNCHEZ, Aida. *Building Blocks for Better Functioning Housing Market in Chile*, en OECD Economics Department Working Papers No. 943, Paris, 2012, 30-32.

**Ilustración 13: Determinación del descuento por concepto de intereses de vivienda respecto de rentas brutas superiores a 90 U.T.A. e inferiores a 150 U.T.A.**

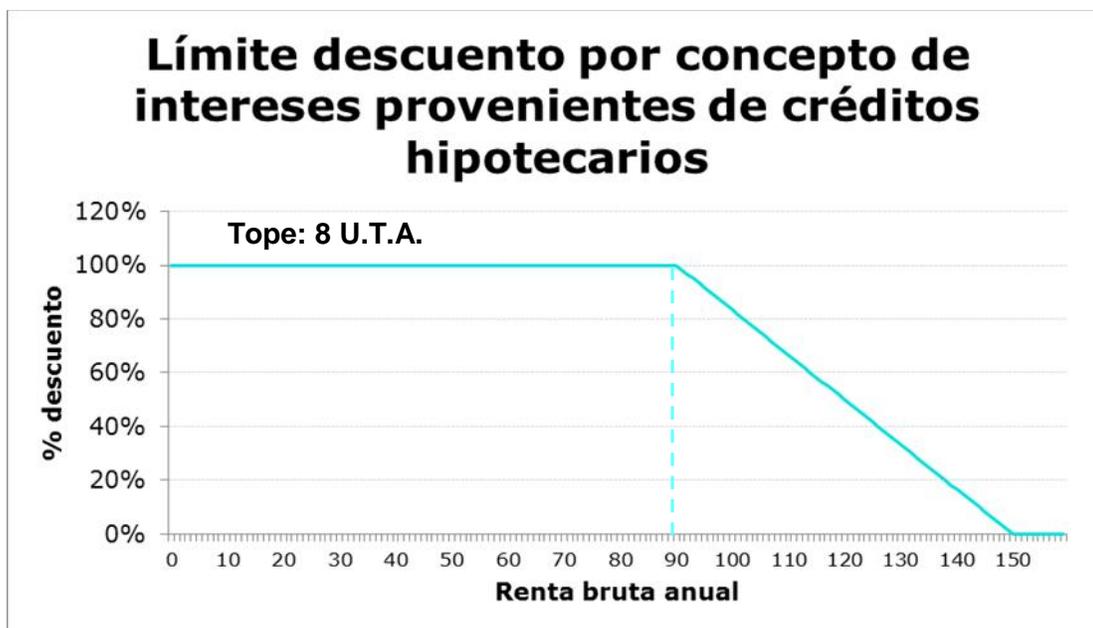
Así, por ejemplo, un contribuyente que paga 15 U.T.A. anualmente por concepto de intereses por crédito hipotecario, y con rentas anuales por 135 U.T.A., solo podría considerar en la ecuación 8 U.T.A. por ser éste el monto máximo, quedando ella como sigue.

$$\begin{array}{c} 8 \text{ U.T.A. } \times [ 250 - (1,667 * 135 \text{ U.T.A.}) ] \\ \downarrow \\ 8 \text{ U.T.A. } \times [ 250 - 225,045 ] \\ \downarrow \\ 8 \text{ U.T.A. } \times 25\% = 2 \text{ U.T.A. } \end{array}$$

En el caso expuesto, el contribuyente podría restar sólo 2 U.T.A. de su base imponible a pesar de haber pagado 15 U.T.A. en intereses, en atención al máximo disponible y la renta anual que tiene. Aunque progresiva, en el sentido que el beneficio disminuye a medida que aumentan las rentas hasta desaparecer, lo cierto es que la determinación del beneficio tiene cierta dificultad no presente en el caso del gasto presunto en educación.

- c) Renta bruta superior a 150 U.T.A.: no tendrá derecho a la rebaja por concepto de intereses, cualquiera que sea el monto.

Lo anterior se puede graficar de la siguiente manera:



**Ilustración 14: Límite descuento por concepto de intereses provenientes de créditos hipotecarios. Elaboración propia.**

Este debe ser el punto más polémico del beneficio, pues contribuyentes con ingresos mensuales brutos por \$4.227.480 pueden aprovechar en su totalidad el beneficio, disminuyendo progresivamente hasta los \$7.045.800<sup>89</sup>. Por un estrecho margen, el beneficio es incluso aprovechable por aquellos que tienen la tasa más alta de I.G.C., la cual, para la misma fecha, parte en \$6.927.450. Adicionalmente, produce una distorsión que no ha sido estimada, respecto de la gente que se encuentra en el límite desde donde empieza a caer el beneficio, las 90 U.T.A., que podrían incentivar la obtención de un menor salario, en cuanto (1) disminuye el impuesto a pagar directamente al no entrar el diferencial al sexto tramo de I.U.S.C. o I.G.C.; y (2) permite aprovechar en su totalidad el beneficio.

Lo anterior, no fue algo que pasó desapercibido durante la tramitación del proyecto, sino algo totalmente deliberado. De hecho, podríamos decir que fue la moneda de cambio frente a las alzas del I.D.P.C. Si bien el proyecto en general buscaba ser un alivio tributario para los tramos inferiores de los impuestos personales, en la práctica ello no se verificó. El detalle, en cambio, indica que por el contrario, el proyecto buscaba ser un alivio para los estratos medios, dado la focalización de programas públicos en estratos de menores

<sup>89</sup> Para estos efectos, se utilizó el valor U.T.A. informado por el S.I.I. para el 31 de diciembre 2017, a saber, \$563.664.

ingresos<sup>90</sup>. Los hechos demuestran que el alivio tributario a los ingresos bajos vino de la mano de la ampliación de los tramos exentos (por entonces, de 10 a 11,5 U.T.M.), pero no de la mano de este beneficio, dado que es *conditio sine qua non* pagar impuestos para poder hacer descuentos a la base imponible. De hecho, considerando la naturaleza progresiva del impuesto, los mayores tramos también se vieron beneficiados por una rebaja de la tasa marginal en el tramo más alto (45% a 40%), y la ampliación del tramo exento. De esta manera, quien tuviera rentas anuales de hasta 150 U.T.A., era triplemente beneficiado (vía aumento tramo exento, vía descuento por intereses, vía disminución tasa marginal de impuesto). Lo anterior fue transparentado por el Ministro de Hacienda de entonces, Nicolás Eyzaguirre, quien en la Comisión de Hacienda reconoció que el beneficio se focalizaba en las rentas medias y medias altas<sup>91</sup>. En el mismo sentido, durante la tramitación del proyecto voces alertaron sobre lo regresivo que podía ser el beneficio. Así, el diputado Carlos Montes señaló que el beneficio llegaría sólo a los hogares del 20% o 15% de la población, pues el 80% inferior no paga impuesto<sup>92</sup>. El mismo diputado luego advirtió que no beneficiaba a todos los deudores hipotecarios, sino sólo a los que pagaban impuestos, quienes podían aspirar a viviendas de un costo mucho mayor. Un sector, que en sus palabras, no tenía déficit de vivienda<sup>93</sup>. Esta última afirmación podría ser muy importante, pues cuestiona el origen social del beneficio. Parece que el objetivo de redistribución se puso en un tramo muy alto. Esto es claro, aun cuando incluso en la por entonces Concertación, existían diputados que sostenían que la medida no beneficiaba a los sectores de mayores ingresos<sup>94</sup>.

Con todo, posiciones a favor de extender el beneficio, sin límites, también se escucharon. Así, por ejemplo, el diputado U.D.I. Rodrigo Álvarez se opuso al límite de ingresos del beneficio, en cuanto ello rompía el esquema de la L.I.R., estableciendo una rebaja personal en todos los niveles<sup>95</sup>. El *think tank* Libertad y Desarrollo, por su parte,

---

<sup>90</sup> Historia de la Ley N° 19.753, Mensaje Presidencial, 6.

<sup>91</sup> Historia de la Ley N° 19.753, Primer Informe Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, 23.

<sup>92</sup> Historia de la Ley N° 19.753, Primer Informe Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, 25.

<sup>93</sup> Historia de la Ley N° 19.753, Discusión en Sala, 54.

<sup>94</sup> Ver, por ejemplo, intervención del Diputado Francisco Huenchumilla. Historia de la Ley N° 19.753, Discusión en Sala, 63.

<sup>95</sup> Historia de la Ley N° 19.753, Primer Informe Comisión de Hacienda, 25. Luego, en Sala, el Diputado señalaba que la medida vulneraba el principio de igualdad de rentas (estableciendo un distinto trato al pago de intereses dependiendo del tipo de contribuyente), e iba en contra del objetivo de disimular

postulaba que el beneficio debiera ser general para todos los segmentos, para evitar así distorsiones en el mercado de las viviendas, como las que generaba a su juicio los beneficios tributarios de los D.F.L. N° 2<sup>96</sup>.

Creo firmemente que esto es prueba irrefutable de la finalidad pragmática con la cual se construye la política tributaria de nuestro país, y no de acuerdo a principios de justicia distributiva que apunten a fijar obligaciones y beneficios en base a la capacidad de contribuir de cada ciudadano<sup>97</sup>. ¿Se entiende un beneficio tributario a los tramos de mayores ingresos de acuerdo al mismo esquema de la L.I.R.? ¿De qué otra forma, por ejemplo, podría explicarse que la principal fuente de recaudación siga siendo el I.V.A., si todos los sectores académicos adhieren en lo regresivo del impuesto? Este enfoque negociador de la política tributaria, que se refleja en los pasajes de discusión que expusimos recientemente, será abordado nuevamente a la hora de comentar la propuesta específica.

## 5.2. Gasto tributario

Creo que el amplio espectro de contribuyentes que pueden hacer uso del beneficio, explica el altísimo costo que tiene este beneficio para el Estado, que al 2015 alcanzaba la suma de \$79.263.000.000 (US\$ 112.057.851 al 31 de diciembre de 2015).

Esto de por sí es sorprendente, pues uno podría pensar que mayor incidencia tienen los beneficios en forma de crédito que en forma de descuento de la base imponible, sin que ello ocurra respecto de los gastos presuntos en educación, como se expondrá, precisamente por el límite de ingresos que deben tener los contribuyentes (*infra* § 7.2.2.1.). Por eso, creo que la premisa anterior sigue siendo válida, en cuanto el elevado gasto se explica fundamentalmente, sino de forma exclusiva, en el amplio número de beneficiarios. Si consideramos que para el año 2016 en el tramo más alto de impuestos sólo había 3.660 contribuyentes<sup>98</sup>, y considerando la casi total coincidencia entre la renta máxima del beneficio

---

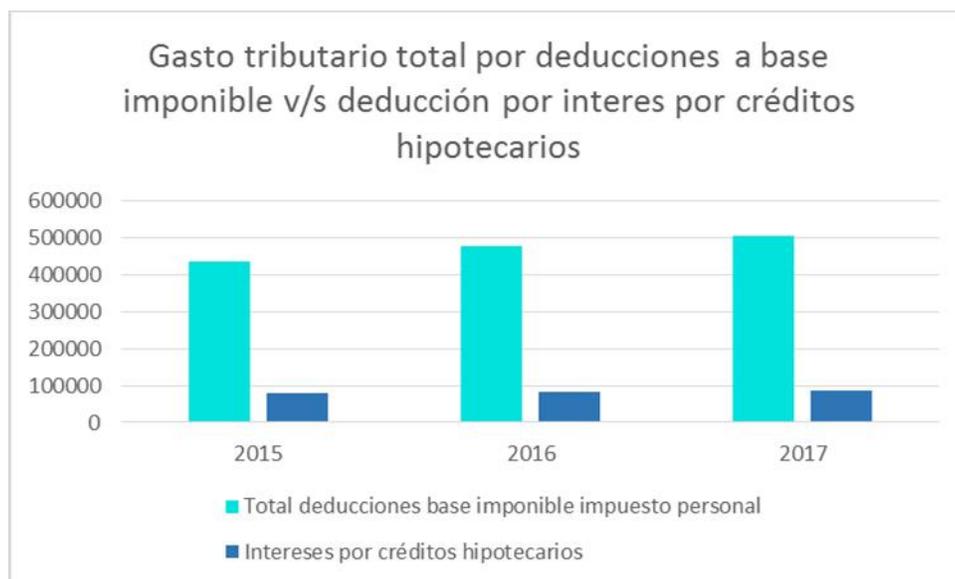
estructuras que permitían bajar la carga tributaria. Ver Historia de la Ley N° 19.753, Discusión en Sala, 60.

<sup>96</sup> Historia de la Ley N° 19.753, Primer Informe Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, 27.

<sup>97</sup> ATRIA, Jorge. *Tributación y desigualdad en Chile: características y perspectivas*, 138.

<sup>98</sup> Fuente: Diario La Tercera. *Contribuyentes en tramo exento del impuesto a la renta aumentaron en 102 mil el último año*, de 14.11.2016. Recurso electrónico disponible en

y el ingreso al cual se aplica la tasa máxima de I.G.C. o I.U.S.C. (150 U.T.A.), podemos decir a ciencia cierta que de todos los contribuyentes que pagaron impuestos personales y que pagan intereses en créditos hipotecarios, sólo 3.660 no aprovecharon el beneficio.



**Ilustración 15: Gasto tributario total por deducciones a base imponible de impuesto personal, v/s deducción por interés de créditos hipotecarios. Cifras en millones de pesos. Fuente: Gasto Tributario 2015 a 2017, Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII.**

## **6. Forma de hacer efectiva la rebaja tributaria en el caso de los contribuyentes afectos sólo a I.U.S.C.**

Para los efectos de la aplicación de lo dispuesto en el art. 55 bis, las personas gravadas con I.U.S.C., deberán efectuar una reliquidación anual de los impuestos retenidos durante el año, deduciendo del total de sus rentas imponibles, las cantidades rebajables de acuerdo al inciso primero de la misma norma. Al reliquidar deberán aplicar la escala de tasas

que resulte en valores anuales, según la U.T.M. del mes de diciembre y los créditos y demás elementos del cálculo del impuesto.

Para la aplicación de lo expuesto, las rentas imponibles se reajustarán en conformidad con lo dispuesto en el inciso penúltimo del N° 3 del art. 54 y los impuestos retenidos según el art. 75. Para estos efectos y del I.G.C., se aplicará a los intereses deducibles la reajustabilidad establecida en el inciso final del art. 55.

La cantidad a devolver que resulte de la reliquidación a que se refieren los dos incisos precedentes, se reajustará en la forma dispuesta por el art. 97 y se devolverá por el Servicio de Tesorerías, en el plazo que señala dicha disposición.

#### **7. Información que se debe proporcionar tanto al S.I.I. como al contribuyente por la rebaja de intereses**

Las entidades acreedoras deberán proporcionar tanto al S.I.I. como al contribuyente, la información relacionada con los créditos a que se refiere el art. 55 bis, por los medios, forma y plazos que dicho Servicio determine. De acuerdo al S.I.I., tanto la información que se presente al S.I.I. como al beneficiario, se debe aportar antes del 1° de marzo de cada año. Para estos efectos, el S.I.I. estableció el Formulario N° 1898, declaración jurada anual sobre intereses pagados correspondientes a créditos con garantía hipotecaria y demás antecedentes relacionados con motivo del beneficio tributario establecido en el art. 55° de la L.I.R., así como un modelo de certificado.

## § 7. DERECHO A LA EDUCACIÓN

### 1. Antecedentes

En lo político, el año 2011 será recordado por las importantes movilizaciones sociales, guiadas principalmente por los estudiantes secundarios y universitarios que buscaban una reforma estructural del sistema educacional chileno. Un tema que no estaba en la agenda del por entonces primer mandato del Presidente Sebastián Piñera, pasó al primer lugar de su gobierno, lo que tuvo una serie de consecuencias de índole económico, siendo la más importante de ellas la necesidad de una reforma tributaria que financiase la reforma educacional. Hasta ese momento, tanto en el programa presentado de cara a las elecciones del año 2009 y durante los primeros años de su gobierno, una reforma a los tributos chilenos no había sido propuesta por el Presidente de derecha.

Por ello, con fecha 2 de agosto de 2012, el Presidente presentó un Mensaje con el cual iniciaba un proyecto que, en sus propias palabras, perfeccionaba la legislación tributaria con el objeto de financiar la reforma educacional de su gobierno. Tras poco más de 3 meses de tramitación, la gran reforma tributaria del gobierno de Sebastián Piñera se publicó en el D.O. el 27 de septiembre de 2012, mediante la Ley N° 20.630, “que perfecciona la legislación tributaria y financia la reforma educacional”. Si bien el foco de esta reforma era obtener fondos adicionales en aras de destinarlos al presupuesto de educación –aumentando la tasa del I.D.P.C. al 20% pero rebajando las tasas del I.G.C., estableciendo normas sobre venta indirecta, aumentando facultades de fiscalización en materia de precios de transferencia y eliminando una serie de exenciones, entre muchas otras- una de las medidas de mayor impacto en los contribuyentes fue la incorporación de un crédito contra el I.G.C. o I.U.S.C. por gastos incurridos en la educación de los hijos no mayores de 25 años, sin distinción de establecimiento y otorgando una presunción de gasto<sup>99</sup>. La reforma, en definitiva, aumentaba la recaudación neta del Estado, rebajando algunos impuestos y subiendo otros, pero incluyendo además una serie de beneficios a la clase media.

---

<sup>99</sup> Instrucciones en Circular N° 06, de 28.01.2013.

Pero el crédito por gastos en educación que terminó siendo aprobado fue muy distinto al presentado por el Gobierno en su Mensaje. Si bien su articulado no varió sustancialmente, la idea de fondo que subyacía al mismo, consistente a qué tipo de educación promover, se vio alterada en su esencia. De hecho, me atrevería a decir que de todas las disposiciones de la Ley N° 20.630, fue la de mayor discusión (probablemente junto a la rebaja del I.G.C.), dado que respecto de ella se encontraban opuestas dos ideologías sobre el modelo educacional. En otras palabras, se trataba de un proyecto donde se encontraban dos concepciones distintas sobre el rol que debía jugar el financiamiento compartido en la educación, dos modelos de educación en principio contradictorios y que reflejaban dos modelos de sociedad. Esto logró, a mi juicio, que no existieran opiniones técnicas respecto de la normativa durante su tramitación, con excepción de la presentada por el profesor de la Universidad de Chile, Francisco Selamé, a la cual haremos referencia oportunamente.

La norma además es especialmente interesante, pues considerando la prohibición de destinar impuestos a objetivos específicos establecida en nuestra C.P.R.<sup>100</sup>, el beneficio tributario era la única disposición del proyecto relativa a educación evitando que el nombre de éste quedase en retórica<sup>101</sup>. Hablamos del principio de no afectación de los impuestos, que de acuerdo al T.C., implica que “no haya una relación absoluta dependiente y directa entre lo que se recauda por concepto de impuestos y el destino que se le da a lo recaudado. Así, el constituyente quiere evitar un vínculo directo y subordinado de un tributo a un gasto determinado”<sup>102</sup>.

### **1.1. La propuesta original: beneficio condicionado a pagos de educación privada**

---

<sup>100</sup> De acuerdo al artículo 19 N° 20 de la C.P.R., en su inciso cuarto, “los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado”, indicando inmediatamente a continuación las excepciones, siendo ellas la defensa nacional o aquellos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local, para el financiamiento de obras de desarrollo.

<sup>101</sup> Conscientes de dicha problemática, el ejecutivo prometió la creación de un fondo permanente de educación, aumento del fondo de aporte basal por desempeño a Universidades, entre otras materias, lo que se verificaría con el presupuesto del próximo año, todo plasmado en un Protocolo de acuerdo que logró sacar adelante el proyecto.

<sup>102</sup> T.C., Sentencia Rol N° 219-1995, de 31.07.1995, Considerando Segundo. Un análisis de este principio y los demás relativos a los tributos en NAVARRO BELTRÁN, Enrique. *La Constitución económica chilena ante los Tribunales de Justicia*, Ediciones Universidad Finis Terrae, 2016, 144-155.

Desde su Mensaje, el proyecto de ley buscaba otorgar el crédito por matrícula y colegiatura pagada, “permitiendo a la clase media obtener un alivio fiscal por los esfuerzos que significa financiar la educación escolar de los hijos”<sup>103</sup>. Por eso, el proyecto, en su origen, otorgaba el beneficio a las familias con hijos que asistían a establecimientos particulares y particulares subvencionados, cumpliéndose 2 requisitos copulativos:

1. Realizar un pago por concepto de matrícula y mensualidades.
2. Pertenecer a un determinado grupo de ingresos.

En el mismo sentido, el proyecto era sincero al reconocer que el beneficio tributario (vía gasto tributario) era para la clase media, mientras que los más desposeídos, que no pagan impuestos a la renta, se verían beneficiados por la reforma a través del aumento de la recaudación (y en consecuencia gasto) y las leyes educacionales complementarias. Esta medida, junto a la reducción de tasas marginales de I.U.S.C. y la reliquidación del mismo, formaban parte del pilar “alivio económico para la clase media”, uno de los cuatro sobre los cuales se sostenía la reforma. Indirectamente además, el beneficio por gastos en educación formaba parte del pilar “incentivo al crecimiento económico”, al consistir en una inversión en capital<sup>104</sup>. De acuerdo al ejecutivo, era una necesidad pues el I.G.C. y el I.U.S.C. admitían escasas deducciones (personales), a diferencia del I.D.P.C.<sup>105</sup>.

De acuerdo al ejecutivo, era un proyecto pro-familia, porque permite descontar los impuestos de gasto de educación de los hijos<sup>106</sup>. Un concepto curioso de familia, como veremos al analizar los requisitos de procedencia, aunque puede reconocerse que sería pro familia en el sentido que no hay límite de hijos, pero sin ello aumentar las rentas totales del grupo familiar para no perder el beneficio, como sucedía con el beneficio derogado de salud ya analizado (Ley N° 18.566 -*supra* § 2.3.-).

---

<sup>103</sup> Historia de la Ley N° 20.630, Mensaje Presidencial, 6.

<sup>104</sup> Historia de la Ley N° 20.630, Mensaje Presidencial, p. 8. Los otros pilares eran el aumento de la recaudación (vía aumento del I.D.P.C. y normas de precio de transferencia principalmente), y perfeccionamiento del sistema tributario (vía eliminación de exenciones injustificadas y cierre de vacíos que permiten el arbitraje tributario).

<sup>105</sup> Historia de la Ley N° 20.630, Mensaje Presidencial, 13.

<sup>106</sup> Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión de Hacienda Cámara de Diputados, 93.

Desde un comienzo dicha medida fue criticada. Algunos encontraban un sinsentido proponer una reforma que buscaba mejorar la educación pública otorgando beneficios al pago de educación privada<sup>107</sup>. Para otros, el sinsentido era para el Estado, pues financiaba compartidamente la educación particular subvencionado, para luego renunciar a ingresos que aportaban los particulares vía gasto tributario<sup>108</sup>. Pero si bien las objeciones anteriores eran de índole de finanzas públicas, como advertimos anteriormente, el debate fue más político que técnico. Por ejemplo, el diputado Auth calificó la medida como discriminación odiosa, “sin que haya razón alguna que lo justifique, salvo el objetivo ideológico de incentivar, a las pocas familias de clase media que aún tienen a sus hijos en escuelas públicas, a cambiarlos a establecimientos privados”<sup>109</sup>. En la discusión en Sala de la Cámara de Diputados, se hicieron latentes acusaciones que significaba fortalecimiento de la educación subvencionada<sup>110</sup>, discriminación<sup>111</sup>, tildándolo algunos de aberración, que profundiza la segregación y no ayuda en nada a la calidad<sup>112</sup>. Haciendo eco de lo expuesto por Mario Weissbluth de Educación 2020 en la Comisión de Hacienda (uno de los personajes más influyentes en la tramitación del proyecto), el diputado Alberto Robles definió la propuesta como una que discrimina, segrega, no mejora la calidad y era una amenaza a la educación pública<sup>113</sup>. “No hay discriminación más inhumana que la que castiga a los niños en función de la capacidad económica de sus padres”, llegó a decir el Diputado Mario Venegas<sup>114</sup>. Todas las opiniones apuntaban al factor segregador<sup>115</sup> o profundización de un modelo basado en el lucro<sup>116</sup>

---

<sup>107</sup> Afirmación del diputado Alberto Robles. Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión de Hacienda Cámara de Diputados, 99.

<sup>108</sup> Afirmación del diputado Carlos Montes. Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión de Hacienda Cámara de Diputados, 99.

<sup>109</sup> Diputado Pepe Auth, Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión de Hacienda Cámara de Diputados, 101.

<sup>110</sup> Diputado Enrique Jaramillo, Historia de la Ley N° 20.630, Discusión en Sala, Cámara de Diputados, 163.

<sup>111</sup> Diputado Pablo Lorenzini, Historia de la Ley N° 20.630, Discusión en Sala, Cámara de Diputados, 166.

<sup>112</sup> Diputado Carlos Montes, Historia de la Ley N° 20.630, Discusión en Sala, Cámara de Diputados, 170-171.

<sup>113</sup> Diputado Alberto Robles, Historia de la Ley N° 20.630, Discusión en Sala, Cámara de Diputados, 174-175.

<sup>114</sup> Diputado Mario Venegas, Historia de la Ley N° 20.630, Discusión en Sala, Cámara de Diputados, 179.

<sup>115</sup> Así la Diputada Denise Pascal. Historia de la Ley N° 20.630, Discusión en Sala, Cámara de Diputados, 187. En el mismo sentido, Diputado Guillermo Ceroni, 204, Sergio Aguiló, 207; José Miguel Ortiz, 218.

Opiniones a favor de la medida por parte del oficialismo, advertían que la importancia era incrementar la cantidad de recursos totales en educación, lo que el crédito permitiría<sup>117</sup>, sin asumir, claramente, que la rebaja terminaba siendo dinero de libre disposición para los padres y luego soportada por el Estado vía gasto tributario. Otros directamente alabaron la medida, en cuanto consideraban “positivo que las familias pudieran elegir la educación de sus hijos y que ese esfuerzo que hacen fuera reconocido con un incentivo tributario”<sup>118</sup>.

En virtud de lo anterior, no sorprendió a nadie el hecho que sometido a votación el numeral específico que establecía el beneficio, este fuera aprobado por un estrecho margen (58 votos a favor, 52 en contra, 4 abstenciones, diferente de la votación general donde existieron 63 votos a favor, 35 en contra y 18 abstenciones).

## **1.2. Primer cambio sustancial: extensión del beneficio a pagos no necesariamente vinculados a la educación privada**

Durante la discusión del proyecto en la Cámara de Diputados, y dentro de las posturas a favor del oficialismo, particularmente llamaba la atención aquella de Romilio Gutiérrez, quien proponía extender la medida a los padres de colegios públicos, pero condicionado a que realicen un aporte económico efectivo al desarrollo del proyecto educativo mediante el centro de padres<sup>119</sup>. Esta fue, sin dudas, la primera apertura del oficialismo a la expansión del beneficio, y un paso determinante en la redacción final del art. 55 ter.

---

<sup>116</sup> Diputada Marcos Espinosa. Historia de la Ley N° 20.630, Discusión en Sala, Cámara de Diputados, 192.

<sup>117</sup> Diputado José Manuel Edwards, Historia de la Ley N° 20.630, Discusión en Sala, Cámara de Diputados, 185.

<sup>118</sup> Diputado Ernesto Silva, Historia de la Ley N° 20.630, Discusión en Sala, Cámara de Diputados, 229-230.

<sup>119</sup> Diputado Romilio Gutiérrez, Historia de la Ley N° 20.630, Discusión en Sala, Cámara de Diputados, 210.

Si bien en la Comisión de Hacienda del Senado, la exposición del ejecutivo a través del Ministro de Hacienda Felipe Larraín se centró en el número de beneficiados por la medida, señalando que el número de niños que asistían a la educación subvencionada o particular pagada era de 499.722, a lo que se sumaba la posibilidad de reliquidar el I.U.S.C., lo que tendría un notable efecto a nivel de las familias de clase media<sup>120</sup>, el proyecto se encontraba entrampado. Por ello, la discusión de inmediato se centró en la expansión de la medida a todo tipo de educación y no solamente pagada, aumentando el número de beneficiados<sup>121</sup>, teniendo dentro de sus principales opositores al Senador Ricardo Lagos Weber y al Senador Escalona, quien fue incluso más allá señalando que una medida como la propuesta incluso amenazaría la paz social, “esto porque, debido a esa medida, se está premiando a quien matricula a su hijo e la educación particular y generando, al cabo, un incentivo para provocar una sangría en el sistema municipal. Se trata, además, de una política profundamente lesiva para las regiones del país, toda vez que los establecimientos educacionales en los que sería aplicable se sitúan, mayoritariamente, en el centro del país (...) el incentivo, en suma, será a que las personas abandonen los lugares en que viven si quieren acceder al beneficio, porque éste estará en el centro”<sup>122</sup>. En su defensa, el Gobierno señaló que el incentivo tenía un foco en las familias, y no en el tipo de establecimiento educacional, advirtiendo los proyectos complementarios que potenciaban los recursos al sector público, matizando con posterioridad los supuestos efectos nefastos sobre la educación pública que se han enunciado<sup>123</sup>.

Quizás la intervención más potente fue la del Director de la Fundación Educación 220, Mario Waissbluth, quien se mostró “horrorizado” con el incentivo tributario por gastos en educación. A su juicio, nunca se había visto una medida más ofensiva socialmente, aumentando la segregación entre quienes pagan impuestos a la renta y los que se encuentran exentos, discriminando entre distintos tramos económicos (amenazando con ello la paz social) e incluso dentro de los mismos tramos (al beneficiar dentro del tramo, a aquél que pertenece a la escuela con copago). Económicamente, cuestionó el hecho que se

---

<sup>120</sup> Ministro Felipe Larraín, Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión de Hacienda Senado, 359-361.

<sup>121</sup> Senador Carlos Bianchi, Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión de Hacienda Senado, 362-363.

<sup>122</sup> Senador Camilo Escalona, Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión de Hacienda Senado, 367.

<sup>123</sup> Ministro Felipe Larraín, Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión de Hacienda Senado, 371-372, 375.

constituyera como un beneficio a la demanda, por lo que probablemente aumentarían los precios del copago de aprobarse la medida (algo similar a lo que ha sucedido respecto de intereses de vivienda de acuerdo a la O.C.D.E.), concluyendo que el beneficio era aberrante desde todo punto de vista<sup>124</sup>.

Históricamente, esta intervención marcó un antes y después en la discusión, siendo el segundo hecho determinante en la tramitación del proyecto, probablemente por el carácter técnico del organismo que representa Waissbluth, quien cuenta con un apoyo transversal en la política chilena. Si bien en aspectos técnicos se presentó todavía gente a favor de la medida replicando el diálogo que hasta entonces se daba entre las 2 bancadas<sup>125</sup>, lo cierto es que el debate parece haber decantado lógicamente a eliminar el elemento discriminatorio del beneficio, tanto así, que ante la misma Comisión el entonces Ministro de Educación, Harald Beyer, comentó el interés ejecutivo de incluir al sector municipal en el crédito tributario a la educación, aunque condicionada al pago de matrículas o cuotas de centros de padres (lo que posteriormente confirmaría como “gastos que puedan ser verificables y adecuadamente monitoreados”)<sup>126</sup>. Lo anterior se manifestó en una extensión de los pagos acreditables como crédito contra el impuesto, reconociéndose ahora los pagos de cuotas de centro de padres, transporte, u otro gasto de similar naturaleza y que esté directamente relacionado con la educación de sus hijos, incorporándose así una hipótesis amplia no necesariamente vinculada a la educación privada, ajustándose luego el resto de las disposiciones<sup>127</sup>. Es decir, si bien no se modificó la naturaleza efectiva del desembolso, salvo ampliando el espectro de gastos deducibles, antes reservado a matrículas y mensualidades, beneficiando con ello a alumnos de establecimientos educacionales de distinta naturaleza.

---

<sup>124</sup> Mario Waissbluth, Director Fundación Educación 2020, Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión de Hacienda Senado, 389-392. En el mismo sentido, la intervención del presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica, Noam Titelman, Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión de Hacienda Senado, 463.

<sup>125</sup> Por ejemplo, en contra del beneficio el académico de la Universidad de Chile Alejandro Micco en Comisión de Hacienda (396 y ss), a favor en representación de la Fundación Jaime Guzmán Jaime Bellolio (435 y ss).

<sup>126</sup> Ministro Harald Beyer, Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión de Hacienda Senado, 444, 447.

<sup>127</sup> Indicaciones expuestas por el Ministro de Hacienda Felipe Larraín, Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión de Hacienda Senado, 465.

La eventual afectación a la educación pública con esta medida, y la disminución de los impuestos personales, motivaron que la Comisión rechazara la idea de legislar por 3 votos a 2. De hecho, como moneda de cambio se ofreció en su momento retirar esta disposición, apoyando la idea de legislar en general, a lo que el ejecutivo no accedió, haciendo las modificaciones antes señaladas (incluso por sobre la rebaja a los tramos del impuesto personal). En virtud del rechazo, en la discusión del Senado pasó algo muy curioso. El ejecutivo, ante el temor que se aprobará el proyecto en general, pero que en la votación particular del articulado se aprobasen todas las alzas y medidas anti elusión particulares y luego se rechazasen todas las rebajas, solicitó a sus parlamentarios rechazar la idea de legislar y llevar el proyecto a una Comisión Mixta, integrada por diputados y senadores. Por tal motivo, el proyecto fue rechazado en general, en parte por algunos votos que en conciencia estaban contra sus disposiciones, en parte por votos que buscaban la instancia *ad hoc* que permitiera seguir negociando su contenido (o absteniéndose). El resultado final fue 19 en contra, 6 a favor, 7 abstenciones y un pareo.

### **1.3. Configuración final: crédito por gastos presuntos**

En tal momento, el ejecutivo dio a conocer una nueva propuesta con miras a lograr dirimir las diferencias suscitadas entre ambas Cámaras. En la materia que nos convoca, el crédito por educación dejó de estar vinculado a gastos efectivamente efectuados, y se otorgó de manera general por un monto de 4,4 U.F. por cada hijo bajo concepto de “gasto presunto”, beneficiando con ello entre 800.000 y 900.000 familias del país. Lo anterior se plasmó en un protocolo y posterior propuesta del ejecutivo, que fue aprobada por unanimidad por la Comisión Mixta. Aun cuando hubo mociones para votar el art. 55 ter de manera individual, la proposición de la Comisión Mixta fue votada de manera general nuevamente por la Cámara de Diputados, con 77 votos a favor, 29 en contra y 4 abstenciones.

Con todo, el cierre del proyecto mediante un acuerdo transversal significó, por un lado, un avance en tramitación, pero por otro, desaprovechar una buena oportunidad de discusión en el Senado. De hecho, durante la aprobación del proyecto de la Comisión Mixta en el Senado se escucharon por primera vez opiniones técnicas por parte de los legisladores. Quizás la mejor intervención en el Senado se la debemos al Senador José García de Renovación Nacional. A propósito del crédito por gastos en educación, señaló que

“me parece de la mayor justicia que, frente a igualdad de rentas, un padre de familia tribute menos. Me parece absolutamente razonable que alguien que asume compromisos familiares pague menor cantidad de impuestos a la renta que otra persona que, percibiendo igual remuneración -repito-, no lo hace. No me parece justo que tributariamente los tratemos igual, haciéndoles cancelar el mismo impuesto”. Además, comparó el beneficio por rebaja de intereses, señalando que no hubo reproche cuando el beneficio se otorgó a rentas todavía más altas que las del beneficio por educación<sup>128</sup>. También destacar la exposición de la Senadora Von Baer, quien alabando la medida, advirtió que ella “establece un concepto novedoso y muy positivo: a quienes generan ingresos para sus familias mediante su trabajo les permite tener un descuento por la proporción de ellos que no gastan sino que invierten. Es un cambio conceptual: ya no se trata de un gasto, sino de una inversión”<sup>129</sup>.

Si bien la universalización del beneficio a todo tipo de establecimientos educacionales mediante gastos presuntos no desvirtuaba el hecho que era sólo aprovechable por aquellos que pagan impuestos (quienes probablemente estaban en colegios particulares subvencionados o particulares), lo cierto es que se racionalizó y eliminó los reproches de la oposición. No sé si a niveles de total neutralidad como señalare el ministro Larraín<sup>130</sup>, pero al menos desde una perspectiva de discusión política. En definitiva, el informe fue aprobado con 31 votos a favor, 3 en contra y 1 abstención. A la fecha, el art. 55 ter no ha sido objeto de modificaciones.

## **2. Elementos del beneficio**

### **2.1. Contribuyentes beneficiados.**

#### **2.1.1. Impuestos contra los que opera el beneficio**

Los contribuyentes que tienen derecho a imputar el crédito por gastos en educación son:

---

<sup>128</sup> Senador José García, Historia de la Ley N° 20.630, Discusión en Senado, 781.

<sup>129</sup> Senadora Ena Von Baer, Historia de la Ley N° 20.630, Discusión en Senado, 791.

<sup>130</sup> Ministro Felipe Larraín, Historia de la Ley N° 20.630, Discusión en Senado, 805.

- a) Los contribuyentes personas naturales, afectos al I.G.C., establecido en el art. 52 de la L.I.R.
- b) Los contribuyentes personas naturales afectos al I.U.S.C. establecido en el art. 43 N° 1 de la L.I.R.

**2.1.2. Aprovechamiento del crédito cuando uno o ambos padres son contribuyentes de los impuestos**

El art. 55 ter regula especialmente la situación en que uno o ambos de los padres sean contribuyentes del impuesto. De esta manera:

<b>Si uno de los padres es contribuyente de esos impuestos</b>	<b>Si ambos padres son contribuyentes de los impuestos</b>
Será éste quien podrá imputar el crédito por su monto total.	Ambos padres, de común acuerdo, podrán optar por designar a uno de ellos como beneficio del monto total del crédito. <u>Excepción:</u> si no hay acuerdo, cada uno de los padres podrá imputar el 50% del monto total del crédito.

**2.2. Requisitos para la procedencia del crédito**

Para que proceda el crédito, se deben cumplir los siguientes requisitos:

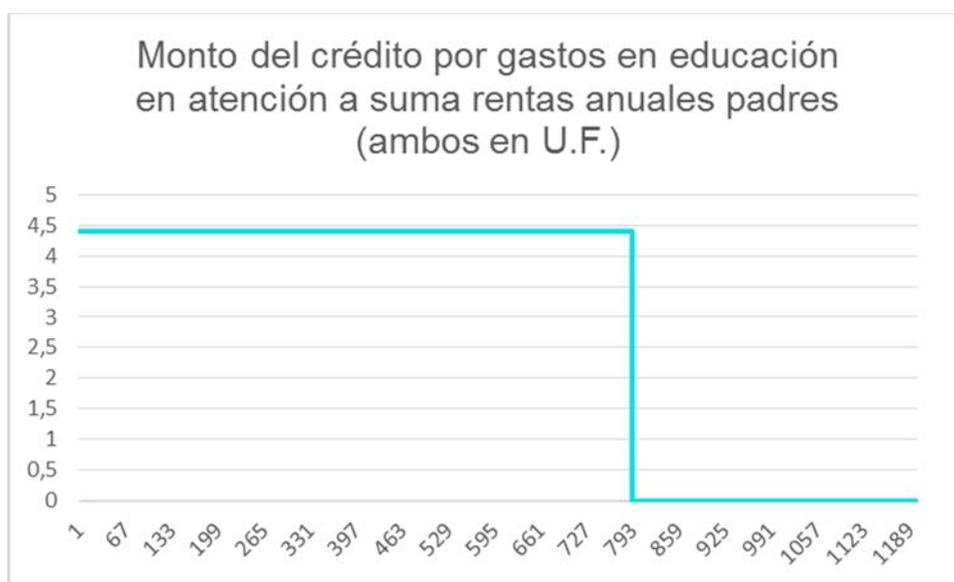
**2.2.1. Requisitos respecto de las rentas de padre y madre**

La suma anual de las rentas totales del padre y de la madre, se hayan o no gravado con este impuesto, no podrán exceder de 792 U.F. anuales (66 U.F. mensuales), según el valor de ésta al término del ejercicio. Para estos efectos:

- Se deben considerar el total de las rentas susceptibles de ser afectadas por el referido tributo, reajustándolas.
- Se incorporan las rentas exentas, pero no aquellas que no constituyen renta.

Por ejemplo, al cierre del año tributario 2018, y considerando el valor de la U.F. al 31 de diciembre de 2017 (\$26.798,14), los ingresos anuales del padre y madre no podían exceder los \$21.224.127, o \$1.768.677 mensuales considerando rentas fijas.

Es, entonces, un juego de todo o nada. Pasado el umbral, no hay derecho al crédito, a diferencia, por ejemplo, del beneficio de intereses pagados por créditos en la adquisición de viviendas, donde desde ciertas rentas en adelante, el beneficio disminuye gradualmente hasta desaparecer.



**Ilustración 16: Monto del crédito por gastos en educación en atención a suma de rentas anuales padres (ambos en U.F.). Fuente: Elaboración propia.**

Lo anterior fue fuertemente criticado durante la tramitación del proyecto por el profesor Francisco Selamé, quien advirtió una tremenda distorsión en esta materia, resultando inequitativo que con los mismos ingresos, pero donde trabajen ambos padres, se tenga el mismo que beneficio que en familias donde trabajo uno<sup>131</sup>.

Respecto de la determinación del monto de las rentas de los beneficiarios, el ejecutivo justificó el tope de los beneficiarios asegurando que es el mismo que existe en el

<sup>131</sup> Abogado Francisco Selamé, Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión de Hacienda Senado, 394.

post natal y otros beneficios sociales, lo que haría que fueran las familias situadas entre el quinto y el octavo decil de distribución de ingresos las que puedan acceder al crédito<sup>132</sup>. Con todo, esto es criticable al menos desde 2 puntos de vista:

- Si bien se igualaba el monto del beneficio en su origen, existe una diferencia sustancial no advertida por el ejecutivo. El tope en materia de previsión, salud y postnatal considera exclusivamente al beneficiario, no obstante, el crédito por gastos presuntos en educación considera a los 2 padres en vez de uno<sup>133</sup>. Si se quería mantener el beneficio, entonces el monto debiese duplicarse.
- Adicionalmente, al optar igualar el tope del beneficio tributario al tope de los demás beneficios ya señalado, el monto debió indexarse y reajustarse constantemente, como sucede con los demás beneficios. Por el contrario, el legislador optó por un monto fijo de 66 U.F., que correspondía al máximo imponible del año 2011, cifra que para el año 2017 representa 75,7 U.F.

Finalmente, la medida propuesta por el ejecutivo, que intentaba focalizar el beneficio en familias de ingresos menores y medios (sumando las rentas de ambos padres), puede terminar incluso afectándolos pues no considera la realidad específica del grupo familiar. De hecho, no utiliza un criterio de “familia”, sino un criterio de progenitores, esto aun cuando el ejecutivo habló siempre de ingreso por “hogar”, suponiendo que ambos padres están presentes y realizan aportes en la educación de los hijos, algo que no se condice necesariamente con la realidad chilena<sup>134</sup>.

### **2.2.2. Edad máxima de los hijos**

Sólo procederá el crédito respecto de hijos no mayores de 25 años, entendiéndose por tal aquel que no haya cumplido dicha edad en el año calendario por el cual se invoca el referido crédito. El límite de edad es al menos curioso considerando que la cobertura es

---

<sup>132</sup> Ver Informe Financiero N° 122, elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión Mixta, 665.

<sup>133</sup> Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión de Hacienda Cámara de Diputados, 97.

<sup>134</sup> Ver, por ejemplo, Informe Financiero N° 123, elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Historia de la Ley N° 20.630, Informe Comisión Mixta, 739.

hasta educación media, lo que podría servir como invitación para expandir el beneficio a los estudiantes universitarios.

### **2.2.3. Forma de acreditar el hecho de estar cursando estudios**

Los hijos deben contar con el certificado de matrícula emitido por alguna de las instituciones señaladas –institución de enseñanza pre escolar, básica diferencial o media reconocida por el Estado- y que exhiban un mínimo de asistencia del 85%, salvo impedimento justificado o casos de fuerza mayor, requisitos todos, que serán especificados en un reglamento del Ministerio de Educación<sup>135</sup>.

## **2.3. Monto del crédito**

### **2.3.1. Forma de calcular el beneficio**

Podrán imputar anualmente como crédito en contra de dichos tributos, la cantidad de 4,4 U.F. por cada hijo, según su valor al término de cada ejercicio (\$117.911 al 31 de diciembre de 2017). Este crédito se otorga en atención a los pagos a instituciones de enseñanza pre escolar, básica, diferencial y media, reconocidas por el Estado, por concepto de matrícula y colegiatura de sus hijos y, asimismo, por los pagos de cuotas de centro de padres, transporte escolar particular y todo otro gasto de similar naturaleza y directamente relacionado con la educación de sus hijos.

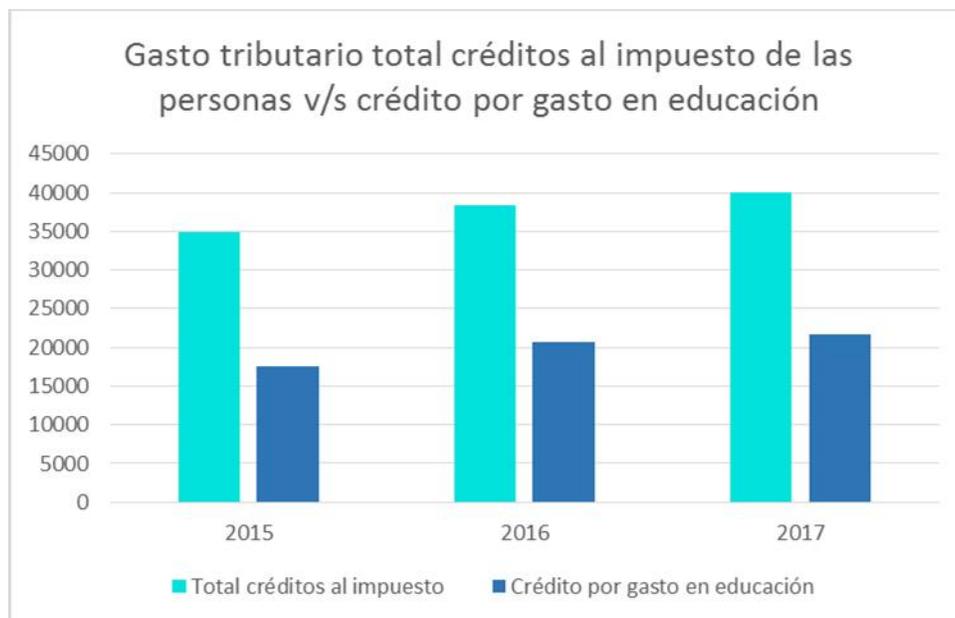
### **2.3.2. Gasto tributario.**

---

<sup>135</sup>

Ver Decreto N° 502, del Ministerio de Educación, aprueba reglamento que especifica los requisitos dispuestos en el inciso segundo del artículo 55 ter de la ley sobre impuesto a la renta, a fin de poder imputar como crédito los gastos relacionados con la educación que indica, de 30 de noviembre de 2012. Dicho Reglamento entiende por impedimento justificado aquellas situaciones de carácter especial que afecten tanto a un alumno en particular como a un curso o conjunto de éstos, tales como estado de embarazo o maternidad cuando las inasistencias tengan como causa directa enfermedades producidas por dicho embarazo, parto, post parto, enfermedades del hijo menor de 1 año, asistencia a controles situaciones establecidas en el reglamento de evaluación de cada instituto, motivos de salud, desastres naturales, u otras causas debidamente justificadas. Respecto de la fuerza mayor, se remite al artículo 45 del Código Civil.

Los créditos por gasto en educación son el gasto más alto por concepto de créditos al impuesto de las personas. Así, por ejemplo, el año 2015 el total de créditos que se imputó contra el impuesto personal fue de \$34.854.000,000 (US\$ 49.274.748) al 31 de diciembre del mismo año), de los cuales \$17.570.000 (US\$ 24.839.540) fueron por concepto de gastos en educación.



**Ilustración 17: Gasto tributario total por créditos al impuesto de las personas v/s crédito por gasto en educación. Cifras en millones de pesos. Fuente: Gasto Tributario 2015 a 2017, Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII.**

## **2.4. Forma en que se imputará el crédito.**

### **2.4.1. Contribuyentes sólo afectos al I.U.S.C.**

Para los efectos de la aplicación de lo dispuesto en este artículo, los contribuyentes gravados con el impuesto establecido en el N° 1 del art. 43, deberán efectuar una reliquidación anual de los impuestos retenidos durante el año. Al reliquidar deberán aplicar la escala de tasas que resulte en valores anuales, según la U.T.M. del mes de diciembre y los créditos y demás elementos de cálculo del impuesto.

Para la aplicación de lo dispuesto anteriormente, las rentas se reajustarán en conformidad con lo dispuesto en el inciso penúltimo del art. 54 y los impuestos retenidos según el art. 75. Por su parte, el monto del crédito de 4,4 U.F. se considerará según el valor de la misma al término del respectivo ejercicio.

#### **2.4.2. Contribuyentes del I.G.C.**

La imputación del crédito se efectuará en la declaración anual de impuestos a la renta a la que se encuentran obligados, conforme al N° 3 del art. 65 L.I.R. Cuando con motivo de la imputación del crédito establecido en el art. 55 ter proceda devolver el todo o parte de los impuestos retenidos o de los P.P.M. efectuados por el contribuyente, la devolución que resulte de la reliquidación a que se refiere el inciso quinto anterior, se reajustará en la forma dispuesta en el art. 97 y se devolverá por el Tesorería, en el plazo que señala dicha disposición. Si el monto del crédito establecido en este artículo excediere los impuestos señalados, dicho excedente no podrá imputarse a ningún otro impuesto ni solicitarse su devolución.

#### **2.5. Información que se debe proporcionar al S.I.I.**

Las instituciones de educación pre escolar, básica, diferencial y media, y los contribuyentes que imputen este crédito, deberán entregar al S.I.I. la información y documentación pertinente para acreditar el cumplimiento de los requisitos, por los medios, forma y plazos que dicho Servicio establezca mediante resolución. Misma obligación fue consagrada en el Decreto N° 502, del Ministerio de Educación.

## **PARTE II**

### **BENEFICIO TRIBUTARIO AL GASTO DE BOLSILLO EN SALUD. EXPERIENCIA COMPARADA Y PROPUESTA DE REGULACIÓN.**

### CAPÍTULO III. BENEFICIO TRIBUTARIO POR GASTOS EN SALUD A NIVEL COMPARADO

Una vez establecido el marco conceptual y normativo bajo el cual existen y operan en Chile ciertos beneficios tributarios que se incorporan en la L.I.R., otorgando un tratamiento preferente a ciertos pagos o desembolsos (incluso bajo la presunción de existencia de ellos) por haber sido realizados ellos buscando la satisfacción de ciertas necesidades básicas de índole social, como son el derecho a una pensión digna, el derecho a la vivienda y a una educación de calidad, como último paso previo a realizar nuestra propuesta, toca analizar en específico el tratamiento tributario que en derecho comparado se ha realizado en sistemas tributarios que otorgan paliativos de esta índole a los gastos por concepto de salud. Para estos efectos, se presentarán 4 comparables, con el objeto que el contenido del beneficio en cada uno de esos países pueda servir de inspiración al capítulo final de nuestro trabajo, tanto o más que la regulación interna de los demás beneficios que ya hemos comentado en el capítulo anterior.

Estas legislaciones pueden dividirse entre aquellas cuyo sistema tributario es totalmente ajeno o diferente al nuestro, coexistiendo impuestos de carácter federal y estatal (Estados Unidos - *infra* § 8.- y Canadá -*infra* § 9.-) y aquellos que presentan mayores similitudes con un solo impuesto de carácter nacional y con una cultura social más similar a la nuestra (Ecuador - *infra* § 10.- y Colombia -*infra* § 11.-). En todos los casos, se ha optado por analizar los 4 países a partir de ciertos puntos de comparación, siendo ellos (1) en qué

consiste el beneficio, (2) quiénes son los beneficiarios, (3) bajo qué límites opera, (4) la oportunidad en que se reclama y (5) las condiciones que deben cumplir los pagos para poder ampararse en el beneficio. Finalmente, se aporta como antecedente el hecho de coexistencia o no del beneficio, con un tramo de ingresos no gravado con impuesto a la renta.

Así, Un breve cuadro comparativo del tratamiento tributario de las jurisdicciones seleccionadas puede resumirse de la siguiente manera:

	<b>Estados Unidos</b>	<b>Canadá</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Colombia</b>
<b>Beneficiarios</b>	Contribuyente, por gastos propios, de cónyuge y dependientes.	Contribuyente por gastos propios, de cónyuge, conviviente y dependientes.	Contribuyente por gastos propios. de cónyuge e hijos menores de edad o con discapacidad.	Trabajadores en sentido amplio y sus dependientes.
<b>Mínimo no beneficiable</b>	Si (7,5% de los ingresos brutos)	Si (regla general 3% de los ingresos)	No	No
<b>Máximo beneficiable</b>	No	No	Si (todo tipo de gastos no puede exceder 50% de ingresos ni 1,3 veces la fracción básica desgravada - \$14.650 U.S.D.-)	Si (16 U.V.T., - 190,8 U.S.D.-).
<b>Forma que opera el beneficio</b>	Descuento de base imponible	Crédito contra impuesto a pagar no reembolsable	Descuento de base imponible	Descuento de base imponible
<b>Fecha de los gastos</b>	Año tributario que se declara	Cualquier periodo de 12 meses que termine en el año que se declara	Año tributario que se declara	Año tributario que se declara
<b>Listado de gastos</b>	Referencial pero taxativo en	Referencial pero taxativo en	Taxativo por delegación de ley.	Requisitos específicos

<b>deducibles</b>	aquellos gastos no tolerados	aquellos gastos no tolerados		establecidos en ley.
<b>Gastos en el exterior</b>	Si	Si	No	No
<b>Existencia de un mínimo no gravable</b>	No	Si, en el impuesto federal.	Si, hasta 1037 U.S.D. mensuales.	Sí, hasta 1083 U.S.D. mensuales.

**Ilustración 18: Cuadro comparativo entre los beneficios por gasto de salud en Estados Unidos, Canadá, Ecuador y Colombia.**

## § 8. ESTADOS UNIDOS

### 1. Antecedentes generales

Al momento de determinar la renta de una persona natural, el sistema norteamericano otorga la opción de realizar una deducción que determina “estándar” (o presuntiva) y otra ítem por ítem (detallada o “itemizada”). En materias de salud, esta remonta sus orígenes a la *Revenue Act* de 1942, promulgada por el Presidente Roosevelt. No deja de ser coincidencia el año incorporación del beneficio, pues se especula que se trató de un alivio posguerra destinado a los soldados, y que por el mismo hecho se restringía a gastos extraordinarios y significativos<sup>136</sup>. Desde entonces, ha sufrido modificaciones en cuanto al porcentaje que debe representar el gasto en el presupuesto del beneficiario, los límites máximos que pueden imputarse contra los ingresos, la naturaleza extraordinaria o no del gasto, y el tipo de gastos admisibles, hasta su redacción actual, fuertemente cuestionada por la administración Trump, que intentó sin efecto eliminarla del sistema tributario (*supra* § 2.5.).

La regulación estadounidense es interesante, en cuanto trae a colación un elemento que se repetirá luego en la normativa de Canadá. Como ya hemos insinuado, no todos los gastos de bolsillo en salud están sujetos a un beneficio tributario, sino aquellos que sean significativos en la renta bruta ajustada del contribuyente, que por regla general son aquellos que representen un 7,5% de ella (10% a futuro). En los demás casos, se considera un gasto tolerable en el presupuesto familiar, y por ende, no meritorio de ayuda tributaria. Esta es una característica que se presenta casi exclusivamente en la deducción por gastos de salud en Estados Unidos, y no lo hace, por ejemplo, en la deducción por intereses hipotecarios.

### 2. Análisis del alivio tributario

#### 2.1. Beneficio tributario por gastos en salud

---

<sup>136</sup>

*Deduct This: The History of the Medical Expenses Deduction*, de Kelly Phillips Erb, Revista Forbes, recurso electrónico disponible en <https://www.forbes.com/sites/kellyphillipserb/2011/06/20/deduct-this-the-history-of-the-medical-expenses-deduction/#38344dbd478c>

Aunque recientemente discutido y puesto en duda durante la administración Trump, el sistema tributario norteamericano sigue contemplando un descuento tributario por los gastos médicos (*medical expenses*), entendiendo por tales los costos vinculados al diagnóstico, cura, mitigación, tratamiento o prevención de una enfermedad, alguna parte del cuerpo o su funcionamiento. Estos gastos incluyen pagos a médicos, dentistas, cirujanos, y demás profesionales de la salud, así como equipamientos, suministros y elementos de diagnósticos para tales efectos, seguros de salud y los gastos vinculados al proceso de atención (traslados, en algunos casos alimentación y hotelería, etc.).

## **2.2. Beneficiarios**

El beneficio es reclamable por todos los contribuyentes, tanto por los gastos propios como por aquellos en que incurre en beneficio de su cónyuge y dependientes (sujeto a distintos requisitos). Si bien la última reforma iguala la normativa aplicable, como se expondrá a continuación el texto original distinguía la edad del contribuyente que invocaba el beneficio para efectos de determinar que incidencia debían tener ellos en el presupuesto.

## **2.3. Límites bajo los cuales opera el beneficio**

En el caso de la legislación norteamericana, es necesario que los gastos de bolsillo en salud excedan del 7,5% de los ingresos brutos ajustados. Este mínimo subirá al 10% desde el año 2019 en adelante.

Hasta el año gravable 2016, dicho monto correspondía al 10% de los ingresos brutos ajustados, monto que se disminuía en el caso que el contribuyente o su cónyuge sean mayores de 65 años, circunstancia en la cual era necesario que significasen un 7,5% de los ingresos brutos ajustados. Para estos efectos, se considera el pago efectivamente realizado, luego de reembolsos, independiente que los reciba directamente el contribuyente o el doctor, hospital, prestador del servicio.

Muy interesante de esta manera es que el modelo establece un margen o límite de aplicabilidad, bajo el cual el legislador norteamericano considera que los gastos en salud no son significativos respecto de la renta del contribuyente, y en consecuencia, no meritorios de

ayuda del estado a través del sistema tributario, y por el contrario, gastos de salud que tienen tal incidencia en el presupuesto familiar, que se vuelven intolerables exigiendo un alivio por parte de la autoridad. Nos haremos cargo de ello al momento de presentar nuestra propuesta.

#### **2.4. Forma en que opera el beneficio**

Los contribuyentes tienen derecho a realizar una deducción de los gastos, ítem por ítem, de su base imponible. Esta deducción detallada o *itemizada*, se opone a la deducción estándar, que es una cantidad fija que se permite deducir del impuesto, y que depende del estado civil y familiar del contribuyente<sup>137</sup>.

Lo anterior es muy interesante desde el punto de vista de su comparación con la deducción contemplada por las rentas de segunda categoría que reciben trabajadores independientes, respecto de los cuales la L.I.R. establece una presunción del 30% con tope de 15 U.T.A. sobre el total de los ingresos brutos. Con sus precisiones (en especial respecto de qué ingresos se aplica una deducción y otra), abordaremos lo anterior oportunamente al momento de construir nuestra propuesta (*infra* § 13.).

#### **2.5. Oportunidad en que opera el alivio**

Al realizarse la deducción de forma anual y una vez se declare el impuesto a la renta efectivamente determinado, descontando ítem por ítem de forma detallada los pagos realizados, sólo entran en consideración los gastos médicos efectivamente pagados durante el año tributario que se declara, independiente de la oportunidad en que ellos se hayan prestado.

#### **2.6. Condiciones que deben cumplir los pagos por concepto de salud**

---

<sup>137</sup>

Así, por ejemplo, para el año 2017 los contribuyentes solteros podían descontar \$6.350 U.S.D. de su base imponible, los jefes de familia \$9.350, los contribuyentes casados que presentaban declaración conjunta \$12.700 U.S.D., mismo monto que podían deducir determinados viudos o viudas. Estos montos veían incrementos en caso de ceguera o por el hecho de ser mayor de 65 años.

En términos generales, se encuentran cubiertos por este beneficio los gastos de atención médica, sean ellos de diagnóstico, paliativos, de cura, tratamiento, prevención, etc. De acuerdo al *Internal Revenue Service* (conocido por sus siglas I.R.S.), ellos pueden incluir (sin limitarse al siguiente listado):

1. Pagos de honorarios a médicos, dentistas, cirujanos, quiroprácticos, psiquiatras, psicólogos e incluso servicios médicos no tradicionales. Estos dos últimos escenarios son bien interesantes, en especial mirados desde nuestro país, en cuanto los servicios psicológicos por lo general (sino en todos los casos) no son cubiertos por planes de salud privados, y mucho menos la medicina no convencional.
2. Pagos por concepto de atención hospitalaria para pacientes internados o atención domiciliaria en residencias de ancianos, esto sólo en el caso que la los servicios médicos sean la causa del tratamiento en la residencia de ancianos, incluyendo los gastos vinculados a alojamiento y comidas. Si la estadía en la residencia de ancianos no se debe principalmente a motivos médicos, sólo se otorgará el beneficio por aquella parte que corresponda a atención médica.
3. Pagos por tratamientos de acupuntura o internación en centros de adicción contra el alcohol o drogas, la participación en programas de tratamientos contra la adicción al tabaco o medicinas que para aliviar la abstinencia a la nicotina.
4. Pagos por participación en programas de pérdida de pesos respecto de una enfermedad o enfermedades específicas diagnosticadas por un médico, incluyendo obesidad. No se cubren en este caso los gastos vinculados a alimentación dietética.
5. Pagos por insulina y pagos por medicamentos que requieran una receta médica que los avale.
6. Pagos realizados por la admisión y el transporte a una conferencia médica relacionada con una enfermedad crónica que el contribuyente, su cónyuge o dependiente tienen. A este respecto, no se pueden deducir los costos de comida y alojamiento vinculados a la asistencia a dicha conferencia.

7. Pagos por prótesis dentales, anteojos de lectura, audífonos, muletas, sillas de ruedas, perros guías u otro animal de servicio para ayudar a una persona con discapacidad visual o auditivas, o a una persona con otras discapacidades físicas.
8. Pagos por el transporte realizado por la atención médica (calificando en consecuencia como gastos de salud), como los pagos por la tarifa real de un taxi, autobús, tren, ambulancia o transporte privado, incluyendo el monto de su desembolso efectivo por combustible o de acuerdo a una tarifa estándar de millaje, más el costo de peajes y estacionamientos.
9. Pagos por primas de seguros que cubren servicios de salud o por una póliza de seguro de cuidado a largo plazo calificada. Sin embargo, si el contribuyente es empleado, el beneficio no cubre aquella parte de la prima de la cual se hace responsable el empleador.

Con todo, se vuelve interesante el modelo norteamericano pues incluye ciertos desembolsos que denomina “de capital”, cubriendo con ello mejoras que deben hacerse al hogar si el propósito de ellas es el cuidado médico (por ejemplo, rampas de acceso, ampliación de puertas, modificación de mobiliario, etc.), pero sólo en aquella parte en que no signifiquen un mayor valor para el inmueble. Los vehículos especiales también forman parte del ítem de gastos que pueden descontarse.

Respecto de todos los gastos aceptados, es importante que se trate de gastos soportados económicamente por el contribuyente que reclama el beneficio. De esta manera, aquella parte que asume el empleador o un seguro no pueden formar parte del descuento detallado. Esto tiene especial incidencia en modelos laborales como el norteamericano, donde el empleador juega un rol fundamental tanto en los planes de salud como en las pensiones de sus trabajadores. Con todo, la prima del seguro en sí mismo sí puede descontarse.

En la medida que los gastos incurridos en el extranjero cumplan con las hipótesis antes señaladas y se acrediten fehacientemente, nada impide que los anteriores sean descontables contra la base imponible del impuesto a la renta.

La I.R.S. también ha publicado un listado de gastos que no son aceptables en esta deducción, dentro de los cuales destaca los destinados al cuidado de niños sanos, cirugías cosméticas (salvo aquellas vinculadas a malformaciones congénitas o accidentes), gastos en gimnasios, medicina no prescrita, suplementos nutricionales, programas de baja de peso (si lo que se busca es mejorar la apariencia, sensación de bienestar, estado de salud general), entre otros.

### **3. Coexistencia con un mínimo no gravado**

De los casos que expondremos, Estados Unidos es junto a Canadá el único de los países que no cuenta con un tramo exento del impuesto a la renta, partiendo este con una tasa del 10% respecto de todos los ingresos, subiendo progresivamente hasta el 37%. Con todo, el sistema norteamericano presenta una característica muy particular, que es el hecho de la existencia de los “créditos fiscales reembolsables”, en virtud de los cuales los contribuyentes de menores ingresos tienen derecho a obtener un pago por parte del estado, cuando las deducciones y créditos que tengan en la determinación de su impuesto generen un saldo positivo a su favor. Ello amortiza en gran parte el hecho que todos los tramos de rentas, incluyendo los de ingresos mínimos, se encuentren gravados.

## **§ 9. CANADÁ**

### **1. Antecedentes generales**

Dentro de los modelos tomados como referencia, Canadá debe ser el más interesante sin lugar a dudas. Como expresaremos a continuación, no sólo es el único que opta por un modelo de crédito contra impuesto a pagar versus un descuento de la base imponible, sino es aquel que construye su modelo de manera más permeable y amplia (coexistiendo además con descuentos vinculados a discapacidad, por ejemplo). Decimos que el modelo canadiense es permeable pues destaca por su amplia cobertura, tanto subjetiva (beneficiarios) como objetiva (tipos de gastos). De esta manera, si bien no todos los gastos de salud son reembolsables (aun cuando existe un listado de referencia bastante amplio), el modelo canadiense fija pisos bastante bajos a partir de los cuales se tiene derecho al reembolso, permitiendo además a los contribuyentes organizar el periodo por el cual reclaman los beneficios, así como la persona que reclamará el crédito. Si bien esto significa sin dudas un grado mayor de complejidad tanto para el contribuyente como para la autoridad tributaria, los beneficios asociados superan con creces sus costos.

### **2. Análisis del alivio tributario**

#### **2.1. Beneficio tributario por gastos en salud**

Canadá contempla dentro de su esquema tributario, un crédito no reembolsable contra el impuesto personal que cubre un amplio espectro de prestaciones médicas, desde aquellas realizadas por tratamientos médicos en sentido estricto hasta aquellas dentales, incluyendo también los gastos asociados a la prestación, como por ejemplo, traslados. Los detalles de este beneficio pasan a expresarse a continuación.

#### **2.2. Beneficiarios**

El beneficio puede ser reclamado por el contribuyente, sea a título personal o en representación de su cónyuge o conviviente (*common-law spouse*<sup>138</sup>) y dependientes (distinguiendo en este caso, el vínculo y edad). Como se expondrá respecto de los límites, es conveniente presentar la solicitud respecto del contribuyente con menores ingresos brutos, pues el modelo no distingue quien efectivamente soportó el pago. Excepcionalmente, cuando se reclamen los gastos médicos incurridos en padres, abuelos, hermanos/as, tíos/as, sobrinos/as, nietos e hijos mayores, por consanguinidad o afinidad, en la medida que sean sus dependientes, se establece una norma de control clara, en el sentido que el beneficio es sólo invocable por quien realizó el gasto. Adicionalmente, respecto de ellos sólo pueden reclamarse \$10.000 dólares canadienses por dependiente.

En este sentido el modelo canadiense es interesante, toda vez que no considera los ingresos totales del grupo familiar (formal o por convivencia), sino los ingresos exclusivos de quien reclama el beneficio, todo bajo el supuesto que los gastos puede reclamarlos sólo uno de los autorizados.

### **2.3. Límites bajo los cuales opera el beneficio**

El monto del beneficio tributario depende de dos elementos claves: el monto de los gastos médicos reembolsables y los ingresos el contribuyente durante el ejercicio. Al igual que el modelo norteamericano, en Canadá se estipula un monto mínimo por el cual empieza a operar el beneficio (o mínimos no sujetos a beneficio tributario). Este monto será la suma menor entre:

- a) El 3% de los ingresos brutos del contribuyente.
- b) La suma de \$2.237 dólares canadienses para el año 2015.

Dicho límite, en todo caso, se aplica sólo para los contribuyentes con ingresos anuales menores a \$74.567 dólares canadienses. Si los ingresos brutos superan dicha cifra, el contribuyente podrá reclamar los gastos médicos superiores al límite de \$2.237, independiente de la incidencia que tengan ellos en sus ingresos brutos.

---

<sup>138</sup>

Se entiende por tal el conviviente, quien sin ser el cónyuge legalmente, siendo mayor de 18 años e independiente del sexo, vive con la persona por al menos 12 meses consecutivos, salvo que haya dejado el hogar común por motivos familiares, laborales, siendo las ausencias cortas y temporales.

Ahora bien, a diferencia del modelo estadounidense, el contribuyente tiene derecho a reclamar como beneficio la suma que exceda dichos montos. En tal sentido, el legislador ha optado por considerar razonable un gasto de bolsillo en salud que significa el 3% de la renta bruta de sus contribuyentes, sin derecho a beneficio tributario. Ahora bien, considerando que el contribuyente puede reclamar los gastos de su cónyuge o conviviente y dependientes, con facilidad se pueden cumplir los mínimos reclamables. De hecho, se podría asegurar que los montos son bastante bajos, no obstante, se debe considerar que el modelo de salud canadiense está articulado bajo la base de prestaciones gratuitas con enfoque de universalidad, motivo por el cual, los gastos de bolsillo en salud en la mayoría de los casos son inexistentes, siendo bastante excepcional que un ciudadano presente gastos de bolsillo por estas cantidades.

#### **2.4. Forma de operar el beneficio**

En Canadá, el beneficio se articula como un crédito fiscal sin derecho a devolución, y no como una deducción aplicable a los ingresos, siendo el único caso que hemos encontrado en este sentido a nivel comparado.

#### **2.5. Oportunidad en que opera el beneficio**

Por regla general, los gastos que permite reclamar el sistema tributario canadiense deben ser imputados en el año en que fueron pagados. No obstante, aquellos de naturaleza médica tienen reglas particulares que operan en beneficio del contribuyente. En este sentido, el contribuyente puede reclamar los gastos incurridos en cualquier período de 12 meses que termine durante el año comercial respectivo. Así, si lo anterior sucediese en Chile, una persona podría reclamar al declarar sus impuestos en abril del año 2018, los gastos de salud incurridos incluso entre enero de 2016 y enero de 2017, toda vez que ellos responden a un período de 12 meses que termina en el año comercial 2017 (año tributario 2018). Este periodo de tiempo no sólo determina el monto de los gastos de bolsillo, también determina el total de los ingresos en virtud de los cuales se determina el monto desde el cual pueden invocar el derecho. Lo importante, en todo caso, es que al optar por un período de tiempo el contribuyente no incluya gastos o desembolsos sobre los cuales ya ha utilizado el beneficio.

Excepcionalmente, en caso de fallecimiento del contribuyente, el plazo se amplía a 24 meses, sea que el beneficio lo esté invocando el contribuyente fallecido (a través de sus herederos) o la persona de quien dependía.

## **2.6. Condiciones que deben cumplir los pagos por concepto de salud**

De acuerdo al *Canada Revenue Agency* (conocido por sus siglas C.R.A.), los pagos más representativos que se pueden incorporar en el crédito tributario son los siguientes (no se restringen al listado):

1. Pagos realizados a un médico, dentista, enfermera, y otros profesionales de la medicina, o a un centro de atención público o privado, en cuanto tengan las debidas licencias.
2. Primas pagadas en virtud de planes privados de salud, en la medida que dichas primas no sean pagadas por el empleador. Con ello, se busca que quien reclama el beneficio tributario sea efectivamente quien soportó económicamente el pago de la prima o su familiar o conviviente que reclama el beneficio, y no por aquella parte que afecta al empleador. Existiendo además dicho tipo de planes, el contribuyente podría reclamar el beneficio sólo respecto de aquella parte en que no se produzca reembolso por el plan de salud.
3. Primas pagadas bajo programas de remedios provinciales o territoriales, pero no las primas pagadas en virtud de planes médicos o de hospitalización propuestos por el gobierno central.
4. Pagos realizados en virtud de remedios prescritos, lentes ópticos (convencionales o de contacto), prótesis, audífonos para sordera, marcapasos, sillas de ruedas, muletas, y otros dispositivos médicos que califiquen.

Los gastos recién mencionados deberán ser acreditados mediante los recibos que prueban el gasto, los que podrán ser solicitados por la C.R.A.

Además, se otorga cobertura a los gastos complementarios producto de estado de salud, que en muchos casos pueden llegar a superar los gastos médicos propiamente tales. Estos son, por ejemplo, traslado, alimentación y hospedaje como consecuencia de un tratamiento. La cobertura dependerá del traslado que deba hacer el contribuyente. Así, si son más de 40 kilómetros, sólo tendrá derecho al beneficio por los traslados, salvo que el viaje sea por sobre 80 kilómetros, donde además tendrá derecho a crédito por los gastos en alimentación y hospedaje. Esto es muy interesante considerando los problemas de atención que se muestran en las zonas extremas de nuestro país, por falta de horas disponibles y particularmente, falta de especialistas, lo que hace que las familias incurran en amplios gastos de traslado a propósito de una atención de salud. Estos gastos pueden determinarse de manera bastante objetiva y rigurosa (por ejemplo, guardando registro de todas las veces que se utilizó el vehículo durante el período que se reclama el beneficio), o sujetándose a un modelo simplificado, de acuerdo a tasas fijadas por la C.R.A. Este sería el único caso donde no sería necesario guardar los recibos.

Se excluyen expresamente, operaciones con fines exclusivamente estéticos, y los gastos derivados de la atención de salud en estos casos, como serían los traslados. Las operaciones estéticas, en todo caso, califican para el beneficio si son solicitadas con fines médicos o reconstructivos. Con todo, el C.R.A. también ha advertido de una serie de ítems que no considera gastos médicos reclamables, como por ejemplo, pastas de dientes, dispositivos de control de embarazo, gastos derivados del fallecimiento sin contenido sanitario, procedimientos no permitidos por la ley, gastos en deporte, prestaciones realizadas por centros turísticos, etc.

### **3. Coexistencia con un mínimo no gravado**

Canadá establece impuestos federales a los ingresos de personas naturales, cuyas tasas comienzan en el 15% y aumentan de manera progresiva. La inexistencia de tramos exentos y, peor aún, la existencia de una tasa mínima de tal incidencia, podrían justificar la adopción de un modelo de crédito contra el impuesto versus uno de descuento en la base imponible.

## § 10. ECUADOR

### 1. Antecedentes generales

En Ecuador, los contribuyentes pueden descontar los gastos personales correspondientes al año inmediatamente anterior, en la medida que dichos gastos superen el 50% de la “fracción básica desgravada” de impuesto a la renta, correspondiendo dicha unidad de referencia a la suma a partir de la cual se paga impuesto a la renta. Al año 2018, la fracción básica desgravada corresponde a \$11.270 U.S.D.

El beneficio fue incorporado en virtud de una reforma tributaria publicada el 29 de diciembre de 2007, llamada “Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador”. En virtud de ella, se agregó el numeral 16 al artículo 10 de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno de Ecuador, el cual establece que con el objeto de determinar la base imponible de los impuestos, pueden descontarse los gastos que se efectúen con el propósito de obtener, mantener y mejorar los ingresos de fuente ecuatoriana no exentos, procediendo en particular la deducción, para las personas naturales, respecto de ciertos gastos de índole personal sujetos a la reglamentación que pasará a expresarse<sup>139</sup>. Como bien advierte Villavicencio, la

---

<sup>139</sup> 16.- Las personas naturales podrán deducir, hasta en el 50% del total de sus ingresos gravados sin que supere un valor equivalente a 1.3 veces la fracción básica desgravada de impuesto a la renta de personas naturales, sus gastos personales sin IVA e ICE, así como los de su cónyuge e hijos menores de edad o con discapacidad, que no perciban ingresos gravados y que dependan del contribuyente. Los gastos personales que se pueden deducir, corresponden a los realizados por concepto de: arriendo o pago de intereses para adquisición de vivienda, educación, salud, y otros que establezca el reglamento. En el Reglamento se establecerá el tipo del gasto a deducir y su cuantía máxima, que se sustentará en los documentos referidos en el Reglamento de Comprobantes de Venta y Retención, en los que se encuentre debidamente identificado el contribuyente beneficiario de esta deducción. Los costos de educación superior también podrán deducirse ya sean gastos personales así como los de su cónyuge, hijos de cualquier edad u otras personas que dependan económicamente del contribuyente. A efecto de llevar a cabo la deducción el contribuyente deberá presentar obligatoriamente la declaración del Impuesto a la Renta anual y el anexo de los gastos que deduzca, en la forma que establezca el Servicio de Rentas Internas. Los originales de los comprobantes podrán ser revisados por la Administración Tributaria, debiendo mantenerlos el contribuyente por el lapso de seis años contados desde la fecha en la que presentó su declaración de impuesto a la renta. No serán aplicables estas deducciones en el caso de que los gastos hayan sido realizados por terceros o reembolsados de cualquier forma. Las personas naturales que realicen actividades empresariales, industriales, comerciales, agrícolas, pecuarias, forestales o similares, artesanos, agentes, representantes y trabajadores autónomos que para su actividad económica tienen costos, demostrables en sus cuentas de ingresos y egresos y en su contabilidad, con arreglo al Reglamento, así como los profesionales, que también deben llevar sus

norma en cuestión, de forma muy similar a nuestra L.I.R., establece un principio general en virtud del cual se pueden descontar los gastos necesarios para producir la renta, pero independiente de ella, se pueden descontar aquellos relativos a la satisfacción de ciertas necesidades básicas<sup>140</sup>.

Es importante señalar que la “Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador” fue una ley aprobada por la Asamblea Constituyente, y por ello su claro enfoque social. De acuerdo a los considerandos, la reforma reconocía que el sistema tributario era un importante instrumento de política económica, que además de brindarle recursos al Estado, permite el estímulo de la inversión, el ahorro y una mejor distribución de la riqueza (considerando cuarto), lográndose esto último mediante la incorporación de un elemento personal en el impuesto a la renta, lo que permitiría disminuir desigualdades y buscar una mayor justicia social (en parte en considerando tercero). En tal sentido, se destaca que respecto de ciertos tipos de gastos no es necesario que exista relación causal entre la naturaleza del gasto que se deduce y la actividad económica (o no) del contribuyente que reclama el beneficio, siendo reclamables en todos los casos, a diferencia de los así conocidos gastos necesarios para producir renta.

## **2. Análisis del alivio tributario**

### **2.1. Beneficio tributario por gastos en salud**

Como hemos señalado, el beneficio tributario por gastos en salud permite a los contribuyentes de Ecuador descontar los gastos personales, incluyendo dentro de ellos aquellos que se hagan en beneficio del cónyuge e hijos menores de edad o con

---

cuentas de ingresos y egresos, podrán además deducir los costos que permitan la generación de sus ingresos, que están Dirección Nacional Jurídica Departamento de Normativa Jurídica sometidos al numeral 1 de este artículo.

Sin perjuicio de las disposiciones de este artículo, no serán deducibles los costos o gastos que se respalden en comprobantes de venta falsos, contratos inexistentes o realizados en general con personas o sociedades inexistentes, fantasmas o supuestas”.

<sup>140</sup>

VILLAVICENCIO YELA, Alejandro. *Implicaciones y efectos jurídicos de la deducibilidad de gastos personales en el establecimiento del impuesto a la renta de las personas naturales en el Ecuador*, Disertación previa a la obtención del título de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 22.

discapacidad (que no perciban ingresos y que dependan del contribuyente). Si bien es interesante que la norma ecuatoriana haga referencia a “gastos personales por concepto de salud” en un sentido amplio, lo cierto es que en definitiva delega en la potestad reglamentaria el tipo de gasto a deducir y su cuantía máxima.

En virtud de lo señalado, el modelo ecuatoriano parece importante desde 3 puntos de vista. Primero, entiende que el descuento por gastos personales no es excluyente del beneficio de exención de tributación por renta. Segundo, considera todos los gastos personales del contribuyente, dentro de los cuales están vivienda, educación, alimentación, vestimenta y salud, sin restringirlo a ciertos escenarios específicos que el legislador considera especialmente relevantes, como sucede a día de hoy en nuestro país donde se encuentran excluidos los gastos de salud. En cuanto a la forma de hacerlo, además, pese a las diferencias en cuanto a la cuantía que se puede descontar como se expondrá a continuación, agrupa todos los gastos por necesidades sociales en un solo beneficio tributario, dando una regulación más armónica y con una única forma de cálculo, restando dificultades al sistema. Tercero, la remisión a un Reglamento otorga mayores libertades a la autoridad ecuatoriana respecto de qué gastos de salud considera tolerables y cuáles no, volviendo su normativa permeable de acuerdo a las necesidades o contingencias que van surgiendo durante su aplicación.

## **2.2. Beneficiarios**

El beneficio puede ser reclamado por las personas naturales, respecto de los gastos personales propios así como los de su cónyuge e hijos menores de edad o con discapacidad, que no perciban ingresos gravados y que dependan del contribuyente.

La norma no contempla límites en cuanto a los ingresos de los beneficiarios, lo que podría asegurar que podría llegar a ser utilizada por contribuyentes de altos ingresos. Con todo, al establecer el beneficio en atención a la fracción básica desgravada, para ellos resultaría un beneficio de incidencia mínima en su base imponible<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> VILLAVICENCIO YELA, Alejandro. *Implicaciones y efectos jurídicos de la deducibilidad de gastos personales en el establecimiento del impuesto a la renta de las personas naturales en el Ecuador*, 63.

### 2.3. Límites bajo los cuales opera el beneficio

La deducción por gastos personales, abarcándolos en su totalidad, no puede superar el 50% de los ingresos brutos del contribuyente, ni podrá exceder de 1,3 veces la fracción básica desgravada de la renta. Dichos montos deben considerarse sin impuesto al valor agregado ni impuesto a los consumos especiales. De esta manera, el modelo ecuatoriano opta por establecer una doble limitación, la primera en atención a la proporción de los ingresos del contribuyente, y la segunda en cuanto a su valoración total.

Con todo, la cuantía máxima de cada tipo de gasto también se encuentra determinada. Se vuelve interesante, en todo caso, observar que el límite más alto está precisamente destinado al ítem salud (cuya suma iguala los topes de los demás beneficios agregados), y que incluso puede ocupar la totalidad del beneficio, como se muestra a continuación. Villavicencio se refiere a esto como “limitaciones subjetivas”, haciendo referencia también a la falta de fundamentación en cuanto a los límites en atención a la fracción básica desgravada<sup>142</sup>.

<b>Gasto personal</b>	<b>Relación fracción básica desgravada</b>	<b>Monto U.S.D.</b>
Vivienda	0,325 veces	\$3.662
Educación	0,325 veces	\$3.662
Alimentación	0,325 veces	\$3.662
Vestimenta	0,325 veces	\$3.662
Salud	1,3 veces	\$14.650

**Ilustración 19: Gastos personales descontables en Ecuador y relación con la fracción básica desgravada.**

De acuerdo al informe de proyección de gastos personales del Servicio de Rentas Internas del Ecuador (S.R.I.), del total de descuentos por gastos personales para el año 2016 (U.S.D. \$ 2.546 millones), el 22,35% de ellos (U.S.D. \$ 569) correspondieron a gastos de salud, el segundo más alto tras alimentación.

<sup>142</sup>

VILLAVICENCIO YELA, Alejandro. *Implicaciones y efectos jurídicos de la deducibilidad de gastos personales en el establecimiento del impuesto a la renta de las personas naturales en el Ecuador*, 36.

#### **2.4. Forma en que opera el beneficio**

En cuanto a su incidencia respecto del hecho gravado renta, los montos determinados de la forma recién señalada se descuentan de la base imponible del contribuyente de manera mensual, de la manera que pasará a expresarse.

#### **2.5. Oportunidad en que opera el alivio**

Un aspecto muy interesante de la normativa ecuatoriana, es que el descuento se hace mensualmente y en base a gastos proyectados. Es decir, cada mes, el empleador deberá retener la suma de impuesto que corresponda, sumando para ellos las remuneraciones que el empleador proyecte tener durante el periodo, descontando luego el aporte al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y los gastos personales que se hubiere proyectado e informado por parte del trabajador a su empleador. Es decir, recae en el trabajador desde un primer momento la obligación de acreditar los gastos. Este documento es conocido como “Formulario de Proyección de Gastos Personales”, y contiene el concepto y monto estimado o proyectado durante todo el ejercicio fiscal, presentándose en enero de cada año. De esta manera, no considera gastos imprevistos, como hospitalizaciones inesperadas, lo que puede solucionarse (1) corrigiendo durante el año tributario el “Formulario de Proyección de Gastos Personales” (y logrando con ello una menor retención; (2) presentando el mes de octubre un documento de sustento de gastos personales con el cual su empleador le reliquide el impuesto a la renta; y (3) presentar declaración anual de impuesto a la renta por cuenta propia.

Lo anterior merece ser objeto de comentarios. Primero, el mecanismo por sí está rodeado de un aura de incertidumbre, pues la proyección de gastos difícilmente corresponderá con el gasto efectivamente realizado por el contribuyente. Sin embargo, lo anterior se traduce también en ciertos elementos positivos, por ejemplo, su tramitación bastante simple permite que el beneficio sea reclamado por un número importante de contribuyentes.

#### **2.6. Condiciones que deben cumplir los pagos por concepto de salud**

En cuanto a los gastos cubiertos por el beneficio ecuatoriano, la remisión a un reglamento en virtud de la ley ecuatoriana permite al S.R.I. modificar la normativa constantemente, estableciendo sus límites apuntando hacia aquellos sectores en los cuales considera tolerables los gastos, como aquellos que no. Así, puede ampliar el listado de pagos que se consideran dentro del ítem salud, incorporando recientemente gastos muy interesantes de índole preventivo, como son los relacionadas a la práctica de deporte. En tal sentido, están cubiertos por el beneficio los siguientes desembolsos:

- a) Pago de honorarios médicos.
- b) Pago de honorarios de profesionales de la salud. En estos primeros dos casos, lo que importa es el título profesional.
- c) Servicio de salud brindado por hospitales, clínicas y laboratorios clínicos debidamente autorizados.
- d) Medicina prepagada.
- e) Prima seguro médico.
- f) Deducibles de seguros médicos no reembolsados. Esto en virtud que el beneficio vela por ayudar respecto de gastos efectivamente incurridos, esto es, luego que se produzca el reembolso.
- g) Medicamentos. De acuerdo a Villavicencio, al no distinguir la norma entre aquellos prescritos (por tanto necesarios) y aquellos que no lo son, la deducción es por todo tipo de medicamentos, mientras cumplan con los requisitos de validez en cuanto a la documentación que acredite su compra<sup>143</sup>. Sobre esta materia, haremos una mención en nuestra propuesta.
- h) Insumos médicos.
- i) Lentes y prótesis.
- j) Otros accesorios para la salud.

Desde el año 2015, además, son deducibles los pagos realizados en virtud del desarrollo de actividades deportivas, así como adquisición de implementos y servicios relacionados con la actividad, reconociéndose entonces un enfoque preventivo en la medida.

---

<sup>143</sup> VILLAVICENCIO YELA, Alejandro. *Implicaciones y efectos jurídicos de la deducibilidad de gastos personales en el establecimiento del impuesto a la renta de las personas naturales en el Ecuador*, 31.

Indirectamente, además, la medida buscaba formalizar la emisión de documentos en la adquisición de estos bienes y servicios, un problema que no observamos en nuestro país.

Los anteriores pagos deberán estar respaldados por comprobantes de venta autorizados, sin que se permitan gastos incurridos en el exterior. Esto es muy interesante desde el punto de vista de cumplimiento tributario, en el sentido que la medida además indirectamente promueve la formalización del mercado, al operar el beneficio exclusivamente con documentación válidamente emitida. Esto se traduce en un verdadero cambio de la cultura tributaria ecuatoriana<sup>144</sup>. De hecho, la arbitrariedad con que se determina el monto a beneficiar según área permite a Villavicencio asegurar que existen antecedentes para pensar que la intención no fue otorgar este beneficio a los contribuyentes, sino establecer directamente un medio de control que beneficie los procedimientos de fiscalización de la administración tributaria<sup>145</sup>.

En cuanto a sus características, el gasto debe ser personal (incluyendo a los antes mencionados dependientes), y no haber sido reembolsado de ninguna forma.

### **3. Coexistencia con un tramo no gravado por el impuesto a la renta**

En Ecuador también existe un tramo no gravado para las rentas obtenidas por personas naturales bajo relación de dependencia, conocido como “fracción básica no gravada”. Dado que la economía ecuatoriana está dolarizada desde el año 2000 y que no tiene una unidad de cuenta para efectos tributarios, exponer esta cifra se vuelve más fácil, abarcando para el año fiscal 2018 los ingresos brutos mensuales inferiores a \$1.037,18 U.S.D.

---

<sup>144</sup> VILLAVICENCIO YELA, Alejandro. *Implicaciones y efectos jurídicos de la deducibilidad de gastos personales en el establecimiento del impuesto a la renta de las personas naturales en el Ecuador*, 60.

<sup>145</sup> VILLAVICENCIO YELA, Alejandro. *Implicaciones y efectos jurídicos de la deducibilidad de gastos personales en el establecimiento del impuesto a la renta de las personas naturales en el Ecuador*, 63.

## § 11. COLOMBIA

### 1. Antecedentes generales

Al igual que en nuestro país, los trabajadores asalariados en Colombia tienen derecho a deducir de su base imponible del impuesto a la renta, el valor a su cargo de los aportes obligatorios al Sistema General de Seguridad Social Integral (conocido por sus siglas S.G.S.S.I.). Establecido el año 1993, el anterior se compone de los siguientes subsistemas:

1. Sistema general de pensiones, donde se establece una cotización del 16% (12% a cargo del empleador y un 4% a cargo del trabajador). Adicionalmente, existe una cotización adicional del 1% al 2%, a cargo del trabajador, respecto de aquellos trabajadores que devenguen un ingreso igual o mayor a 4 salarios mínimos legales vigentes.
2. Sistema general de seguridad social en salud, el cual tiene por objeto regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso al servicio de toda la población, en todos los niveles de atención. La cotización en este caso es del 12,5%, donde por regla general el 8,5% es asumido por el empleador y el 4% por el trabajador.
3. Sistema general de riesgos laborales, destinado a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y accidentes que ocurran a propósito de la relación de trabajo. La tasa de cotización fluctúa entre el 0,522% al 6,960%, dependiendo de la clasificación de riesgo, que es en su totalidad asumido por el empleador.

Como vemos, de manera muy similar a la nacional se construye un esquema de seguridad social y salud, donde las cotizaciones obligatorias no forman parte de la base imponible del impuesto a la renta de los trabajadores, con el detalle que no lo harán respecto de aquellos montos que sean de su cargo, es decir, el 4% del sistema de pensiones y el 4% de salud. Aquella porción que soporta el empleador, sí forma parte de la base imponible del impuesto personal.

## 2. Análisis del alivio tributario

### 2.1. Beneficio tributario por gastos en salud

El Estatuto Tributario Colombiano, incorpora como normas de depuración al impuesto a la renta, ciertas deducciones que se restarán de la base de retención. Es así como la retención a la cual están sujetos los ingresos laborales, regulada en el art. 383 y siguientes del Estatuto Tributario, y cuya redacción actual se encuentra vigente desde el año 2012, permite en el art. 387 realizar determinadas deducciones de la base de retención, las cuales son:

- Intereses o corrección monetaria en virtud de préstamos o créditos para adquisición de vivienda (inciso primero del art. 387). Lo anterior se vincula al art. 119 del Estatuto Tributario, que establece la deducción de los intereses sobre préstamos para adquisición de vivienda, esto aún cuando no guarden relación con la actividad que produce la renta del contribuyente siempre y cuando se paguen por préstamos garantizados con hipoteca, configurándose de manera muy similar al beneficio nacional ya analizado (*supra* § 6.).
- Pagos realizados por concepto salud, siempre que el valor a disminuir mensualmente, en éste último caso, no supere 16 Unidades de Valor Tributario ("U.V.T.").
- Una deducción mensual de hasta el 10% del total de los ingresos brutos provenientes de la relación laboral del respectivo mes por concepto de dependientes, hasta un máximo de 32 U.V.T. (estos dos últimos, en el inciso segundo del art. 387). Este tipo de deducción está orientada en aquellos gastos vinculados a la manutención del grupo familiar, incorporando regulación específica cuando los dependientes estén estudiando o estén en una situación de dependencia por factores psicológicos, físicos o de ingresos.

Lo anterior es muy interesante, pues aun cuando tengan tratamientos tributarios distintos, en especial en cuanto al límite sobre el cual se realiza el descuento en la base de retención, la experiencia colombiana prueba que (1) un beneficio en materia de salud es absolutamente complementario a uno en materia de intereses por la adquisición de viviendas; y (2) los beneficios tributarios en ayuda de la satisfacción de necesidades sociales

pueden ser regulados de manera armónica en un mismo articulado. De hecho, este artículo ha sido complementado de acuerdo a los avances sociales y políticos de Colombia, pues ya desde 1989, el art. 387 incorpora un alivio por concepto de intereses materia de viviendas. Fue en la reforma tributaria del año 1992 (Ley N° 6 de 1992) que se adicionan los pagos que los contribuyentes realizaban en materia de salud y educación. De acuerdo a la exposición de motivos de dicha reforma, algo así como historia de la ley en Chile, el beneficio no formaba parte del proyecto original, y en su momento, se consideraba excluyente del beneficio de intereses, lo que terminó por ser descartado<sup>146</sup>.

## 2.2. Beneficiarios

El art. 387 del Estatuto Tributario es claro al hablar que las deducciones que contempla se aplican exclusivamente a “trabajadores”. En tal sentido, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (D.I.A.N.) ha sido clara en declarar que por ello la deducción sólo es viable para las personas naturales clasificadas como empleados, en tanto cuenten con vínculo laboral o legal y reglamentario, y sólo por los ingresos vinculados a dicha actividad (rentas del trabajo) en caso que perciban rentas por otro concepto. Estos trabajadores deben tener residencia fiscal en Colombia<sup>147</sup>.

Con todo, excepcionalmente se ha concedido el beneficio a las personas naturales que presten sus servicios en ejercicio de profesiones liberales, cuyos ingresos provengan del ejercicio de dicha actividad en un 80% o más, conforme a las categorías tributarias del art. 329 del Estatuto Tributario, en virtud de las cuales se clasifican como “empleados”<sup>148</sup>. Con todo, el art. 329 fue modificado totalmente por la reforma tributaria del año 2016, eliminando las categorías antes existentes y estableciendo un nuevo sistema cedular de rentas del trabajo, motivo por el cual los independientes debiesen certificar que no tienen o no han contratado o vinculado dos o más trabajadores asociados a su actividad para poder calificar

---

<sup>146</sup> Ver Ponencia para Segundo Debate al proyecto de ley N° 20 Cámara de 1992, Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario N° 43, La Reforma Tributaria de 1992, Bogota, 1993, 152, 160.

<sup>147</sup> D.I.A.N., Oficio N° 30970, de 15.11.2016.

<sup>148</sup> Cuando sean por menos de dicha cantidad, se consideran trabajadores por cuenta propia sin derecho al beneficio. D.I.A.N. Oficio N° 73384, de 18.10.2013; Oficio N° 1961, de 07.01.2014; Oficio N° 073384, de 18.11.2013; Oficio N° 36306, de 23.12.2015, entre otros.

en la cédula de rentas del trabajo, con la posibilidad de acogerse al beneficio acá analizado, por una interpretación armónica del arts. 103 y 383 del Estatuto Tributario.

### **2.3. Límites bajo los cuales opera el beneficio**

El esquema colombiano no toma en consideración los ingresos totales de la persona que reclama el beneficio, moviéndose bajo todo el espectro de contribuyentes del impuesto a las rentas del trabajo, fijando un parámetro único en atención al monto total de pagos realizados por concepto de salud en el mes respectivo, el cual se encuentra fijado en 16 U.V.T., monto que equivale a \$190,8 U.S.D. aproximadamente<sup>149</sup>. De esta manera, si bien se incorpora un elemento personal en la determinación del impuesto a la renta, éste no toma en consideración la incidencia que dicho gasto tiene en el presupuesto de la familia, y en tal sentido, la “necesidad” pecuniaria de invocar el beneficio.

### **2.4. Forma en que opera el beneficio**

El beneficio tributario por gastos en salud contemplado en el Estatuto Tributario de Colombia opera como un descuento en la base imponible del impuesto a las rentas del trabajo, que se realiza de manera mensual.

### **2.5. Oportunidad en la que opera el alivio**

El hecho que el alivio se realice al momento de realizar la retención mensual, puede llevar a confusiones en cuanto a su posibilidad de aprovecharlo finalmente en la declaración anual de renta., en el sentido que podría ser un simple aplazamiento del impuesto personal que no tiene el carácter de definitivo, el que podría enterarse al momento de realizar el pago por el ejercicio anual. Lo anterior queda resuelto por la parte final del inciso segundo del art. 387, que señala que las deducciones establecidas en este artículo se tendrán en cuenta en

---

<sup>149</sup>

Para el año 2018, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales fijó en \$33.156 pesos colombianos el valor de la U.V.T., algo que al 31 de marzo de 2018 de acuerdo al tipo de cambio informado por el Banco de la República (1 dólar norteamericano = 2.780,47 pesos colombianos) equivale a \$11,92 U.S.D.

la declaración ordinaria del impuesto a la renta, dando aplicación práctica a la deducción mensual.

## **2.6. Condiciones que deben cumplir los pagos en salud**

De acuerdo al Estatuto Tributario e interpretaciones de la D.I.A.N., los pagos por concepto de salud que busquen acogerse a este beneficio tributarios deben cumplir con 2 requisitos:

- a) Pagos deben ser efectuados por contratos de prestación de servicios a empresas de medicina prepagada vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud, que impliquen la protección al trabajador, su cónyuge, sus hijos y/o dependientes. Si bien el concepto de dependientes recibe aplicación práctica en la deducción directa que puede hacerse por existencia de ellos, vale señalar que el parágrafo 2° del mismo art. 387 señala quiénes se entiende por tales de forma expresa, motivo por el cual la D.I.A.N. ha señalado que el beneficio no opera respecto de otras personas que formen parte del plan de salud pero que no tienen condición de dependientes de acuerdo a la norma tributaria<sup>150</sup>.
  
- b) Los pagos efectuados por seguros de salud, expedidos por compañías de seguros vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, con la misma limitación del literal anterior.

Llama la atención que el beneficio tributario se otorgue en Colombia a pagos por concepto de salud prepagada y de seguros de salud, sin que se considere un listado itemizado de pagos sanitarios que permitan incurrir el beneficio, como podrían ser atenciones de salud pagadas de manera directa (sin financiamiento de una aseguradora), compra de medicamentos, prótesis, u otros de los bienes o servicios ya analizados respecto de otras jurisdicciones. Si bien esto podría interpretarse como un incentivo al sistema de salud privada, en la práctica dicha idea debe ser matizada pues dada la estructura del sistema colombiano de salud ya expuesto, donde es obligatorio aportar al sistema general de seguridad social en salud, no se afecta el porcentaje de su remuneración que el

---

<sup>150</sup>

Ver para tales efectos, Oficio N° 14.740, de 10.06.2016, de la D.I.A.N.

contribuyente debe necesariamente enterar en el sistema público. Ahora bien, algo que diferenciará nuestra propuesta de la realizada en Colombia, es el hecho que el descuento proceda por el pago de un seguro de salud, se traduzca o no éste en un uso efectivo de servicios sanitarios. En tal sentido, nuestra propuesta, como se expondrá, requiere como condición que exista una prestación de salud efectiva en el desembolso económico del contribuyente, y no una contraprestación que consiste en la adquisición de un producto financiero. Por lo mismo, cobra sentido que el descuento en la base imponible en Colombia se realice de forma mensual, mientras que en nuestro caso, como se propone una reliquidación del impuesto anual al momento de la declaración, es fundamental determinar el gasto de bolsillo efectivamente incurrido por el contribuyente.

Finalmente, la exigencia que en uno y otro caso, se trate de entidades vigiladas por una Superintendencia, permite a la D.I.A.N. asegurar que los pagos realizados en el exterior por este concepto no cumplen los requisitos legales para efectos de disminuir la base de retención en la fuente<sup>151</sup>

### **3. Coexistencia con un tramo no gravado por el impuesto a la renta**

Al igual que el sistema chileno, la legislación colombiana considera un impuesto a la renta progresivo por tramos, con una base exenta. De esta manera, quienes obtengan rentas líquidas laborales y de pensiones, este tramo va desde las 0 U.V.T. a las 1090 U.V.T. (aproximadamente, ingresos mensuales por \$ 1.083 U.S.D.).

---

<sup>151</sup> D.I.A.N. Oficio N° 21214, de 13.03.2006.

## CAPÍTULO IV. PROPUESTA

El capítulo final de este trabajo presenta una propuesta específica para el establecimiento de un beneficio tributario al gasto de bolsillo en salud acorde a nuestro sistema de renta y demás beneficios existentes. En una primera parte, se expondrán una serie de principios sobre los cuales se articularía la norma, obtenidos de la experiencia expuesta en los capítulos previos, con el objeto que, en el caso que el contenido específico de la propuesta sea objeto de discusión, sus cambios sean acordes a, o al menos tengan presente, dichos principios (*infra* § 12.). Acto seguido, se responderá la pregunta fundamental a la hora de construir un beneficio tributario: determinar cómo actuará respecto del hecho gravado. Exponiendo brevemente las dos alternativas posibles, se señalará la que se estima más favorable y cómo debiese funcionar ella en la práctica (*infra* § 13.). Luego, en base a la respuesta anterior, se otorgarán las características o elementos específicos del beneficio. A saber, quiénes pueden acogerse a él, qué periodo abarca, qué tipo de gastos, quién los determina, qué obligaciones de información significará para contribuyentes y agentes del mercado de la salud, etc. (*infra* § 14). Finalmente, el capítulo termina con una breve exposición de ciertos elementos que deben tomarse en cuenta desde el punto de vista de la economía y el gasto tributario (*infra* § 15.)

## § 12. PRINCIPIOS

### 1. El beneficio debe ser convincente en sí mismo

Al estudiar los beneficios actualmente vigentes en nuestro sistema de renta, es fácil detectar que todos ellos fueron incorporados en leyes que pretendían reformar, en mayor o menor medida, el régimen tributario vigente (Ley N° 18.768, Ley N° 19.753 y Ley N° 20.630). Como es fácil advertir, la estructura de construcción legislativa nacional y la existencia de dos grandes coaliciones políticas, ha significado que salvo ciertas excepciones (dentro de las cuales se cuenta la reforma tributaria del Presidente Aylwin y la recientemente aprobada reforma tributaria de la Presidenta Bachelet), los cambios tributarios han sido tímidos, y la incorporación de beneficios sociales de esta naturaleza constituyen simplemente monedas de cambio a otras modificaciones que afectaban a determinados grupos de interés. Así, por ejemplo, al subir la tasa del I.D.P.C. el año 2001, se le otorgó a los contribuyentes el beneficio respecto de los intereses pagados en créditos hipotecarios destinados a la adquisición de una vivienda (*supra* § 6.), motivo que explicaría por qué el beneficio sería aprovechable por contribuyentes de tramos de ingreso tan altos, en atención a que una alza del impuesto corporativo afecta principalmente a ese grupo de contribuyentes. En el mismo sentido, aquellas modificaciones que han buscado perfeccionar o extender el beneficio, en específico respecto del ahorro previsional voluntario, se dieron en el contexto de importantes reformas previsionales (*supra* § 5.1.)

De esta manera, el camino lógico podría ser incorporar este beneficio en alguna reforma tributaria futura. Sin ir más lejos, el actual gobierno del Presidente Sebastián Piñera ha señalado que presentará una propuesta que simplifique el sistema y promueva la inversión. En un gobierno cuya premisa es ayudar a la clase media, una medida de esta naturaleza debiese ser bienvenida. Un camino menos realista sería el de una propuesta exclusiva, pero considerando que de acuerdo al art. 65 N° 1 de nuestra C.P.R., corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de aquellos proyectos de ley que busquen imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes y determinar su forma, proporcionalidad o

progresión, nada parece indicar que en un tema de tan álgida discusión como el impositivo, un Presidente quiera quemar sus cartuchos en una propuesta de esta naturaleza.

Así, el escenario que enfrentaría una propuesta de esta naturaleza sería siempre uno de extensa discusión. Sea por ser una reforma tributaria, o sea porque se aproveche la también anunciada reforma al sistema de salud, el establecimiento de un beneficio tributario ocupará siempre un espacio pequeño dentro de la gran reforma que se debate (con excepción, quizás, del caso del beneficio tributario por gastos presuntivos en educación donde como nunca se enfrentaron distintas visiones ideológicas -*supra* § 7.-). Por eso, como ya hemos señalado, probablemente esta medida sea la moneda de cambio, siendo fundamental entonces formar en los legisladores el convencimiento de su necesidad. Este convencimiento debe abarcar al menos, dos puntos fundamentales. El primero de ellos es respecto de la existencia o no del problema. Hemos ya aportado antecedentes que justifican por qué, dentro del área de salud, el mayor problema que afecta a los contribuyentes es el del gasto de bolsillo, y como ello se ha traducido en graves problemas de desigualdad, existiendo incluso familias que no sólo han visto afectado gravemente su presupuesto familia a propósito de estos gastos, sino también han llegado a cruzar el umbral de la pobreza (*supra* § 3.4.). Formado dicho convencimiento en el mundo político, la propuesta debe ser luego convincente en cuanto a su estructura misma. Considerando que ya se han otorgado argumentos respecto del rol de ejecución de políticas públicas que puede tener nuestro sistema tributario a través de lo que se conoce como gasto tributario (*supra* § 1.), la pregunta que establecemos ahora es por qué creemos que éste es el camino que mejor resuelve, dentro de las reglas de una ayuda tributaria, los problemas de gasto de bolsillo en salud de los contribuyentes. La respuesta a esta pregunta se entregará cuando justifiquemos la forma en que operaría el beneficio (*infra* § 13.).

## **2. El beneficio debe aprovechar las sinergias o ventajas comparativas que presenta nuestro sistema de salud, público y privado**

El sistema de salud chileno presenta una serie de ventajas que un beneficio tributario debe necesariamente tomar en consideración y aprovechar. Si miramos el sector público, tenemos un solo organismo, F.O.N.A.S.A., encargado de otorgar cobertura de atención, recaudar, administrar y distribuir los recursos financieros del sector de salud, así como

financiar las prestaciones de salud otorgadas a sus beneficiarios. F.O.N.A.S.A. agrupa a la mayoría de los ciudadanos del país (con 13.256.173 asegurados), sin exclusión de edad, sexo, nivel de ingreso, número de cargas familiares, ni enfermedades preexistentes, clasificándolos en 4 grupos (Tramo A, B, C y D) tomando en consideración precisamente consideraciones socioeconómicas de la población beneficiaria, que se traducen en el establecimiento de beneficios de gratuidad del sistema público de salud y compra de bonos para atención en el sistema privado. De esta manera, F.O.N.A.S.A. sabe exactamente a qué prestaciones han accedido sus beneficiarios y las cargas que ellos tienen registradas, así como cuánto es el monto de copago que han debido realizar, de existir.

Si miramos el sector privado, en cambio, estamos frente a un mercado con pocos prestadores con los cuales entenderse (7 Isapres abiertas y 6 cerradas), lo que al menos desde la perspectiva del beneficio es favorable. Todas ellas cuentan con sistemas automatizados de emisión de bonos, individualizando específicamente cuál ha sido el copago que ha debido soportar el afiliado, tanto propios como de sus cargas o beneficiarios, operando incluso en conjunto con los así llamados seguros complementarios. Estas instituciones son fiscalizadas por la Superintendencia de Salud, y si bien se ha cuestionado la existencia de una serie de prestaciones bajo las cuales no otorgan cobertura, financian al afiliado respecto de la mayoría de las prestaciones. Contando el sistema público y privado, todos los ciudadanos del país están sujetos a algún tipo de protección financiera.

De esta manera, tanto el área pública como privado se encuentran en condiciones de enviar información sistematizado y concreta al S.I.I. del gasto del bolsillo de sus beneficiarios y afiliados. Con ello, evitamos que sea el propio contribuyente quien deba acreditar ante el S.I.I. los gastos realizados, sin perjuicio que deba guardar respaldo de la documentación que reciba. Y lo mejor es que no sólo nos ahorramos la acreditación del gasto, sino también circunstancias complementarias, por ejemplo, el hecho que el profesional que emite la boleta de honorarios de la cual se quiere reclamar el beneficio, tiene las debidas licencias o autorizaciones para ejercer la profesión. Esto que como vimos, es requisito en los modelos de derecho comparado, en Chile no se volvería necesario, pues los médicos se registran de acuerdo a su especialidad tanto en la asistencia pública como en privada. Así, atacar el tema del copago no sólo es lo más fácil, sino también lo indicado.

### **3. La propuesta debe ser simple de ocupar**

Una de las características fundamentales de un buen sistema tributario, es el de la simplicidad. Ello facilita la correcta declaración de los contribuyentes, mejora el uso de los recursos y reduce la evasión y elusión tributaria. Si bien cualquier medida que altere la forma general en que tributa una persona puede considerarse una complejización del sistema, creemos que la estructura que se expondrá, desde el punto de vista práctico, no significará nuevas dificultades al sistema sino que operará de forma expedita, aprovechando precisamente las sinergias o ventajas comparativas que presenta nuestro sistema de salud, que recientemente expusimos.

En específico, el factor de simplicidad que exige la presencia de ella en la legislación tributaria, no debiese ser gran problema. En cuanto a la técnica legislativa, se aprovechará la experiencia de los beneficios existentes, siguiendo sus criterios de redacción y estructura, e incorporándolo a continuación de aquellos ya registrados en el art. 55. Respecto de la interiorización por parte de los contribuyentes, el beneficio abarcará precisamente la faceta del sistema de salud que ven constantemente, el copago que deben realizar al momento de pedir la atención, por lo que no debiese ser de compleja interiorización como sí sucedió respecto del beneficio al ahorro previsional voluntario. Además, no se incorporaría un hecho gravado especial o sanción, pues como no es un sistema construido en base a ahorros sino gastos, no es necesaria una norma de control como la actualmente existente -y de manera muy compleja- en el incentivo al ahorro previsional voluntario en virtud del I.U. que opera en el caso de retiro de los fondos cuando no se destinen a mejorar las pensiones (*supra* § 5.6.4.1.).

Finalmente, si miramos la propuesta desde las demás características de un sistema tributario, en específico la equidad, la medida otorgará una mayor legitimidad social al sistema tributario, en el sentido que éste comenzará a actuar no con el fin único de recaudar fondos, sino con uno de un buen recaudar. De esta manera, se pondría especial énfasis en aquellas rentas que demuestran efectivamente una capacidad de pago distinta a aquellas suficiente sólo para un mínimo social.

#### **4. Debe ser un beneficio de fácil fiscalización o control tributario**

Si bien ya pudimos abordar este principio desde el punto de vista de la simplicidad, conviene detenerse en extenso respecto de él. Una de las lecciones del derogado beneficio de la Ley N° 18.566 (*supra* § 4.), es que un beneficio en materia de salud debe implicar un fácil control tributario, es decir, adherir a la simplicidad como característica de un buen sistema tributario, en su faceta de redacción (ya abordada) pero también de gestión y política. En cuanto al factor de gestión tributaria, la medida no exigiría la constitución de nuevas estructuras administrativas ni afectaría el ciclo de declaración del contribuyente. Ello porque descansaría en deberes de información de la institución previsional, operando en la declaración de renta de manera automática, tal y como hoy sucede respecto de los demás beneficios tributarios existentes. Lo anterior, considerando la ya asentada institucionalidad tributaria de nuestro país, que eficientemente ha administrado las distintas declaraciones de renta y los elementos que alteran el impuesto a pagar.

En tal sentido, a partir de la experiencia del beneficio de la Ley N° 18.566, conviene señalar desde ya que el beneficio no involucrará un rol activo del empleador. El control se debe hacer exclusivamente a nivel de declaración anual de renta. De esta forma, el empleador no deberá hacer ningún ajuste en el monto que debe retener al trabajador, porque el sistema opera de manera ajena a él.

Con todo, uniendo estos dos últimos principios, la simplicidad no significa en caso alguno que el beneficio no deba tener reglas claras. Por el contrario, es fundamental una consagración específica, con gastos específicamente tolerados, períodos en que deben haber sido soportados por el contribuyente, entre otras materias. No parece prudente consagrar un sistema “permeable”, tal y como definimos el modelo de Canadá (*supra* § 9.). Al hacerlo, no sólo complejizaríamos la posibilidad de acogerse a él, sino que tampoco aprovecharíamos las ventajas comparativas que tenemos e involucraría mayor cultura tributaria del contribuyente, exigiéndole un rol más activo en su declaración, lo que es siempre difícil.

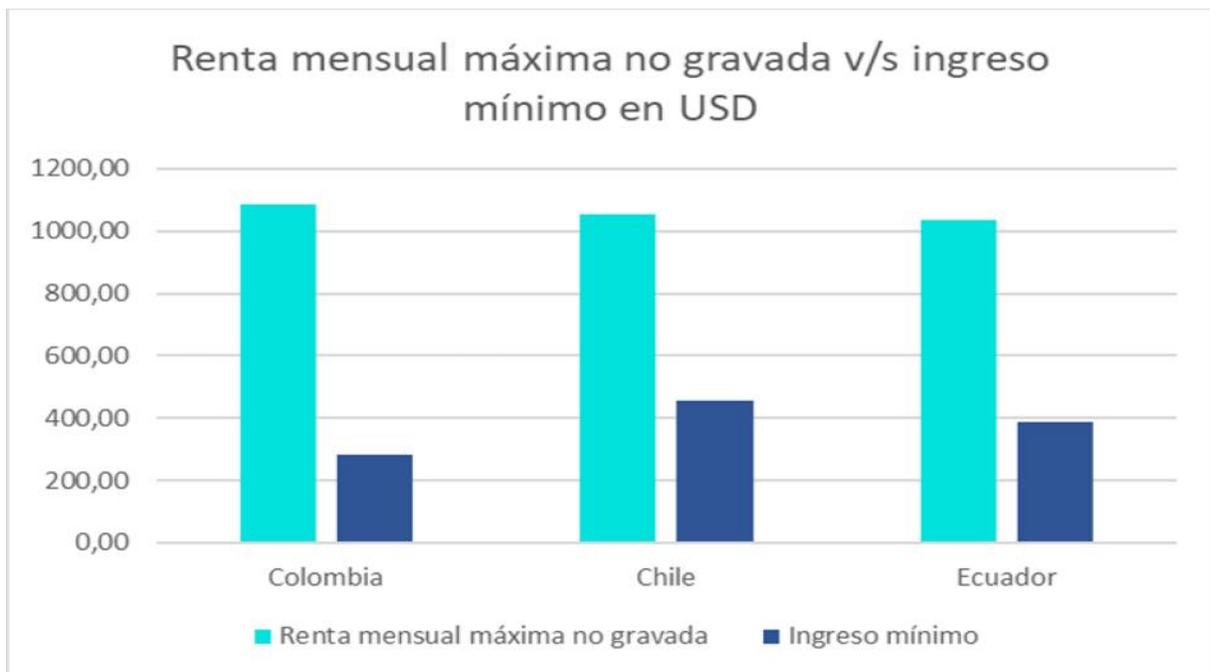
## **5. El beneficio debe aplicarse respecto de cotizantes del sector privado y público de salud**

El segundo gran problema del beneficio establecido en la Ley N° 18.566 (*supra* § 4.), era que la forma en que estaba diseñado, éste sólo beneficiaba a los cotizantes del sector privado de salud, operando sólo respecto de aquellos trabajadores que tuviesen un contrato con Isapres o quisieran celebrar alguno. Sólo en aquellos escenarios, y cuando el empleador estuviese dispuesto a realizar un aporte adicional, el régimen tributario otorgaba un alivio al empleador.

En este sentido, si bien es evidente que probablemente el beneficio termine operando en beneficio de contribuyentes que tienen planes de salud en el sector privado (en atención a que generalmente ellos pertenecen a los tramos de rentas altas sujetos a impuesto), nada impide que el contribuyente beneficiado esté en F.O.N.A.S.A. Para ello, debemos recordar que el sistema público de salud se construye en base a 4 grupos de asegurados, organizados bajo las letras A, B, C y D en atención a los ingresos de los beneficiarios, existiendo copago (o ausencia de gratuidad) en los dos tramos de mayores ingresos dentro de F.O.N.A.S.A. Como hemos señalado con anterioridad, esta propuesta podría considerarse regresiva, pero no se debe olvidar que los grupos A y B de F.O.N.A.S.A., pertenecen, primero, a tramos de ingresos que no pagan impuestos (sin necesitar alivios contra ellos), y segundo, su problema sustancial es la calidad y acceso y no uno de gasto de bolsillo, dado que al menos por sus atenciones en el sector público gozan de total gratuidad. De esta manera, fundamental es que esta medida, que implica un gasto tributario, se vea acompañada de una mayor inversión del Estado en políticas públicas de salud y prestaciones, que mejoren precisamente los problemas de acceso y calidad para aquellos que no recibirán ayuda tributaria. En último sentido, la objeción de regresividad también será atacada mediante el establecimiento de un tramo máximo de ingresos de los contribuyentes que pueden acogerse al beneficio, acorde a otras políticas sociales pero distinto del tramo de contribuyentes que pueden acogerse al beneficio por el pago de intereses por créditos con garantía hipotecaria (*supra* § 6.), lo que busca impedir que el beneficio sea otorgado a personas cuyos niveles de ingreso no justifiquen la medida.

## 6. El beneficio no será excluyente con otros alivios tributarios

En este sentido, surge la pregunta de determinar si, por el establecimiento de este beneficio, se impide la posibilidad de acogerse a otros actualmente existentes o es necesario derogarlos. La respuesta a esta pregunta es no. Nada parece justificar que por el establecimiento de un beneficio al gasto de bolsillo de salud, el contribuyente deba renunciar a (o el Estado eliminar) los beneficios en materia de ahorro previsional voluntario, intereses hipotecarios y gastos en educación. Ello porque cada uno de dichos alivios tributarios y el que en este trabajo se propone, atacan problemas sociales distintos y porque todos tienen una idea común, que es gravar aquella parte de la renta que sí refleja capacidad de pago. Tampoco se debiesen modificar los tramos exentos de ingreso a la renta, dado que Chile se encuentra dentro de márgenes bastante similares a los que pueden observarse en nuestros comparativos latinoamericanos, en lo que dice relación al ingreso mínimo y la renta mensual máxima no gravada.



**Ilustración 20: Relación renta máxima no gravada v/s ingreso mínimo, en dólares norteamericanos. Elaboración propia.**

Sobre esta materia, si bien a futuro parece conveniente un tratamiento unitario de los beneficios tributarios otorgados a los desembolsos realizados por satisfacción de

necesidades sociales (similar a lo que hace tiempo se reclama respecto de las donaciones o lo que ocurre en Ecuador *-supra* § 10.-), ello implicaría una reforma sustancial a nuestro sistema de alivios, pues como hemos visto, ellos están articulados de manera muy distinta. Mientras unos funcionan como crédito, otros lo hacen como deducción a la base imponible; mientras unos exigen gastos efectivamente efectuados, otros operan bajo presunciones; mientras unos establecen determinado nivel de ingresos como tope máximo para que el beneficio opere, otros establecen unos más altos, y así sucesivamente.

Finalmente, conviene también abordar la posibilidad de eliminación de beneficios respecto de la deducción de gastos que beneficia a los contribuyentes de segunda categoría que reciban rentas en carácter de independientes, a los cuales se les otorga el derecho a rebajar los gastos efectivamente desembolsados o pagados durante el ejercicio, o los presuntos por un 30% de sus ingresos brutos. La naturaleza distinta de uno u otro gasto (necesario para producir la renta uno *-en forma efectiva o presunta-*, y el otro en cumplimiento de necesidades básicas del contribuyente y su familia), no justifica que se pierda el derecho. No obstante lo anterior, si bien cuesta realizar un ejemplo hipotético respecto de temas de salud, si a futuro se opta por un régimen general de deducción de gastos por necesidades básicas que permita, según sus características, un descuento itemizado de pagos, un mismo desembolso no podría acogerse a un beneficio y otro, debiendo optar o aplicarlo al elemento de la determinación de la base imponible que mejor corresponda. Así, por ejemplo, si se optara por un descuento general de gastos en educación, el pago de una capacitación profesional no podría permitir el descuento como un gasto vinculado a la actividad lucrativa del contribuyente, y además un descuento de índole social, vinculándose en este caso al primero de los ingresos. De esta manera, evitamos que un mismo desembolso se descuenta dos veces de la base imponible del contribuyente.

## **7. El alivio debe beneficiar económicamente al contribuyente, y no al mercado o prestador del servicio**

El beneficio que acá se termine proponiendo debe superar otra gran crítica que tuvo la Ley N° 18.566 (*supra* § 4.5.), y que la O.C.D.E. recientemente ha reprochado al beneficio por intereses pagados por créditos hipotecarios contratados para la adquisición de una vivienda (*supra* § 6.3.), a saber, que el beneficio termine siendo aprovechado

económicamente por el prestador del servicio (Isapre y Banco en este caso) mediante el aumento de precios, y no por el beneficiario en virtud del cual se había establecido.

Si bien este es un tema que abordaremos a propósito del análisis económico del beneficio (*supra* § 15.), creemos que el hecho que el beneficio opere por gastos en salud, independiente del prestador con el cual ellos se hayan incurrido, es un elemento suficiente para que el beneficio no sea capturado por el prestador del servicio, quienes por la infinidad de prestadores, tanto particulares como establecidos en centros asistenciales, deberán seguir compitiendo sin apropiarse del alivio tributario.

## § 13. FORMA DE OPERAR EN ATENCIÓN AL HECHO GRAVADO

### 1. Distintas alternativas

Siendo el hecho gravado en este caso, la renta del contribuyente, la primera pregunta que debemos abordar responde a si el beneficio tributario por gastos de bolsillo en salud que se propone, debe operar como una suma a descontar de la base imponible de los impuestos personales, o por el contrario, como un crédito contra ellos luego de su determinación.

La discusión sobre la pertinencia o idoneidad de un modelo u otro nunca se dio al momento de establecer los beneficios actualmente existentes en Chile. En otras palabras, no existen antecedentes en virtud de los cuales podamos sostener por qué el legislador optó por el crédito en el caso de los gastos presuntivos en educación, o por qué optó por el descuento en la base imponible respecto de los intereses pagados en la adquisición de una vivienda sujeta a garantía hipotecaria. No obstante lo anterior, esta discusión técnica que habría sido conveniente tener no significa total desconocimiento de la forma en que operan ambos mecanismos. Por el contrario, la distinción está presente en otro importante mecanismo de incentivo tributario, como son las donaciones que otorgan beneficios tributarios. Así, por ejemplo, algunas de ellas premian al donatario con un gasto que deducir de su base (realización de programas de instrucción en el país y otras entidades de bien público, conforme al art. 31 N° 7 de la L.I.R.), un crédito contra el impuesto final (donaciones para fines educacionales establecidas en la Ley N° 19.247), o ambas (donaciones para fines culturales conforme a la Ley N° 18.985 o fines sociales de acuerdo a la Ley N° 19.885).

#### 1.1. Alivio vía crédito tributario

La alternativa de otorgar un crédito contra el impuesto es minoritaria tanto en nuestro esquema de alivios (operando sólo en el caso de la deducción por gastos presuntos en educación -*supra* § 7.-) y también a nivel comparado tomando en consideración exclusivamente los beneficios tributarios otorgados por gastos en bolsillo de salud (restringiéndose al caso de Canadá - *supra* § 9.-). Sin perjuicio de ser una técnica legislativa poco usada, el principal problema que presentan los alivios vía crédito tributario es que este

tipo de medidas sólo beneficia a aquellos contribuyentes que pagan altos impuestos, es decir, aquellos que han soportado tributos importantes contra el cual pueden hacer valer el crédito que les otorga el Estado. De esta manera, aquellos contribuyentes que paguen pocos impuestos probablemente tendrán créditos que son superiores a sus impuestos a pagar, y por ende, se terminen perdiendo.

Los beneficios vía crédito además generan una serie de complejidades en especial respecto de aquellos contribuyentes que estén cerca del primer tramo de ingresos, quienes podrían preferir un descuento en su base imponible que los deje no gravados con el impuesto a la renta, que verse afectos a una retención mensual que luego pueda ser sujeto de devolución en la declaración anual de renta, lo que siempre es engorroso y toma más tiempo.

La primera de las objeciones, es decir, aquella que dice que este tipo de beneficios privilegia principalmente a aquellos ciudadanos que pagan mayores impuestos, podría ser solucionada mediante la incorporación de una figura singular a lo que en Estados Unidos se denomina *earned income tax credit* (conocido por sus siglas E.I.T.C.). En virtud de él, si el crédito es superior a lo que el contribuyente paga en impuestos, o directamente no paga impuestos pero sí tiene derecho a imputar créditos contra él de existir un monto a cancelar, el contribuyente recibe un abono del crédito en su cuenta personal mediante una transferencia monetaria. Un reciente trabajo en esta materia fue presentado en el Centro de Estudios Públicos, proponiendo un subsidio a los ingresos laborales que tienen salarios por debajo del tramo de rentas exento y que pertenecen a los primeros siete deciles de ingresos, logrando disminuir el coeficiente de Gini<sup>152</sup>, buscando romper con ello la tendencia del escaso impacto que tienen las modificaciones tributarias en la alta concentración de ingresos y la desigualdad.

La ventaja de este modelo es que con ello abarcaríamos un mayor número de beneficiarios. Básicamente, todo el espectro de trabajadores, pues es fácil suponer que todos o la mayoría de ellos tendría gastos de bolsillo en salud o podrían reclamar el beneficio por gastos presuntivos en educación. No obstante, implantarlo significaría cambiar el modelo

---

<sup>152</sup> HERNANDO, Andrés; RUBIO, Estéfano. *Impuesto negativo al ingreso del trabajo: una política contra la desigualdad*. Estudios Públicos N° 146, 2017, 49-85.

en cómo operan los beneficios tributarios, en el sentido que, por ejemplo, el beneficio en educación directamente excluye la posibilidad de obtener una devolución. Así, el inc. sexto del art. 55 ter, en su parte final, se señala que si el monto del crédito establecido en educación excediere los impuestos retenidos o P.P.M. efectuados por el contribuyente, dicho excedente no podrá imputarse a ningún otro impuesto ni solicitarse su devolución. De hecho, aún cuando pertenece a un modelo tributario distinto, incluso el modelo canadiense es expreso en señalar que el crédito por gastos de bolsillo en salud es sin derecho a devolución (*supra* § 9.2.4.).

Los antecedentes antes expuestos, nos permiten descartar el establecimiento de un modelo construido como crédito contra el impuesto a pagar.

## **1.2. Alivio vía descuento en la base imponible**

La alternativa a la que se acude en la mayoría de los casos, es aquella que consiste en un descuento en la base imponible del contribuyente. Este es el camino seguido en Chile en el caso del beneficio al ahorro previsional voluntario (*supra* § 5.) y a los intereses efectivamente pagados en créditos con garantía hipotecaria destinados a la adquisición de una vivienda (*supra* § 7.). En derecho comparado, además, es la alternativa tomada expresamente en la mayoría de los beneficios de gasto de bolsillo en salud, siendo el caso de Estados Unidos (*supra* § 8.), Ecuador (*supra* § 10.) y Colombia (*supra* § 11.).

Desde el punto de vista del contribuyente, y considerando la existencia de otros beneficios, los contribuyentes de mayores ingresos podrían encontrar más valiosa una intervención a nivel de determinación de la base imponible, en desmedro de créditos, dado que las primeras le podrían permitir disminuir su tramo marginal de impuesto a la renta. Sin perjuicio de lo anterior, no se puede encontrar una respuesta única a todos los casos, pues todo dependerá del monto del crédito que se otorgue, el que podría tener mayor incidencia que una baja en el tramo. Los contribuyentes de menores ingresos, en cambio, podrían beneficiarse del modelo de descuento en la base imponible precisamente por lo que se expuso recién: en la mayoría de los casos el crédito que gozan es superior al impuesto a pagar, por lo que sin derecho a devolución, termina perdiéndose.

Ahora bien, hay un tema de justicia que vuelve interesante el alivio vía disminución de la base imponible, y ese es que a través de ella se dimensiona en su justa medida la disminución de capacidad de pago que efectivamente experimenta el contribuyente. Es un sistema que valora con exactitud aquella parte de los ingresos que se destinan a la satisfacción de necesidades básicas. Por ello, y en virtud de la experiencia local y comparada es que apoyaremos un modelo en base a descuento en la base imponible. Las reglas generales de la deducción se detallarán a continuación.

## **2. Reglas generales del beneficio vía gasto**

Las reglas generales que debe establecer un alivio a los gastos de bolsillo en salud que se articula en base a una deducción en la base imponible, obtenidas a partir de la experiencia comparada pero aplicadas a la realidad nacional, deben ser los siguientes:

### **2.1. ¿En qué momento se debe realizar la deducción?**

Considerando que a diferencia del ahorro previsional voluntario (*infra* § 5), donde se puede estimar mes a mes una suma fija, en el caso de los pagos en salud existe tal incertidumbre que no puede realizarse un descuento en la base imponible mensual sujeta a retención del contribuyente. En el mismo sentido, si prestamos atención a las ventajas que ya hemos comentado del sistema de salud chileno, tanto público como privado, no parece prudente el establecimiento de un modelo de gastos estimados o proyectados como en Ecuador (*supra* § 10.), lo que complejizaría la medida y además significaría involucrar al empleador en la operativa misma del beneficio, lo que hemos descartado como principio general. Además, exigiría un rol mucho más activo al trabajador, quien debiese informar a su empleador su proyección de gastos personales de acuerdo a los formularios respectivos, y realizar luego los ajustes que correspondan si su estimado termina siendo insuficiente, fiscalizando además la autoridad tributaria en aquellos casos en que el estimado supere el gasto efectivamente realizado. En otras palabras, sería vulnerar el principio de simplicidad que debe estar siempre presente en un buen sistema tributario. En base a los dos argumentos anteriores, creemos que el descuento anual es el mejor mecanismo, porque no se dejan fuera los gastos imprevistos ni exige incorporar elementos subjetivos en la retención

mensual, toda vez que la fotografía final se toma con anualidad con posterioridad al desembolso de los gastos.

En virtud de lo anterior, realizando la deducción al momento de presentar la declaración anual de renta, es necesario que entre en consideración el mecanismo denominado “reliquidación” del impuesto personal. En el caso de I.U.S.C., el beneficio operaría en todos los casos bajo la condición de reliquidar el impuesto anual de acuerdo a las normas establecidas en el art. 47 de la L.I.R., lo que muchos contribuyentes hoy en día hacen en el caso del beneficio de educación. Acá, por supuesto, aquellos contribuyentes que no están obligados a presentar declaración de renta, como por ejemplo, los trabajadores dependientes, pensionados, jubilados o montepiados afectos al I.U.S.C., que no tengan otras rentas distintas al sueldo o pensión (art. 47 en relación al art. 65 N° 5 de la L.I.R.), deberán tener un rol activo en el cálculo del beneficio, pues sólo a través de la reliquidación del impuesto éste operaría.

En este caso, las rentas imponibles se reajustarán en conformidad al inc. penúltimo del N° 3 del art. 54, y los impuestos retenidos según el art. 75. A los gastos de salud deducibles, tanto F.O.N.A.S.A. como las Isapres debiesen aplicar la reajustabilidad establecida en el inc. final del art. 55 en la información que otorguen al S.I.I. De esta manera, se traen a valor presente los desembolsos efectuados durante un período extenso de 12 meses.

## **2.2. ¿Se consideran los gastos efectivamente realizados o se establece una presunción de gastos?**

En Chile, conviven escenarios de alivio donde se toman en consideración intereses efectivamente pagados, o se otorga contra el impuesto un crédito por gastos presuntivos en educación. Sin embargo, si uno analiza en detalle uno y otro beneficio, lo cierto es que el motivo de la distinción es bastante lógico: la certidumbre de la existencia o no del gasto, y la posibilidad de obtener la información de un solo agente. Así, por ejemplo, es obvio establecer en el caso de los intereses una deducción por aquella parte efectivamente pagada, toda vez que la información deberá proporcionarla el Banco que recibe el pago de la cuota, quien la administra de forma sistematizada, existiendo total certidumbre respecto de

quien efectuó el gasto y cuánto le significó. En cambio, en el caso de los gastos en educación, la naturaleza de los mismos es tan diversa (matrícula, mensualidad, útiles escolares, vestimenta, transporte, cuotas de centro de padres, etc.), y la formalidad con la que se efectúa el gasto es tan diversa, que es imposible obtener un tratamiento unificado de la información, siendo incluso más conveniente que quien la aporte sea el contribuyente que reclama el beneficio, lo que complejizaría el procedimiento.

Nuestro caso es muy similar al de los intereses, pues estamos frente a un solo organismo que cuenta con la información (F.O.N.A.S.A. o la Isapre), sabiendo específicamente cuánto es la parte del costo del servicio o adquisición del bien que soporta el beneficiario, estando ambos organismos en el escenario ideal para proporcionar la información. Además, nuevamente viene a colación el elemento fundamental del beneficio: un descuento del gasto efectivo refleja perfectamente aquella parte de la renta del trabajador que está destinada a la satisfacción de las necesidades mínimas. Por lo mismo, sólo es aceptable un escenario donde el descuento se realiza de forma detallada o itemizada, en especial porque ello no significa mayores esfuerzos a los organismos antes mencionados.

Finalmente, en cuanto al volumen del gasto, creemos que no tendría lugar la discusión política que se dio respecto del beneficio de educación (*supra* § 7.1.), pues, por ejemplo, los beneficiarios del sistema público F.O.N.A.S.A. que pertenecen a los tramos C y D, deben siempre realizar un copago por sus atenciones, se realicen en servicio público o privado (vía bonos). De esta manera, un afiliado a F.O.N.A.S.A. se enfrenta a un escenario totalmente inverso al que se daba en educación, pues en este caso, es más probable que realice mayores copagos que los que realizará alguien que se atiende en el sector privado (y que probablemente, recibe mayores rentas).

### **2.3. ¿Se consideran los gastos personales o del grupo familiar?**

Todos los comparativos presentados (Estados Unidos, Canadá, Ecuador y Colombia) establecen el beneficio respecto tanto de los gastos propios del contribuyente, como de los desembolsos realizados en beneficio de sus cónyuges y dependientes. Por su parte, el beneficio de educación en Chile es otorgado precisamente respecto de aquellos que dependen del contribuyente, esto es, hijos no mayores de 25 años que se encuentren cursando estudios (*supra* § 7.2.2.1.). Si bien en temas de ahorro previsional el pago se

realiza en beneficio propio, y en el caso de la vivienda no se puede determinar *ex ante* si el pago redunda en un beneficio individual o colectivo, lo cierto es que podemos encontrar en los beneficios una clara una línea en el sentido que lo que buscan es abordar o otorgar un tratamiento preferente a aquellos desembolsos que el contribuyente realiza en beneficio propio, como aquellos que realiza en beneficio del grupo familiar.

Nuevamente, nuestro sistema de salud, público y privado, otorga ventajas en este sentido que no debemos dejar de aprovechar. En el caso de F.O.N.A.S.A. el beneficiario - quien aporta económicamente al financiamiento solidario del seguro público mediante sus cotizaciones legales- registra sus “cargas legales”, que son aquellas personas que tienen cierto grado de vinculación con el beneficiario y que se inscriben junto a él en el sistema público, con sus mismos derechos y obligaciones (cónyuge, conviviente civil, hijos/as, nietos/as, ascendientes, e incluso con parentesco indirecto mediante autorización judicial). Por su parte, las Isapres permiten incorporar en calidad de beneficiario del contrato del afiliado, las cargas familiares legales y las cargas médicas, que son aquellas que no se establecen por normativa legal, sino que son aceptadas libremente por la Isapre. En uno y otro caso, viene implícito el concepto de dependientes del beneficiario, en este caso, el contribuyente. Por ello, y considerando que ellos también acceden a los beneficios del seguro público y privado, lo prudente es otorgar el beneficio al contribuyente que realizando la cotización de salud, incurre en gastos de salud personales y en gastos de salud en beneficio de sus cargas.

#### **2.4. ¿En qué período debe haberse realizado el desembolso?**

Ya hemos señalado lo difícil que puede ser seguir un modelo tan permeable como el canadiense, que permite al contribuyente reclamar los gastos incurridos en cualquier período de 12 meses que termine durante el año comercial respectivo (*supra* § 9.2.5.). En este sentido, y siguiendo el modelo otorgado por beneficios actualmente consagrados en el país, lo correcto es que la reducción opere respecto de los gastos de bolsillo efectivamente pagados durante el año tributario que se declara. Para efectos de determinar lo anterior, deberá tomarse en cuenta el documento tributario (boleta de venta o boleta de honorarios) y la fecha que éste indique, con independencia del período en que efectivamente el contribuyente soporte económicamente el gasto (como podría suceder con pagos realizados

en cuotas con tarjetas bancarias o documentos entregados a fechas posteriores como un cheque).

Considerando que de acuerdo a nuestro sistema tributario, los impuestos personales se declaran y pagan en un periodo específico (1° al 30 de abril en la mayoría de los casos, ampliándose el plazo cuando la declaración no signifique pago de impuestos), estamos ante un plazo prudente para que tanto F.O.N.A.S.A. como las Isapres cuenten con información consolidada de los pagos realizados por sus afiliados durante el año comercial anterior, la que, en todo caso, deberá ser entregada con anterioridad a esa fecha para que el beneficio opere de manera automática al momento de declararse la renta con la información que tenga el S.I.I.

## § 14. ELEMENTOS DE LA DEDUCCIÓN

### 1. Beneficiario

Siguiendo el esquema de los beneficios tributarios consagrados previamente en la L.I.R., podrían acogerse a este beneficio:

1. Los contribuyentes personas naturales, afectos al I.G.C., establecido en el art. 52 de la L.I.R.
2. Los contribuyentes personas naturales afectos al I.U.S.C. establecido en el art. 43 N° 1 de la L.I.R.

Siguiendo la experiencia del beneficio tributario al ahorro previsional voluntario, para que los contribuyentes del art. 42 N° 2 de la L.I.R. puedan hacer uso de este beneficio, deberán haber realizado cotizaciones obligatorias por concepto de salud en el año respectivo (*infra* § 5.6.2.). De esta manera, es necesario que el contribuyente haya realizado un aporte al sistema público de salud (F.O.N.A.S.A.) o contratado un seguro de salud privado (con una Isapre), lo que en la mayoría de los casos reducirá la magnitud del gasto de bolsillo, operando como alivio económico con anterioridad a la aplicación del beneficio tributario. Así, además, se otorga otro estímulo a la realización de cotizaciones por parte de contribuyentes. Lo anterior no debiese significar problema, considerando que de acuerdo a la entrada en vigencia de la Ley N° 20.255, a partir de enero del año 2017 todos los trabajadores a honorarios estarán obligados a realizar el pago de cotizaciones previsionales para pensiones, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y de salud, salvo que existan nuevas prórrogas, como sí ha ocurrido con anterioridad.

Finalmente, tomando como punto de comparación la referencia que el beneficio al ahorro previsional voluntario hace a los contribuyentes indicados en el inc. tercero del N° 6 del art. 31 de la L.I.R., esto es, empresarios individuales, socios de sociedades de personas y socios gestores de sociedades en comandita por acciones, por los sueldos empresariales asignados o pagados y afectos a I.U.S.C., no consideramos que sea necesario establecerla.

Esto porque es el mismo inc. tercero del art. 31 N° 6 el que señala que dichas remuneraciones se considerarán rentas del art. 42 N° 1, encontrándose entonces comprendida en el primero de nuestros beneficiarios. Con todo, para que tenga lugar lo anterior, se deberán cumplir con los requisitos advertidos por el S.I.I., a saber, (1) que trabajen en forma efectiva y permanente en el negocio o empresa; (2) que se respete el límite de la rebaja establecido en el art. 31, esto es, hasta el monto máximo de las cotizaciones provisionales obligatorias; (3) que las remuneraciones estén sujetas al I.U.S.C.; (4) contabilizándolas en el periodo respectivo, indicando sus beneficiarios<sup>153</sup>.

## **2. Gastos de bolsillo en salud**

A continuación se delimitan qué tipos de gastos serán admitidos en la deducción.

### **2.1. Concepto**

Siguiendo el análisis presentado al inicio de esta investigación (*supra* § 3.5.), esta propuesta entiende por “gasto de bolsillo en salud”, aquellos pagos que realiza un afiliado al sistema público o privado, en atención a su estado de salud, por concepto de hospitalización, procedimientos ambulatorios, medicamentos, honorarios profesionales, equipos, suministros, mitigación y prevención, habiendo operado necesariamente un procedimiento de reembolso por parte del sistema de salud al cual el contribuyente esté afiliado y exento de cualquier beneficio tributario, sean realizados en beneficio propio o de aquellas personas que dependan del contribuyente y que tenga registrado como carga en dicha institución.

### **2.2. Elementos del concepto**

Profundizando la definición otorgada recientemente, este concepto es favorable dado que:

---

<sup>153</sup>

Ver Circular N° 42, de 28.08.1990.

- Se incorpora un elemento preventivo, y del mismo modo, una idea amplia de salud. Ya no hablamos de la ausencia de enfermedad, sino también de un estado general de bienestar, dentro del cual tiene incidencia el desarrollo de actividades deportivas o conductas proclives a una vida sana. Por la mecánica del beneficio ya explicada, ellos deben haber soportado algún grado de reembolso por parte de la institución a la cual el beneficiario esté afiliado, lo que hemos visto, ya ha empezado a operar en el sistema privado de salud y es de esperar se extienda al público.
- Un gasto de bolsillo se dimensiona luego de que haya operado todo tipo de reembolsos. Por no estar sujetos a reembolso alguno, no se pueden incorporar los gastos vinculados al proceso de atención como traslados u hotelería, como sí sucede en otros países, por ejemplo.
- Como expusimos en un comienzo de esta investigación, en base a un concepto amplio de gasto de bolsillo, el 7% de cotización que debe asumir el trabajador con cargo a sus remuneraciones es un gasto de bolsillo. No obstante lo anterior, conforme al art. 42 N° 1 de la L.I.R., el I.U.S.C. se calcula sobre los sueldos, sobresueldos, salarios, premios, dietas, gratificaciones, participaciones y cualesquiera otras asimilaciones y asignaciones que aumenten la remuneración pagada por servicios personales, montepíos y pensiones, exceptuadas las imposibilidades obligatorias. De acuerdo a la Circular N° 149, de 29.11.1972, la cotización de salud, por su naturaleza y obligatoriedad, corresponde descontarlas del total de remuneraciones que constituyen a base imponible del art. 42 N° 1 de la L.I.R.<sup>154</sup>. Como nuestro concepto de gasto de bolsillo en salud también exige que el monto invertido no debe tener un tratamiento tributario preferente, quedan fuera de él el 7% de cotización que soporta el trabajador por no estar sujeto a impuestos.
- Ahora bien, la respuesta es distinta si consideramos aquella parte de cotización de salud que excede el 7% de la renta máxima imponible. Esto porque para los efectos del I.U.S.C., se permite rebajar de la base imponible sólo hasta dicha suma, tributando por el exceso. Este sería el único caso donde la información que se debe

---

<sup>154</sup>

Entre otros, Oficio N° 3135, de 28.09.1989.

proporcionar para efectos que opere el beneficio no es otorgada por el prestador de salud, sino que consta directamente en los antecedentes del S.I.I.

- Finalmente, el concepto incorpora el pago realizado en beneficio de las “cargas”. Lo que importa en definitiva, es quién soporta el pago, y la persona en beneficio de quien se realiza esté registrada como carga respecto de ella. Por ello, no se sigue la modalidad canadiense, que de acuerdo a su modelo permeable, permite a cualquiera de los miembros de la familia pedir el beneficio, lo que hace conveniente hacerlo respecto de aquellos que tienen menos ingresos brutos (*supra* § 9.2.3.).

## **2.3. Gastos de bolsillo deducibles**

### **2.3.1. ¿Quién los establece?**

No hablamos, en este caso, de la discusión en torno a si los gastos de bolsillo se descuentan de manera efectiva o sobre la base de una presunción, discusión que tuvimos a propósito de las reglas generales del beneficio (*supra* § 13.2.2.). Esa discusión gira más bien en torno a la determinación de la cuantía del gasto de bolsillo, plano que no se discutirá en esta oportunidad, en la que abordaremos la naturaleza misma del gasto deducible y quién lo determina.

En esta oportunidad entran en conflicto al menos tres tipos de modelos. El más restrictivo, incorpora en su norma legal los gastos de salud sujetos a deducción de manera restrictiva. Es el caso de Colombia, que como observamos, otorga el beneficio sólo respecto de los pagos por contratos de prestación de servicios a empresas de medicina prepagada o los pagos efectuados por seguros de salud (*supra* § 11.2.6.), abarcando un espectro mínimo de lo que a nivel doctrinario se entiende por gasto de bolsillo de salud. Existe luego un modelo intermedio, que otorga un concepto amplio de gasto de bolsillo de salud, como el expuesto al principio de este título, a partir del cual la autoridad administrativa puede o no otorgar un listado referencial (Estados Unidos (*supra* § 8.2.6.- y Canadá -*supra* § 9.2.6.-). Finalmente, están los modelos extensivos, donde sin otorgarse un concepto de gasto de bolsillo en salud, se delega directamente en la autoridad tributaria la determinación de un

listado específico de desembolsos sujetos a deducción y otros que no, como sucede en el modelo ecuatoriano (*supra* § 10.2.6.)

De acuerdo a lo expuesto con anterioridad, precisamente este último escenario es muy interesante, pues a través de un acto administrativo, se puede delimitar el contorno de la norma y mantener el control sobre su implementación. Esto permitiría, por un lado, un mayor ajuste a los nuevos escenarios de demanda en materia de prestaciones de salud, así como mantener una mayor supervisión presupuestaria en atención al gasto tributario, esto tanto desde el punto de vista de la política fiscal como desde la fiscalización, distinguiendo claramente en qué partes se puede estar utilizando este beneficio como mecanismo de evasión. Como señalamos respecto del gasto tributario de cada uno de los beneficios sociales regulados en la L.I.R., un aumento en el gasto tributario de alguna exención, por ejemplo, que sea diametralmente opuesta al aumento total de exenciones, podría ser un llamado de atención en este último sentido. Un esquema como el ecuatoriano nos permitirían otorgar al gasto tributario una permanente evaluación, quizás el mayor de los problemas que tiene este tipo de hacer políticas públicas. Por lo mismo, la autoridad que fije el listado anterior, podría ser el mismo S.I.I. (vía Res. Ex.), el Ministerio de Salud (mediante decreto o reglamento) o ambos en conjunto.

Aunque seductor, el modelo anterior podría significar ciertos problemas desde el punto de vista del principio de legalidad, consagrado en el art. 19 N° 20 de la C.P.R. en relación al art. 65 N° 1 del mismo cuerpo legal. El T.C. ha definido este principio como aquel que “consiste en que la ley es la norma jurídica llamada a determinar los elementos esenciales que configuran la obligación tributaria, cuáles son el hecho gravado, la base imponible, el sujeto obligado y la tasa o cuantía del tributo a aplicar”<sup>155</sup>. No obstante lo anterior, el mismo organismo permite delegar en la potestad reglamentaria situaciones “de detalle técnico”<sup>156</sup>. La pregunta es si entonces, la incorporación de deducciones están sujetas o no al límite estricto del principio de legalidad, o por el contrario, se pueden enmarcar dentro del detalle técnico que puede delegarse en la potestad reglamentaria. En tal sentido, parece interesante éste último pronunciamiento al que acudimos, pues respecto de exenciones establece que en virtud de la legalidad, lo que se le exige al legislador, es que establezca

---

<sup>155</sup> T.C., Sentencia Rol N° 822/2007, de 3.11.2007, Considerando Quinto.

<sup>156</sup> T.C., Sentencia Rol N° 718/2007, de 26.11.2007, Considerando Décimo Octavo.

parámetros, límites y ámbitos de aplicación de la misma, a través de criterios claros y precisos fijados por el propio legislador a los que debe sujetarse la autoridad administrativa para su determinación, lo anterior en materia de impuesto territorial de los estadios y recintos deportivos<sup>157</sup>.

Considerando lo anterior, al menos tenemos dos alternativas. La primera es que nuestra propuesta legal establezca ciertos parámetros de tolerabilidad de los gastos, algo así como lo que sucede respecto del listado del art. 41 H de la L.I.R., donde se otorgan determinadas características de manera objetivo de lo que nuestra legislación entiende por territorio o jurisdicción que tiene un régimen preferencial de tributación. El otro camino es, en virtud una definición general de gasto de bolsillo en salud, permitir a la autoridad administrativa determinar un listado de deducciones admisibles, lo anterior en base a ciertos criterios claros y precisos establecidos ya en la ley. La ventaja de lo anterior es que no es necesario incorporar dentro de la norma legal el concepto de gasto de bolsillo que abarque todas las hipótesis, evitando así constantes enmiendas. Esta calificación debiese ser, en todo caso, reclamable, o se podría solicitar al S.I.I. o a quien corresponda, la incorporación de nuevos gastos. De esta manera, lo que proponemos es una redacción no muy distinta a la que hoy existe respecto de los servicios de exportación declarados exentos de I.V.A. por el Servicio Nacional de Aduanas, conforme al art. 12 Letra D N° 16 del D:L. N° 825.

### **2.3.2. Análisis específico de determinados desembolsos**

Para la construcción del listado antes mencionado, creemos conveniente que el S.I.I., en la elaboración del listado, ponga atención en los siguientes desembolsos, sea mediante su aceptación, negación o regulación estricta, por distintos temas de interés. Respecto de la generalidad de los casos, puede seguirse alguno de los listados ya emitidos por autoridades tributarias extranjeras

#### **2.3.2.1. Gastos que se debiesen aceptar o hacerlo de manera regulada**

##### ii. Honorarios de médicos y profesionales especialistas

---

<sup>157</sup>

T.C., Sentencia Rol N° 718/2007, de 26.11.2007, Considerando Trigésimo Tercero.

Aunque parezca obvio, estudios demuestran que las mayores brechas de desigualdad en materia de salud en nuestro país, se dan en consulta de especialistas, consulta dental y en el acceso a exámenes e imágenes<sup>158</sup>. Por eso se debe poner especial atención en la incorporación de desembolsos en atenciones médicas vinculadas a alguna especialidad.

### iii. Medicamentos

Esta materia es especialmente compleja, toda vez que en un país con altos índices de automedicación innecesaria como el nuestro, se debe pensar un mecanismo que distinga entre aquellos medicamentos que sí son necesarios de acuerdo al cuadro de salud de una persona, de los que no lo son, esto a pesar de que conceptualmente, ambos constituyan un gasto de bolsillo en salud. Una alternativa para ello sería otorgar el beneficio sólo respecto de aquellos medicamentos adquiridos en virtud de una orden médica (receta), de forma similar a lo que ocurre con las coberturas de los seguros complementarios.

Sobre los medicamentos también, se presenta un problema específico cuando son adquiridos en farmacias. Esto porque la afiliación a un sistema de salud parece otorgar un determinado monto de descuento en la adquisición del medicamento, distinto a un reembolso. Como nuestro modelo se construye precisamente bajo dicha condición, en la medida que la institución de salud opere premiando cierta fidelidad con determinados vendedores de medicamentos, dichos desembolsos no podrían acogerse al beneficio, lo que significa que, a menos que exista un cambio importante en nuestras prácticas, la mayoría de los remedios (en especial los genéricos) adquiridos fuera de un contexto de hospitalización quedarían fuera de la norma.

### iv. Gastos dentales

La incorporación de honorarios de dentistas debe ser foco de especial atención por los importantes indicadores de desigualdad ya mencionados pero también porque

---

<sup>158</sup> P.N.U.D., *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, 337.

demuestran que la normativa se la juega por un concepto amplio de salud. Este beneficio complementaría de manera perfecta programas como “Más sonrisas para Chile”, que hoy en día favorece exclusivamente a mujeres mayores de 20 años adscritas a F.O.N.A.S.A. otorgando cobertura a todos quienes no cumplen los requisitos para este beneficio. En todos los casos, los gastos dentales no escapan del requisito general, este es, operará el beneficio en la medida que con anterioridad exista un reembolso.

v. Gastos preventivos.

Como hemos señalado, la mayoría de los modelos establecen el beneficio de manera tal que enfrente enfermedades de contenido físico o psíquico, y no aquellos gastos vinculados a beneficios al cuadro de salud general de un contribuyente. No obstante, existen importantes argumentos para incorporar en la propuesta aquellos gastos de índole preventivo. Creemos que lo anterior es la postura adecuada, entendiendo un concepto amplio de gasto en salud, el cual abarca desde la promoción y prevención, hasta el tratamiento, rehabilitación y cuidados paliativos. Ello, de la mano del concepto amplio de salud propuesto por la Organización Mundial de Salud, por el cual salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones y enfermedades.

vi. Gastos complementarios

A futuro, debiesen incluirse ciertos pagos en atención de salud que no son actualmente cubiertos pero sí son meritorios de algún grado de protección, por ejemplo, vehículos especiales, animales guías, o los desembolsos “de capital” que hemos comentado respecto del caso norteamericano (*supra* § 8.2.6.), abarcando ellos mejoras al hogar. Para evitar una ganancia para el contribuyente, es apropiada la norma de control de Estados Unidos: el beneficio se otorga sólo en la medida que ellas no signifiquen una mayor valorización para el inmueble de la cual pueda aprovecharse luego el beneficiario. Misma conclusión podría entregarse respecto de los gastos complementarios o anexos a los tratamientos de salud, como traslados, en especial por las circunstancias de zonas extremas de nuestro país, donde no se encuentran especialistas, donde se podrían seguir patrones objetivos o estimativos

### **2.3.2.2. Gastos que se debiesen rechazar**

#### **i. Gastos en planes o seguros de salud**

Los gastos en planes o seguros de salud no debiesen acogerse al beneficio. Lo anterior, porque el sistema está diseñado luego de que operen reembolsos, y las primas de los planes o seguros de salud no están sujetas a reembolso alguno, sino que vienen precisamente a entregarlo en determinados escenarios. Pero en especial no nos parece prudente entregar el beneficio respecto de ellos, porque el contrato de seguro de salud, debido a su naturaleza aleatoria, puede significar ningún beneficio o prestación para el beneficiario, por lo que debemos evitar cualquier tipo de beneficios a desembolsos que no redunden en una mejora del estado de salud general de la persona.

#### **ii. Cirugías estéticas**

Las cirugías estéticas, en la medida que sean necesarias para mejorar aspectos vinculados a deformidades de origen congénito, accidentes traumáticos o desfiguraciones, pueden acogerse al beneficio, en virtud de su necesidad. Aquellas que tienen sólo contenido estético no debiesen reflejar un descuento en la base imponible del trabajador, aún cuando, como hemos observado, son tolerados por algunos países (Ecuador -*supra* § 10.2.6.-).

### **2.3.3. Forma de acreditar el gasto**

Aunque modelo supone el envío de información desde la institución previsional, pública o privada, al S.I.I., lo anterior no significa que deba prescindirse de la documentación que acredite el gasto. En tal sentido, la emisión del certificado, como se expondrá luego, por parte de la Isapre o F.O.N.A.S.A. (*infra* § 14.4.) no constituye prueba de haberse verificado el gasto, por lo que siempre deberá guardarse respaldo documental del mismo dentro de los plazos generales de prescripción, donde se podría verificar la declaración anual de renta presentada por el contribuyente.

#### **2.3.4. Gastos incurridos en el extranjero**

La última pregunta fundamental que debemos responder respecto de qué gastos son deducibles, es aquella relativa a si se admiten o no los gastos incurridos en el extranjero. Recapitulando, sólo Estados Unidos y Canadá admiten la deducción de este tipo de gastos, mientras que Ecuador y Colombia no (la última, en especial, dado que otorga cobertura sólo por medicina prepagada y planes de seguro de instituciones fiscalizadas por el Estado).

Nuevamente, bajo el esquema de otorgar el beneficio luego de reembolsos, debiésemos verificar si la Isapre otorga cobertura o no de los gastos en el extranjero, caso en el cual sí podría realizar el descuento. Considerando que lo anterior es una desventaja para la gente de F.O.N.A.S.A., que no recibe reembolsos por estos gastos, a futuro podría incorporarse la posibilidad de descuento directo de los gastos en el extranjero respecto de los afiliados del sector público. Para ello, se podrían aplicar las reglas que en este sentido tiene la L.I.R. sobre acreditación del gasto incurridos en el extranjero, contemplada en el inciso segundo del art. 31. En virtud de ella, los gastos incurridos en el exterior se acreditarán con los correspondientes documentos emitidos en el extranjero, que estén conformes a las disposiciones legales de su país, en la medida que conste en ellos la individualización del domicilio del prestador del servicio o vendedor de los bienes, la naturaleza u objeto de la operación, fecha y monto de la misma.

### **3. Limites**

#### **3.1. Existencia de un mínimo no reembolsable**

La primera pregunta que debemos responder es si estamos a favor de que el beneficio opere a partir de un monto determinado de gastos en relación a los ingresos del beneficiario (cómo lo plantea el modelo estadounidense (*supra* § 8.)). La pregunta anterior se vincula al concepto de gastos catastróficos, muy presente en la discusión política nacional. ¿Un beneficio tributario al gasto de bolsillo en salud, debe cubrir sólo gastos catastróficos, o

por el contrario, todo tipo de gastos, aunque ellos sean de menor significancia? En doctrina se entiende como gasto catastrófico de salud aquel que representa un 40%<sup>159</sup>

Creo que la naturaleza misma del pago por el cual se otorga el beneficio, un desembolso en salud, es justificación suficiente para que no sea necesaria la existencia de mínimos ni requisitos de incidencia. Un gasto de salud siempre debiese ser meritorio de ayuda tributaria, sea o no significativo respecto del presupuesto familiar, por no representar ellos una renta destinada a consumo sino a la satisfacción de necesidades básicas (*supra* § 1.3.). Además, conviene otorgar cobertura a todo tipo de gastos en especial dado que son igualmente significativos en el presupuesto familiar, aquellos gastos de menor significancia económica pero de mayor recurrencia, así como aquellos gastos menores que van vinculados a tratamientos crónicos. Este tipo de reglas que establecen un umbral “todo o nada” distorsionarían las decisiones de los beneficiarios, en especial respecto de aquellos que están cerca del umbral no tolerable (por ejemplo, 9,9% de la renta bruta ajustada del contribuyente en Estados Unidos, donde el beneficio opera desde el 10%), quienes se verían incentivados a incurrir en desembolsos que no necesitan con el sólo efecto de superar el tramo determinado.

Por lo mismo, al no existir mínimos reembolsables, no es necesaria una distinción de edad respecto de quien reclama, como antes existía en Estados Unidos, donde los contribuyentes mayores de 65 años que invocaran el beneficio veían un umbral inferior, como sector especialmente meritorio de protección. Con todo, hay un requisito indirecto de significancia del gasto, por medio de la existencia de un tramo máximo de beneficiados que analizaremos a continuación, donde el legislador decide *ex ante* ciertas rentas en las cuales un gasto de salud podría no tener incidencia.

### **3.2. Límites respecto de los ingresos de los contribuyentes**

Prudente en este sentido, parece incorporar una forma de determinación gradual del beneficio, similar a aquella presentada respecto de los intereses pagado en adquisición de viviendas. Como señalamos anteriormente (*supra* § 6.5.1.), si bien ella establece dos tipos

---

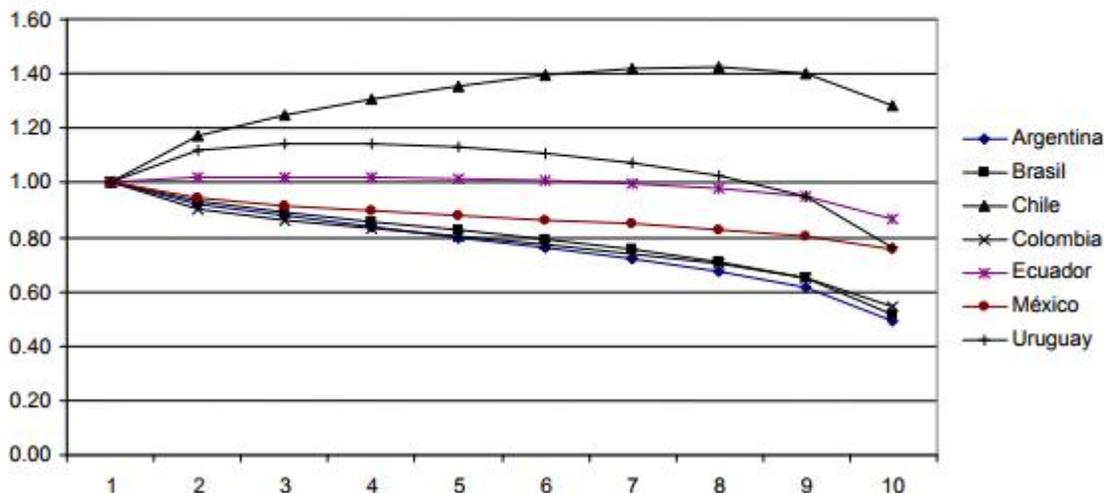
<sup>159</sup> PERTICARA, Marcela. *Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos*, 19.

de límites (interés efectivamente pagado y renta bruta del beneficiario), al menos conviene seguir una escala gradual respecto del segundo de los límites, eso sí, disminuyendo el tramo máximo de beneficiarios, dado que como expresamos, no parece correcto otorgar el beneficio como se hace respecto de los intereses a contribuyentes con rentas correspondientes al tramo más alto de I.G.C.

En este sentido, se puede seguir una recomendación a partir del beneficio por gastos en educación, que busca igualar el límite del beneficio a los mismos que existen en materia de post natal y otros beneficios sociales, corrigiendo, eso sí, sus distorsiones (*supra* § 7.2.2.1.). De esta manera, se debe considerar al contribuyente que soporta en definitiva el gasto (sea propio o de la carga), y no los ingresos de sus progenitores, quienes pueden tener o no participación en la vida de los menores.

Otro camino consiste en establecer un límite propio para el beneficio, y para estos efectos, conviene aportar una investigación sobre gasto de bolsillo elaborada por la C.E.P.A.L. Estos estudios demuestran que en Chile se da un fenómeno bastante particular, donde gasto de bolsillo crece con nivel de ingreso hasta el octavo decil, y luego cae para el decil más rico. En tal sentido, parece conveniente estructurar una política que cubra hasta el octavo decil. Con ello, se podría respetar fundamentalmente el principio de progresividad, en virtud del cual los beneficios sociales se destinan a quienes tienen menos recursos, y en definitiva, la carga tributaria sea soportada principalmente por las personas de mayores ingresos.

**GRÁFICO 6**  
**PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA, CGB POR NIVELES DE INGRESO**  
**PREDICIONES DEL MODELO LINEAL, POR DECILES DEL INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR,**  
**PRIMER DECIL=1**



**Ilustración 21:** Fuente: Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos, Marcela Peticara, C.E.P.A.L., Serie Políticas Sociales N° 141, 30.

### 3.3. Límite respecto del total de gastos deducibles

La estructura de nuestro sistema de salud es proclive a la existencia de gastos catastróficos, en especial debido a su fraccionamiento. Así, el sistema público no es gratuito para la mayoría, ni cubre la mayoría de las atenciones, mientras que el particular está condicionado o no a la existencia de un seguro de salud y la cobertura del mismo. De hecho, muchas veces una familia chilena considerará catastrófica la compra de remedios, siendo que a nivel internacional lo anterior se vincula especialmente a cuadros de hospitalización o tratamientos repetitivos. Por lo mismo, no es poco común que una familia chilena enfrente gastos catastróficos.

A diferencia de la situación de los intereses por créditos hipotecarios destinados a la adquisición de una vivienda, no vemos necesidad de establecer un tope máximo de descuentos (en aquella disposición, 8 U.T.A. en el año calendario), o como sucede en Ecuador, en atención a la fracción básica desgravada. Todos los gastos de bolsillo de salud, en la medida que cumplan los requisitos y formen parte del listado, debiesen poder

descontarse de la base imponible. Los gastos catastróficos en este sentido merecen especial atención y ayuda.

#### **4. Deber de información**

Considerando la forma en que se ha construido el beneficio, esto es, comunicando la institución de salud (F.O.N.A.S.A. o Isapre) de los gastos del bolsillo efectuados por el cotizante al S.I.I., no es necesario que el contribuyente manifieste voluntad de acogerse al régimen (*supra* § 5.5.).

Sin perjuicio de lo anterior, sí se establecerían obligaciones de comunicación anuales. Así, F.O.N.A.S.A. y las Isapres deberán informar anualmente, tanto al contribuyente como al Servicio, aquella parte de las prestaciones de salud que no hayan estado cubiertas por bonificación alguna, que haya soportado el contribuyente, así como aquellas realizadas respecto de los beneficiarios de su programa o plan de salud (o cargas). En este sentido, en principio, no debe aportar información ni el contribuyente ni el empleador en el caso que exista. Esta es una gran ventaja con la regulación de esta materia en derecho comparado. Ecuador, por ejemplo, obliga al propio contribuyente, sea mensualmente a su empleador o anualmente a la autoridad administrativa, a acreditar los gastos. Esto se traduce en una carga tributaria altísima para el contribuyente, su empleador y para el Estado, lo que ha sido objeto de críticas. Así, por ejemplo, Villavicencio ha sostenido que el modelo ecuatoriano exige responsabilidad, registros, declaraciones y genera control permanente, además de una carga operativa y administrativa que recae en el contribuyente, lo cual debería evitarse en virtud del principio de simplicidad tributaria y la oportunidad de darle mayor relevancia al proveedor de bienes y servicios en atención a las condiciones especiales de nuestro país<sup>160</sup>. Para tales efectos, el S.I.I. deberá dictar mediante Res. Ex. los requisitos que deberá cumplir dicho certificado.

Es conveniente que esta información se otorgue con anterioridad a la declaración de renta, para que el contribuyente pueda preparar su declaración. Por ejemplo, siguiendo la línea de los pagos de intereses en casos de vivienda, donde el S.I.I. estableció el deber de

---

<sup>160</sup> VILLAVICENCIO YELA, Alejandro. *Implicaciones y efectos jurídicos de la deducibilidad de gastos personales en el establecimiento del impuesto a la renta de las personas naturales en el Ecuador*, 98.

aportar la información antes del 1° de marzo de cada año, respecto del ejercicio comercial anterior, mediante un formulario especial (*supra* § 6.7.).

## § 15. GASTO TRIBUTARIO Y ANÁLISIS ECONÓMICO

### 1. Antecedentes generales

De acuerdo a la doctrina, la propuesta de una política que implique gasto tributario, debiese abordar las siguientes materias<sup>161</sup>:

1. Definiciones, conceptos y coberturas.
2. Descripción del impuesto de referencia (*benchmark*).
3. Descripción de los gastos tributarios.
4. Estimaciones de los gastos tributarios históricos.
5. Proyecciones de los gastos tributarios.
6. Metodología de estimación.

A lo largo de este trabajo, se han abordado los 3 primeros elementos del gasto tributario. Los siguientes 3 escapan la pretensión de este trabajo, pero en los siguientes numerales se espera aportar ciertos elementos de contenido económico y social que debiesen estar siempre en consideración.

### 2. Financiamiento

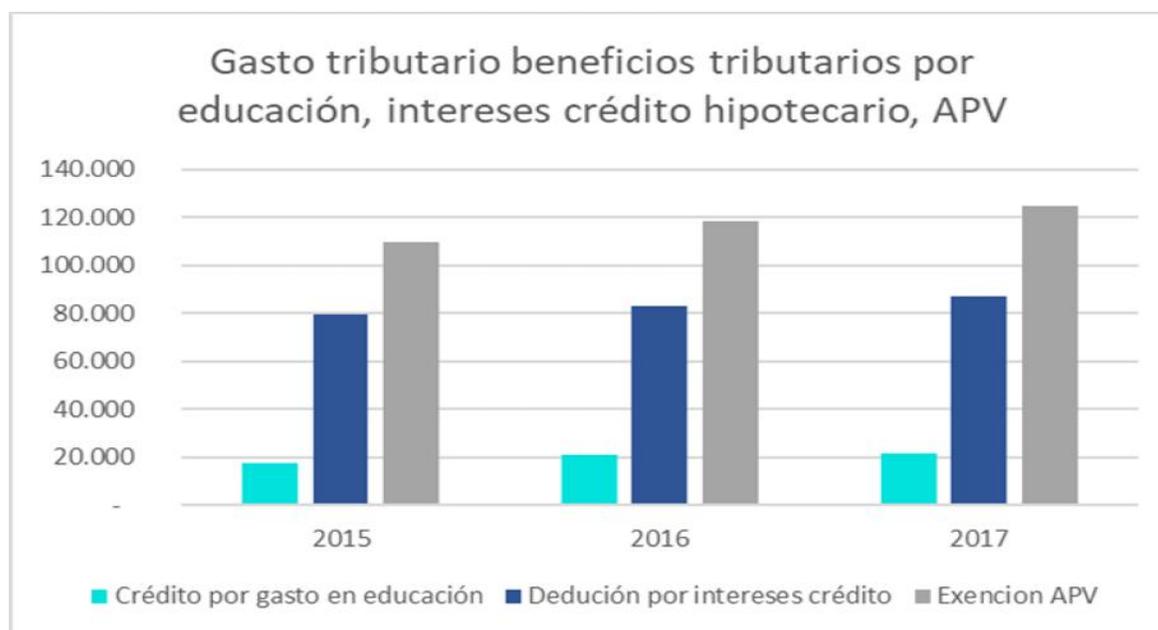
#### 2.1. Renuncia a la recaudación

En períodos de estrechez fiscal, cualquier medida que signifique una menor recaudación debe ser mirada con recelo. Esto porque una alternativa es renunciar a la recaudación sin medidas compensatorias, lo que no se condice con el discurso de necesidad de aumentar la recaudación, o porque la segunda alternativa es compensar la disminución de los dineros que ingresan a las arcas fiscales, con el alza de otros impuestos o eliminación de exenciones, lo que en la mayoría de los casos será objeto de polémicas.

---

<sup>161</sup> JORRATT, Michel. *Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas*, 12 y 56.

Esperamos que la propuesta que acá se elabora sea uno de los pocos casos hipotéticos donde eliminar un beneficio debiese ser transversalmente aceptado. Esto porque, para financiar nuestro beneficio por gastos de bolsillo en salud, particularmente, me convence la opción de disminuir el tramo máximo por el cual se aprovecha el beneficio de intereses por créditos hipotecarios. Este claramente está siendo aprovechado por contribuyentes de ingresos muy altos, y significa al Estado un gasto tributario entre 4 y 4,5 veces mayor que aquel que realiza en virtud del crédito por gastos en educación, por ejemplo, toda vez que mientras el beneficio de intereses hipotecarios lo aprovechan contribuyentes con ingresos mensuales hasta \$7.045.800 considerando el valor de la U.T.A. al 31 de diciembre de 2017, el beneficio por gastos en educación se otorga a aquellos padres cuyas rentas en conjunto, no superen los \$1.768.677 de acuerdo al valor de la U.F. de la misma fecha. Si por distintos motivos, no se logra disminuir el tramo de beneficios del beneficio a los intereses hipotecarios, también se podría acudir a limitar los beneficios tributarios del ahorro previsional voluntario (o aumenar el I.U. que sanciona el retiro de los fondos cuando no se destinen a mejorar las pensiones), toda vez que los hechos han demostrado que el beneficio no está siendo aprovechado por los contribuyentes de acuerdo a sus fines previsionales, siendo más bien un mecanismo de inversión con un alto costo para el Estado.



**Ilustración 22: Comparativo gasto tributario beneficios en educación, intereses hipotecarios y ahorro previsional voluntario. Cifras en millones de pesos. Fuente: Gasto Tributario 2015 a 2017, Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios, SII.**

## **2.2. Aumento en recaudación**

No debemos olvidar que una medida de este tipo tiene aparejado importantes estímulos de índole económico que por otro lado aumentarían la recaudación. Es así como la menor recaudación vía gasto, vendría de la mano de un aumento de la recaudación general por la disminución de evasión que siempre trae aparejada un beneficio tributario (directamente con estímulo a declarar o mediante el aumento de la legitimidad del sistema). Además, una disminución de impuestos a las personas, incluso, podría verse compensada por mayores ingresos disponibles al consumo, y la mayor recolección de I.V.A. por parte del Estado.

Finalmente, no sólo las arcas fiscales generales podrían verse beneficiados con la medida, sino también los fondos de los cuales dispone F.O.N.A.S.A., pues el sistema, al establecer la exigencia de que con anterioridad haya operado un reembolso, contiene importantes estímulos a la afiliación y cotización. Si bien el hecho de otorgar el beneficio con exclusividad al trabajador formalizado, en desmedro del informal, era uno de los puntos críticos del beneficio del 2% de cotización adicional contemplado en la Ley N° 18.566 (*supra* § 4.), lo cierto es que casi 20 años después de la entrada en vigencia de la ley que derogaba dicho beneficio, la informalidad sigue siendo un problema para el país, motivo por el cual cualquier política que lleve a mayores índices de formalización debiese ser bienvenida. En base a dichos antecedentes, el impacto final de la medida, tomando sus pro y sus contra, es algo que debe estimarse con mucha atención.

## **3. Impacto en sectores de la economía**

### **3.1. Mercado laboral**

Una política de esta medida no afectaría la decisión ocio-trabajo. Por el contrario, se vuelve un incentivo a la inserción laboral.

### **3.2. Isapres y seguros complementarios de salud**

Considerando que en nuestro país, la cotización del 7% de salud es obligatoria para los trabajadores dependientes e independientes, no vemos que la medida tenga un impacto importante en los planes de salud que los contribuyentes tengan contratados con las Isapres. En el mismo sentido, no existen antecedentes específicos que nos permitan especular con una migración importante de cotizantes de un sector al otro, en especial por los indicadores de calidad de cada uno. Con todo, la opción de contratar con las Isapres planes con menor cobertura, por operar luego el beneficio tributario, es algo que se debe considerar.

No obstante lo anterior, la medida tendría sin dudas un impacto económico en el mercado de los seguros complementarios, lo que podría afectar una serie de principios impositivos relacionados con el ordenamiento económico, como el principio de minimizar las intervenciones fiscales en la esfera privada y en la libertad económica de los individuos, y el principio de evitar las consecuencias indeseadas de los impactos fiscales negativos sobre la competencia<sup>162</sup>. Este debiese ser el principal antecedente a considerar a la hora de estimar los números definitivos de la propuesta.

### **3.3. Precios de los servicios de salud**

Si bien este es un beneficio a la demanda, por lo que podrían aumentar los precios de los servicios de salud, el mercado de la salud es tan amplio y tiene tantos prestadores (clínica, hospitales, independientes, con atención en F.O.N.A.S.A. y no, con convenios con Isapre o no, etc.), que nada parece indicar que se produzca con ello un aumento de precios. Esta situación es distinta a lo que sucede con los intereses, donde el beneficio puede ser capturado por los bancos (actualmente sólo existen 20 en Chile), o por el vendedor de la propiedad (quien si no es institucional, probablemente lo haga). Es conveniente entonces supervisar los precios de los servicios a medida que se implemente el beneficio, todo con el objeto de respetar el principio de aliviar económicamente al contribuyente, sin que el beneficio pueda ser capturado por otros agentes del mercado (*supra* § 12.7.)

## **4. Regresividad**

---

<sup>162</sup> Ver, para tales efectos, NEUMARK, Fritz. *Principios de la imposición*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994, 268-301.

Un problema que podría plantearse a esta propuesta podría ser su carácter regresivo, haciendo extensiva las críticas que este tipo de propuestas reciben por operar sólo en aquellos casos que un contribuyente paga impuestos, y no respecto de aquellos que no lo hacen (salvo incorporación de E.I.T.C., como se expuso en *supra* § 13.1.1.). Frente a lo anterior, no debemos olvidar que los instrumentos de protección se han centrado en deciles específicos (conocido precisamente como fenómeno de focalización), dejando fuera de aplicación a la mayoría de los ciudadanos. Por ello, esta medida enfrenta la focalización, apuntando a aquellos grupos de ciudadanos que a día de hoy no recibe muchas ayudas por parte del Estado, y que tampoco pueden encontrar en el mercado precios razonables donde puedan satisfacer sus necesidades sociales.

Ahora bien, si nos hacemos cargo de la regresividad de la medida, debemos defendernos mirando las rentas altas y bajas. Esta propuesta no beneficia a las rentas altas, al establecer límites razonables de operabilidad, haciéndose cargo de los defectos de propuestas anteriores. Nosotros hemos promovido que se aplique hasta el octavo decil de ingresos (*supra* § 14.3.2.), pero nada impide establecer nuevos límites que se estimen más prudentes. Lo anterior es justo, pues probablemente las familias de altos ingresos coincidan con aquel 37% de los hogares chilenos que tienen un gasto de bolsillo igual a \$0. Tres factores explican lo anterior: (i) esas familias tienen una buena cobertura de salud; (ii) experimentan menores eventos de morbilidad, en especial en el sector privado, con menores riesgos. Sólo excepcionalmente no existe gasto de bolsillo en salud en casos que (iii) el hogar no tiene ingresos suficientes para cubrirlos ni acceso al crédito<sup>163</sup>.

Respecto de los contribuyentes de menores ingresos, ya hemos advertido que el mayor problema de ellos es el acceso y calidad, y no el de gasto de bolsillo. Esta medida podría lograr un impacto positivo en los tiempos de espera, a propósito de aquellos pacientes del sistema público que decidan, en virtud del descuento, atenderse en el sector privado. Adicionalmente, si bien ellos no se benefician con el descuento, tampoco ven su vida afectada por el impuesto a la renta, pues no pagan a día de hoy impuestos, sin que podamos formular el reproche base de este trabajo, que es aquel que invita a distinguir, para efectos de determinar la base imponible, aquellas rentas que reflejan pagos realizados por la

---

<sup>163</sup> Conclusión obtenida en base a PERTICARA, Marcela. *Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos*, 23.

satisfacción de necesidades básicas, de aquellas que demuestran verdadera capacidad de pago general.

## 5. Diminución de la desigualdad

Que el beneficio permita incorporar sin límites a las cargas del beneficiario, es uno de los puntos de mayor impacto social de la medida. En este sentido, estudios comprueban que a mayor número de integrantes familiares, aumenta el presupuesto familiar en gastos corrientes, como la salud, con pocas oportunidades de producir ahorro<sup>164</sup>. A pesar de que en Chile, la existencia de menores de 5 años -o carga tradicional- significa un aumento del 14% en la carga del gasto de bolsillo de salud<sup>165</sup>, no debiésemos olvidar también la importancia de estar otorgando cobertura por otras cargas (las que la Isapre quiera incorporar o las legales en caso de F.O.N.A.S.A.), en especial los ascendientes. Esto porque en el caso de los adultos mayores, el escenario es todavía peor (carga sube un 45-60%).

Uno de los temas a considerar, para que la medida tenga mayor impacto, es incorporar una dimensión o enfoque de género, en atención al mayor gasto que realizan las mujeres en temas de salud<sup>166</sup>. Considerando que las mujeres reciben por lo general, menos ingresos, muchas de ellas estarán fuera del ingreso gravado mínimo contra el cual realizar la deducción. Por lo mismo, una reforma futura del sistema debiese procurar extender el beneficio a la mayor cantidad de mujeres posibles, en especial aquellas que no están registradas como cargas respecto de otras personas.

---

<sup>164</sup> HERRARA, Soledad; SALINAS, Viviana y VALENZUELA, Eduardo. *Familia, pobreza y bienestar en Chile: un análisis empírico de las relaciones entre estructura familiar y bienestar*. Centro De Políticas Públicas UC, Año 6, N° 44, 2011, 6.

<sup>165</sup> Incidencia de existencia de menores de 5 años en PERTICARA, Marcela. *Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos*. Cuadernos Políticas Sociales N° 141, Santiago, 2008, 30. Concepto de carga del gasto de bolsillo de salud en p. 21.

<sup>166</sup> De acuerdo, las mujeres destinan un 9,13% de sus gastos en salud, versus un 4,32% de los hombres. Ver VII Encuesta de Presupuestos Familiares del INE, 2013.

## CONCLUSIÓN

Un sistema tributario inteligente no sólo es una herramienta recaudatoria, sino también una de incentivo de políticas públicas. Nuestro país lo sabe bien, mediante la construcción de un sistema integrado de impuesto a la renta, que ha promovido desde su implementación el desarrollo de la inversión y el crecimiento de la economía.

Pero así como nuestro sistema ha tenido claro el rol que puede cumplir cuando de economía hablamos, poco a poco ha comenzado a entender que puede cumplir un rol en la realización efectiva de determinados derechos sociales. Pagando una deuda que tenía desde su origen, desde 2001 ha otorgado ciertos alivios tributarios a los impuestos personales, respecto de aquellos desembolsos, reales o presuntos, que busquen satisfacer el derecho a una pensión digna, el derecho a la vivienda y el derecho a la educación. Es así como a día de hoy contamos con un incentivo al ahorro previsional voluntario (art. 42 bis de la L.I.R.), un descuento por intereses pagados en créditos hipotecarios destinados a la adquisición de una vivienda (art. 55 bis) y un crédito por los gastos presuntivos en educación (art. 55 ter). Todos ellos se traducen en un gasto tributario, que la O.C.D.E. define como una transferencia de recursos públicos que es llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias, con respecto a una norma o impuesto de referencia, en lugar de realizarlo mediante un gasto directo.

No obstante lo anterior, hay un área en que nuestro sistema de renta está en deuda: la salud. Si bien durante la dictadura militar se intentó dar un incentivo tributario a que los empleadores realizaran a su cargo una cotización del 2% adicional respecto de sus trabajadores que tuviesen o fuesen a contratar un plan privado con las recientemente instaladas Isapres (el que fue objeto de muchísimas críticas), a día de hoy no existe un beneficio tributario que busque cooperar a los contribuyentes con los desembolsos que realizan en el área de la salud. Este trabajo viene a llenar dicho vacío, tomando en consideración el esquema general de nuestro sistema a la renta y la experiencia a nivel comparado.

La construcción del beneficio en base a ciertos principios claros, a saber, que aproveche las ventajas comparativas del sistema público y privado del sistema de salud chileno, su simplicidad, tanto legislativa como de control o gestión tributaria, su aplicación a todo el universo de cotizantes, y la imposibilidad que sea capturado por un sector de la economía distinto a aquel en cual fue pensado, hacen que el beneficio conste en sí mismo de ciertos elementos de convencimiento que permitan aprobarlo con celeridad. En virtud de los anteriores, nuestra propuesta normativa es la siguiente.

<b>Propuesta de redacción art. 55 quáter: beneficio tributario a los gastos de bolsillo en salud</b>		
¿Quién se beneficia?	Inciso primero	Los contribuyentes personas naturales gravados con este impuesto, o con el establecido en el artículo 43 N° 1...
¿En qué forma opera		podrán rebajar de la renta bruta imponible anual los gastos de bolsillo...
¿A qué período corresponden los gastos?		en que haya incurrido durante el año calendario al que corresponde la renta.
¿Qué gastos?  Principios generales.	Inciso segundo	Para estos efectos se entenderá por gasto de bolsillo los desembolsos por concepto de hospitalización, procedimientos ambulatorios, medicamentos, honorarios profesionales, equipos, suministros, mitigación y prevención, habiendo operado necesariamente un procedimiento de reembolso por parte del

		sistema de salud al cual el contribuyente esté afiliado y exento de cualquier beneficio tributario, sean realizados en beneficio propio o de aquellas personas que dependan del contribuyente, y que tenga registrado como carga en dicha institución.
¿Quién los determina?	Inciso tercero	El Servicio en conjunto con el Ministerio de Salud establecerá mediante resolución aquellos desembolsos que, cumpliéndose los principios generales antes expresados, serán sujetos de la deducción contemplada en este artículo. Los contribuyentes podrán, de la forma y en los plazos que establezca el Servicio, solicitar la incorporación de nuevos desembolsos de salud en dicho listado, en la medida que cumplan los principios generales acá expresados.
¿Bajo qué límites?	Inciso cuarto	<i>-Nota del autor: este es el único inciso sin redacción definitiva, pues la fórmula debe determinarse en un estudio económico-</i> La rebaja será por el total de los gastos de bolsillo incurridos, decreciendo a contar del sexto décil y desapareciendo al final del octavo.
¿Oportunidad en que opera el beneficio?	Inciso quinto	Para los efectos de la aplicación de lo dispuesto en este artículo, las personas gravadas con el impuesto establecido en el N° 1 del artículo 43, deberán efectuar una reliquidación anual de los impuestos retenidos durante el año, deduciendo del total de sus rentas imponibles, las cantidades rebajables de acuerdo a lo señalado en los incisos segundo y tercero de este artículo. Al reliquidar el impuesto, deberán aplicar la tasas que resulte en valores anuales, según la unidad tributaria del mes de diciembre y los créditos y demás elementos de cálculo del impuesto.
¿Cómo se reajustan las rentas?  ¿Pueden ser objeto de devolución?	Inciso sexto	Para la aplicación de lo dispuesto en el inciso anterior, las rentas imponibles se reajustarán en conformidad al inciso penúltimo del número 3 del artículo 54, y los impuestos retenidos según el artículo 75. Para estos efectos y del Impuesto Global Complementario, se aplicará a los intereses deducibles la reajustabilidad establecida en el inciso final del artículo 55.

		La cantidad a devolver que resulten de la reliquidación a que se refieren los dos incisos precedentes, se reajustará en la forma dispuesta en el artículo 97 y se devolverá por el Servicio de Tesorerías, en el plazo que señala dicha disposición.
¿Quién aporta la información y cómo?		El Fondo Nacional de Salud y las Instituciones de Salud Previsional deberán informar anualmente, tanto al contribuyente como al Servicio, aquella parte de las prestaciones de salud que no hayan estado cubiertas por bonificación alguna, que haya soportado el contribuyente, así como aquellas realizadas respecto de los beneficiarios de su programa o plan de salud. El S.I.I. establecerá mediante resolución los requisitos para acreditar el cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo.

Si bien, al ser una política pública que implica un gasto tributario se produciría una menor recaudación por parte del Estado, no debemos olvidar que ella se traduce en una serie de beneficios, dentro de los cuales destaca:

1. Incentivo a la declaración.
2. Incentivo a la formalización (aumentando recaudación de F.O.N.A.S.A.).
3. Aumento de los fondos disponibles por los contribuyentes para consumo.

La invitación es entonces a valorar la importancia que tienen el sistema tributario en la elaboración de políticas sociales, no ya como forma de recaudar fondos para transferencias o subsidios, sino como mecanismo de acción directa que enfrente las desigualdades. En otras palabras, es una invitación a no sub utilizar nuestro esquema tributario. Por supuesto que una modificación de esta naturaleza no traerá más justicia a nuestro sistema impositivo, ni modificará sustancialmente lo regresiva que es la recaudación nacional (comúnmente criticada por la O.C.D.E). Pero sin dudas, es un paso en el camino correcto.

Otro paso en ese sentido, buscando respetar el principio de congruencia (el cual exige una estructura del sistema tributario que en su generalidad y particularidades, no desatienda el objetivo perseguido por la política fiscal, pero que en especial, no tenga

contradicciones entre cada una de las diferentes medidas tributarias<sup>167</sup>), podría ser la regulación de todos los alivios tributarios en una norma única. Así, la concreta estructuración del impuesto a la renta contendría un solo criterio respecto de la forma de otorgar beneficios tributarios a las necesidades sociales (forma de operar respecto del hecho gravado, límite de beneficiarios, forma de acreditar los gastos, etc.), de manera tal que todos los alivios, pese a su distinta forma de articulación, respondan a la misma idea: que nuestro sistema tributario distinga aquellas rentas que se destinan a la satisfacción de necesidades básicas, de aquellas que no. En otras palabras, que recaude donde tiene que recaudar.

---

<sup>167</sup> NEUMARK, Fritz. *Principios de la imposición*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994, 357.

## BIBLIOGRAFÍA

AMERICAN ASSOCIATION FOR RETIRED PERSONS (AARP). *Medical Expense Tax Deduction: Key Characteristics by State*. Recurso electrónico disponible en <https://www.aarp.org/ppi/info-2017/medical-expense-tax-deduction-key-characteristics-by-state.html>.

ASOCIACIÓN DE ISAPRES DE CHILE. *35 años de desarrollo del sistema privado de salud en Chile*, p. 11. Recurso electrónico disponible en [http://www.isapre.cl/PDF/35isapres\\_espanol.pdf](http://www.isapre.cl/PDF/35isapres_espanol.pdf).

ATRIA, Jorge. *Impuestos y sociedad: conceptos, dilemas y tensiones* en *Tributación en Sociedad, Impuestos y redistribución en el Chile del siglo XXI*, Uqbar Editores, Santiago, 2014, 11-24.

ATRIA, Jorge. *Tributación y desigualdad en Chile: características y perspectivas* en *Tributación en Sociedad, Impuestos y redistribución en el Chile del siglo XXI*, Uqbar Editores, Santiago, 2014, 115-142.

- BULNES ALDUNATE, Luz. *El derecho a la protección de la salud en la Constitución de 1980* en Gaceta Jurídica, N° 295, Santiago, 2005, 12-29.
- CALDERA SÁNCHEZ, Aida. *Building Blocks for Better Functioning Housing Market in Chile*, en OECD Economics Department Working Papers No. 943, Paris, 2012.
- CORREA ESCOBAR, Carolina; VALDIVIA BARRÍA, Javier. *El contrato de servicios médicos*. Editorial Jurídica Conosur, Santiago, 2001.
- GNECCO MENDOZA, Alexandra. *Deducción de aportes al sistema de salud: alivios tributarios* en Revista Actualidad Laboral y Seguridad Social de Colombia, N° 155, Septiembre/Octubre, Bogotá, 2009, 25-26.
- GONZÁLEZ R., Marino. *Gasto de bolsillo en salud en América Latina (1995-2013): Evolución e implicaciones de políticas*. Trabajo de incorporación como Miembro Correspondiente Nacional Puesto 39 de la Academia Nacional de Medicina, Caracas, 2016. Recurso electrónico disponible en <http://piel-l.org/blog/wp-content/uploads/2016/09/Gasto-de-bolsillo-en-salud-en-Am%C3%A9rica-Latina-1995-2013-Evoluci%C3%B3n-e-implicaciones-de-pol%C3%ADticas-Marino-J.-Gonz%C3%A1lez.pdf>
- GOYENECHEA, Matías; SINCLAIRE, Danae. *La privatización de la salud en Chile*. Revista Políticas Públicas, Universidad de Santiago, Volumen 6, N° 1, 2013, 35-52.
- HERNANDO, Andrés; RUBIO, Estéfano. *Impuesto negativo al ingreso del trabajo: una política contra la desigualdad*. Estudios Públicos N° 146, 2017, 49-85.
- HERRERA, Soledad; SALINAS, Viviana; VALENZUELA, Eduardo. *Familia, pobreza y bienestar en Chile: un análisis empírico de las relaciones entre estructura familiar y bienestar*. Centro De Políticas Públicas UC, Año 6, N° 44, 2011.
- IBARRA FUENTES, Constanza. *Análisis sistemático de la ley N° 20.584 que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud*. Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 61, Santiago, 2015.

INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO TRIBUTARIO. *La Reforma Tributaria de 1992*, Revista N° 43, Bogotá, 1993.

JORRATT, Michel. *Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas*. CIEPLAN, 2012. Recurso electrónico disponible en [http://www.cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/296/Paper\\_M\\_Jorratt.pdf](http://www.cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/296/Paper_M_Jorratt.pdf)

KRAAN, Dirk-Jan. *Off-budget and tax expenditures*. OCDE, Journal on Budgeting, Vol. 4/1, 2006.

LORETH FAJARDO-CALDERÓN, Constanza; SUÁREZ AMAYA, Dora. *Análisis comparativo del impuesto de renta para las personas naturales (Colombia) – personas físicas (España) y los no residentes en Criterio libre*, Vol. 10, N° 17, Bogotá, 2012, 235-258.

NAVARRO BELTRÁN, Enrique. *La Constitución económica chilena ante los Tribunales de Justicia*, Ediciones Universidad Finis Terrae, 2016, 144-155.

NEUMARK, Fritz. *Principios de la imposición*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Estudios Económicos de la O.C.D.E., Chile, Visión General*. 2008.

PERTICARA, Marcela. *Incidencia de los gastos de bolsillo en salud en siete países latinoamericanos*. Cuadernos Políticas Sociales N° 141, Santiago, 2008.

RACZYNSKI, Dagmar. *Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena en Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, C.I.E.P.L.A.N., 1995.

RAMÍREZ CARDONA, Alejandro. *Derecho tributario*. Editorial Temis, Bogotá, 1990.

- SAFFIE, Francisco. *¡No cualquier impuesto a la renta! O sobre cómo discriminar entre distintas formas de un impuesto a la renta* en *Tributación en Sociedad, Impuestos y redistribución en el Chile del siglo XXI*, Uqbar Editores, Santiago, 2014, 167-179.
- SALGADO, Constanza; ATRIA, Fernando. *Impuestos, gasto público y derechos sociales* en *Tributación en Sociedad, Impuestos y redistribución en el Chile del siglo XXI*, Uqbar Editores, Santiago, 2014, 53-80.
- SANHUEZA, Claudia; LOBOS, Javiera. *Sistema tributario chileno: características y desafíos* en *Tributación en Sociedad, Impuestos y redistribución en el Chile del siglo XXI*, Uqbar Editores, Santiago, 2014, 25-52.
- SUPERINTENDENCIA DE SALUD. *Gasto de Bolsillo en el Sistema de Isapres 2001-2004*. Documento de Trabajo, Departamento de Estudios y Desarrollo, 2005. Recurso electrónico disponible en [http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/articles-3959\\_recurso\\_1.pdf](http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/articles-3959_recurso_1.pdf).
- SUPERINTENDENCIA DE SALUD. *Migración de afiliados en el sistema Isapre*. Departamento de Estudios y Desarrollo, 2005, p. 1. Recurso electrónico disponible en [http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/articles-4016\\_recurso\\_1.pdf](http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/articles-4016_recurso_1.pdf)
- SURREY, Stanley. *Tax incentives as a device for implementing government policy: a comparison with direct government expenditures*. Harvard Law Review, Vol. 83, No. 4, 1970.
- VILLAVICENCIO YELA, Alejandro. *Implicaciones y efectos jurídicos de la deducibilidad de gastos personales en el establecimiento del impuesto a la renta de las personas naturales en el Ecuador*. Disertación previa a la obtención del título de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 2011.
- VILLELA, Luiz; LEMGRUBER, Andrea; JORRAT, Michael. *Gastos tributarios: la reforma pendiente*. Revista Trimestre Fiscal, Nº 92, 2010, 79-119.