

Puntos de Referencia

Edición online
N° 390, enero 2015

Evolución positiva en la distribución del ingreso

Harald Beyer

Resumen

La Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos del INE muestra una caída significativa en la desigualdad de ingresos entre 2010 y 2013. Ello confirma avances que venían registrándose desde 2001. Esta evolución es positiva y relevante, particularmente en un contexto internacional donde muchos países han experimentado un aumento en la desigualdad.

Entre 2010 y 2013, y de acuerdo con esta encuesta, la razón entre el ingreso autónomo per cápita del decil de hogares de más altos ingresos y aquel del decil de más bajos ingresos se redujo de 22,1 a 18,9 veces y el coeficiente de Gini, de 0,468 a 0,441.

Estos son cambios importantes en un período breve que se explican por un buen desempeño del mercado laboral; particularmente, por los ingresos de la ocupación que aumentaron a una tasa mucho más rápida en los hogares de menores ingresos. Hay que considerar que los niveles de empleo de estos hogares son todavía reducidos y una política que los promueva activamente y, obviamente sea exitosa, podría reducir aún más los niveles de desigualdad.

En el mismo período, el coeficiente Gini para los ingresos que incluyen las transferencias en educación cayó de 0,458 a 0,411; es decir, en una mayor magnitud que aquél de los ingresos autónomos. Ello es consecuencia de que en el período subió en forma importante la inversión en educación y que ésta es razonablemente focalizada.

Estos avances, a pesar de ser significativos, no disipan el cuestionamiento que existe a nuestra desigualdad. Ello es consecuencia de que los niveles son altos cuando se los compara con los que existen en los demás países de la OCDE. Pero estas comparaciones requieren de una clarificación. Es habitual que ellas se hagan con el coeficiente Gini que corrige por impuestos y transferencias monetarias. Estas últimas, sin embargo, son un componente relativamente modesto de la política social chilena.

Esa realidad es consecuencia, por un lado, de un diseño que ha privilegiado las transferencias en “especies” y, por otro, de una comparativamente baja carga de impuestos a las personas que hace difícil financiar una política de transferencias monetarias más generosa. Por supuesto, podría elevarse la carga tributaria a las personas, pero que ella sea más bien baja obedece a que, a diferencia de lo que ocurre en otras latitudes, una parte muy importante de la fuerza de trabajo está excluida del pago de impuestos y a que las tasas marginales iniciales son bastante bajas. Es difícil imaginar la economía política que podría cambiar este estado de cosas.

Harald Beyer. Director del Centro de Estudios Públicos.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

Director: Harald Beyer B.

Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago de Chile. Fono 2 2328 2400 - Fax 2 2328 2440.

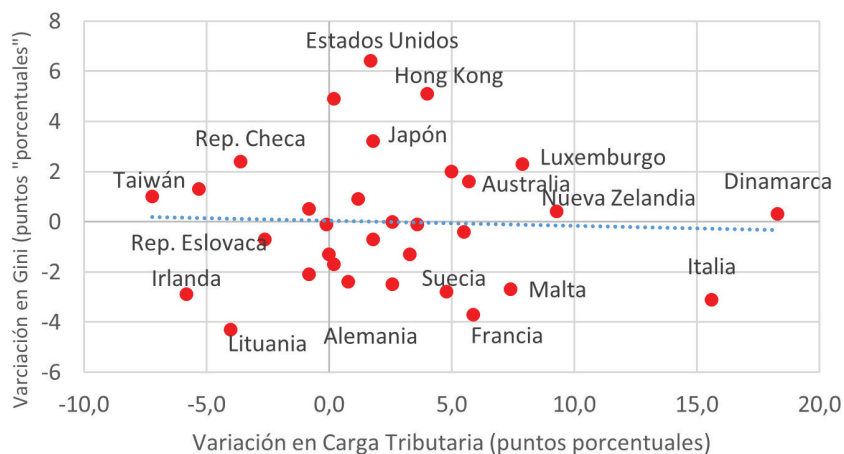
1. Antecedentes preliminares

El progreso económico no es por sí mismo una garantía de avance en la distribución del ingreso. Se requieren buenas instituciones y políticas públicas de calidad. Pero es difícil pensar que sea posible, sin ese progreso, avanzar en esa dimensión. Tampoco puede pensarse que los cambios en la desigualdad puedan lograrse en plazos breves. La siguiente figura muestra, para un conjunto de países de mayor ingreso per cápita que Chile, el cambio en la distribución del ingreso (medido en puntos de coeficiente Gini¹ después de impuestos y transferencias) desde el momento en que tenían nuestro ingreso per cápita y el momento presente (en torno a 2011). Es posible apreciar que hay países que en ese lapso registran una caída en la desigualdad (variación negativa en el coeficiente Gini) y otros un alza en desigualdad (los plazos transcurridos difieren para los distintos países). Los cambios tienden a ser más bien pequeños. La mayoría se mueve en torno a la banda de más y menos dos puntos (0,02) y son escasos los que exceden la banda de más y menos cuatro puntos.

El cambio en el coeficiente Gini del Gráfico N° 1 va acompañado de la variación que experimentó la carga tributaria en el mismo período. Se puede apreciar que no hay correlación entre ambas variables e incluso fuertes cambios en la carga tributaria no necesariamente se traducen

en variaciones en desigualdad. En este sentido, no parece razonable menospreciar los cambios que han ocurrido en los últimos años en nuestro país en la distribución del ingreso, particularmente a partir del año 2000. En la década de 1990 la distribución de ingresos monetarios se mantuvo relativamente estable e incluso el coeficiente Gini alcanzó el año 2000 un valor de 0,58, claro que ello fue poco después de la crisis asiática y de un aumento importante en el desempleo. Sin embargo, en los años siguientes se redujo y llegó a 0,52 en 2011. A la luz de los cambios observados en el Gráfico N° 1 los ocurridos en Chile son relevantes. En el mismo período, 2000 a 2011, la razón entre el ingreso per cápita promedio de los deciles 10 y 1 (D10/D1) cayó de 29,5 a 22,6 y la razón entre los ingresos per

Gráfico N° 1 VARIACIÓN EN EL COEFICIENTE GINI Y CAMBIO EN LA CARGA TRIBUTARIA



Fuente: Harald Beyer, 2014, "Sobre Impuestos, Desigualdad y Reforma Tributaria", Serie *Puntos de Referencia*, N° 368 abril, Centro de Estudios Públicos.

cápita promedio de los quintiles 5 y 1 (Q5/Q1) cayó de 13,3 a 10,9. Por supuesto, son niveles aún elevados, pero la evolución debe destacarse. La Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos que realiza el INE confirma esa tendencia positiva y parece conveniente analizarla.

¹ En estricto rigor, este coeficiente se mueve entre 0 y 1, donde el primer número expresa completa igualdad y el segundo, desigualdad absoluta (un hogar concentra todo el ingreso nacional). En el gráfico N° 1, las variaciones se han multiplicado por 100.

² Son cifras que provienen de la encuesta Casen.

2. Análisis de la desigualdad a partir de la Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (NESI)

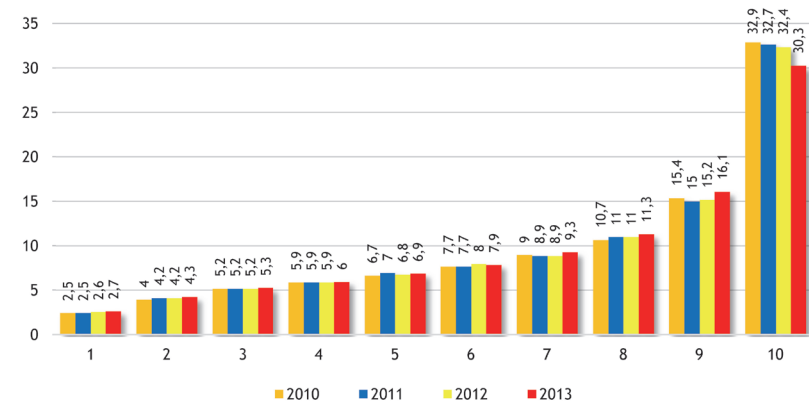
Junto con la medición de la ocupación y desocupación, en el trimestre octubre noviembre el INE recoge información sobre los ingresos de los hogares. Si bien hay que evaluar sus resultados con cautela, porque el alcance de la NESI es menor que la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) y la recolección de los ingresos no se ajusta a cuentas nacionales, sus tendencias permiten ilustrar las variaciones relevantes que está teniendo la desigualdad de ingresos en nuestro país. El Gráfico N° 2 muestra la participación en los ingresos autónomos de los distintos deciles de hogares para los años 2010, 2011, 2012 y 2013. Estos ingresos excluyen las transferencias monetarias y no monetarias realizadas en educación.

Es posible apreciar un retroceso en la participación del 10 por ciento de los hogares de más altos ingresos en el período analizado que es redistribuido hacia todos los demás deciles en distintas proporciones, indicando una mejora en la distribución de los ingresos autónomos. Esta tendencia se confirma en el Gráfico N° 3 que a los ingresos autónomos les agrega las transferencias en educación (monetarias y no monetarias). Una vez más es posible apreciar un retroceso en la participación del decil de hogares de mayores ingresos y un aumento relativo en la participación de los demás deciles. En ambos gráficos ésta es una tendencia gradual en todo el

período, aunque se hace más evidente en el año 2013. Que sea este fenómeno específico el que se esté observando no debe extrañar, toda vez que al comparar Chile con naciones que tienen una distribución más igualitaria lo que más llama la atención es la fuerte proporción del ingreso que es capturado por el 10 por ciento de mayores ingresos.

Gráfico N° 2 PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS AUTÓNOMOS POR DECIL DE HOGARES*

(Incluye ingresos de la ocupación y otras fuentes)



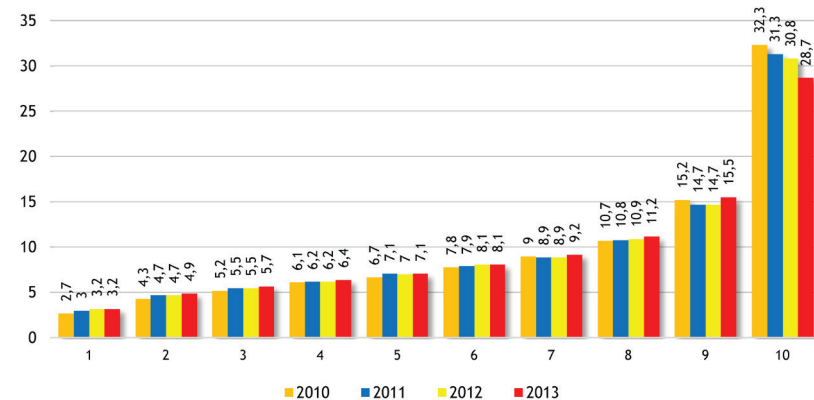
* Hay que recordar que para determinar los deciles de ingreso, los hogares se ordenan de menor a mayor ingreso per cápita y se dividen en diez grupos de igual número de hogares. La participación de cada uno de estos grupos en los ingresos totales es lo que expresa en el gráfico.

Fuente: Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos.

El Cuadro N° 1 muestra los indicadores D10/D1, Q5/Q1 y coeficiente Gini³ para las dos medidas de ingresos. Se complementa esta información con mediciones de 2001 y 2007 recogidas por el propio INE en la Encuesta Suplementaria de Ingresos (no

³ El INE no entrega una estimación del coeficiente Gini. Para calcularlo hemos tratado cada decil como si se tratase de un individuo y hemos supuesto que el ingreso de ese individuo es equivalente al ingreso per cápita del decil. Esta estimación eventualmente puede producir algunos sesgos a la baja en la estimación del coeficiente Gini, pero ellos no son muy significativos. De hecho, usando este método calculamos el coeficiente Gini para la Casen 2011 de los ingresos autónomos y obtenemos un valor de 0,546. La estimación reportada por el Ministerio de Desarrollo Social fue de 0,54.

Gráfico N° 3 PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS "TOTALES" POR DECIL DE HOGARES
(Suma a los ingresos autónomos las transferencias monetarias y no monetarias en educación)



Fuente: Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos.

Cuadro N° 1 INDICADORES DE DESIGUALDAD

(Las razones son calculadas a partir de los ingresos per cápita de cada decil o quintil)

	Ingresos autónomos			Ingresos autónomos más transferencias en educación		
	D10/D1	Q5/Q1	Gini	D10/D1	Q5/Q1	Gini
2010	22,1	11,5	0,468	19,8	10,5	0,458
2011	21,2	11,2	0,457	16,2	8,9	0,433
2012	20,1	10,8	0,451	14,8	8,5	0,424
2013	18,9	10,1	0,441	13,6	7,9	0,411
2001	39,5	18,8	0,556			
2007	21,6	11,2	0,469			

Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos. Los datos para 2001 y 2007 son una elaboración propia a partir del INE, Encuesta Suplementaria de Ingresos.

se recogía las transferencias monetarias y no monetarias por educación). Hay que recordar que éstas son complementarias a las encuestas de ocupación y desocupación. Por lo tanto, los cambios metodológicos entre la encuesta de empleo y la Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE) afectaron en el margen las mediciones de ingresos. Se incorpora los años 2001 y 2007 porque el primero refleja la crisis asiática y el alto nivel de desocupación que se registró como consecuencia de ese fenómeno

y la de 2007 es previa a la gran recesión de 2008-9, que también afectó la evolución del empleo y la desocupación. Entre estos dos años hay un cambio muy relevante en los indicadores de desigualdad, sugiriendo la importancia que tienen las fluctuaciones en el empleo en estos indicadores. Baste decir que en ese período de 6 años la ocupación subió en casi un millón de personas. Entre 2010 y 2013 se observan igualmente cambios

significativos. De nuevo es algo que no se puede desligar del cambio en los niveles de ocupación, aunque como veremos más adelante los ingresos del trabajo son los que juegan un papel primordial. Entre el trimestre móvil octubre-diciembre de 2009 y el mismo trimestre de octubre-diciembre de 2013, el número de personas ocupadas se incrementó en casi 1,1 millones y los ingresos totales de la ocupación se incrementaron en 46,8 por ciento en términos reales; esto es, 25,9% más de lo que aumentó la ocupación. Es difícil pensar que esos cambios en la desigualdad podrían haberse concretado sin este buen desempeño en el mercado laboral. La siguiente sección aborda este aspecto.

3. Los cambios en ocupación, salarios, transferencias y desigualdad de ingresos⁴

Se discuten las variaciones entre 2010 y 2013 dejando a un lado los años 2011 y 2012, de modo de

⁴ Es importante advertir que esta sección apunta a describir las tendencias más generales. Se advierte que los márgenes de error de las estimaciones ofrecidas pueden ser significativos. La información disponible a la fecha no permite calcularlos con precisión.

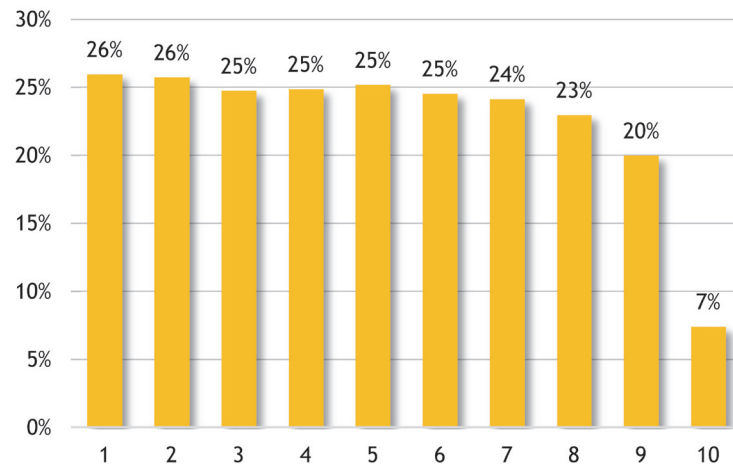
alivianar la lectura. Sobre todo, porque importa capturar las grandes tendencias. El análisis se subdivide en dos partes, para distinguir entre el impacto más propio de las interacciones de mercado en la economía y de la acción del Estado, medida en la NESI a través de las transferencias monetarias y no monetarias en educación.

3.1 Los cambios en la distribución de ingresos autónomos (excluyendo transferencias en educación)

El Cuadro N° 1 muestra una clara reducción en desigualdad de ingresos autónomos, tanto si ella se mide a través de las razones de deciles y quintiles como a través del coeficiente Gini. Es evidente que ello, por construcción, es el resultado de que los ingresos de los hogares de menos recursos crecieron más rápido que los de los hogares de la parte superior de la distribución. El Gráfico N° 4 resume esta realidad.

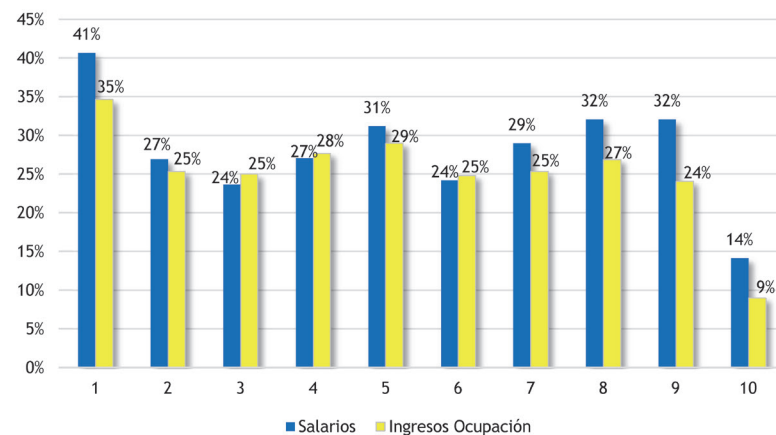
Si se intentan explicar las causas de esas variaciones en el ingreso per cápita, el grueso depende en todos los deciles de ingreso del comportamiento de los ingresos de la ocupación. El Gráfico N° 5 refleja tanto los aumentos en los ingresos salariales per cápita de los hogares de los distintos deciles como de todos los ingresos ocupacionales (añadiendo a los salarios los ingresos por cuenta propia

Gráfico N° 4 VARIACIÓN EN EL INGRESO PER CÁPITA REAL DEL HOGAR ENTRE 2010 Y 2013 POR DECILES



Fuente: Elaboración propia a partir de la NESI 2010 y 2013.

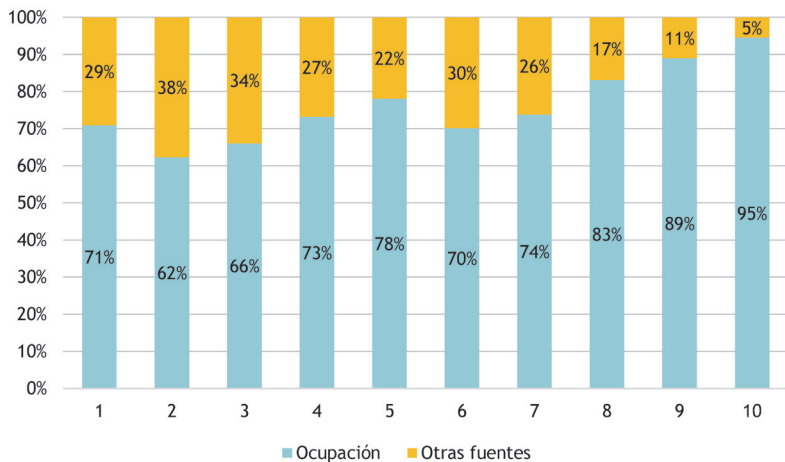
Gráfico N° 5 AUMENTOS EN SALARIOS E INGRESOS DE LA OCUPACIÓN POR PERSONA PARA CADA DECIL DE INGRESOS: 2010-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la NESI.

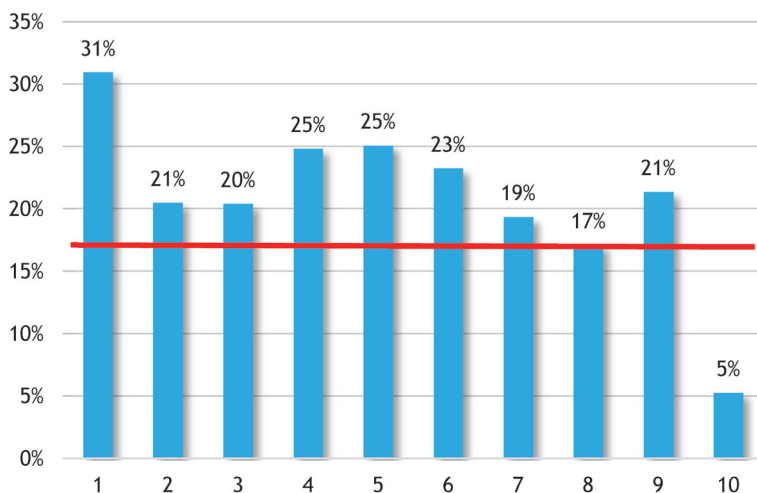
y los de los empleadores, entre otros). Es importante contrastar este gráfico con el anterior y ver las diferencias entre el aumento en el ingreso total promedio per cápita y los aumentos en los ingresos de la ocupación. Es evidente el importante rol que estos juegan en los avances de los ingresos per cápita de los hogares. Por cierto, los ingresos por salarios o de otros trabajos representan obviamente distintas proporciones de los ingresos totales de

Gráfico N° 6 ORIGEN DE LOS AUMENTOS EN EL INGRESO PER CÁPITA DE LOS HOGARES (PROPORCIONES): 2010-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la NESI.

Gráfico N° 7 VARIACIÓN EN EL INGRESO POR OCUPADO PARA CADA DECIL DE INGRESO: 2010-2013



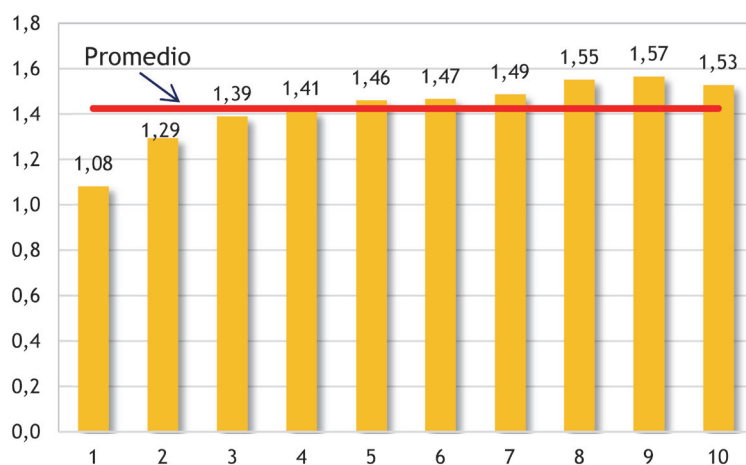
Fuente: Elaboración propia a partir de la NESI.

distintos hogares se explica por la variación absoluta en los ingresos de la ocupación per cápita. Es evidente que en los deciles más bajos tienden a tener un papel más importante las demás fuentes de ingreso, particularmente las transferencias que incluyen los subsidios monetarios del Estado y las jubilaciones y pensiones. Esto es cierto, sobre todo en el segundo y tercer decil (en los deciles 4 a 6 cobran importancia, entre las otras fuentes, los arriendos imputados). Con todo, la evolución de los ingresos de la ocupación es fundamental en todos los grupos de ingreso. Ahora bien, los ingresos de la ocupación se componen de la evolución de los empleados y de las recompensas que ellos exhiben. Los antecedentes reportados por la NESI sugieren que los cambios en los niveles de ocupación ocuparon un papel acotado en la reducción de la desigualdad. Como sugiere el Gráfico N° 7, los cambios en los ingresos promedios de cada ocu-

cada decil, de modo que el impacto en esos ingresos está “mediado” por esa realidad. Por ejemplo, los ingresos de la ocupación representan 79 por ciento de los ingresos en el decil 10 (el de más altos ingresos) y solo 57 por ciento en el decil 1. El Gráfico N° 6, complementario del anterior, permite visualizar qué proporción del aumento absoluto del ingreso autónomo per cápita de los

pado de los distintos deciles de ingresos explican el grueso de los cambios en los ingresos per cápita asociados a la ocupación. A estas alturas es importante una advertencia. Debe tenerse claro que, más allá del crecimiento en el número de hogares, los de 2010 y 2013 en cada grupo de ingreso no son necesariamente los mismos. Hay que tener claro, además, que en estricto rigor la clasificación en

Gráfico N° 8 OCUPADOS POR HOGAR



Fuente: INE, Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos.

cada grupo es de carácter endógeno y eso afecta los cambios que describimos por decil. Hechas estas reservas, es interesante constatar el importante aumento relativo de los ingresos promedios de los ocupados en los primeros deciles, particularmente comparados con el último. La línea horizontal representa el promedio observado en el período 2010-2013.

Aunque estos números hay que mirarlos con cautela, toda vez que pueden estar correlacionados con cambios en la composición de los trabajadores y también, como se advertía, con un aumento de las horas trabajadas, la reducción en la desigualdad estuvo influida por el aumento en los pagos al trabajo. Los buenos desempeños de la economía y la estrechez del mercado laboral en el período ciertamente contribuyeron a esta realidad. Con todo, las oportunidades de trabajo siguen siendo una fuente eventual de redistribución que conviene potenciar. El Gráfico N° 8 muestra las tasas de ocupación por hogar de cada uno de los deciles de ingreso. Es evidente que hay diferencias relevantes, en particular si se considera a los dos primeros deciles. Si para estos dos se recortara en tres cuartas partes la brecha que se

tiene con la tasa promedio de ocupados por hogar, el Gini de los ingresos autónomos informado para 2013 en el Cuadro N° 1 se reduciría a 0,436; es decir, caería en 0,005 puntos y la razón D10/D1 bajaría de 18,9 a 17,3.

Un ejercicio algo más ambicioso es llevar la tasa de empleo de los primeros siete deciles a 1,5 ocupados por hogar, para acercarla a la del 30 por ciento de los hogares de mayores ingresos. Si se lograra este propósito, el Gini para 2013

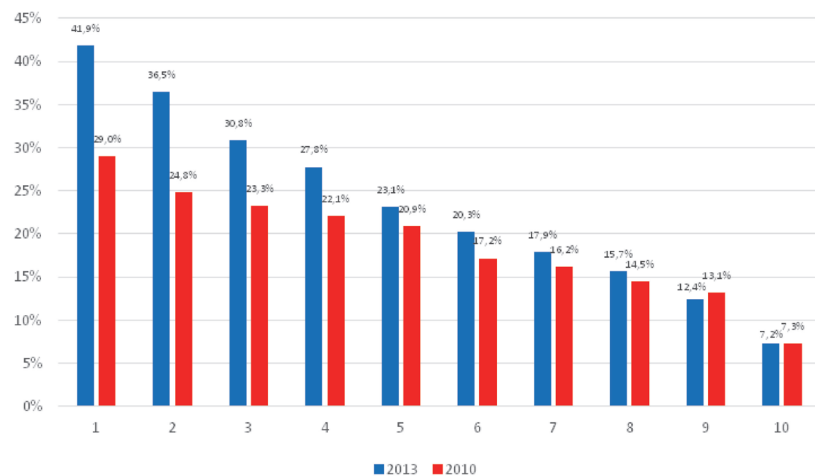
se reduciría a 0,428; esto es, se reduciría en 0,013 puntos respecto del reportado para ese año en el Cuadro N° 1. Al mismo tiempo, la razón D10/D1 caería de 18,9 a 15,5 veces. Son cambios relevantes y que se producen por un aumento de ocupación que es posible imaginar. Supondría llevar la tasa de ocupación a alrededor del 59 por ciento para los mayores de 15 años. Ésta es una proporción que se encuentra en el rango medio de las observadas en los países de la OCDE.

3.2 Los cambios en la distribución incluyendo transferencias en educación⁵

En el Cuadro N° 1 se apreciaba que entre 2010 y 2013 cae con más fuerza el coeficiente Gini que suma a los ingresos autónomos las transferencias monetarias y no monetarias en educación. Esa situación revela cómo un buen desempeño económico se puede combinar con políticas públicas bien

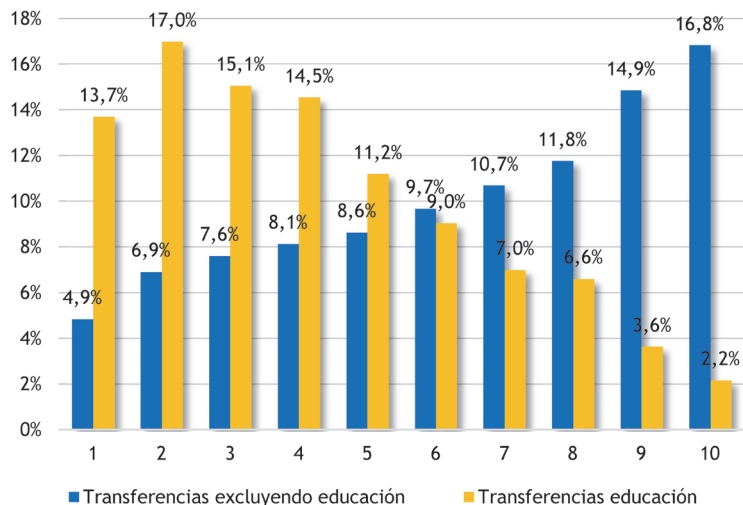
⁵ Debe tenerse en mente que los hogares que pueden representar a cada decil pueden haber cambiado levemente, toda vez que ahora el ingreso per cápita difiere en función de las transferencias en educación que recibe cada hogar.

Gráfico N° 9 PARTICIPACIÓN RELATIVA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LOS INGRESOS "TOTALES"
(Autónomos más trasferencias en educación)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del INE Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos.

Gráfico N° 10 DISTRIBUCIÓN DE TRANSFERENCIAS POR GRUPO DE INGRESO



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos.

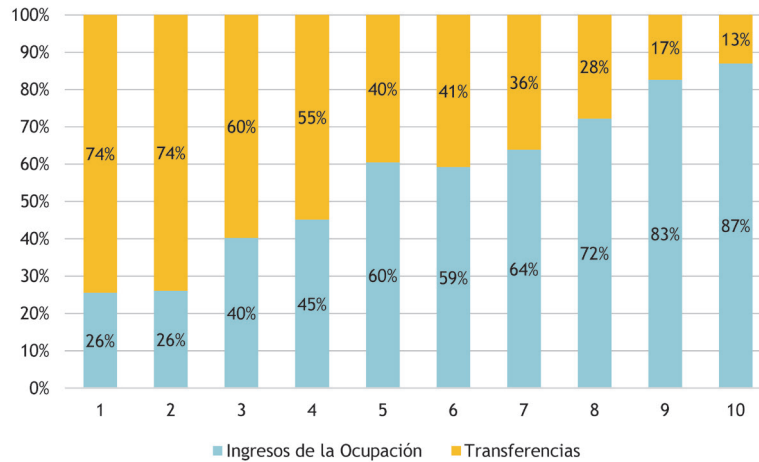
diseñadas para reducir desigualdad y promover movilidad social. El Gráfico N° 9 muestra la importancia de las transferencias (incluyendo aquellas en educación) en los ingresos "totales" de los hogares por decil. Se aprecia, además, que su importancia relativa, como proporción de los ingresos totales creció entre 2010 y 2013, especialmente en el 40 por ciento de menores ingresos y con menos fuerza en el siguiente 20 por ciento.

Ahora bien, como deja en claro el Gráfico N° 10, las transferencias no tienen todas el mismo impacto ¿redistributivo. En particular, las transferencias en educación tienen un mucho mayor impacto redistributivo que las transferencias que habitualmente se computan como parte del ingreso autónomo (principalmente jubilaciones y pensiones⁶). El aumento en el peso relativo de las transferencias en los ingresos de los hogares menos acomodados, reflejadas en el Gráfico N° 9, ocurre precisamente porque el aumento de las transferencias es principalmente en educación. A pesar de este hecho, las transferencias "tradicionales" representaron dos tercios de las transferencias computadas por el INE en 2013⁷. De hecho, si ellas se hubiesen redistribuido como las transferencias en educación el coeficiente Gini para 2013 habría alcanzado un valor de 0,394; es decir, 0,047 puntos por debajo de lo que

⁶ Por cierto, éstas son tratadas como ingreso autónomo más que como una transferencia, porque están teóricamente asociadas a una historia de contribuciones que generan obligaciones. Ahora bien, en el antiguo sistema de reparto que explica gran parte de esos ingresos ese vínculo es muy débil.

⁷ Este análisis tiene algunas imprecisiones, toda vez que los ingresos por pensiones y jubilaciones, si bien se computan como transferencias, se originan en algunas obligaciones del Estado asociadas a las contribuciones que hicieron durante su vida activa los receptores de estos beneficios.

Gráfico N° 11 ORIGEN DEL AUMENTO EN LOS INGRESOS PER CÁPITA QUE INCLUYEN TRANSFERENCIAS EN EDUCACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos.

efectivamente se dio. Estos cambios relevantes obedecen a que los ingresos de la ocupación de los hogares de menos recursos son relativamente bajos y estas transferencias suponen aumentos significativos en sus ingresos. De ahí la importancia que los programas sociales, en un país tan desigual como el nuestro, tengan algún grado razonable de focalización.

El Gráfico N° 11 permite visualizar cómo el aumento de las transferencias totales representaron una parte importante del aumento de los ingresos de los hogares menos acomodados. De éstas, las transferencias en educación son las que juegan el papel central, tal como se puede deducir de la comparación de este gráfico con el N° 6.

Es evidente, entonces, que una estrategia de crecimiento económico que genere mercados laborales más estrechos, es decir con bajos niveles de desempleo y alta participación, y que al mismo tiempo sea acompañada de una política de transferencias bien diseñada y razonablemente focalizada permite reducir las desigualdades en forma significativa. En ocasiones parece instalarse la percepción en Chile de que la desigualdad de ingresos no ha cambiado. Sin embargo, tanto la encuesta

Casen del Ministerio de Desarrollo Social como la Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos del Instituto Nacional de Estadísticas muestran una disminución relevante en desigualdad. Que los cambios sean de una magnitud inferior a la que muchos desearían no debe ser un obstáculo para reconocerlos. Las variaciones en desigualdad, como mostraba el Gráfico N° 1, no se logran fácilmente y requieren de perseverancia.

4. Un comentario sobre políticas redistributivas

A pesar de los cambios positivos en desigualdad, la impaciencia con los resultados en esta dimensión tiene mucho que ver con los niveles de desigualdad, ya que éstos son significativamente más elevados que en otras naciones. Así, mientras el coeficiente Gini reportado para Chile el año 2011 por la OCDE alcanzó a 0,503, el promedio para los países de esa organización, distintos de Chile, fue 0,308. Son diferencias abrumadoras, pero ellas requieren de una calificación antes de extraer conclusiones definitivas. La comparación habitualmente se hace a partir del índice Gini después de impuestos y transferencias monetarias. Las diferencias, entonces, no son sólo resultados producidos por el mercado, sino que también consecuencias del peso de impuestos y transferencias monetarias. El Gini de mercado, es decir previo a impuestos y transferencias, no registra diferencias tan grandes entre Chile y el resto de los países de la OCDE. En efecto, mientras en Chile el valor de dicho coeficiente alcanzaría a 0,532, el promedio simple para los países de la OCDE (excluyendo a Chile) se empinaría a 0,472,

teniendo algunos de ellos índices similares o superiores al nuestro.

La pregunta relevante, entonces, es cómo los países de la OCDE logran bajar su coeficiente Gini en 0,17 puntos y Chile en apenas 0,03 puntos. Una parte menor de esta diferencia se explica por el impacto redistributivo de los impuestos. Si bien ese impacto es mayor en los países de la OCDE, las diferencias no son tan significativas como para explicar esos 0,14 puntos. Entre el 14 y 21 por ciento se podría explicar por este hecho⁸. El elemento más importante, entonces, son las transferencias monetarias que en Chile no son muy significativas; los programas típicos para esos propósitos —el subsidio de cesantía, el subsidio al empleo, los subsidios familiares e incluso el pilar solidario de pensiones— son modestos. Pero por qué tienen un rol pequeño. Una respuesta obvia es que nuestra carga tributaria no es elevada, y de hecho, aun después de la reforma tributaria aprobada el año 2014, se ubica en torno al promedio de las cargas observadas para países que tuvieron o tienen nuestro actual ingreso per cápita⁹. No habría, entonces, cómo financiarlas. Con todo, la explicación es más compleja. Por un lado, Chile ha privilegiado transferencias en especies más que en dinero y, además, ha intentado que ellas sean razonablemente focalizadas. Si volvemos por un momento al Cuadro N° 1, podemos apreciar que al incluir las transferencias en educación el coeficiente Gini se reduce en 0,03 puntos, un cambio significativo. Si agregáramos otras transferencias en especies como vivienda, por ejemplo, cuyo gasto como porcentaje del PIB es más

alto en Chile que para el promedio de la OCDE, seguramente el Gini se reduciría aún más.

Por otro lado, y quizás aquí hay un elemento central, la proporción de la población que está liberada del pago de impuestos a la renta pareciera ser relativamente alta en Chile. De acuerdo con el Servicio de Impuestos Internos, el 77 por ciento de los contribuyentes no habría pagado impuesto a la renta el último año tributario¹⁰. No tenemos mucha claridad respecto de estas proporciones para otras naciones. Pero en Estados Unidos sólo en torno al 26 por ciento de los contribuyentes no pagaría impuestos¹¹ y el promedio de los que se eximen para Europa bordearía el 30 por ciento, con guarismos que llegarían al 15 por ciento en los países nórdicos. Una forma de ver las diferencias de la estructura tributaria es visualizar la carga tributaria que pagan las personas al nivel del salario promedio que se presenta en el Gráfico N° 12. Es posible confirmar que al salario promedio el impuesto a la renta es cero en Chile, constituyéndose en el único país de la OCDE que está en esta situación. No es raro, entonces, que la recaudación por impuesto a la renta (personas y ganancias de empresas), medida como proporción del producto, sea inferior en Chile respecto del promedio de la OCDE: poco más de tres puntos del PIB¹². Aunque Chile, a diferencia de otros países, no separa la recaudación por impuesto a las personas y a las empresas, todo sugiere que la fuente principal de esta baja recaudación es la elevada proporción de personas que no pagan impuesto a la renta.

El efecto práctico de esta exención es, desde luego, una menor recaudación, y no sólo porque las personas de ingresos medios no contribuyen con impuesto a la renta, sino que también porque la carga de los

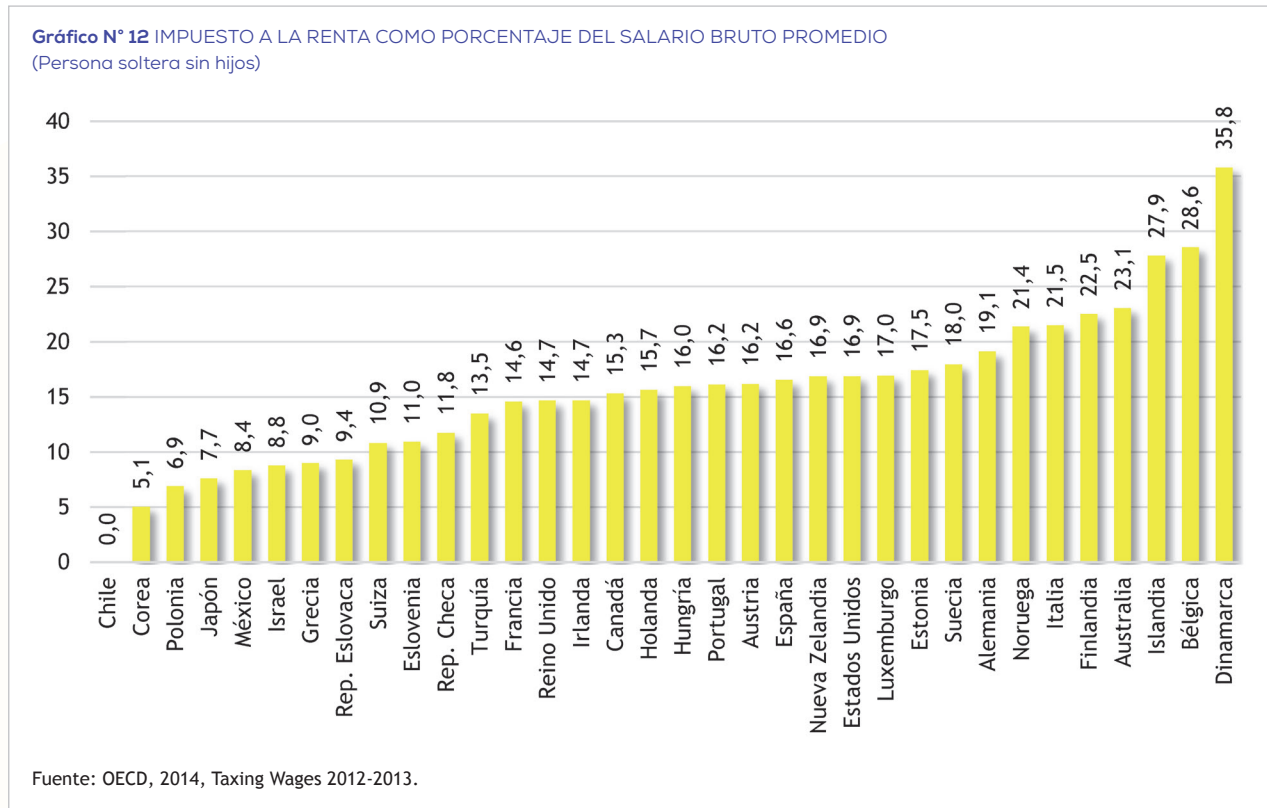
⁸ Para más detalles, véase Beyer, 2014, *Op. Cit* (Gráfico N° 1). Si la reforma tributaria promulgada en 2014 logra elevar la progresividad del sistema tributario estos números podrían acercarse.

⁹ Esto es una vez que se excluyen las contribuciones a la seguridad social, que para nuestro país la OCDE no los considera como impuestos sino como ahorro. Véase Beyer, 2014, *Op. Cit*.

¹⁰ Véase http://www.sii.cl/estadisticas/contribuyentes/impuestos_personales.htm.

¹¹ Véase <http://www.taxpolicycenter.org/taxfacts/displayafact.cfm?Docid=262>. Se accedió el 17 de diciembre de 2014.

¹² Véase OECD, 2014, *Revenue Statistics 1965-2013*.



que sí pagan es menor, toda vez que también están exentos por la primera parte de sus ingresos. Hay que considerar, además, que las tasas marginales más bajas son relativamente modestas en comparación con los países de la OCDE¹³.

Ahora bien, el hecho de que tengamos esta estructura tributaria¹⁴ posiblemente condiciona las caracte-

rísticas de nuestro gasto público y, en particular, de la política social. Los estados de bienestar que suelen presentar, entre otros aspectos, elevadas transferencias monetarias gravan a una parte significativa de sus contribuyentes y a tasas promedio que son relativamente altas (ver Gráfico N° 12). Si Chile ha decidido, quizás inadvertidamente¹⁵, definir esta estructura de impuestos a las personas, cabe preguntarse si es posible emular en materia de subsidios en dinero a otros países, sin comprometer, al mismo tiempo, una mayor proporción de sus trabajadores con el pago de impuestos y un ajuste de las tasas marginales más bajas. Si ello no es realista, la posibilidad de tener políticas de carácter universal se diluye, obligando a concentrarse en programas que pueden tener un mayor impacto

¹³ La primera tasa marginal para el promedio simple de los países de la OCDE (excluyendo Chile) es 14,3 y la segunda, 19,6. Nótese que la tasa marginal máxima es 35,8. Todas estas tasas son sólo para el gobierno central. En general, las más bajas no se modifican por los impuestos locales a la renta, aunque las más altas suben de manera importante. En efecto, una vez que se consideran éstos, la tasa marginal efectiva para el promedio de los países de la OCDE (excluyendo Chile) sería 41,6 por ciento. Estos promedios se han calculado a partir de las bases de datos de esta organización internacional. No se incluyen los impuestos transitorios.

¹⁴ Se argumenta a menudo que esto es a costa de un excesivo descanso en el IVA como fuente de recaudación (genera en torno al 46 por ciento), pero como porcentaje del PIB Chile no es distinto de otros países.

¹⁵ La presión por reducir el tramo exento y disminuir las tasas marginales más bajas cada vez que se discute una reforma tributaria hace pensar que no es tan inadvertido este hecho, aunque puede ser que sus consecuencias no sean apropiadamente previstas.

distributivo no sólo en el corto, sino que también en un plazo más largo y que, además, sean razonablemente focalizados.

5. Conclusiones

La Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (NESI) muestra un avance relevante en la reducción de la desigualdad de ingresos entre 2010 y 2013. Ello es cierto, tanto si se consideran los ingresos autónomos como aquellos que suman a éstos las transferencias en educación. En el caso de los ingresos autónomos, haciendo salvedad en los efectos que pueden haber producido los cambios metodológicos en 2010, la evidencia muestra una tendencia muy significativa y alentadora entre 2001 y el presente. Esas modificaciones, a la espera del resultado de 2013, también se verifican en la encuesta Casen desde 2000. Los cambios son importantes y no hay que minimizarlos.

Las diferencias entre 2010 y 2013, observadas en la NESI, se explican en una buena parte por los buenos desempeños de los mercados laborales, particularmente por los positivos cambios en los ingresos ocupacionales de los sectores menos acomodados. Ello sugiere la importancia para la desigualdad de un mercado laboral que funcione “apretado”. Estos efectos pueden reforzarse con políticas sociales razonablemente focalizadas, como también muestra la NESI. Las transferencias en educación crecieron

en forma importante en este período y al satisfacer un grado aceptable de focalización potenciaron la reducción en la desigualdad.

A pesar de estos avances, sigue habiendo discusiones respecto de nuestros niveles de desigualdad, en gran medida porque ellos resultan altos cuando se los compara con los que existen en los países de la OCDE, después de impuestos y transferencias monetarias. Esta vara de comparación, sin embargo, requiere algunas calificaciones; en particular, porque la política social chilena contempla muy pocas transferencias monetarias y ha preferido concentrarse en transferencias en especies. En parte, lo anterior es consecuencia de que se ha preferido este diseño, pero también obedece a que la carga tributaria que aportan las personas es relativamente baja. Ahora bien, ello parece también ser resultado de un diseño que, a diferencia de lo que ocurre en las naciones con las que nos comparamos, ha eximido a una parte importante de la fuerza de trabajo del pago de impuestos y que, además, ha optado por tasas marginales bajas para otra parte importante de la población. En estas circunstancias, es difícil asegurar una recaudación que permita financiar una política ambiciosa de transferencias monetarias. Por supuesto, esto podría cambiar en el futuro, pero hay que reconocer que la economía política de reducir la población exenta del pago de impuesto a la renta y de aumentar las tasas marginales más bajas es compleja. **PdR**