

Breves de Política Pública

Los textos que se reproducen a continuación han sido publicados por el Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile con el propósito de promover el debate sobre diversos asuntos de interés público.

Una Reforma Tributaria Necesaria

Noviembre 2011, N°15

Los ingresos tributarios son bajos en Chile y equivalen a un promedio de 17% del PIB en el último quinquenio (a lo que cabe agregar entre un 1,8% a 5,7% de ingresos por cobre, según los años), contra un promedio de 35% en la OCDE (cuyos rangos van de 24% en EE.UU. y 26% en Corea a 42% en Francia, 48% en Suecia y 49% en Dinamarca). La cifra chilena es además mucho más baja respecto a diversos de estos países cuando tenían un PIB por habitante similar al nuestro (del orden de 15 mil dólares por habitante a paridad de poder de compra).

Su estructura es, además, inequitativa. Pagan proporcionalmente en relación a sus ingresos más impuestos los más pobres, por el mayor peso de los impuestos parejos a las ventas de bienes y servicios. Los impuestos sobre ventas representan en Chile el 50% de los ingresos tributarios, contra un promedio de 32% en la OCDE. El impuesto a la renta y las utilidades representa en Chile un 8% del PIB (incluyendo cobre) en comparación con el 13% promedio de la OCDE (con un rango de 5% en México y nada menos que 29% en Dinamarca). La tasa del impuesto a la empresas en Chile (17%) - la tasa vigente es de 20% como efecto de la reforma tributaria de 2010, pero se reducirá a 18,5% en el año 2012 para volver a 17% en el 2013- está también muy por detrás de la media de la OCDE. Esta tasa es en Estados Unidos de 35%. En Chile, la estructura tributaria y la debilidad de la negociación colectiva contribuyen de manera muy importante a explicar la alta concentración del ingreso en unas decenas de miles de familias y la alta desigualdad en la distribución del ingreso y el patrimonio.

Una reforma tributaria estructural debiera ir más allá que solo mantener en 20% la tasa del impuesto de primera categoría a las utilidades de las empresas (pues solo agregaría unos 1 500 millones de dólares a la recaudación, es decir menos de 1% del PIB) y proponerse **incrementar progresivamente la tasa de tributación al menos del 17% al 26%** (nivel de Corea) para abordar las tareas de educación, salud, pensiones e infraestructura que demanda avanzar a un desarrollo social y ecológicamente sustentable. Y debiera al mismo tiempo **reequilibrar la composición de las contribuciones obligatorias hacia los impuestos directos a los perceptores de ingresos más adinerados, especialmente los muy ricos**. Para avanzar en esta dirección, parece pertinente abordar al menos las siguientes líneas de trabajo:

1. Aumentar globalmente y diferenciar el impuesto a las utilidades de las empresas. Una posible diferenciación de este tipo podría establecer este impuesto para las micro y medianas empresas en un nivel de 15%, para las empresas medianas en un 20% y para las grandes empresas (incluyendo los bancos) en un 25%. Este impuesto se aplica hoy sobre la base de las utilidades percibidas o devengadas en el caso de empresas que declaren su renta efectiva determinada mediante contabilidad, planillas o contratos. La excepción la constituyen los contribuyentes de los sectores agrícola, minero y de transporte, que pueden tributar a base de la renta presunta de su actividad.

2. Aliviar globalmente y diferenciar el IVA. Una opción redistributiva en la materia podría llevar el nivel de este impuesto a un 15% para alimentos básicos, medicamentos y cultura y para el resto de los bienes fijarlo en 20%.

3. Disminuir la carga de los impuestos a la renta de los sectores medios y aumentarlos a los sectores altos, aumentando la progresividad. Un esquema de esta índole podría abordarse subiendo el tramo exento del impuesto global complementario de 510 mil pesos en la actualidad a 750 mil pesos de ingresos mensuales y disminuir los ocho tramos actuales a solo cinco, de modo de establecer las tasas en 10% entre 750 mil y 1,5 millones de pesos,

20% hasta 3 millones, 30% hasta 6 millones y 40% en los tramos de ingresos superiores a 6 millones. Una lógica semejante de alivio a los sectores medios y de incremento de la progresividad debiera aplicarse al impuesto a las herencias.

4. Eliminar el crédito al impuesto global complementario por utilidades empresariales y las exenciones injustificadas al impuesto de primera categoría, que supuestamente estimulan el ahorro, pero que en realidad disminuyen los impuestos a las personas de más altos ingresos sin efectos significativos sobre el ahorro. El esquema tributario chileno procura acercarse a un esquema de tributación al gasto en consumo, excluyendo la tributación del ahorro, con las consecuencias distributivas mencionadas. La tributación está radicada en los propietarios, socios o accionistas de las empresas, constituyendo el impuesto de Primera Categoría que éstas pagan un crédito en contra de los impuestos Global Complementario o Adicional (para la repatriación de utilidades) que afecta a las personas indicadas, lo que no es el caso de Estados Unidos y la mayoría de los países avanzados, en los que el impuesto a la renta personal y el impuesto a las utilidades de las empresas están totalmente separados. Una primera etapa de esa separación en Chile podría implicar un crédito de solo 50% para el cálculo del impuesto global complementario de lo pagado por impuesto a las utilidades de las empresas.

5. Aumentar el impuesto adicional de 35% que pagan las empresas que transfieren utilidades al extranjero a un 40%, para igualar así la tasa marginal del impuesto a la renta, con lo que las utilidades retiradas de inversionistas chilenos y extranjeros tributarían de la misma manera y se aumentaría el aporte de la industria minera, sin modificar el royalty, sujeto desgraciadamente -por irresponsabilidad del actual gobierno y parlamento- a invariabilidad hasta el 2023.

Este programa de reforma tributaria permitiría una recaudación total anual adicional neta en torno a US\$ 8 mil millones en régimen (del orden de 3% del PIB), a lo que habría que agregar un fuerte plan de disminución de la evasión para completar en los próximos cinco años la meta de recaudación tributaria necesaria para el desarrollo de Chile.

El argumento de que una reforma con estas características disminuiría la inversión y por tanto el crecimiento, en base a la idea de que los inversores dejarían de mantener su esfuerzo o se irían del país, no tiene sustento en los estudios disponibles, que subrayan que con bases amplias de tributación de las utilidades y sin facilitación de la elusión mediante exenciones variadas la recaudación no disminuye.⁸ Contrariamente a todas las afirmaciones de la ortodoxia económica en materia de teoría de la tributación, frecuentemente trasladadas a la prensa como si fuera una evidencia irrefutable, ningún estudio ha demostrado que los ricos dejen de trabajar cuando los impuestos que los afectan aumentan. La elasticidad de la oferta de trabajo para los muy altos ingresos en presencia de aumentos tributarios es nula o baja. En todo caso, las propuestas enunciadas incluyen eventuales respuestas negativas de los que verían aumentados sus impuestos, pero también respuestas positivas de los que los ven disminuidos.

En materia de inversión extranjera, ésta se concentra en los recursos naturales, con unas sobreutilidades exorbitantes que les permiten en diversos casos de la minería recuperar la inversión en dos años, con lo que difícilmente dejarían las oportunidades existentes en el país.

Una alta tributación con estímulos al crecimiento funciona. Este es especialmente el caso de los países escandinavos, que son los que mejor han resuelto la ecuación entre equidad e incentivos a la innovación y a la inversión en capital humano (menor concentración en el ingreso y al mismo tiempo crecimiento y altas tasas de patentes por habitante), con una combinación de tasas marginales del impuesto a la renta del trabajo que se acercan o superan el 50% (Suecia en la actualidad mantiene una tasa marginal de 55%, a comparar con el 40% en Chile) y con tasas de tributación pareja de los ingresos del capital de 30%, además del impuesto a las utilidades de las empresas.⁹ Mientras, en Chile mantenemos diversas desgravaciones sustanciales e injustificadas de los ingresos y ganancias de capital.

No es razonable que la situación internacional o la de las empresas se constituyan, como suele ocurrir en nuestro país, en argumento para no promover una mayor recaudación del impuesto de primera categoría en el corto plazo y viabilizar un gran acuerdo sobre la educación, junto al inicio de una reforma tributaria estructural. Lo que corresponde es que el Estado reparta equitativamente

las cargas públicas y capture e invierta las rentas del cobre y las sobreutilidades monopólicas en programas eficientes de incremento de la productividad y la sustentabilidad y de mejoramiento de la equidad y la protección social. Para ello se requiere un Estado más gravitante y de excelencia, probo, eficiente y al servicio del interés público.

**Cuadro 1: OCDE, Ingresos tributarios totales
como porcentaje del PIB**

Países	1965	1975	1985	1995	2000	2007	2008	2009 provisional
Australia	20,5	25,2	27,6	28,0	30,3	29,5	27,1	n.d.
Austria	33,9	36,6	40,8	41,4	43,2	42,1	42,7	42,8
Bélgica	31,1	39,5	44,3	43,5	44,7	43,8	44,2	43,2
Canadá	25,7	32,0	32,5	35,6	35,6	33,0	32,3	31,1
Chile				19,0	19,4	24,0	22,5	18,2
Dinamarca	30,0	38,4	46,1	48,8	49,4	49,0	48,2	48,2
Finlandia	30,4	36,6	39,8	45,7	47,2	43,0	43,1	43,1
Francia	34,1	35,4	42,8	42,9	44,4	43,5	43,2	41,9
Alemania	31,6	34,3	36,1	37,2	37,2	36,0	37,0	37,0
Grecia	17,8	19,4	25,5	28,9	34,0	32,3	32,6	29,4
Hungría				41,3	38,5	39,7	40,2	39,1
Irlanda	24,9	28,8	34,7	32,5	31,3	30,9	28,8	27,8
Italia	25,5	25,4	33,6	40,1	42,2	43,4	43,3	43,5
Japón	18,2	20,8	27,1	26,8	27,0	28,3	28,1	n.d.
Corea		14,9	16,1	20,0	22,6	26,5	26,5	25,6
México			15,5	15,2	16,9	17,9	21,0	17,5
Países Bajos	32,8	40,7	42,4	41,5	39,6	38,7	39,1	n.d.
Nueva Zelanda	24,1	28,7	31,3	36,2	33,2	35,1	33,7	31,0
Noruega	29,6	39,2	42,6	40,9	42,6	43,8	42,6	41,0
Portugal	15,9	19,1	24,5	30,9	32,8	35,2	35,2	n.d.
España	14,7	18,4	27,6	32,1	34,2	37,3	33,3	30,7
Suecia	33,4	41,3	47,4	47,5	51,4	47,4	46,3	46,4
Suiza	17,5	23,9	25,5	27,7	30,0	28,9	29,1	30,3
Turquía	10,6	11,9	11,5	16,8	24,2	24,1	24,2	24,6
Reino Unido	30,4	34,9	37,0	34,0	36,4	36,2	35,7	34,3
Estados Unidos	24,7	25,6	25,6	27,8	29,5	27,9	26,1	24,0
<i>Promedio no ponderado:</i>								
OCDE Total	25,5	29,4	32,5	34,4	35,5	35,4	34,8	n.d.

Fuente: OCDE

Cuadro 2: Chile, Ingresos del Gobierno Central, 1987-2012 (porcentaje del PIB)

Periodo	Ingresos Totales	Ingresos Tributarios	Cobre Bruto
1987	26,5	17,9	2,5
1990	22,8	13,8	4,7
Aylwin (1990-93)	22,3	15,6	2,4
Frei (1994-99)	21,3	16,1	1,2
Lagos (2000-05)	21,8	16,3	1,6
Bachelet (2006-09)	24,7	17,3	4,0
2006	25,8	17,0	5,7
2007	26,9	18,8	4,8
2008	25,5	18,5	3,6
2009	20,4	14,8	1,8
2010	23,0	16,9	2,9
2011(p)	23,9	-	-
2012 (p)	22,3	-	-

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Crecimiento y Reforma Tributaria

Noviembre 2011, N°16

El promedio de ingresos tributarios en la OCDE es de 35% del PIB, mientras en Chile es de 17%. Una reforma tributaria que se proponga incrementar la tasa de tributación al menos al nivel de los países avanzados con menos carga tributaria (24% en EE.UU y 26% en Corea, por ejemplo) para aumentar en Chile la calidad del servicio público en educación, salud, protección social e infraestructura y reequilibrar la composición de las contribuciones obligatorias hacia los más adinerados (ver *Breves de Política Pública* N°15), requiere romper con el mito de que los impuestos dañan el crecimiento.

Un sistema tributario debe idealmente reunir las condiciones de **suficiencia** (es decir permitir financiar sobre una base estable y continua el gasto público al que está asociado), **simplicidad** (es decir no presentar una multiplicación de impuestos de baja recaudación y alto costo de administración ni estar asociado a fines específicos que dificulten la flexibilidad de la asignación de gastos), **eficiencia** (no distorsionar significativamente la actividad económica) y **equidad** (distribuirse con justicia entre los contribuyentes).

Un primer principio de justicia tributaria es el de la **equidad horizontal** (frente a una misma situación todos deben pagar lo mismo). Tiene también relevancia el **principio de la capacidad de pago**, que asocia cobros de tasas diferenciadas según las posibilidades económicas de los contribuyentes, de modo que quien tenga más recursos y pueda pagar más contribuya en una mayor proporción al esfuerzo común. Se trata en este caso de aplicar una lógica de **equidad vertical**.

Una estructura es **progresiva** si los pagos tributarios como proporción del ingreso de un individuo o de una familia aumentan con el nivel de ingreso. Si, por ejemplo, los impuestos para una familia con 10 unidades de ingreso anual representan un 20% del ingreso y los impuestos para una familia con 100 unidades de ingreso representan un 30% del ingreso, entonces la estructura tributaria entre estos tramos de ingreso es progresiva. Una estructura tributaria es más progresiva que otra si la tasa de impuestos promedio aumenta más rápido con el ingreso.

Los **impuestos directos** de tasa creciente según los ingre-

Los que sean mayores cumplirán con esta condición, contrariamente a los **impuestos indirectos** de tasa fija aplicada al valor de mercado de los bienes. Desde este punto de vista los impuestos indirectos son regresivos.

En América Latina son particularmente bajos los impuestos directos sobre las rentas de las empresas y sobre los ingresos de las personas físicas, reflejando el dominio de los intereses de las grandes corporaciones y de los sectores de altos ingresos sobre la administración del Estado. En Chile representan el 8,4% del PIB, mientras en los países desarrollados los impuestos a la renta alcanzan una proporción del PIB de 12,5% promedio en la OCDE (y hasta un 29,2% en Dinamarca). Su participación en la recaudación total suma un 35% en 2008 y es similar a la de 1965, aunque han disminuido las tasas más altas. En Suecia, paradigma del Estado de Bienestar, la tasa máxima para los ingresos alcanzó un 76%, para caer a partir de 1991 a 30% para los ingresos del ahorro y a 51% en el caso de los ingresos del trabajo.

El contrato social en los países avanzados ha incluido desde la posguerra mundial la provisión de importantes servicios públicos estatales y transferencias redistributivas a través del impuesto progresivo, las cotizaciones de seguridad social de empleadores y trabajadores y el gasto público. Una alta carga tributaria no impidió el crecimiento sistemático de dichos países. Veamos por qué

Existe en primer lugar un conjunto de impuestos que no sólo no dañan la asignación eficiente de los recursos sino que la incrementan. Es el caso de los impuestos correctores de externalidades negativas, que internalizan dichas externalidades, es decir transforman en costo privado el costo social en que incurren en sus actividades actores económicos privados. Los impuestos sobre actividades que provocan daño directo a la salud (tabaco, alcohol) o que son contaminantes y los que se aplican a la extracción de recursos naturales, corresponden a esta categoría que mejora la asignación de recursos. Son un componente central de las políticas públicas modernas.

En segundo lugar, hay efectivamente impuestos que pueden incidir negativamente en el comportamiento de los agentes económicos en las economías de mercado. Pero este efecto puede ser alto o bajo. Una estructura tributaria óptima es la que maximiza los efectos recaudatorios buscados y minimiza sus costos de eficiencia. La tributación puede provocar la llamada "pérdida irrecuperable de

eficiencia". Esta proviene de eventuales distorsiones en los incentivos de los productores (incitándolos a producir menos y disminuyendo el excedente del productor) y los consumidores (incitándolos a comprar menos y disminuyendo el excedente del consumidor), cuya magnitud dependerá de las elasticidades precio de la oferta y de la demanda de los bienes ante el establecimiento de impuestos, es decir de la magnitud del llamado "efecto sustitución". El efecto de cualquier impuesto debe ser descompuesto entre un efecto ingreso y un efecto sustitución. Mientras mayor es el efecto sustitución provocado por los impuestos, mayor es la pérdida de eficiencia. El impuesto que teóricamente menos distorsiones provoca es el de cuantía fija por persona: existe un efecto ingreso (las personas sustraen a sus ingresos los impuestos que han debido pagar) asociado a un impuesto de este tipo (es decir un impuesto que los individuos pagan independientemente de lo que ganen) pero no un efecto sustitución: las personas no ahorran ni trabajan menos o más, puesto que el impuesto se cobra independientemente de estas variables. El problema es que pagarían lo mismo ricos y pobres, contraviniendo el principio de equidad vertical. En el límite, personas muy pobres verían la totalidad de sus ingresos volatilizados por el impuesto.

¿Cuán proporcional o progresivo debe entonces ser el impuesto? La respuesta no es simple y dependerá de cómo modifica su conducta el contribuyente rico ante altas tasas de impuestos, qué financia el impuesto y cuanto se valora socialmente que una unidad de ingreso esté en manos de una familia de bajos ingresos o bien en manos de una familia de altos ingresos. Tradicionalmente, han existido tres enfoques en la materia. Bajo el **principio del beneficio** (el impuesto es un pago por un servicio gubernamental a individuos), el ingreso público debiera recaudarse bajo la forma de tarifa al usuario cada vez que esto sea posible. No obstante, esto no es posible para los bienes públicos que por definición no admiten un cobro por su uso. El principio del beneficio aboga en contra de los programas de redistribución en los Estados de bienestar.

Bajo el **principio de la capacidad de pago**, la carga tributaria de cada cual debe estar relacionada no con los servicios que los contribuyentes reciben del gobierno, sino con la capacidad de sustentar la carga tributaria y de abordar el sacrificio que esto implica. Si se considera plausible que pagar una unidad de ingreso es

un sacrificio menor para una persona de ingresos holgados que para una persona francamente pobre, un igual sacrificio requiere de pagos tributarios mayores por el primero en comparación con el segundo. Pero, al igual que con el principio del beneficio, el razonamiento no identifica una relación precisa entre ingreso y carga en el pago del impuesto. Un impuesto proporcional, en el que todos pagan el mismo porcentaje de su ingreso, recaudará de todas maneras una mayor cantidad de recursos a la persona rica que a la pobre. Incluso un impuesto regresivo que, por ejemplo, significara un cobro de 25 por ciento en las primeras 100 unidades de ingreso y un 10 por ciento en todo el ingreso adicional, recaudará más dinero de los más ricos que de los más pobres.

Si desde una perspectiva social una unidad de ingreso es menos valorada en la medida en que el ingreso del receptor aumenta, entonces el bienestar social se maximiza con un sistema tributario que nivela todos los ingresos, recaudando todo el ingreso más allá de un umbral y distribuyendo lo obtenido a aquellos cuyos ingresos de otra manera serían inferiores al umbral de ingreso aludido. El problema es que este impuesto nivelador disminuiría el incentivo a trabajar, ahorrar, invertir e innovar, con lo cual el tamaño de la torta a repartir en partes iguales se reduciría rápidamente. El principio de la igualdad distributiva tiene que transigir con el principio de la provisión de incentivos que aumenten el volumen total de ingresos disponibles para ser redistribuidos. Por ello los enfoques de la progresividad tributaria óptima ven el problema como un dilema entre los beneficios sociales de una distribución más igualitaria de los ingresos después de impuestos y el daño económico provocado por impuestos altamente progresivos.

¿Cuán importante es ese daño? Como segundo mejor, se entiende en el enfoque económico liberal que provocan pocas modificaciones en la conducta y pocos efectos de sustitución los impuestos indirectos, mientras los impuestos directos al patrimonio y a los ingresos del capital y el trabajo serían distorsionadores y disminuirían la oferta de ahorro, la inversión y la oferta de trabajo.

El problema es que los economistas liberales toman sus dogmas por realidades y suelen sobreestimar estos efectos y postular que debido al efecto distorsionador que se atribuye genéricamente a los impuestos y a la mayor eficiencia relativa que tendría a todo evento el sector privado para el uso de recursos productivos, un país que

posee un mayor nivel relativo de impuestos tendría inevitablemente un menor crecimiento económico. Mayores tasas tributarias afectarían negativamente la tasa de retorno de la inversión y sus niveles y, por esta vía, reducirían el crecimiento. Incluso algunos sostienen que la desigualdad económica es esencialmente benéfica al aumentar los incentivos de incremento de la productividad.

En el caso de la magnitud de los desincentivos a la oferta de trabajo provocada por la tributación de los ingresos, existe una amplia controversia analítica y empírica. Para los economistas liberales, como era de esperar, el desincentivo sería muy importante, lo que explica su recomendación recurrente y unívoca: el mejor Estado es el residual, que financia pocas actividades con pocos impuestos, mientras rebajas de tasas tributarias impulsarían la actividad y aumentarían la masa de impuestos recaudados (la llamada curva de Laffer). Para los economistas no ortodoxos, analíticamente, opera el mencionado "efecto ingreso" en un sentido distinto: cuando la presión fiscal aumenta, los contribuyentes de más ingresos ven disminuidos sus incentivos a trabajar, pero pueden igualmente querer evitar que sus ingresos disminuyan de manera importante y por tanto... trabajar más.

Los estudios empíricos recientes confirman, por su parte, que los trabajadores secundarios en las familias son mucho más sensibles a cambios en las tasas del impuesto a la renta que los trabajadores primarios que aseguran el ingreso familiar básico. No obstante, expertos como Thomas Piketty afirman que "el estado actual de los conocimientos disponibles respecto de las elasticidades de la oferta de trabajo sugieren que la atención tradicionalmente acordada a los efectos desincentivadores sobre los altos ingresos es totalmente excesiva y no permite un análisis global de los límites alcanzados o no por los sistemas modernos de redistribución".¹ Estudios para Francia, en donde los gobiernos de izquierda primero aumentaron las tasas marginales para los sectores de más altos ingresos del impuesto a la renta y luego los gobiernos de derecha los disminuyeron, revelan que los ingresos declarados por los contribuyentes afectados no variaron. Otros estudios para EE.UU. demuestran que las fuertes alzas aplicadas por Clinton en 1993 de las tasas superiores del impuesto a la renta no tuvieron ningún efecto significativo sobre la tendencia de progresión de los altos ingresos norteamericanos de los años prece-

1 Thomas Piketty. 1997. *L'économie des inégalités*. Paris: La Découverte.

denes. Después de años bajo los efectos de dos rebajas tributarias importantes, diversos economistas dudan que la política tributaria tenga mucho efecto sobre la inversión o el ahorro. Y constatan que en EE.UU., la tasa de ahorro personal disminuyó entre 1980 y 1987, a pesar de las rebajas tributarias sobre los retornos del ahorro, y comenzó a recuperarse cuando se introdujeron restricciones a los incentivos tributarios al ahorro, al revés de lo que debía ocurrir según la visión liberal. Las reducciones en las tasas marginales del impuesto coincidieron con un modesto incremento en la oferta de trabajo, pero la política tributaria probablemente no fue el factor dominante en el comportamiento de la oferta de trabajo durante los períodos de caída de las tasas estudiados.¹ Una de las razones de las cautelosas conclusiones sobre el papel de las rebajas tributarias es que los hombres de bajos ingresos incrementaron su oferta de trabajo en una amplia magnitud con estabilidad de las tasas marginales o incluso cuando aumentaron. Asimismo, los contribuyentes de altos ingresos respondieron a sustancialmente menores tasas de impuestos cambiando la distribución en el tiempo de sus ventas de activos y abandonando estrategias financieras. Así, la experiencia reciente en EE.UU. muestra que las tasas marginales del impuesto importan, pero no tanto como se suponía o en la dirección que se suponía por los promotores de las rebajas tributarias.

Por el contrario, el gasto público que incrementa el capital físico y humano y las transferencias que disminuyen las desigualdades de ingresos pueden tener efectos positivos sustanciales sobre el crecimiento. No de otro modo se explica que muchos países de altos ingresos per cápita tengan las grandes cargas tributarias que sustentan masivos volúmenes de gasto público. De acuerdo a Joel B. Slemrod y Jon Bakija, con datos de 1950 a 2002, el examen de la relación entre la tasa marginal del impuesto a la renta y la productividad revela que los períodos de fuerte incremento de la productividad coexistieron con las tasas marginales superiores más altas en el impuesto a la renta en la posguerra y que, en promedio, los países de más altos impuestos son los más ricos.²

En palabras de Peter Lindert: "Desde hace algunos años, ha

1 Emmanuel Saez, Joel Semrod, Seth Giertz. 2011. « The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates : A Critical Review». *Journal of Economic Literature*, Vol. 49.

2 Joel B. Slemrod, Jon Bajica. 2008. *Taxing Ourselves*. Cambridge: The MIT Press.

habido una creciente brecha entre el registro empírico y una historia que es contada una y otra vez con insistencia creciente. No solo escuchamos que existe el peligro de que redes de seguridad y programas antipobreza basados en impuestos pueden tener altos costos económicos. Nótese cuan frecuentemente se nos dice que los economistas han "demostrado" y "encontrado" que esto es cierto. Estas afirmaciones son frecuentemente un bluff (...). Antes que demostrar o encontrar este resultado, han escogido imaginarlo.¹

En efecto, cuando existen costos en eficiencia asignativa de la tributación, estos son en parte compensados por los incrementos en dicha eficiencia en la dinámica productiva de la empresa provocados por las externalidades positivas que financian. Existe suficiente evidencia para afirmar que en materia de tributos y gastos en las economías industrializadas, las con mayor expansión en las últimas décadas son las que tienen tributos menos desincentivadores y más gastos públicos que contribuyen al crecimiento, especialmente en infraestructura y recursos humanos, y no los de Estados de menor peso en la economía. Es este un tema de estructura más que de nivel. La afirmación que los impuestos per se hieren el desempeño económico no tiene base empírica que la sustente. Y el costo de ignorar la experiencia a favor de postulados de fe puede ser alto: déficit fiscal estructural, decaimiento de la infraestructura, inadecuada inversión en investigación, educación y salud. Y por tanto, en el largo plazo, menor crecimiento.

1 Peter H. Lindert, "The Welfare State Is the Wrong Target: a Reply to Bergh", *Econ Journal Watch*, 3, 2, May 2006, pp 236-250.

Estructura tributaria en el área OCDE

	1965	1975	1985	1995	2000	2008
Impuestos a los ingresos personales	26	30	30	27	25	25
Impuestos a los ingresos corporativos	9	8	8	8	10	10
Contribuciones a la Seguridad Social	18	22	22	25	24	25
<i>(empleado)</i>	<i>(6)</i>	<i>(7)</i>	<i>(7)</i>	<i>(9)</i>	<i>(9)</i>	<i>(9)</i>
<i>(empleador)</i>	<i>(10)</i>	<i>(14)</i>	<i>(13)</i>	<i>(14)</i>	<i>(14)</i>	<i>(14)</i>
Impuestos a las planillas	1	1	1	1	1	1
Impuestos a la propiedad	8	6	5	6	6	5
Impuestos generales al consumo	12	13	16	19	19	20
Impuestos específicos al consumo	24	18	16	13	12	10
Otros impuestos	2	2	2	3	3	3
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: OCDE

La OCDE, Chile y la distribución del ingreso

Mayo 2012, N°17

La desigualdad y la redistribución de ingresos y recursos están en el corazón del debate público en las sociedades modernas, y también en Chile. Esto no es de extrañar, pues “la desigualdad está en su nivel más elevado del último medio siglo” según ha afirmado el más reciente estudio en la materia *-Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising-* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entidad de 34 países miembros a la que pertenece Chile desde 2010. En efecto, el 10% de la población de más altos ingresos de los países de la OCDE recibía unas nueve veces más ingresos disponibles que el 10% más pobre al terminar la primera década del siglo 21, mientras que a mediados de los años ochenta la diferencia era de solo unas siete veces.

La desigualdad es muy variable en la zona OCDE. La relación entre deciles es muy inferior al promedio en los países nórdicos y en diversos países de Europa continental (5-6 veces), mientras sube a 10 veces en Corea, Italia, Japón y Reino Unido y a 14 veces en Israel, Turquía y Estados Unidos. **El estudio de la OCDE señala que esta relación es de nada menos que 27 veces en Chile y México, los dos países latinoamericanos miembros del organismo.** El caso más extremo consignado por la OCDE fuera de su zona es el de Brasil, con unos ingresos superiores en 50 veces para el 10% más favorecido respecto al de menos ingresos.

La tendencia al agravamiento de las desigualdades incluye a países de tradición igualitaria como Dinamarca o Suecia, en los que la diferencia entre el 10% más rico y el 10% más pobre pasó de cinco a seis veces. Y también a algunos de los países avanzados más desiguales, como Estados Unidos, en donde la brecha se ha agravado considerablemente: el 1% más rico pasó de concentrar casi el 8% de los ingresos en 1979 al 17% en 2007, mientras en el otro extremo el 20% más pobre redujo su parte del 7% al 5%. Más aun, la parte de los ingresos acumulada por el décimo del centil superior (0,1%) se ha cuadruplicado en los treinta años que preceden a 2008.

El coeficiente de Gini, otra medida estándar de la desigualdad de ingresos que varía de 0 (todos tienen el mismo ingreso) a 1 (todo el ingreso es acaparado por un solo individuo), alcanzaba hacia

mediados de los años ochenta una media de 0.29 en la zona OCDE. A fines de los años dos mil, había progresado en cerca de 10 puntos porcentuales y se estableció en 0.31, con un aumento en 17 de los 22 países para los que la OCDE dispone de datos. Solo Turquía, Grecia, Francia, Hungría y Bélgica han registrado mejorías o ausencia de retrocesos.

La principal fuerza subyacente parece ser, junto a la explosión de los muy altos ingresos del capital, el aumento de la desigualdad salarial. Los asalariados de mayor calificación se han beneficiado más de los cambios tecnológicos y de la nueva organización productiva que los de baja calificación. Las reformas que estimulan la competencia y flexibilizan los mercados de trabajo (trabajo a tiempo parcial y horarios adaptables), han promovido la productividad e insertado más personas en el empleo, especialmente mujeres y trabajadores con bajos salarios, pero al mismo tiempo aumentado la desigualdad salarial.

Antes y después de impuestos y transferencias

Frente a esta realidad, los gobiernos no se mantienen inermes: los niveles de corrección de las desigualdades de los ingresos de mercado –salarios brutos, ingresos por autoempleo, ingresos de capital y retorno sobre ahorros- mediante transferencias redistributivas siguen siendo muy elevados, especialmente allí donde los Estados de bienestar son fuertes. En la mayoría de los países de la OCDE, la extensión de la redistribución se ha incrementado (ver el cuadro 1). Las transferencias monetarias públicas, la tributación sobre los ingresos y las cotizaciones obligatorias, que configuran el ingreso disponible de las familias, han disminuido en conjunto las desigualdades en la población activa en un promedio de 25%. Este efecto es más amplio en los países nórdicos, Bélgica y Alemania y más limitado en Suiza, Estados Unidos, Reino Unido y Canadá. En Chile, Corea y México es escaso, aunque ha aumentado.

Los sistemas de impuestos y beneficios públicos han, no obstante, perdido efectividad redistributiva desde mediados de los años noventa en la mitad de los países de la OCDE. Esto se explica esencialmente por el lado de los beneficios, que han aumentado en volumen, pero cuya amplitud respecto a los ingresos de mercados han caído en muchos países al aumentar las condiciones de elegibilidad en el acceso, con el objeto de contener la proporción

de los gastos en protección social (con las excepciones notables de Alemania y Noruega). A su vez, muchos países han recortado las tasas más altas del impuesto a la renta, con el mismo efecto por el lado de los ingresos. La tasa marginal del impuesto a la renta de las personas físicas alcanzaba en los años ochenta niveles de 60-70%, en contraste con el 40% promedio actual. Las tasas de impuesto efectivo de las personas de más altos ingresos promedian entre 35 y 38%.

El balance de la OCDE constata que no es inevitable la tendencia al incremento de las desigualdades: Turquía, Grecia, España, Portugal, Francia, Hungría y Bélgica han registrado mejorías o ausencia de retrocesos entre mediados de 1980 y la etapa inmediatamente anterior a la crisis de 2008.

No se constata ninguna correlación entre crecimiento promedio de los ingresos de las familias y desigualdad: una mayor prosperidad no resulta de una mayor desigualdad y viceversa desmintiendo una vez más la tesis de que para aumentar la prosperidad haya que resignarse a una mayor desigualdad. Y la OCDE subraya la necesidad de que los gobiernos revisen sus sistemas tributarios para asegurar que los individuos más ricos contribuyan a la carga tributaria en una proporción justa. Esto puede obtenerse aumentando las tasas marginales para los ingresos más altos y también reduciendo la evasión y las deducciones.

El caso de Chile

En el caso de Chile, país por primera vez incluido en un estudio de este tipo, **la mala noticia es que, como se señaló, existe una de las mayores desigualdades dentro de la OCDE**, con 27 veces más de ingresos para el 10% privilegiado que para el 10% más pobre. Sin embargo, y esta es la buena noticia, **Chile ha estado entre los pocos países que redujeron en alguna proporción su fractura distributiva en la comparación entre mediados de los años noventa y fines de la primera década del siglo 21**. En ese lapso de tiempo, el incremento promedio de los ingresos en la OCDE (con datos para 27 países de los 34 miembros actuales) fue de 1,7% anual, el del 10% más pobre fue de solo 1,3% anual y el de los más ricos de 1,9% anual, con la consecuencia de incrementar la brecha distributiva. En Chile, en cambio, el incremento promedio de los ingresos fue también de 1,7% anual, pero el del 10% más pobre fue de 2,4% anual y el de los más ricos de 1,2% anual.

Pero esta disminución, digna de ser destacada, tiene solo una lenta influencia en el cierre de la brecha distributiva desde la perspectiva de la situación vigente. En efecto, los datos para Chile de 1996 a 2009 procesados por la OCDE reflejan una disminución del coeficiente de Gini de 0.53 en 1996 a 0,50 en 2006 y a 0,49 en 2009. Los coeficientes de Gini calculados por Mideplan son de 0.56, 0.53 y 0.53 respectivamente, en base a la misma encuesta CASEN. ¿Por qué esta diferencia? La OCDE realiza el análisis de la concentración de ingresos en base al "ingreso disponible", que es diferente al utilizado por MIDEPLAN (ahora Ministerio de Desarrollo Social), pues está corregido por el tamaño del hogar con una escala de equivalencia, lo que nunca se ha hecho en Chile. En la disminución del coeficiente de Gini calculado por la OCDE tiene un efecto el tamaño del hogar de los distintos segmentos de ingresos no considerado por el cálculo nacional. La OCDE mide el ingreso disponible como el conjunto de ingresos monetarios de los hogares (sin tomar en cuenta la imputación por arriendo de los propietarios que ocupan una vivienda o la producción doméstica, como en el caso de Mideplan), descontando los impuestos directos (a la renta y otros) y las cotizaciones sociales de los trabajadores, agregando las transferencias monetarias del Estado y ajustando por unidades de consumo en cada familia. Se considera la repartición de ingresos entre las personas que viven en el seno de hogares privados (fuera de instituciones), cada uno viéndose atribuir el ingreso del hogar en que vive. El ingreso es ajustado en función de un parámetro común entre países para reflejar las diferencias en las necesidades de los hogares según su tamaño (ingreso por 'unidad de consumo'). En este caso, se trata de la raíz cuadrada del tamaño del hogar: por ejemplo, las necesidades de un hogar compuesto por cuatro personas representan el doble de las necesidades de un hogar compuesto por una sola persona (la escala de equivalencia por persona es de 0,5). Se excluye los servicios en especie provistos a los hogares por el gobierno y entidades privadas, los impuestos al consumo y los ya mencionados flujos de ingresos imputados por propiedad de la vivienda. Se evita de esta manera cálculos con poca información, o directamente arbitrarios, como lo que Mideplan hace en Chile para algunos cálculos de distribución del ingreso: imputa gastos de gobierno (por ejemplo algunos de educación y salud) de carácter progresivo, pero no los de carácter regresivo (por ejemplo educación superior o pensiones), lo que permite barrer debajo de la

alfombra y presentar mejores datos, pero no hacer una apreciación apropiada de la situación.

En definitiva, para la OCDE se ha experimentado en Chile desde 1996 hasta 2009 una escasa disminución de la desigualdad medida por el coeficiente de Gini, es decir a una tasa promedio de 0,003 por año. La brecha con el promedio actual del coeficiente de Gini en la OCDE es de 17 puntos: en 20 años más, al ritmo mencionado, el diferencial se habrá reducido a 11 puntos, en 30 años a 8 puntos y en cuarenta años a 5 puntos. Alcanzar el promedio OCDE tomaría, a partir de 2009 y todo lo demás permaneciendo constante, nada menos que 55 años... Las políticas para disminuir las desigualdades, en materia de tributos y gastos y de mejor distribución primaria del ingreso en la empresa, tienen entonces un largo trecho de intensificación por delante para producir mejores resultados.

Cuadro 1 : Coeficientes de Gini, antes y después de impuestos y transferencias

Grupos de países	Mediados 1990		Mediados 2000		Fines 2000	
	Antes IT	Después IT	Antes IT	Después IT	Antes IT	Después IT
Países Escandinavos	0,43	0,22	0,44	0,25	0,43	0,25
Suecia	0,438	0,211	0,432	0,234	0,426	0,259
Noruega	0,404	0,243	0,447	0,276	0,410	0,250
Dinamarca	0,417	0,215	0,417	0,232	0,416	0,248
Finlandia	0,479	0,218	0,483	0,254	0,465	0,259
Países Europeos Continentales	0,48	0,30	0,49	0,30	0,48	0,30
Alemania	0,459	0,266	0,499	0,285	0,504	0,295
Francia	0,473	0,277	0,485	0,288	0,483	0,293
Italia	0,508	0,348	0,557	0,352	0,530	0,337
Bélgica	0,472	0,287	0,494	0,271	0,469	0,259
Países Bajos	0,484	0,297	0,426	0,284	0,426	0,294
Países Anglosajones	0,46	0,33	0,46	0,34	0,46	0,34
Estados Unidos	0,477	0,361	0,486	0,380	0,486	0,378
Reino Unido	0,453	0,336	0,445	0,331	0,456	0,345
Canadá	0,430	0,289	0,436	0,317	0,441	0,324
Australia	0,467	0,309	0,465	0,315	0,468	0,336
Nueva Zelanda	0,488	0,335	0,473	0,335	0,455	0,330
Países Asiáticos	0,39	0,31	0,40	0,32
Japón	0,403	0,323	0,443	0,321	0,462	0,329
Corea	0,331	0,306	0,344	0,315
Países Latinoamericanos	0,54	0,52	0,50	0,49	0,51	0,49
Chile (*)	0,541	0,527	0,511	0,503	0,526	0,494
México	0,532	0,519	0,491	0,474	0,494	0,476

(*) Para Chile corresponde al procesamiento normalizado según los criterios de la OCDE de las encuestas CASEN de 1996, 2006 y 2009.

Fuente: OCDE.

Cuadro 2: Crecimiento de los ingresos en países OCDE, 1985-2008, variación anual en porcentaje

Países	Total	Decil inferior	Decil Superior
Alemania	0,9	0,1	1,6
Suecia	1,8	0,4	2,4
Estados Unidos	1,3	0,5	1,9
México	1,4	0,8	1,7
Chile	1,7	2,4	1,2
Chile	1,7	2,4	1,2
España	3,1	3,9	2,5
OCDE (27)	1,7	1,3	1,9

Fuente: OCDE.

Cuadro 3: Chile, coeficientes de Gini según definiciones de ingreso

Categorías de ingreso	1996	2006	2009
Ingreso antes de Impuestos y Transferencias, OCDE	0,54	0,51	0,53
Ingreso autónomo, Mideplan	0,57	0,54	0,55
Ingreso después de Impuestos y Transferencias, OCDE	0,53	0,50	0,49
Ingreso monetario, Mideplan	0,56	0,53	0,53
Ingreso monetario, CEPAL	0,55	0,52	0,52

Fuentes: OCDE, CEPAL y Ministerio de Desarrollo Social Chile.

Cuadro 4: Chile, índices de capacidad de redistribución

Años	Ingreso de mercado		Ingreso Disponible	Redistribución			
	Gm	Cambio, % del período base	Gd	Gm-Gd	% de Gm (4/1)	Cambio, % del período base	Coefficiente de compensación (6/2)
	{1}	{2}	{3}	{4}	{5}	{6}	{7}
1996	0,541		0,527	0,014	3		
2006	0,511	-5,5	0,503	0,008	2	-39,5	7
2009	0,526	-2,8	0,494	0,032	6	135,1	- 49

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE.

Chile y las mediciones de pobreza

Junio 2012, N°18

En el próximo tiempo el gobierno dará a conocer el resultado de la encuesta de ingresos familiares CASEN correspondiente al año 2011. Esto dará lugar, como ha sido usual en los años recientes, a una controversia sobre el número y porcentaje de pobres en Chile. Cabe interrogarse sobre el sentido de semejante ejercicio. Incluso, el nobel Amartya Sen argumenta con ironía que “vivir en la pobreza puede ser triste, pero ‘ofender o causar dolor a la sociedad’ creando ‘problemas a quienes no son pobres’, es, al parecer, la verdadera tragedia”.

La pobreza es una noción difícil de establecer con precisión. Para el Banco Mundial, es la “deprivación pronunciada del bienestar”. Su estimación para Chile es sustancialmente inferior que la del gobierno, la que a su vez difiere de la de la CEPAL y de la OCDE, sorprendentemente en base... a la misma encuesta.

La manera tradicional de abordar las mediciones de pobreza ha sido identificar una aproximación de la situación de pobreza monetaria absoluta, con familias y personas situadas sobre o bajo una línea divisoria que se propone medir la capacidad de acceder a necesidades vitales. Estas se dimensionan a través de las condiciones mínimas de alimentación en calorías, definiéndose una canasta de alimentos que, consumidos en determinadas cantidades, cumplen en conjunto con ese requisito. Se calcula las necesidades calóricas medias, se evalúa las cantidades de alimento correspondientes y su precio. El costo de la alimentación determinado de este modo se constituye en línea de pobreza (extrema sin considerar otros consumos, o simple si se los considera) al contrastarse con los ingresos de las familias. Las políticas sociales de numerosos países en desarrollo, y también en Estados Unidos, se inspiran en este enfoque de umbral monetario absoluto.

Pero este método no está exento de problemas, y el primero de ellos es el de como se calcula los ingresos de las familias y de cada uno de sus miembros. Una medición exhaustiva es la del “ingreso disponible del hogar” que incluye los ingresos netos (descontando las cotizaciones obligatorias) del trabajo y del capital; los de remplazo (pensiones, seguro de desempleo y enfermedad); las transferencias privadas (como las pensiones alimenticias) y los otros subsidios

monetarios (subsidio familiar, pensión asistencial y otros similares), así como "ingresos en especie" que se calculan como imputaciones monetarias de, por ejemplo, arriendo ficticios de vivienda, producción doméstica y pagos en especie, incluyendo servicios gubernamentales como educación y salud. Pero luego a estos ingresos debe deducirse los pagos de impuestos directos (a la renta y los de carácter territorial). Este resultado se divide por el número de miembros de la familia (o bien, para obtener una mayor precisión, en unidades de consumo equivalente, pues los niños consumen menos que los padres) para obtener el "ingreso disponible equivalente". Finalmente, para calcular un ingreso después de impuestos, debiera sustraerse el pago del IVA sobre bienes y servicios consumidos y los impuestos especiales al consumo (tabaco, combustibles, lujo, en el caso de Chile), para obtener el "ingreso disponible neto de impuestos al consumo" que refleje la situación real de ingresos de las familias.

Estos cálculos suelen hacerse de manera incompleta, habida cuenta de la ausencia de información completa derivada de encuestas que suelen subestimar los ingresos más altos o los de las personas autoempleadas, así como por la dificultad de los ejercicios de imputación del ingreso en especie. Este método también supone arbitrar entre las llamadas escalas de equivalencia: no todos los miembros de una familia necesitan las mismas cantidades de calorías para alimentarse adecuadamente, con las situaciones polares del hombre adulto que realiza actividad física y el recién nacido que necesita menos alimentación, amén de las economías de escala en diversos otros servicios del hogar. La tradicional escala de Oxford (cada adulto adicional cuenta por 0,7 y cada niño por 0,5) es diferente de la francesa (cada adulto adicional cuenta por 0,5 y cada niño por 0,3) y la actual de la OCDE (raíz cuadrada de los miembros del hogar) con la consecuencia que con la primera en algunas mediciones las familias con niños representan el 62% de las familias pobres y con la segunda solo el 45%.

Para el resto de los bienes, es inevitable un enfoque aún más normativo y basado en simples convenciones, especialmente cuando con el tiempo la alimentación no representa sino una proporción pequeña del presupuesto familiar de las personas con menos ingresos. Si el múltiplo aplicado aumenta, también lo hace la línea de pobreza.

La frontera de pobreza tiene entonces componentes de

definición necesariamente arbitrarios y se remite a un múltiplo de los ingresos que cubren el costo del mínimo necesario para alimentarse. Este es de tres veces en el caso de Estados Unidos. En el caso de Chile, es de dos veces, diferenciándose además los hogares urbanos y rurales, pues se supone que estos últimos realizan una mayor producción doméstica que atenúa la pobreza, y realizándose una imputación por arriendo en el caso de los hogares con vivienda propia. En el caso del Banco Mundial, simplemente se toma una cifra aproximada para simplificar los cálculos internacionales comparativos de pobreza: uno o dos dólares de ingreso diario por habitante a paridad de poder adquisitivo (PPA) para definir la extrema pobreza y la pobreza respectivamente, actualizada a 1,25 dólares en las estimaciones recientes.

La pobreza relativa

A largo plazo el indicador de línea de pobreza absoluta, salvo cambios en la distribución del ingreso, tenderá a medir el incremento –o disminución- del ingreso nacional. De ahí que cada vez con mayor frecuencia se mida la pobreza en términos relativos a alguna posición media de ingresos, como es el caso de los servicios estadísticos de la Unión Europea y de la OCDE. Estas nuevas líneas de pobreza reposan en una concepción según la cual el pobre es aquel cuyo consumo cae bajo normas sociales y estándares de consumo que evolucionan en función del ingreso de la familia típica del sector medio de la sociedad. Una tasa de pobreza relativa es un indicador de desigualdad concentrado en la parte inferior de la distribución: mientras más débil es el nivel de vida de los más desfavorecidos en relación al del resto de la población, la tasa de pobreza relativa será más elevada. Un aumento homogéneo de los ingresos permitiría un retroceso de la pobreza absoluta, pero mantendría una estabilidad de la pobreza relativa. En un país en crecimiento, la pobreza relativa disminuye siempre menos rápidamente (o aumenta más rápidamente en el caso de un crecimiento desigual) que la pobreza absoluta.

La línea de pobreza relativa se fija dividiendo por un coeficiente el nivel de vida mediano de la población. Este coeficiente, para subrayar su carácter de convención, se muestra en el caso europeo en niveles de 40%, 50%, 60% y 70% del ingreso mediano y se ajusta en una escala de equivalencia para los cónyuges y adultos de más de 14 años y más (0,5 unidades de equivalencia) y los niños

miembros de cada familia (0,3 unidades de equivalencia). La OCDE utiliza el 50% de la mediana como línea de pobreza (aunque también calcula el 40 y el 60% de la misma), ajustando por la raíz cuadrada de los miembros de la familia adicionales al jefe de hogar (0,5 unidades de equivalencia para cuatro miembros).

¿Porqué no utilizar simplemente el ingreso promedio? Contrariamente a la mediana, la media está influida por el ingreso de los grupos de más altos ingresos: por ejemplo, si supusiéramos que el nivel de vida es estable en todas las capas de la población con excepción de los más ricos (en el que progresara), entonces el promedio aumentaría mientras la mediana permanecería constante. La medición de la pobreza fundada en la mediana compara la parte baja de la distribución de los ingresos en relación a la mitad de la distribución, mientras una medición fundada en el promedio compara la parte baja en relación a todo el resto de la distribución (es decir la suma de la parte media y la parte alta). Si se admite que las normas de inserción social y de consumo están marcadas más bien por la situación de las capas medias de la sociedad más que por las de más altos ingresos, especialmente si estos se encuentran muy concentrados y alejados sustancialmente de los del resto de la población, entonces es preferible la opción de una proporción de la mediana para la determinación de la línea de pobreza relativa.

Por otro lado, el ingreso monetario no da cuenta precisa del nivel de vida de un hogar, pues ignora el patrimonio, la solidaridad familiar, la producción doméstica y la red relacional. Además, la sola consideración del ingreso anual no ilustra, en ausencia de datos de panel, sobre la duración de la pobreza y su carácter estructural o transitorio, ni el solo umbral determina la intensidad de la misma ni su propia desigualdad. Una visión más amplia procura medir la exclusión social antes que la pobreza. Para Eurostat los factores determinantes de esta condición, conocidos como indicadores de Laeken, pueden clasificarse según su importancia e incluyen doce indicadores primarios de exclusión definidos como la tasa de renta baja después de transferencias (60% de la mediana) para distintas situaciones; la distribución del ingreso (coeficiente 20-20); la persistencia de ingresos bajos en el tiempo; el desfase de la renta baja mediana respecto de la media; la cohesión regional; la tasa de desempleo de larga duración; las personas que viven en hogares en que no trabaja ninguno de sus miembros; la deserción escolar; la

esperanza de vida al nacer y la brecha de empleo de los inmigrantes. A estos se agregan otros nueve indicadores secundarios.

Esta medición tiene el mérito de la exhaustividad, pero el fuerte inconveniente de la disponibilidad de los indicadores y una dispersión de la apreciación global de la evolución de la exclusión social. Por ello parece pertinente, aunque sin ignorar sus limitaciones, retener el criterio de línea de pobreza relativa de la OCDE (porcentaje de personas por debajo del 50% del ingreso mediano) como indicador sintético, más allá de la pobreza absoluta y sus arbitrariedades de medición y más acá de las mediciones de exclusión y su complejidad y amplitud de medición.

Una misma encuesta y diferentes índices de pobreza: Gobierno, CEPAL, Banco Mundial y OCDE

La discusión sobre la magnitud de la pobreza en Chile se ha transformado crecientemente en una controversia política abierta. La medición, que han realizado tradicionalmente de manera coordinada el Ministerio de Planificación de Chile y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas en base a las encuestas de Caracterización Socioeconómica (CASEN) realizadas cada dos o tres años, se ha regido por la metodología de la pobreza absoluta y la estimación del porcentaje de la población cuyos ingresos monetarios están por debajo de una línea de indigencia (costo de una canasta alimentaria tipo) y el porcentaje de la población cuyos ingresos monetarios están por debajo de una línea de pobreza (la anterior multiplicada por dos).

Reflejando el crecimiento total de los ingresos, entre 1990 y 2006 la pobreza absoluta bajó de 38,6% a 13,7% de la población y la indigencia lo hizo de 13,0% a 3,2%, lo que no ha sido materia de grandes controversias, con excepción de la no actualización de la estructura de consumo de los hogares desde 1988.

En cambio, la publicación en 2010 de los datos para 2009, y ya producido el cambio de coalición de gobierno, en base a la misma información de base (la encuesta de consumo de hogares de 1987-88 y la encuesta de ingresos CASEN de 2009), ha sido polémica. La CEPAL concluyó que la pobreza cayó respecto de 2006 en Chile, mientras para el gobierno, en cambio, subió. Como ilustración de cuán dependiente de las opciones de medición que se toman resulta ser la evaluación de los cambios en la pobreza, vale la pena

reseñar el razonamiento de la CEPAL: “Para computar la pobreza y la indigencia en cada uno de los años para los que se dispone de una medición de los ingresos (en Chile, para aquellos con una encuesta CASEN) debe actualizarse el valor de esas líneas originales de manera de reflejar la variación de los precios de los bienes y servicios. Para ello, la práctica tradicionalmente utilizada por la CEPAL consistía en actualizar los valores tanto de la línea de pobreza como la de indigencia considerando el cambio experimentado por los precios de los alimentos. Con esta práctica, la relación entre las líneas de pobreza y de indigencia permanecía constante.

No obstante, a partir de 2007, y para todos los países, la línea de indigencia se actualiza mediante la variación del componente alimentos del Índice de Precios al Consumidor (IPC), mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza mediante la variación del IPC correspondiente. Este cambio en el criterio de actualización de las líneas se realizó debido al notable incremento de los precios de alimentos (...). En efecto, en el caso de Chile mientras que en el trienio 2006-2009 el IPC de los alimentos creció en 32,4% el correspondiente al resto de los bienes sólo lo hizo en 6,4%. Hasta 2006, la estimación oficial del gobierno de Chile coincidía con la de la CEPAL.

La diferencia que se observa en 2009 obedece a que el cálculo del gobierno no adoptó el cambio introducido por la CEPAL, y continuó actualizando el valor del conjunto de la línea de pobreza (alimentos y otros bienes y servicios) por la variación del precio de los alimentos (...). Si se actualiza tanto la línea de indigencia como la línea de pobreza según la variación de los precios de los alimentos, opción metodológica empleada por MIDEPLAN, la tasa de pobreza resultante es de 15,1%, lo que representa un aumento de 1,4 puntos porcentuales. En cambio, al utilizar la variación de los precios de los alimentos para actualizar el valor de la canasta alimentaria y la variación de los precios de los no alimentos para los demás bienes y servicios, la tasa resultante es de 11,5%, 2,2 puntos porcentuales por debajo del valor de 2006.” El gobierno señaló que prefería mantener la misma metodología para no interferir la comparación con períodos anteriores.

La indigencia, que marcaba 13,0% en 1990, aumentó de 3,2% a 3,7% entre 2006 y 2009, cifra en la coinciden tanto el gobierno de Chile como la CEPAL, pues ambas metodologías utilizan los mismos

ingresos medidos por la encuesta CASEN y el mismo indicador de precios de los alimentos. Este leve deterioro ocurrió bajo el impacto del incremento del desempleo en medio de la crisis global y del alza del precio de los alimentos en el período consignado.

La medición de pobreza del Banco Mundial (tasa de incidencia en la población, mediante línea de pobreza de 1,25 y 2 dólares a paridad de poder adquisitivo) arroja una estimación sustancialmente inferior a las anteriores (5,6 veces menos).

Por su parte, la introducción en 2011 de mediciones oficiales de pobreza relativa en Chile, siempre utilizando las encuestas oficiales chilenas de ingresos CASEN para 1996, 2006 y 2009 -que estima el porcentaje de la población con ingresos inferiores al 40%, 50% y 60% de la mediana del ingreso disponible antes y después de impuestos y transferencias, según se reseñó anteriormente- es consecuencia del ingreso de Chile a la OCDE en 2010 (aunque la CEPAL incluye en su base de datos la cifra de población con ingresos inferiores al 50% de la mediana como índice de concentración de ingresos y no de pobreza).

Para 2009 la pobreza relativa con línea de pobreza en base al 40% del ingreso mediano calculada por la OCDE es muy similar a la de la pobreza absoluta medida por la CEPAL (11,2% y 11,5% respectivamente): es la única coincidencia, pues su evolución comparable desde 1996 es muy diferente (ver el cuadro). En efecto, la pobreza relativa después de impuestos y transferencias, según la metodología OCDE, ha variado poco, es decir de 20,2% a 18,4% para la línea de 50% de la mediana de ingresos disponibles (la medición usual de la OCDE). La disminución ha sido de 26,8% a 25,1% entre 1996 y 2009 en el caso de la línea de 60% de la mediana de ingresos disponibles y de 13,6% a 11,2% en el caso de la línea de 40%. Se constata así una disminución de la pobreza relativa con los tres criterios utilizados por la OCDE, pero de mucho menor magnitud que la de la pobreza absoluta, que entre 1996 y 2009 disminuyó de 23,2% a 11,5% de la población según la CEPAL o a 15,1% según el gobierno chileno. Y se aprecia cuan diferente puede ser la apreciación de este tema y de su evolución en el tiempo según las convenciones metodológicas que se utilice.

Cabe hacer notar, además, que hasta las mediciones de la OCDE para 1996 y 2006 la pobreza relativa antes de impuestos y transferencias era inferior a aquella prevaleciente después de

impuestos y transferencias, lo que refleja la debilidad del sistema redistributivo chileno y en especial el carácter regresivo de los impuestos (en Chile prevalece un alto peso relativo de los impuestos indirectos, como el IVA) y la debilidad de unos gastos públicos con poca capacidad redistributiva global y con programas focalizados de modesta magnitud presupuestaria.

Esta situación, que hacía más pobres a los pobres después de impuestos y gastos, se revirtió por primera vez en 2009, probablemente por el efecto de la reforma de las pensiones. No obstante, Chile con su 18% está aún lejos de alcanzar la tasa promedio de pobreza relativa de 11% existente en la OCDE y converge hacia ella con apreciable lentitud.

Chile, índices de pobreza relativa y absoluta

Índices de pobreza	1996	2006	2009
Tasa de pobreza OCDE (bajo 60% mediana) antes de impuestos y transferencias	22,9	21,6	23,1
Tasa de pobreza OCDE (bajo 50% mediana) antes de impuestos y transferencias	16,9	15,9	21,4
Tasa de pobreza OCDE (bajo 40% mediana) antes de impuestos y transferencias	11,2	10,7	12,0
Tasa de pobreza OCDE (bajo 60% mediana) después de impuestos y transferencias	26,8	26,0	25,1
Tasa de pobreza OCDE (bajo 50% mediana) después de impuestos y transferencias	20,2	18,9	18,4
Tasa de pobreza OCDE (bajo 40% mediana) después de impuestos y transferencias	13,6	12,1	11,2
Índice de concentración CEPAL (bajo 50% mediana)	20,3	18,5	17,4
Índice de Pobreza Mideplan	23,2	13,7	15,1
Índice de Extrema Pobreza Mideplan	5,7	3,2	3,7
Índice de Pobreza CEPAL	23,2	13,7	11,5
Tasa de extrema pobreza Banco Mundial, \$1,25 por día (PPA) (% de la población)	2,2	1,1	1,4
Tasa de pobreza Banco Mundial, \$ 2 por día (PPA) (% de la población)	6,5	3,2	2,7

Fuentes: OCDE, Ministerio de Desarrollo Social-Chile, CEPAL y Banco Mundial.

Alcances de la nueva ley de pesca

Junio 2012, N°18

El Gobierno envió en diciembre de 2011 a la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley que modifica y sustituye la Ley de Pesca establecida hace una década y que vence el año 2012. El proyecto enviado pretende “garantizar el uso sustentable de los recursos pesqueros, perfeccionar el proceso de toma de decisiones, modificar las formas de acceso a la pesca industrial y artesanal, y fortalecer la investigación en el sector”. El sector pesquero representa el 1% del PIB, exporta US\$ 1.260 millones de dólares en productos congelados, harina de pescado y conservas, provee más de 120.000 empleos directos, con 40.000 trabajadores de plantas de proceso, 4.000 tripulantes de la flota industrial y más de 80.000 pescadores artesanales, buzos y recolectores de orilla.

El punto polémico en la discusión previa ha sido mantener el privilegio de las asignaciones históricas o bien innovar con la opción de licitar todas las cuotas de pesca. Una mesa de trabajo con los actores de la actividad acordó un camino mixto que considera el estado de explotación de las diferentes pesquerías y diferencia las políticas de asignación de cuotas en función de dicha situación, lo que se expresó en el proyecto de ley. La situación de las pesquerías es precaria, presentando una sobreexplotación aquellas más importantes en cuanto a volumen y ventas, especialmente las de la merluza común y del sur, el jurel y el congrio. Esto ha motivado una significativa reducción en las cuotas de captura autorizadas para el año 2012 respecto de los años anteriores, llegando a representar una disminución de un 80% en el caso del jurel respecto al año 2010.

Falta de diagnóstico para un desarrollo sustentable

El primer problema a abordar es el de la fijación de cuotas que hagan sustentable las pesquerías a futuro. Los volúmenes de pesca han variado sustantivamente en las últimas dos décadas, desde su momento de mayor volumen en 1996, cuando alcanzó casi siete millones de toneladas de capturas, hasta las poco más de dos millones de toneladas en 2011. Las capturas industriales han disminuido desde casi seis millones de toneladas en 1996 hasta menos de un millón y medio de toneladas en 2010, mientras las

capturas por pescadores artesanales han aumentado desde poco menos de un millón de toneladas en 1996 a más de un millón y medio de toneladas en 2010. Si bien existe consenso en que es necesario fijar niveles sustentables de cuotas de captura en cada una de las principales pesquerías y en cada una de las zonas de pesca, no existe tal consenso en relación a las causas de la fuerte reducción de las pesquerías en los últimos años, y que ha llevado a fijar una cuota global de mínimo histórico para el año 2012.

Hay al menos cuatro interpretaciones para explicar la pérdida de masa pesquera. La primera la atribuye a ciclos climáticos asociados principalmente a los fenómenos del Niño y de la Niña. Una segunda la adjudica a la sobre-explotación por fijación de cuotas por encima de los volúmenes que permiten mantener la población de las especies; por la autorización de capturas de especímenes juveniles –especialmente en la zona norte– lo que afecta el ciclo reproductivo, y finalmente por los incrementos de las cuotas autorizadas mediante el expediente de “cuotas de investigación” que no corresponden a esa categoría. Una tercera interpretación responsabiliza la presencia de buques factorías en el mar adyacente fuera de las doscientas millas soberanas. Una cuarta interpretación alude a la insuficiente o defectuosa fiscalización de las capturas, que ha permitido la sobreexplotación y la disminución de las poblaciones cuando se produce el “corte de redes” producto de los tamaños insuficientes de los peces. Dilucidar este asunto requiere de estudios independientes de los actores comprometidos.

El camino escogido por el gobierno es, no obstante, el de legislar creando un marco definitivo para la industria que, en lo que respecta a la sustentabilidad, innova al crear un Panel de Expertos, pero con un carácter meramente consultivo. Se sigue radicando la decisión sobre las cuotas de captura en la autoridad político-administrativa, que puede fijar una cuota que exceda lo recomendado por el Panel de Expertos. La ley debiera consagrar la independencia de este Panel.

Cuadro 1: Evolución Capturas Pesqueras (miles de TM desembarco)

Año	Artesanal	Industrial	Total
1996	970	5.940	6.910
1997	764	5.226	5.990
1998	623	2.840	3.463
1999	1.038	4.247	5.285
2000	981	3.503	4.484
2001	1.020	2.952	3.972
2002	1.195	3.192	4.387
2003	1.232	2.096	3.328
2004	1.692	3.156	4.848
2005	1.729	2.609	4.338
2006	1.889	2.335	4.224
2007	1.477	2.247	3.724
2008	1.847	1.444	3.291
2009	1.925	1.446	3.371
2010	1.599	1.254	2.853

Fuente: Sernapesca.

¿Qué regulación para capturar la renta?

Así como no sería pertinente legislar sobre la base de un diagnóstico no claramente resuelto respecto de las pesquerías, igualmente no lo sería legislar sin abordar la mejor forma de capturar la "renta económica" que genera este recurso natural, entendiendo por tal "el pago en exceso a un factor de producción respecto a lo que se requeriría para obtener la oferta de ese factor": en este caso la sobreutilidad obtenida por la apropiación por algunos privados del recurso pesquero acotado que contiene el mar que pertenece a todos los chilenos.

El proyecto del Gobierno propone la captura de la renta por el mecanismo de las patentes y las regalías en el caso de las pesquerías saturadas y de la licitación de cuotas en el caso de las pesquerías abiertas. La contraparte, no explícita, de la fijación de regalías en las pesquerías saturadas es el establecimiento de "Cuotas Individuales Transferibles" (CIT), que establece un régimen de propiedad privada sobre las cuotas hasta ahora inexistente y solo posibilita el ingreso

de nuevos actores mediante su transacción a valores de mercado.

La apropiación pública de la renta económica se puede resolver mediante la licitación de las cuotas de captura o mediante el cobro de patentes de pesca a las asignaciones existentes, tal como se ha realizado en la legislación actual, o la aplicación de regalías por el derecho que se otorga, como la fijación de un royalty de 4,2 por ciento de sanción (precio de referencia) por cada tonelada asignada, según el proyecto enviado al Congreso.

Quienes argumentan a favor de la licitación de las cuotas sostienen que el mecanismo permite capturar la renta mediante la competencia periódica por el acceso al recurso (que se asigna a quien más paga por él al Estado), posibilitando además periódicamente la incorporación eventual de nuevos actores. El supuesto es que todos pueden competir en igualdad de condiciones. Pero la realidad es que el mercado dista mucho de ser competitivo. Si uno de los problemas del sector es que hay un número reducido de actores, eso no cambiaría con la licitación, salvo que se definiera tamaños de cuotas a licitar muy reducidos. En ese caso, lo que no se cumpliría sería el objetivo de apropiación social de la renta y de alguna forma se reproduciría el escenario actual. Si se realiza, en cambio, una licitación abierta, lo más probable es que disminuirá el número de actores participantes aumentando la concentración del sector. Esto último tendría también consecuencias sociales importantes ya que la concentración de la industria se traduce también en una concentración espacial y en explotación a los proveedores que provienen de la pesca artesanal. Las licitaciones de cuotas de captura no son la forma en que la mayor parte de los países asigna los recursos pesqueros.

La opción de establecer un régimen de «Cuotas Individuales Transferibles» supone que la apropiación pública de la renta, que se justifica por tratarse de un bien cuyo acceso se obtiene por una asignación administrativa de un recurso común, se puede realizar por medio de regalías fijadas por la ley. Este enfoque tiene la ventaja para la industria establecida de otorgarle un derecho de propiedad que hoy no tiene y la consiguiente estabilidad. Sin embargo, la base del proceso está en la asignación por la vía administrativa de las CIT privilegiando a los productores ya establecidos.

En este caso se está consagrando una propiedad permanente en base a un reclamado «derecho histórico». Si este activo se incorpora al patrimonio del productor establecido, como está previsto en la

ley para las pesquerías saturadas, debiera al menos ser entregado a cambio de una compensación equivalente a la adquisición del derecho por la vía de una licitación. Eso se puede obtener de dos formas, que el proyecto de Ley no incluye y debiera considerar. La primera es que ante la primera licitación de cuotas de una pesquería los asignatarios de CIT deberían pagar por sus cuotas el valor de corte de la licitación. Esta fórmula tiene el inconveniente de que es posible que el valor a pagar sea menor que el valor del derecho que se está asignando, debido a que las licitaciones sobrevinientes no serán por CIT sino por derechos transitorios. La segunda opción es que se fije un tributo especial a la primera transacción de cada CIT que se realice después de su asignación, estableciendo las condiciones de dicha transacción que eviten transacciones simuladas para disminuir el valor. Esto se puede obtener si el Estado mantiene el derecho a adquirir la CIT en el valor declarado, para después licitarla. La dificultad mayor de esta alternativa reside en la discusión sobre cuál es el monto o volumen de la regalía que se deba estipular y del tributo con que se regule la primera transacción de CIT.

En todo caso, tanto las licitaciones como las regalías no afectarían a la totalidad de la actividad pesquera, ya que están orientadas exclusivamente al sector industrial, que hoy representa menos del 50% de las capturas, cuestión que es presumible se mantenga mientras no se recuperen los volúmenes históricos de pesca.

El acuerdo de la mesa de trabajo del sector que fundamenta las propuestas del Ejecutivo propone incrementos en las cuotas de captura para el sector pesquero artesanal, especialmente en la pesquería del jurel, pero con incrementos significativos también en las pesquerías de la sardina, la merluza y la anchoveta. Resulta razonable sostener que con este acuerdo la participación del sector artesanal en el total de capturas seguirá siendo mayoritaria. Esto es importante para la estructura de la industria extractiva, ya que genera condiciones de mayor competitividad. Sin embargo, la regulación considera al sector pesquero exclusivamente desde el punto de vista de la extracción, sin considerar que la industria procesadora es de tanta o mayor importancia que la industria extractiva. El mayor valor y el mayor impacto social se genera en el procesamiento de las capturas pesqueras, lo que justifica una política y una definición sobre la integración vertical de la actividad pesquera. Una forma de

incrementar la competencia es promover la desintegración vertical de la industria. El incremento previsto en las cuotas asignadas al sector artesanal contribuye a ello, pero no responde a una definición explícita. El Proyecto de Ley es insuficiente al respecto y por ello es recomendable que se incorpore a la norma la obligación de que cuando se llame a licitación de cuotas sus bases sean revisadas por el Tribunal de la Libre Competencia y que, de manera similar, sean consultadas ante esa instancia las fusiones y transferencias de montos significativos de CIT.

Fiscalización y recursos para investigación

Son también de primera importancia las iniciativas propuestas respecto de la fiscalización de los desembarques, pero se debe perfeccionar la fiscalización del descarte que tiene un impacto considerable en la preservación de las especies (hay países que han avanzado en resolver este punto de manera relativamente sustentable). Junto con otorgar un rol público más explícito al Instituto de Fomento Pesquero, es necesario aportar los recursos para que se desarrollen las investigaciones necesarias para una correcta toma de decisiones en el futuro. En el Proyecto de Ley no se consideran recursos para desarrollar estas investigaciones.

Cuadro 2: Resumen del acuerdo de la Mesa de Trabajo sobre la participación del sector artesanal

Pesquerías	Cuota Total	Fraccionamiento Actual		Fraccionamiento MESA		Incremento	
	2011	Cuota Artesanal		Cuota Artesanal		Cuota Artesanal	
	Toneladas	Toneladas	Valor US\$	Toneladas	Valor US\$	Toneladas	Valor US\$
Anchoveta y sardina, XV-II Región	1.358.000	140.274	18.517.823	179.209	23.657.703	38.935	5.139.879
Jurel, XV-X Región	284.000	13.774	4.492.346	27.548	8.984.692	13.774	4.492.346
Merluza común, IV- 41° 28,6' LS	48.000	16.296	24.676.267	18.624	28.201.448	2.328	3.525.181
Merluza del sur, 41° 28,6' al 57°LS	24.000	12.000	31.869.202	14.400	38.243.042	2.400	6.373.840
Congrio dorado, 41°28,6' al 57°LS	2.900	563	1.534.544	1.406	3.832.271	843	2.297.728
Camarón Naylon, II a VIII Región	5.200	1.009	2.491.622	1.009	2.491.622	-	-
Langostino colorado, I a IV Región	1.970	700	896.904	700	896.904	-	-
Langostino amarillo, III-IV región	3.100	993	1.272.706	993	1.272.706	-	-
Anchoveta, III-IV Región	84.800	41.128	5.429.381	41.128	5.429.381	-	-
Sardina III-IV Región	2.500	1.250	155.308	1.250	155.308	-	-
Anchoveta, V-X región	69.039	37.502	4.950.707	52.235	6.895.642	14.733	1.944.935
Sardina común, V-X Región	1.100.000	735.411	91.372.169	819.458	101.814.689	84.047	10.442.520
Total	2.983.509	1.000.900	187.658.979	1.157.960	221.875.408	157.060	34.216.429

Fuente: Presentación del Ministro de Economía ante la Comisión de Pesca de la Cámara de Diputados.

