



Un Subsidio al Ingreso Formal del Trabajo para Chile

IGNACIO BRIONES
PELAYO HERRAIZ
SOLEDAD HORMAZÁBAL
JUAN JOSÉ OBACH

NOVIEMBRE 2024

Un Subsidio al Ingreso Formal del Trabajo para Chile

IGNACIO BRIONES
PELAYO HERRAIZ
SOLEDAD HORMAZÁBAL
JUAN JOSÉ OBACH

NOVIEMBRE 2024

* Los autores agradecen la importante colaboración de Andrés Hernando y Alfonso España en la elaboración de este documento.

Resumen Ejecutivo

- Fomentar el empleo formal es fundamental para asegurar ingresos estables y la debida protección social. Sin embargo, **en Chile la informalidad bordea el 27% de los ocupados, más del doble del promedio OCDE (11%)**. Al observar la proporción de cotizantes al sistema de pensiones en relación a la población en edad de trabajar notamos que Chile también está bajo el promedio de los países de ingreso medio alto.
- Por otro lado, **lamentablemente nuestra política social hace una mala labor reduciendo la desigualdad de ingresos, con cientos de programas públicos de pequeña escala y de dudosa efectividad** y que, dada su mecanismo de focalización, genera incentivos a la informalidad.
- **En este documento proponemos un subsidio monetario a trabajadores que tengan empleo formal que sea automático (para evitar problemas de información y cobertura), masivo y focalizado en trabajadores con ingresos mensuales inferiores a \$825.620¹**. Para no generar incentivos perversos, siguiendo la lógica del *Earned Income Tax Credit* en USA, el diseño del subsidio tiene una fase de entrada creciente en el ingreso, una meseta en la que el subsidio se mantiene constante y gradualidad en la salida.
- **Proponemos un subsidio en el que el monto máximo alcance los \$100.000 (en pesos de 2022) y se vaya reduciendo gradualmente conforme aumentan los ingresos formales de los beneficiarios para extinguirse cuando éstos alcancen el umbral del tramo exento del impuesto global complementario. El costo fiscal de esta política asciende a 1,2% del PIB.**
- Traído a la realidad de 2024, el subsidio partiría su fase plana en los \$500.000 que corresponde al valor salario mínimo en la actualidad y el monto máximo del subsidio llega a \$110.000 (1,65 UTM).
- Según nuestras estimaciones, que toman como base los estudios previos de Agostini et al (2013) y Hernando y Rubio (2017), **este subsidio beneficiaría a aproximadamente 3,8 millones de personas, 46% de ellos serían mujeres.**
- Con este subsidio, **se incorporarían al mercado laboral cerca de 555 mil personas y cerca de 177 mil trabajadores informales se formalizarían; la tasa de informalidad bajaría de 27% a 24%; la pobreza se reduciría de 6,5% a 3,9% y la desigualdad de ingresos (medida por el índice de Gini) pasaría de 0,47 a 0,45 lo que representa un aumento de 50% en la reducción del Gini que hoy efectúa el Estado de Chile vía impuestos y transferencias.**

¹. Umbral del tramo exento de impuesto a la renta 2022 (Fuente: SII).

- Consideramos que un subsidio al empleo formal trae más beneficios que un ingreso básico universal (subsidio no condicionado), ya que la evidencia señala que este último reduce la participación laboral y las horas trabajadas de quienes lo reciben y de sus parejas, disminuyendo los ingresos autogenerados y aumentando la dependencia de ayudas estatales (Vivalt, Rhodes, Bartik y Broockman, 2024).
- Esta política exige un importante esfuerzo fiscal, por lo que su implementación debe ser fiscalmente responsable. Proponemos una serie de fuentes de financiamiento: (i) reestructurando la política social, eliminando programas que serían redundantes (por ejemplo, el subsidio al trabajo de la mujer, el subsidio al empleo joven o el subsidio al sueldo mínimo para empresas de menor tamaño), además de la fusión o eliminación de otros programas mal evaluados, (ii) eliminación de exenciones tributarias como la del diesel, (iii) los dividendos fiscales de un mayor crecimiento económico futuro asociado al incremento del empleo, (iv) la mayor recaudación de IVA debido al aumento del ingreso disponible de los hogares y eventualmente (v) un incremento en la recaudación del impuesto a la renta a las personas por la vía de congelar en pesos los tramos del impuesto global complementario (Horizontal 2023).

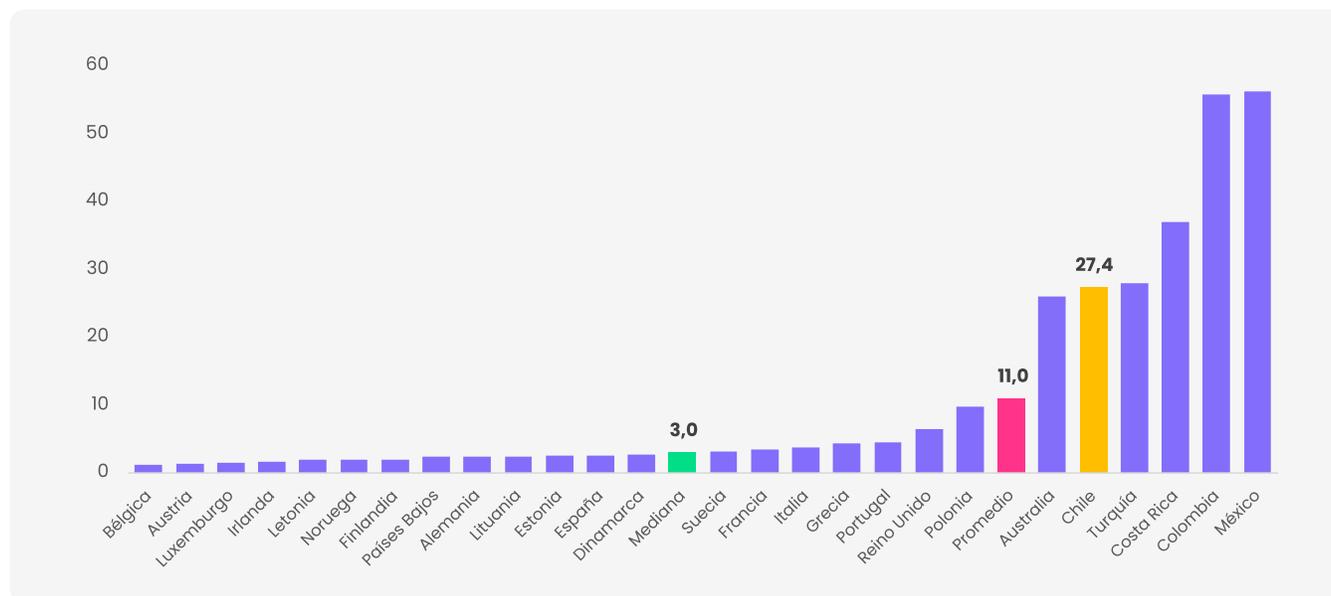
1. Antecedentes. Informalidad y política social en Chile

INFORMALIDAD LABORAL EN CHILE

La informalidad laboral es un problema para los trabajadores que la padecen y para el país en su conjunto. Los trabajadores informales no están cubiertos por la seguridad social, teniendo que hacer frente de manera individual a riesgos como el desempleo, enfermedad o vejez, además son empleos más inestables y peor remunerados². Para el país, tener un elevado porcentaje de la población informal implica una menor recaudación tributaria y mayor gasto social, por ejemplo, en pensiones asistenciales (PGU).

De acuerdo con la OIT, para el año 2023, el 27,4% de los trabajadores en Chile son informales, mientras que el promedio de los países de la OCDE con disponibilidad de datos es 11% y la mediana es solo 3% (**Gráfico 1**). **Llevar la tasa de informalidad al promedio de la OCDE implicaría formalizar a aproximadamente 1,5 millones de personas y para alcanzar la mediana OCDE a 2,2 millones.**

Figura 1: Tasa de Informalidad Laboral países OCDE, 2023



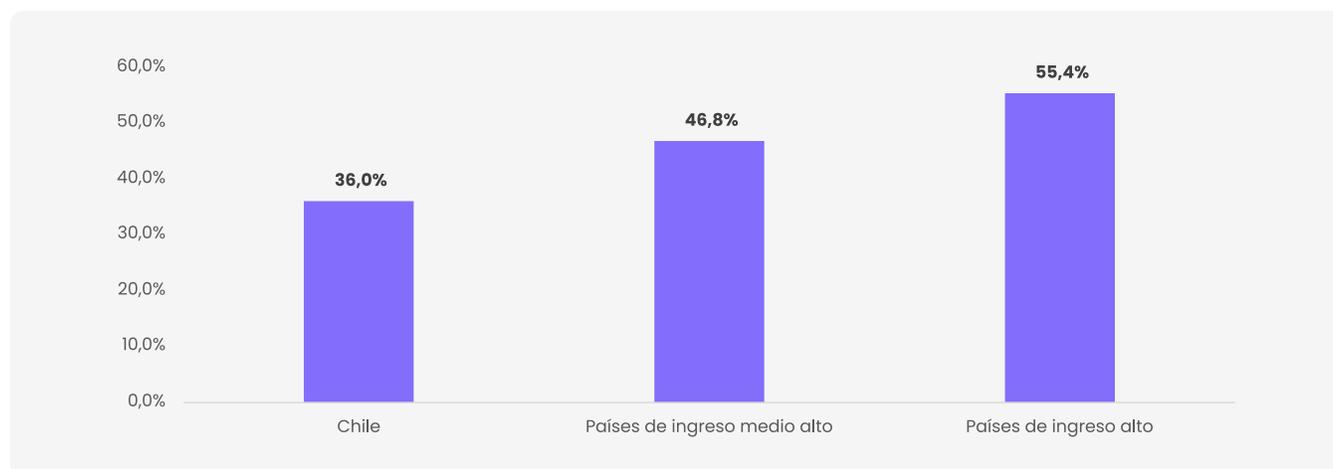
Fuente: elaboración propia con datos OIT.

El fenómeno de la informalidad laboral que se registra con datos de encuestas, también se observa al analizar los datos administrativos de cotizaciones previsionales. En Chile sólo el 36% de las personas mayores de 15 años están cotizando para pensiones (*proxy* de forma-

2. La inestabilidad y mayor vulnerabilidad de los empleos informales se vio reflejada claramente durante la pandemia cuando en el trimestre abril, mayo junio de 2020 se llegaron a perder el 31% de los empleos informales y sólo el 7% de los empleos formales. De acuerdo con la ESI 2023, las personas asalariadas privadas informales se concentran en los tramos de ingresos bajos. Mientras el 28,3% de los asalariados privados formales perciben ingresos bajo los \$500.000, este porcentaje alcanza el 68,3% de los asalariados privados informales.

lidad), mientras que en los países de ingresos medios altos dicha cifra llega a 46,8% y en el caso de los países de ingreso alto –que es la categoría a la que actualmente pertenece Chile– alcanza 55,4%. **Bajo esta definición, para que Chile alcance el nivel de formalidad promedio de los países de ingreso medio alto se requieren adicionalmente aproximadamente 1,7 millones de empleos con cotizaciones y para llegar al nivel de los países de ingreso alto faltarían 3,1 millones de personas cotizando regularmente para pensiones (Figura 2).**

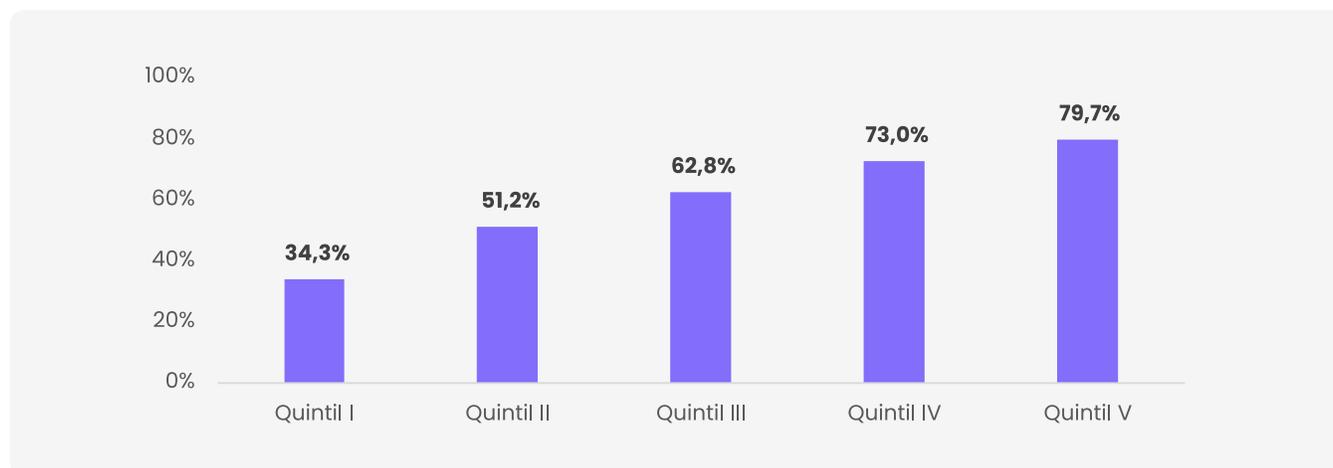
Figura 2: Cotizantes activos (porcentaje de la población mayor de 15 años contribuyendo a un sistema de pensiones)



Fuente: elaboración propia con datos OIT.

Este desafío se puede abordar reduciendo la informalidad y elevando la participación laboral. Esta última variable también es baja en nuestro país donde el 69% de la población entre 15 y 64 años trabaja mientras que en los países de la OCDE en promedio dicha cifra alcanza 76%, ambos en 2023. Además, la participación laboral es menor a menor nivel de ingresos **Figura 3.**

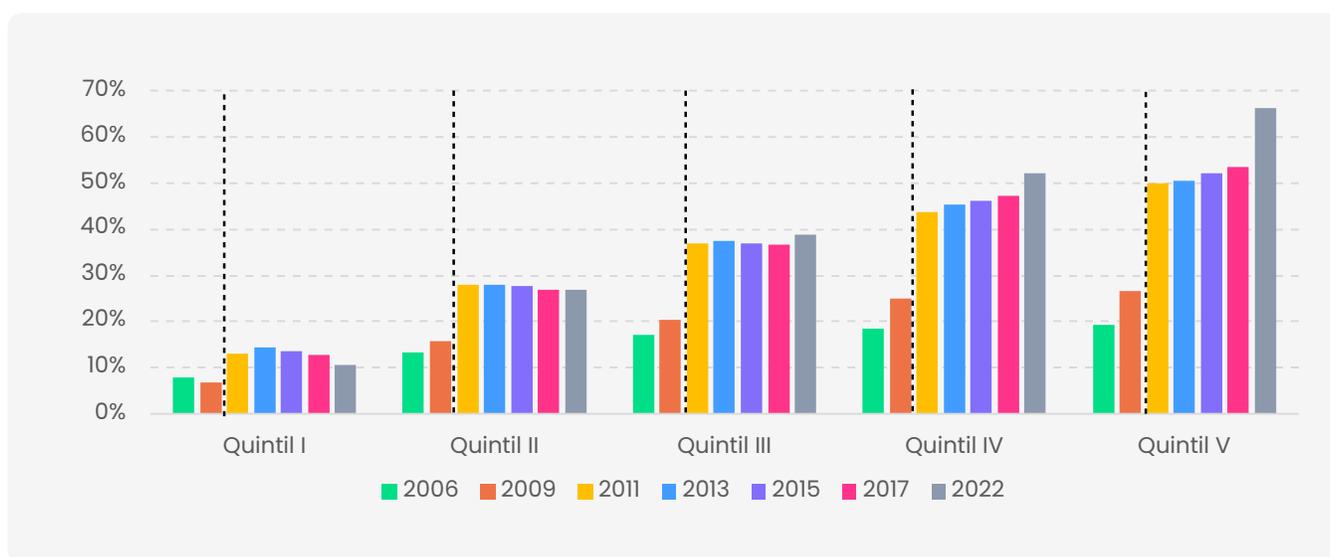
Figura 3: Participación laboral por quintil de ingreso de los hogares en Chile, 2022



Fuente: elaboración propia con datos CASEN 2022.

Tal como se observa en la **Figura 4**, la formalidad laboral aumenta con el ingreso, es decir, las personas de menores ingresos ostentan los menores niveles de formalidad. El primer quintil de ingresos tiene el menor nivel de empleo formal y además mientras los demás quintiles han experimentado mejoras en formalidad, el primer quintil ha permanecido estancado e incluso retrocediendo en las últimas mediciones: en 2022 sólo 11% de la población en edad de trabajar del quintil de menores ingresos tiene un empleo formal, lo que contrasta con 66% del quintil de mayores ingresos.

Figura 4: Porcentaje de la población en edad de trabajar (15 o más) con empleo formal, por quintil de ingreso de los hogares, 2006 a 2022



** En 2013 hubo un cambio metodológico en la medición de los ingresos lo que altera la definición de los quintiles en la encuesta Casen, por lo que las series previas y posteriores no son comparables.*

Fuente: elaboración propia con datos CASEN 2006 a 2022.

En definitiva, en Chile se observa una brecha de participación y de empleo formal respecto de los países de la OCDE e incluso respecto a países de menor nivel de ingreso. Además, la formalidad se correlaciona positivamente con el ingreso de las personas, por lo que en los sectores de menores recursos de la población hay menor participación laboral y mayor prevalencia de informalidad. Por lo tanto, elevar la tasa de ocupación formal en los segmentos de menores ingresos es fundamental para reducir la pobreza, la desigualdad y la dependencia de las personas con el Estado.

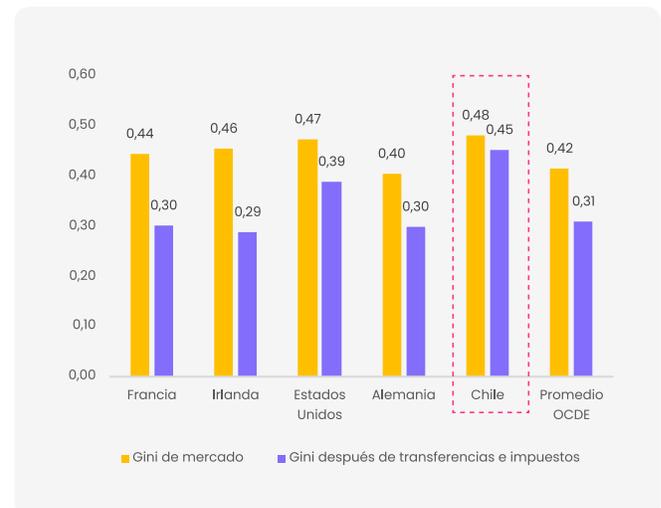
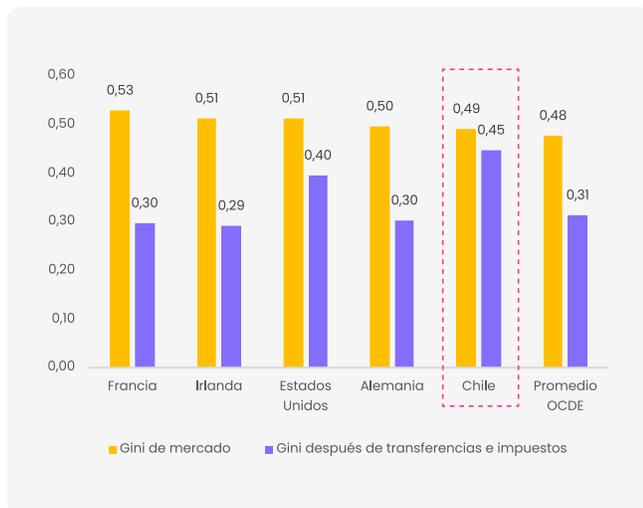
POLÍTICAS SOCIALES EN CHILE

Comparativamente el Estado Chileno es menos eficaz para reducir la desigualdad de ingresos generada por el mercado. Chile presenta un alto nivel de desigualdad antes de impuestos y transferencias del Estado –medido por el índice de Gini (0,49)—, superior al de Irlanda (0,51) o Francia (0,43). La diferencia, con estos países, es que el Estado en Chile reduce muy marginalmente la desigualdad llevándola a 0,45 después de transferencias e impuestos, mientras que Irlanda logra bajarla a 0,29 y Francia a 0,30 (**Figura 5A**). Es decir, la efectividad de estos Estados en disminuir la desigualdad de ingresos es casi 10 veces mayor a la de Chile. Considerando sólo la población entre 18 y 65 años, para aislar el efecto de los distintos sistemas de pensiones, la situación no es similar: la acción del Estado en Chile tiene un efecto marginal sobre la desigualdad de ingresos (**Figura 5B**).

Figura 5: Índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias, población entre 18 y 65 años, año 2023 o último dato disponible.

A. Índice de Gini antes y después de la acción del Estado, población total

B. Índice de Gini antes y después de la acción del Estado, población entre 18 y 65 años

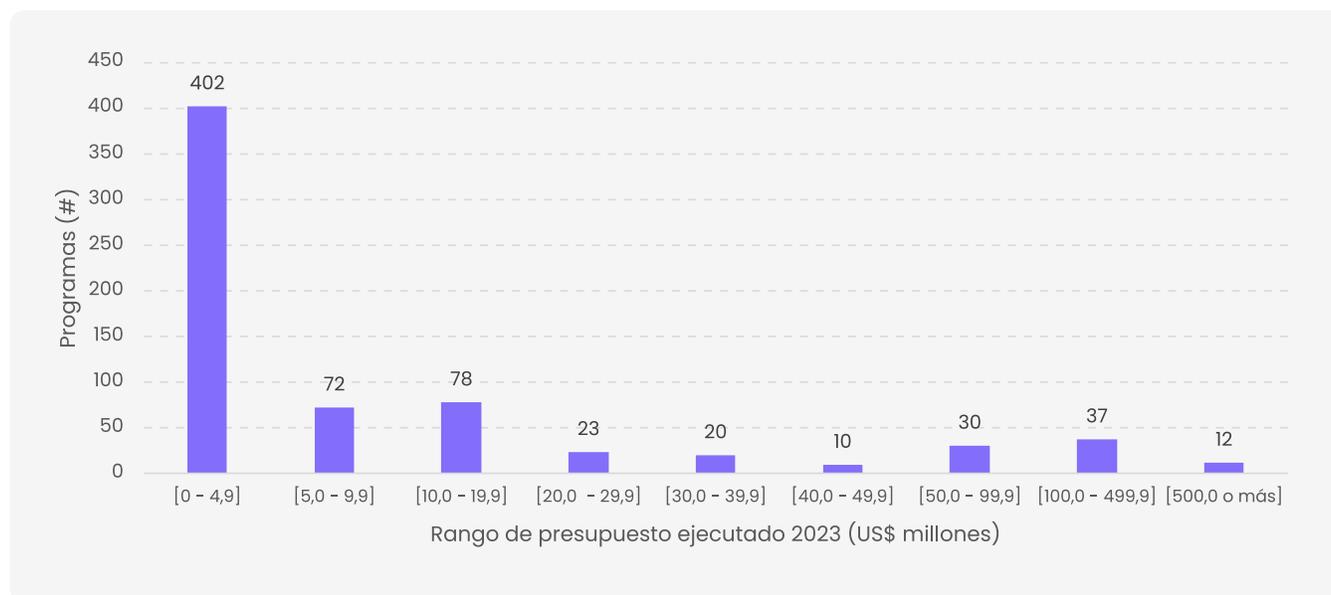


Fuente: Elaboración propia en base a OECD, Inequality database. Datos para 2023 o último disponible.

Una de las razones que explican el pobre desempeño de la acción del Estado en Chile en esta materia se debe a la alta fragmentación de la política pública en múltiples programas de pequeño alcance y/o monto. Un 57% de los 699 programas públicos en 2023 tenían un presupuesto anual de menos de \$US 5 millones (**Figura 6**).

Si bien es fundamental focalizar el gasto público en quienes más lo necesitan, diseños deficientes de las políticas públicas y cortes abruptos en los umbrales de elegibilidad en los programas públicos (sociales y no sociales) pueden llevar a que las personas caigan en la trampa de la pobreza y se incremente su dependencia del sistema de protección social.

Figura 6: Número de programas públicos (sociales y no sociales) por rango de presupuesto, 2023



Fuente: elaboración propia en base a datos Dipres 2023.

En Chile existen una serie de políticas públicas que incentivan el subreporte de ingresos o la división de los hogares³, uno de los más emblemáticos es la gratuidad universitaria que consiste en que el Estado paga el costo de la educación terciaria de estudiantes pertenecientes al 60% más vulnerable de la población. Si un hogar supera, aunque sea marginalmente, dicho umbral se pierde la posibilidad de acceder al beneficio, lo cual es un fuerte incentivo para no participar en el mercado laboral o a subdeclarar ingresos. Por esto, es fundamental que los beneficios sociales se extingan de manera gradual conforme mejora la condición de vulnerabilidad o ingresos de las familias, para no generar incentivos a la informalidad y subreporte.

En definitiva, la política social chilena que no está siendo eficaz en reducir la desigualdad, está altamente fragmentada y poco articulada, genera incentivos a no participar en el mercado laboral o a subreportar ingresos lo que conlleva el riesgo de que los beneficiarios caigan en la trampa de la pobreza.

Debido a lo anterior, proponemos reformular la política social creando un fuerte componente de transferencias directas a las familias de bajos ingresos condicional a la participación en el mercado laboral formal, esto permitiría que las personas no pierdan abruptamente beneficios al emplearse formalmente, sino que reemplacen el tipo de beneficios que reciben.

3. En la encuesta Casen del año 2022 hay un 6,8% de hogares unipersonales mientras que, en el registro social de hogares del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el 50,6% de los hogares son unipersonales.

2. Subsidio al Ingreso Formal del Trabajo (SUIFT)

DESCRIPCIÓN GENERAL

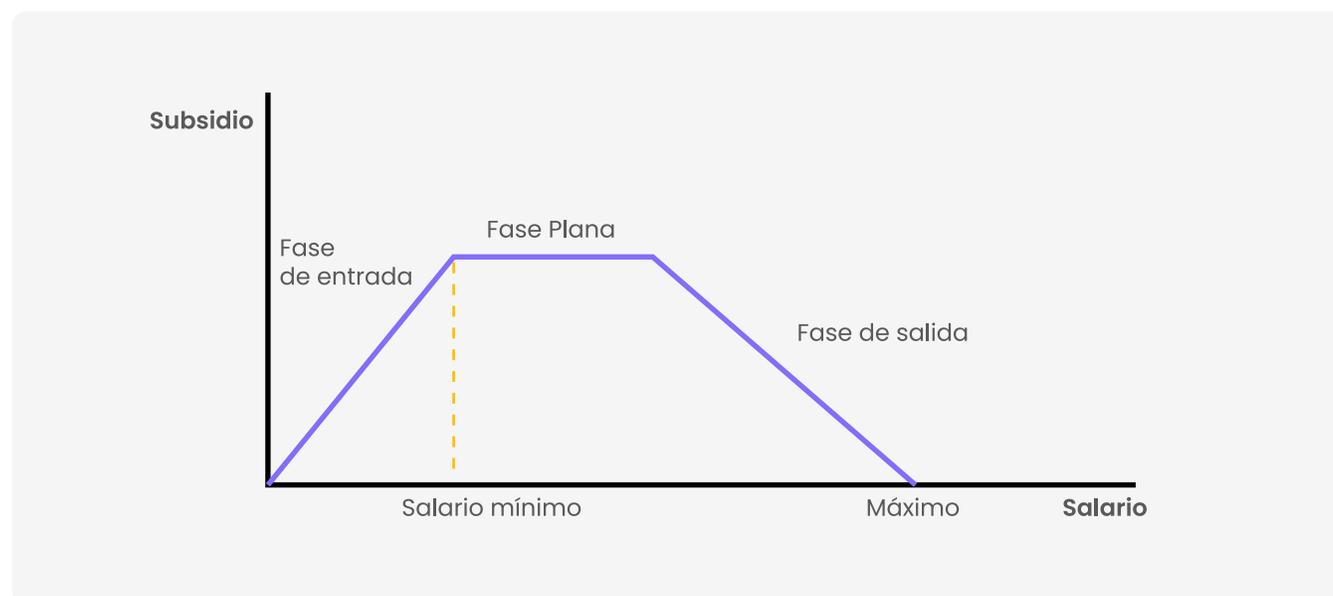
Una forma de abordar estos desafíos es la introducción de un Subsidio al Ingreso Formal del Trabajo (SUIFT) que correspondería a una transferencia directa de ingresos a las personas que trabajan formalmente y reciben salarios bajo un cierto umbral.

Se propone un diseño inspirado en el Impuesto Negativo al Ingreso implementado en Estados Unidos (EITC, por sus singlas en inglés)⁴ donde se entregará un monto de dinero complementario al salario a los trabajadores formales cuyos ingresos se encuentren bajo cierto umbral. El diseño del beneficio consta de tres fases:

1. Fase de entrada: el beneficio va aumentando de manera proporcional al ingreso.
2. Fase plana (beneficio máximo): el beneficio es constante para un rango de salarios.
3. Fase de salida: el beneficio va cayendo de manera proporcional a los ingresos.

Así, el beneficio se puede expresar gráficamente como un trapecoide (**Figura 7**).

Figura 7: Estructura de un subsidio al ingreso formal del trabajo



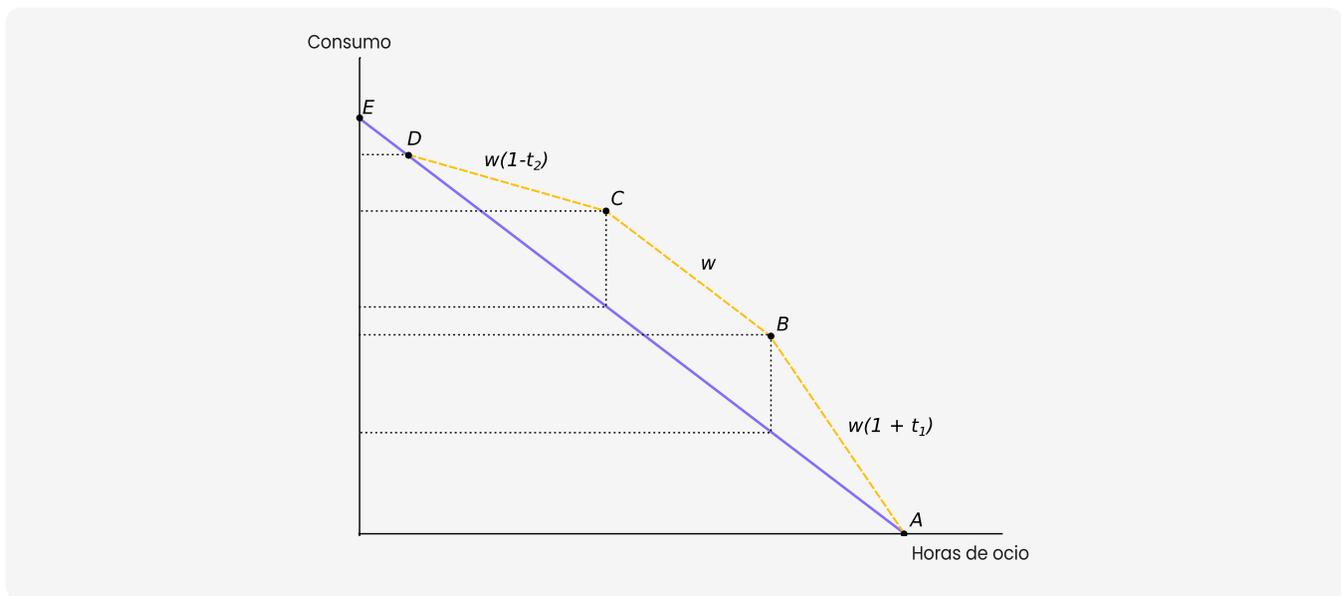
Fuente: elaboración propia

4. El EITC se implementó en Estados Unidos en 1975 con el objetivo de reducir el desempleo y la pobreza. Con sus sucesivas expansiones se ha transformado en una política focalizada en hogares de ingresos bajos y medios-bajos. Actualmente es la mayor política pública de transferencias en Estados Unidos, superando a los mecanismos de bienestar en hasta seis veces (Kleven, 2019).

El EITC consiste en una reducción a la tasa impositiva que enfrenta una persona, condicional a que se encuentre trabajando y cumpla con una serie de requisitos. Si el hogar acumula más créditos que lo que le corresponde pagar en impuestos, se le transfiere el monto al hogar. Los montos a los que se tiene acceso por el crédito dependen del ingreso del hogar y de la cantidad de cargas.

En un modelo simple ocio-consumo este beneficio se puede conceptualizar como una transferencia de ingreso a las personas que altera la forma de la restricción presupuestaria que enfrentan, pasando de una recta a una con kinks o por tramos (Figura 2). Así, las personas pueden acceder a mayores niveles de utilidad lo que modifica la decisión de horas destinadas al trabajo.

Figura 8: Ampliación de la restricción presupuestaria producto del subsidio



Fuente: Hernando y Rubio 2017.

En otras palabras, al aumentar el ingreso asociado al trabajo se incorporan al mercado laboral personas cuyo salario de reserva se encontraba sobre el salario al que podían acceder en el mercado, pero bajo el salario más el subsidio. Esto lleva a un aumento de la oferta laboral y es lo que se conoce como el margen extensivo.

Por otro lado, aquellos que ya trabajan se vuelven relativamente más ricos con el subsidio lo que los podría llevar a aumentar las horas de ocio, reduciendo las horas trabajadas, este efecto se conoce como el margen intensivo.

En Estados Unidos se ha documentado que el EITC aumenta la participación laboral (Meyer y Rosebaum, 1999), especialmente la de madres solteras (Keane y Moffit, 1998). Al incentivar la entrada al mercado del trabajo a personas de niveles socioeconómicos más bajos y elevar sus ingresos, un subsidio de este tipo reduce la pobreza y la desigualdad. En efecto, se estima que en 2017 el EITC permitió que 5,8 millones de estadounidenses salieran de la pobreza (Urban- Brookings Tax Policy Center 2018).

Adicionalmente, dado que este beneficio eleva la participación laboral, se reduce la dependencia de las personas del sistema de bienestar social. Se encontró que las expansiones del

EITC en Estados Unidos desde 1986 redujeron en 10% las listas de beneficiarios de programas sociales (Grogger, 2003), lo que llevó a una importante reducción del gasto público (Dickert, Hauser y Scholz, 1995).

Además, se ha encontrado que el EITC reduce la reincidencia de criminales mujeres en Estados Unidos al incentivar que participen en el mercado laboral e incrementar sus ingresos por trabajos lícitos (Agan y Makowsky, 2018). También se ha demostrado que ayuda a prevenir el suicidio (Dow et al. 2020).

En Chile existen experiencia con subsidios similares, el Subsidio al Empleo Joven (2009), el Bono al Trabajo la Mujer (2012) y el Ingreso Mínimo Garantizado (2019). Sin embargo, tanto las coberturas como los montos que entregan son menores⁵.

Es importante tomar en cuenta que en las experiencias chilenas con subsidios similares ha habido problemas de información, ya que los beneficiarios deben postular al beneficio para recibirlo y probablemente por desconocimiento esto no ocurre. Por ejemplo, el Bono al Trabajo de la Mujer cuya población objetivo (mujeres trabajadoras vulnerables que pertenecen al 40% de menores ingresos) es de 2,3 millones de beneficiarias, sin embargo, la cobertura efectiva es inferior a las 400 mil mujeres. Los problemas de información también ocurren en Estados Unidos con el EITC donde muchos hogares no solicitan el beneficio debido a falta de conocimiento (Chetty et al. 2013).

Por último, se ha planteado la idea de implementar un ingreso básico universal que consistiría en un subsidio no condicionado, es decir que no tendría requisitos para acceder como por ejemplo de estar trabajando formalmente para recibirlo. Se ha demostrado que un subsidio de este tipo reduce la participación laboral y las horas trabajadas de quienes lo reciben y de sus parejas, esto lleva a una caída en los ingresos autogenerados por los hogares beneficiados, aumentando la dependencia del Estado (Vivalt, Rhodes, Bartik y Broockman, 2024).

UNA PROPUESTA DE SUBSIDIO AL INGRESO FORMAL DEL TRABAJO (SUIFT) PARA CHILE

Existen dos trabajos previos que estiman el impacto de una política de este tipo para Chile: Agostini et al. (2013) y Hernando y Rubio (2017). Ambos estudios utilizan como fuente para sus estimaciones la encuesta CASEN y encuentran que esta política incrementa la participación laboral, reduce la pobreza y la desigualdad.

Se propone un subsidio que se aplique sobre los ingresos individuales de los trabajadores,

5. El Bono al Trabajo de la Mujer (BTM) se entrega hasta por un plazo de 4 años continuos a mujeres trabajadoras de entre 25 y 59 años 11 meses pertenecientes al 40% de menores ingresos. El Subsidio al Empleo Joven (SEJ) está dirigido a jóvenes trabajadores entre 18 años y 24 años 11 meses pertenecientes al 40% más vulnerable de la población que deben contar con licencia de enseñanza media. Tanto el BTM como el SEJ lo reciben personas con rentas brutas inferiores a \$606.537 mensuales. El monto del subsidio depende del ingreso y el valor máximo que alcanza es \$42.377. En total, el año 2024 se presupuestaron un total de 369.623 beneficiarias del BTM y 317.374 del SEJ. El Ingreso Mínimo Garantizado (IMG) era un beneficio a trabajadores pertenecientes al 90% de menores ingresos de la población, con contrato laboral que trabajen entre 30 y 45 horas semanales, con una remuneración inferior a \$500.000. El monto del subsidio dependía del ingreso y podía llegar a \$78.955. Con el aumento del salario mínimo a \$500.000 y al no actualizar los parámetros del IMG se extinguió el beneficio.

sin considerar estado civil ni composición de los hogares a diferencia del EITC de Estados Unidos. Esto se hace así ya que conversa mejor con el sistema tributario chileno cuyas unidades tributarias son las personas y no los núcleos familiares. Además, tiene la virtud de ser más simple y evitar posibles comportamientos estratégicos por parte de los beneficiarios que podrían llevar a desincentivar la formación de núcleos familiares. Adicionalmente, se ha observado en Estados Unidos una reducción de la oferta laboral de parejas casadas, debido principalmente a la reducción de la participación laboral femenina de estos núcleos familiares (Eissa y Hoynes, 2004 y 2006).

En el modelo se asume que el subsidio solo tiene efecto sobre el margen extensivo y no el intensivo, es decir, afecta la participación laboral, pero no las horas trabajadas. Se supone también que las personas que ingresan al mercado laboral encuentran trabajo formal con jornada completa.

Dado que no es realista el supuesto de que toda persona que quiera participar del mercado laboral formal encuentra trabajo, se impone una restricción adicional para ser beneficiario del SUIFT: sólo entran al mercado laboral formal las personas cuya predicción de la productividad laboral por hora es superior o igual al umbral asociado al sueldo mínimo. En otras palabras, se considera que las personas que debido a su baja productividad ganarían sueldos inferiores al mínimo no encuentran trabajo formal, por lo que no son beneficiarios del subsidio. Esto es una forma sencilla de introducir restricciones a la demanda laboral formal y es una innovación de este estudio.

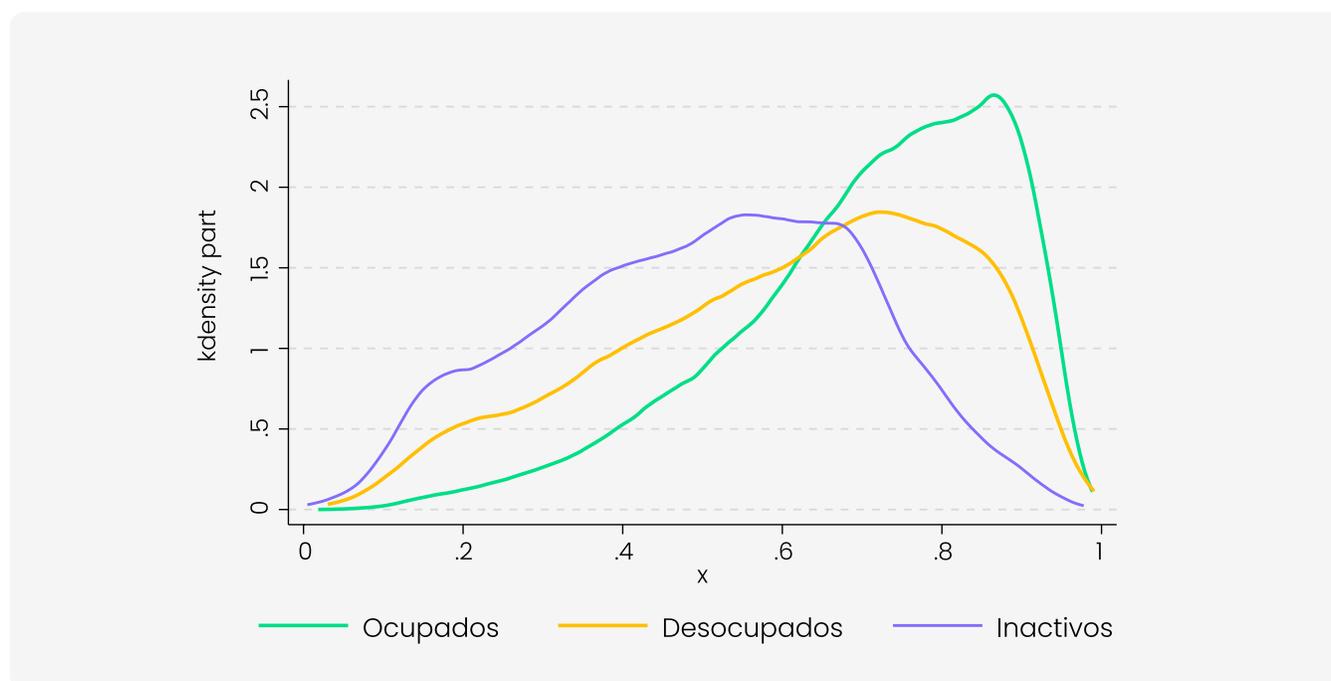
El subsidio incrementa el ingreso asociado al trabajo, por lo tanto, incentiva a que personas que no están trabajando se incorporen al mercado laboral. Para estimar este efecto se requiere utilizar el modelo de Heckman en dos etapas (Heckman, 1979) que permite determinar el salario que ganaría una persona que está fuera de la fuerza laboral si se incorporase. Luego, para estimar quienes se incorporan al mercado laboral se utiliza la elasticidad de participación laboral a variaciones en el ingreso que se obtienen de Agostini et al. 2013 y de Hernando y Rubio 2017⁶. Así, se calcula el cambio en la probabilidad de incorporarse al mercado laboral dado el aumento de ingresos asociado al trabajo que significa el subsidio, si la probabilidad obtenida para cada individuo es mayor a 0,66 se asume que esa persona comienza a trabajar. Se utiliza este valor, en lugar de simplemente 0,5 ya que corresponde al valor promedio de la probabilidad estimada de trabajar de los ocupados previo a la aplicación del subsidio, lo que corresponde a otra innovación de este estudio (**Figura 9**).

De esta forma, se puede calcular cuantas personas se incorporan al mercado laboral y con que salario, lo que permite determinar quiénes recibirán el subsidio y el monto de éste para los nuevos participantes del mercado laboral.

6. Agostini et al. 2013 se basan en Eissa y Hoynes (2008) y luego de un análisis de sensibilidad focalizan el análisis utilizando la elasticidad de participación laboral de 0,3.

Hernando y Rubio 2017, estiman la elasticidad a nivel individual (cambio predicho en la probabilidad personal de trabajar) a partir de una elasticidad de participación "macro" de 0,3.

Figura 9: Probabilidad estimada de participación laboral previo a la aplicación del subsidio



Fuente: elaboración propia en base a modelo de Heckman (1979) en dos etapas.

Adicionalmente, se debe estimar el número de trabajadores ocupados que recibirán el subsidio y a cuánto asciende el monto de este, lo que se estima directamente ya que sus salarios provenientes del empleo son observables. Un desafío es determinar el número de trabajadores informales que se incorporan al mercado laboral formal, para ello suponemos que aquellos trabajadores cuyo ingreso del trabajo informal es superior a \$500.000 no se formalizarán ya que los costos asociados a la formalidad (cerca del 20% del sueldo bruto) son superiores al monto del subsidio. Así mismo, asumimos que los trabajadores informales con ingresos bajo el salario mínimo tampoco se formalizarán ya que debido a su baja productividad laboral no encontrarán un empleo formal. Si bien existen otros costos asociados a la formalización que no se incorporan en este trabajo, por ejemplo, tener hijos postulando a la gratuidad u otro beneficio, consideramos que los supuestos son conservadores respecto del potencial formalizador de esta propuesta de política pública.

Finalmente, una vez determinados todos los receptores del subsidio y el monto del mismo asociado a cada persona se calcula el gasto público total de la medida y su efecto en la participación laboral y ocupación formal por quintil de ingresos, nivel de pobreza y desigualdad de ingresos medida con el índice de Gini.

Se definen los parámetros del subsidio en base al salario mínimo como el punto en el que el subsidio alcanza su mayor valor y comienza la fase plana descrita anteriormente, la fase plana culmina para los ingresos equivalentes al salario mínimo más \$100.000, a partir de ahí el subsidio comienza a decrecer gradualmente y se extingue en el tope del tramo exento del

impuesto global complementario. De esta forma el subsidio cubre a todos los trabajadores formales con ingresos bajo el tope del tramo exento. Los parámetros se fijan una vez al año y tienen validez para los 12 meses siguientes. Para esta estimación se utiliza la encuesta Casen 2022, por lo que se ajustan los parámetros del subsidio a la realidad del mercado laboral en esa fecha: sueldo mínimo mensual de \$400.000 y el tope del tramo exento del impuesto global complementario de \$825.620. Dados estos parámetros, el diseño del subsidio se resume en la Tabla 1 y la Figura 8.

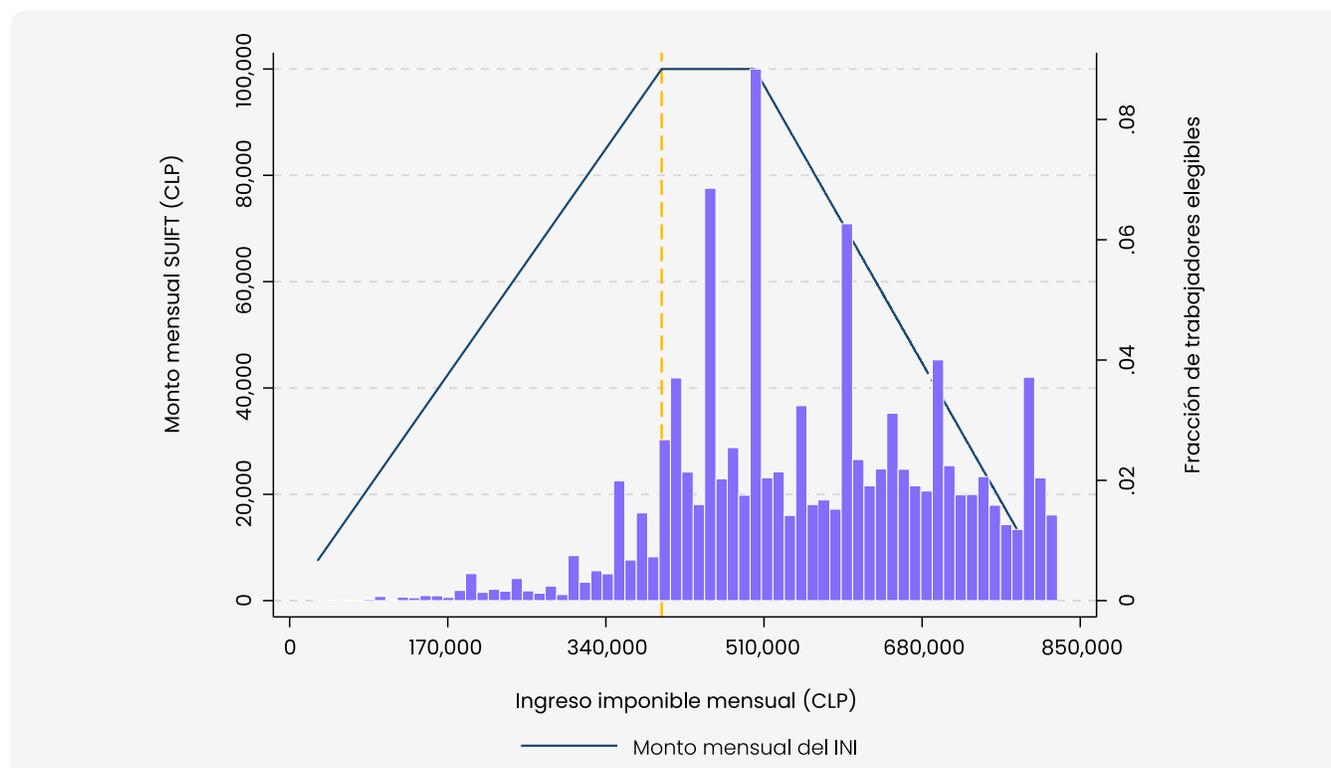
Tabla 1: Montos del subsidio ingreso formal del trabajo, por tramos de ingreso imponible

INGRESO IMPONIBLE MENSUAL (Y), EN \$CLP	MONTO SUIFT
0 – \$400.000	0,25*y
\$400.000 – \$500.000	100.000
\$500.000 – \$825.620	100.000 – 0,301*(825.620 – y)

* En pesos de 2022, en la actualidad el subsidio partiría su fase plana en los \$500.000 que es el monto del actual salario mínimo, esta fase culmina en los \$600.000 y comienza a decrecer extinguiéndose cuando los ingresos mensuales alcanzan 13,5 UTM lo que equivale a aproximadamente \$900.000. El monto máximo del subsidio llega a \$110.000 (1,65 UTM) en la fase plana.

Fuente: elaboración propia

Figura 10: Diseño y potenciales beneficiarios de un SUIFT



Fuente: elaboración propia en base a Casen 2022.

Línea naranja corresponde a salario mínimo en 2022: \$400.000

Bajo este diseño, los beneficiarios llegarían a 3.783.456 y el costo fiscal ascendería a USD 3.375 millones (1,2% del PIB de 2022). El 46% de los beneficiarios del subsidio son mujeres y 7,8% son jóvenes entre 18 y 25 años. Se estima que se incorporarían al mercado laboral 555.102 personas actualmente inactivas y se formalizan cerca de 177 mil trabajadores informales. Como consecuencia, la pobreza caería de 6,5% a 3,9%, lo que significa que aproximadamente 519 mil personas saldrían de la pobreza y la desigualdad medida por el índice de Gini caería de 0,47 a 0,45 (**Tabla 2**). Dado que actualmente el Estado de Chile logra reducir 0,04 puntos (**Gráfico 5A**) la desigualdad de ingresos, la baja en esta variable que lograría el SUIFT equivale por sí sola a un 50% de reducción adicional.

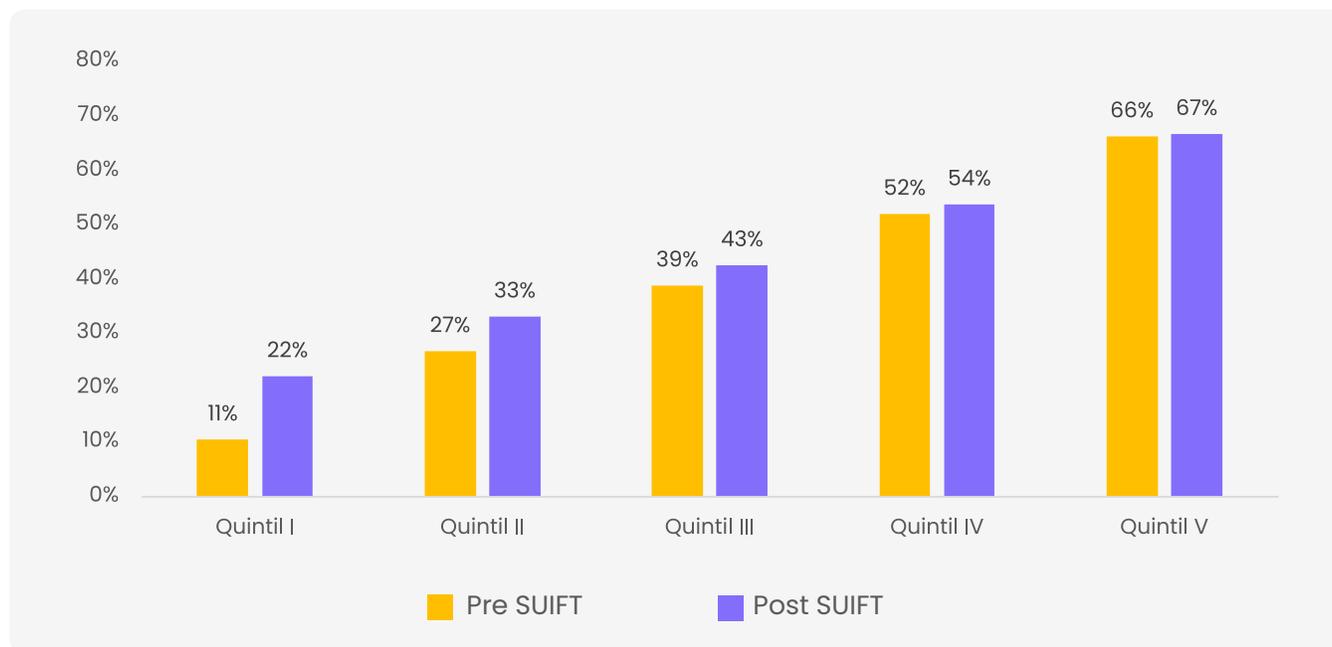
Tabla 2: Impactos de la implementación de un SUIFT para Chile

Ingreso imponible mensual (y), en \$CLP Valor del subsidio (meseta)	\$100.000 Monto SUIFT
Total beneficiarios	3.783.456
Nuevos trabajadores	555.102
Trabajadores informales formalizados	176.697
Tasa de informalidad (actual 27%)	24%
Tasa de pobreza (actual 6,5%)	3,9%
Índice de Gini (actual 0,47)	0,45
Costo Fiscal % PIB*	1,2%

*Fuente: elaboración propia en base a CASEN 2022. Tasa de pobreza sin subsidio: 6,5%. Índice de Gini sin subsidio: 0,47. *PIB 2022.*

El aumento del empleo formal llevaría a que la ocupación laboral formal subiría de 37,6% a 42,7%, mejorando particularmente la formalidad en los quintiles de menores ingresos, por ejemplo, destaca que se duplica la tasa de ocupación formal en el primer quintil y aumenta seis puntos porcentuales en el segundo quintil (**Figura 11**). Con esto la tasa de informalidad de la economía chilena bajaría de 27% a 24%.

Figura II: Tasa de ocupación laboral formal por quintil de ingresos antes y después del SUIFT



Fuente: elaboración propia en base a Casen 2022.

Tanto el bono al trabajo de la mujer (BTM) como el subsidio al empleo joven (SEJ) serían reemplazados por el SUIFT puesto que es un subsidio con una lógica similar pero que entrega un monto superior y su cobertura es significativamente mayor. Tanto el BTM como el SEJ entregan un monto máximo de \$42.377 mensuales que se comparan con el máximo de \$100.000 del SUIFT. Por otro lado, la cobertura alcanza a 369.623 y 317.374 beneficiarios el BTM y SEJ respectivamente, mientras que el SUIFT beneficiaría a un total de 4,9 millones de personas, de las cuales 2,5 millones son mujeres y cerca de 460 mil son jóvenes entre 18 y 24 años 11 meses. Así, una primera fuente de financiamiento proviene de la eliminación de estos subsidios cuyo presupuesto en 2024 alcanza a cerca de USD 100 millones el BTM y USD 74 millones el SEJ.

Adicionalmente el SUIFT sería incompatible con la asignación familiar que consiste en un subsidio por carga para trabajadores y pensionados con ingresos brutos por hasta \$1.335.450 cuyo monto máximo alcanza \$21.243 mensual por carga para quienes ganan menos de \$586.227. A los beneficiarios que califican para recibir ambos beneficios se les entregará el de mayor valor. De este modo, no se reduce el universo de beneficiarios y nadie recibirá un subsidio menor una vez implementado el SUIFT. El menor gasto en asignación familiar alcanzaría USD 77 millones que también concurrirán a financiar el SUIFT.

El Subsidio Único Familiar (SUF) consiste en una transferencia de \$21.243 mensual por carga (\$42.486 si es una persona con discapacidad) para personas pertenecientes al 60% más vulnerable de la población que no trabajan formalmente, por lo tanto, quienes encuentran

trabajo formal gracias al SUIFT dejan de percibirlo. El menor gasto en SUF alcanzaría los USD 36 millones y también permitiría financiar el SUIFT.

La reducción del gasto en asignación familiar y SUF, sumado a la eliminación del BTM y SEJ permiten contar con USD 298 millones para financiar el SUIFT, lo que equivale a sólo el 8,5% del costo de la propuesta.

Esta política exige un importante esfuerzo fiscal, por lo que su implementación debe ser fiscalmente responsable. Para esto, proponemos una serie de fuentes de financiamiento: (i) una reestructuración de nuestra política social, eliminando programas que con este nuevo subsidio pasan a ser redundantes como el bono al trabajo de la mujer, el subsidio al empleo joven y el subsidio al sueldo mínimo para empresas de menor tamaño, además de la fusión o eliminación de otros programas mal evaluados, (ii) eliminación de exenciones tributarias como la del diesel, (iii) los dividendos fiscales de un mayor crecimiento económico futuro asociado al incremento del empleo⁷, (iv) la mayor recaudación de IVA debido al aumento del ingreso disponible de los hogares⁸ y, eventualmente (v) un incremento en la recaudación del impuesto a la renta a las personas por la vía de congelar en pesos los tramos del impuesto global complementario (Horizontal 2023).

7. De acuerdo al Informe del Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial (2023), la elasticidad de los ingresos fiscales con respecto al crecimiento económico está en torno a 1, es decir, un 1% de mayor crecimiento genera 1% de mayor recaudación estructural. Los ingresos estructurales alcanzan el 24,3% del PIB (promedio entre 2024-2034), con lo que un 1% de mayor PIB eleva los ingresos fiscales en 0,24% del PIB y las holguras fiscales en 0,16% del PIB.

8. La propensión media a consumir de los hogares del primer y segundo quintil es 1,0 y la del quintil 3 es 0,9 por lo tanto cabría esperar que la mayor parte de los recursos que se entreguen vía SUIFT serán consumidos. Esto llevaría a un incremento de aproximadamente USD 700 millones de recaudación de IVA, lo que equivale a 0,2% del PIB de 2022.

Comentarios finales

Chile es un país con una tasa de informalidad laboral elevada que llega a más del doble del promedio de los países de la OCDE e incluso está por sobre el nivel de países de ingresos inferiores. No se alcanzará el desarrollo mientras tengamos una fracción significativa de los trabajadores al margen de la protección social y del pago de impuestos, en definitiva, no incorporados plenamente al sistema con los derechos y deberes establecidos.

La política social chilena está altamente fragmentada en cientos de programas de dudosa efectividad, adicionalmente, muchos de estas políticas públicas tienen errores de diseño que llevan a que se incentive la informalidad.

Proponemos un subsidio al ingreso formal del trabajo (SUIFT) automático, masivo y focalizado en trabajadores de bajos ingresos consistente en una transferencia directa que siguiendo la lógica del *Earned Income Tax Credit* en USA se va reduciendo gradualmente con el ingreso para evitar incentivos perversos.

El subsidio alcanzaría un monto máximo mensual de \$100.000, es decir, anualmente el beneficio máximo para cada trabajador formal beneficiario alcanzaría 1.200.000. **Estimamos que el costo fiscal de esta política asciende 1,2% de PIB y beneficiaría a aproximadamente 3,8 millones de personas. Este instrumento permitiría incorporar a cerca de 555 mil personas y más de 177 mil trabajadores informales se formalizarían, con lo que la tasa de informalidad se reduciría de 27% a 24.** Como consecuencia de esta política, la pobreza caería de 6,5% a 3,9% y la desigualdad de ingresos medido por el índice de Gini pasaría de 0,47 a 0,45.

Es importante señalar que un subsidio de las características propuestas es más beneficioso que un ingreso básico universal (subsidio no condicionado), ya que de acuerdo con Vivalt et al. 2024 este último reduce la participación laboral y las horas trabajadas de quienes lo reciben y de sus parejas, disminuyendo los ingresos autogenerados y aumentando la dependencia de ayudas estatales.

3. Referencias

Agan, A. y Makowsky, M. "The minimum wage, EITC and criminal recidivism". 2018.

Agostini, C., Perticará, M. y Selman, J. "Una propuesta de crédito tributario al ingreso para Chile". Estudios Públicos, 2013.

Banco Central de Chile. "Informe de Política Monetaria, Marzo 2021. Recuadro III.1: Impacto de las restricciones sanitarias y adaptación de la economía chilena". 2021.

CBPP (Center for Budget and Policy Priorities). "Policy Basics: The Earned Income Tax Credit." Washington DC: Center for Budget and Policy Priorities. 2019.

Chetty, R., Friedman, J. y Saez, E. "Using Differences in Knowledge Across Neighborhoods to Uncover the Impacts of the EITC on Earnings". 2012.

Informe del Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial. 2023.

Dickert, S. y Scholz, J. "The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation". 1995.

Dickert, S. Houser, S. y Scholz, J. "The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation". 1995.

Dow, W., Godoy, A., Lowenstein, C. y Reich, M. "Can Labor Market Policies Reduce Deaths of Despair?". 2020.

Michael Reich Eissa, N. y Hoynes, H. "Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit". 2004.

Eissa, N. y Hoynes, H. "Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply". 2006.

Grogger, J. "The Effects of Time Limits, the EITC, and Other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income among Female-Headed Families". 2003

Heckman, J. "Sample Selection Bias as a Specification Error". Econometrica, 1979.

Hernando, A. y Rubio, E. "Impuesto negativo al ingreso del trabajo: una política contra la desigualdad". Estudios Públicos, 2017.

Keane, M. y Moffitt, R. "A Structural Model of Multiple Welfare Program Participation and Labor Supply", 1998

Meyer, B. y Rosebaum, D. "Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers". 1999

Vivalt, E., Rhodes, E., Bartik, A., Broockman, D. y Miller, S. "The employment effects of a guaranteed income: experimental evidence from two U.S. states". 2024.

www.horizontalchile.cl
horizontal@horizontalchile.cl

 [horizontalchile](#)  [horizontalchile](#)  [horizontal_chile](#)  [Horizontal Chile](#)

 HORIZONTAL