

ESCUELA DE
NEGOCIOS
Y ECONOMÍA



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE
VALPARAÍSO

Jornada de Reflexión “La PUCV piensa Chile”

Economía:

Sistema Tributario y Distribución del Ingreso. Algunas propuestas redistributivas.

Valparaíso, Diciembre 2019.

Presentación

En el marco de las movilizaciones sociales que se han dado en nuestro país desde fines de octubre de 2019, las autoridades superiores de la Universidad convocaron a la comunidad universitaria a realizar jornadas de reflexión, en las que, desde nuestras disciplinas, reflexionáramos sobre algunas dimensiones del problema social que estas manifestaciones están planteando y se generaran propuestas para enfrentarlos.

En las Escuela de Negocios y Economía, tras jornadas de reflexión general, se organizaron 2 subcomisiones, una en el área de Negocios y otra en el área de Economía.

El presente documento resume el trabajo realizado por la subcomisión de Economía, en el que participaron estudiantes, administrativos y académicos de la Escuela.

La temática abordada es el sistema tributario y su contribución a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso a través de un sistema tributario que sea progresivo. Para lograr el objetivo, en primer lugar, se describe la evolución y situación actual de la distribución del ingreso en Chile y se compara con la de Latinoamérica y países OCDE. En segundo lugar, se compara la distribución del ingreso antes y después de impuestos en Chile y países OCDE. Finalmente, teniendo presente el sistema tributario chileno, se plantean 3 propuestas que contribuyan a transformar el sistema tributario en uno progresivo. Las propuestas se bosquejan, sin entrar a un diseño en detalle, también la evaluación es en general, presentando planteamiento que justifican su implementación y realizando llamados de atención a problemas que estas propuestas podrían generar.

A través de este informe, esperamos contribuir a la discusión de la construcción de un Chile más justo.

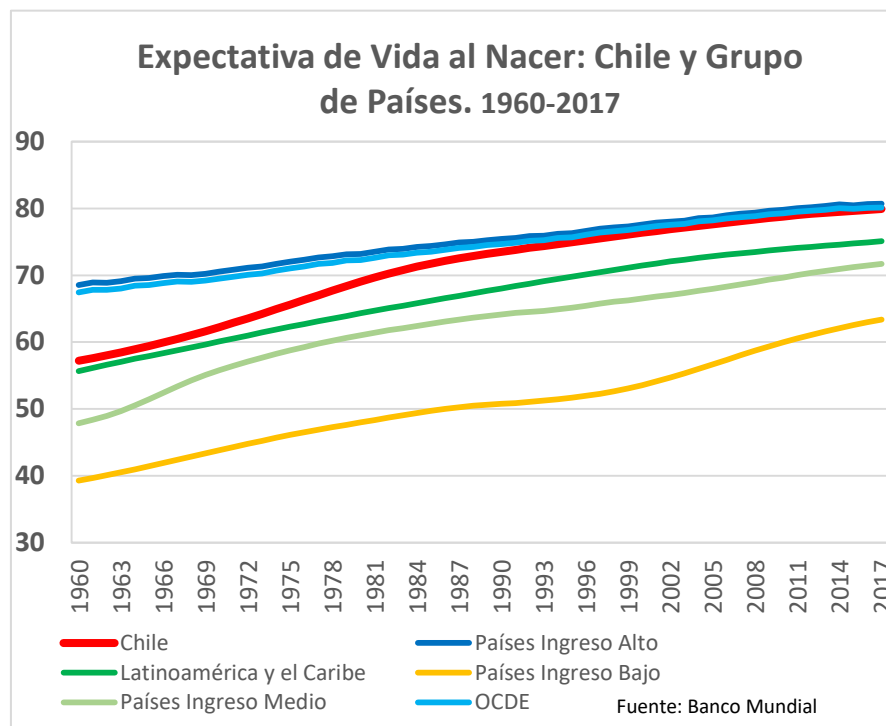
1. Introducción

En el contexto de la movilización social que está viviendo el país, la desigualdad ha sido uno de los temas centrales de la exigencia por una vida digna. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su libro *“Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile”*, el concepto de **desigualdades sociales** se define como las diferencias en dimensiones de la vida social que implican ventajas para unos y desventajas para otros, que se representan como condiciones estructurantes de la vida, y que se perciben como injustas en sus orígenes o moralmente ofensivas en sus consecuencias, o ambas.

Aunque al revisar la evolución histórica del país es posible observar avances en el acceso de la población a la educación, servicios sociales y bienes y servicios en general, indicadores de pobreza muestran una significativa disminución, en los últimos 30 años. Sin embargo, las desigualdades son persistentes en la calidad de los bienes o servicios que los distintos grupos de la población tiene acceso, de acuerdo a su nivel de ingreso; en el mercado laboral donde grupos son discriminados por razones de sexo, origen socioeconómico, entre otros factores; y, en términos más generales, esos factores también explican la desigualdad en el trato que las personas reciben en la sociedad. Adicionalmente, también son significativas las diferencias étnicas y territoriales.

Una forma de sintetizar el efecto que todas esas desigualdades tienen en el bienestar de las personas es en el indicador esperanza de vida. En las últimas décadas, Chile pasó a ser un país donde la esperanza de vida era similar a la de países latinoamericanos, para pasar a ser similar a la de países de altos ingresos.

Sin embargo, la expectativa de vida de las personas se ve afectada por el nivel de ingreso que esta persona tiene, pues su ingreso es uno de los determinantes de su acceso a educación y servicios de salud. En el estudio Pensions Outlook 2018 de la OECD, se puede observar la diferencia en las expectativas de vida, por quintil de la primera pensión recibida, para mujeres a los 60 años y a los hombres a los 65 años,



en Chile¹. El informe muestra que mientras que una mujer del quintil 5 viviría más de 3 años que una mujer del quintil 1, mientras que en el caso de los hombres la diferencia es de más de 4 años.

Chile. Expectativa de Vida a los 60 años (mujer) y 65 años (hombres) por quintil de la primera pensión recibida

Género	1	2	3	4	5
Mujer	25,6	26,7	27,3	27,9	28,9
Hombre	15,9	17,9	18,3	19,0	20,2

Fuente: OECD Pensions Outlook 2018, OECD.

Por lo anterior, en este estudio nos centraremos en la desigualdad en la distribución de ingreso, aunque no es la única dimensión de las desigualdades que se viven en Chile, juega un rol importante para que las personas puedan acceder servicios de mejor calidad y así desarrollar sus capacidades.

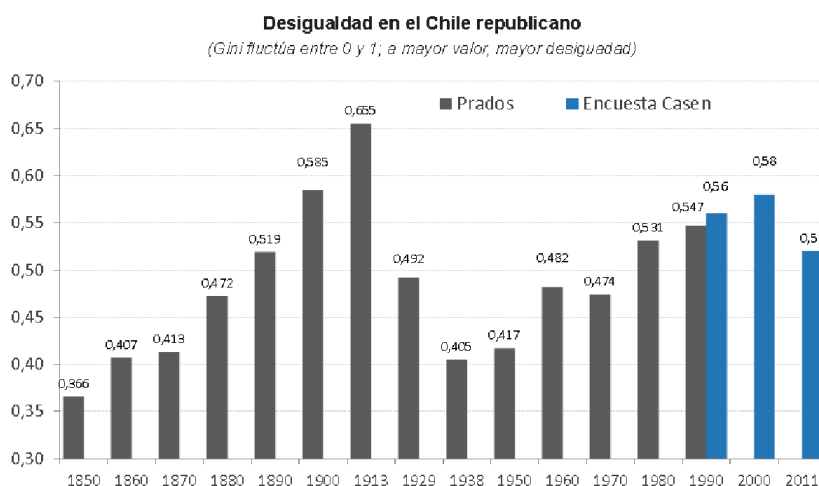
Desigualdad en Distribución del Ingreso: Chile y otros países

Chile, en general es caracterizado como un país de alta desigualdad en la distribución en el ingreso. Para medir la desigualdad existen distintos indicadores, a continuación, se presentan algunos indicadores, comparando la situación de Chile con la de 2 grupos de referencia los países de la OCDE y Latinoamérica.

¹ Hay que tener presente que no corresponde a la expectativa de vida de las personas que al nacer o durante su vida según nivel de ingreso. La información del informe de la OCDE corresponde a la desigualdad al momento de pensionarse.

a) Coeficiente de Gini

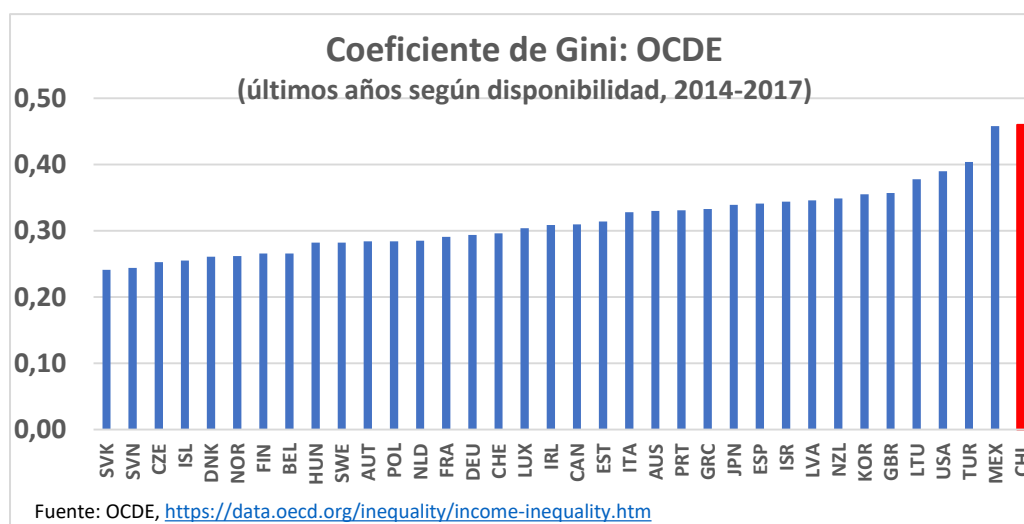
Este indicador, cuyo valor se ubica entre 0 y 1 (o 0 y 100), mide el grado de desigualdad considerando todos los grupos de ingreso, tanto bajos, medios como altos. Menor valor para el indicador implica un menor grado de desigualdad.



Fuente: Prados de la Escosura, L. (2005), "Growth, inequality, and poverty in Latin America: Historical evidence, controlled conjectures", Universidad Carlos III Working Papers 04-41; y Encuesta CASEN, Ministerio de Desarrollo Social.

Chile muestra en su historia una alta desigualdad de ingresos de manera persistente, fluctuando el coeficiente de Gini entre 0,40 y 0,66. Las últimas décadas del siglo pasado, el coeficiente fue persistentemente aumentando, ubicándose entre 0,50 y 0,60. Desde el año 2000, esta medida de desigualdad ha disminuido, llegando en 2017 a un valor de 0,46

Chile se encuentra dentro de los países más desiguales según el coeficiente Gini, dentro del grupo de los países de la OCDE ocupa el primer lugar en desigualdad del ingreso. En 2017, Chile presenta un

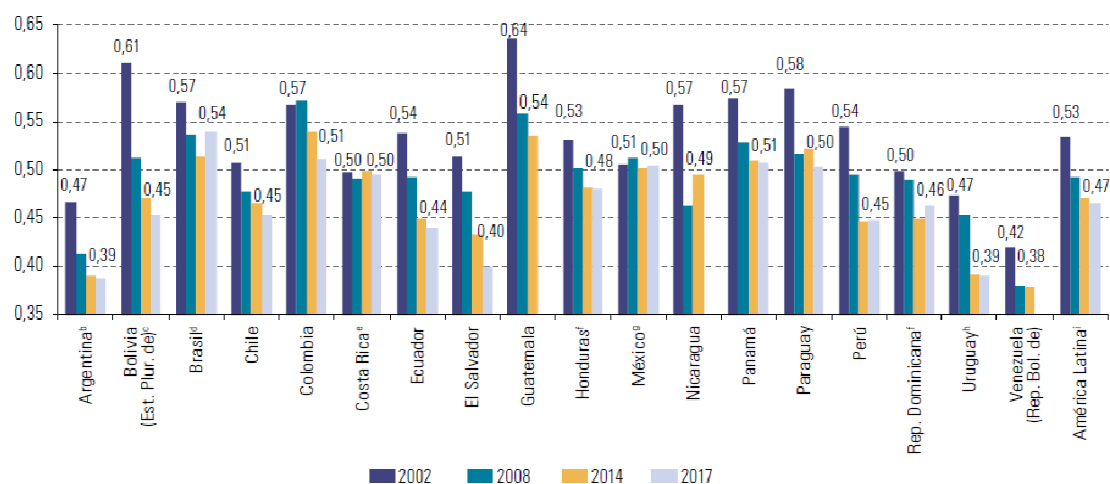


Gini de 0,46, similar al de México, el otro país latinoamericano miembro de la OCDE. Los países con los más bajos niveles de desigualdad, en este grupo,

tienen un coeficiente de Gini en torno a 0,25. Entre estos países se encuentran Eslovaquia, Eslovenia, República Checa, Islandia, Dinamarca, Noruega, Finlandia y Bélgica. Los países OCDE no latinoamericanos con Gini más alto, entre 0,35 y 0,40, son Turquía, Estados Unidos, Lituania, Gran Bretaña, Corea del Sur y Nueva Zelanda.

Al mirar la situación de Latinoamérica, esta región posee el mayor grado de desigualdad en la distribución del ingreso del mundo, con un coeficiente de Gini en torno a 0,47, en 2017, eso sí, este grado de desigualdad es menor al año 2000, cuando el coeficiente estaba en torno a 0,54.

Coeficiente de Gini: Latinoamérica



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Las cifras por países representadas en el gráfico pueden verse en el cuadro I.A1.1 en el anexo del capítulo I.

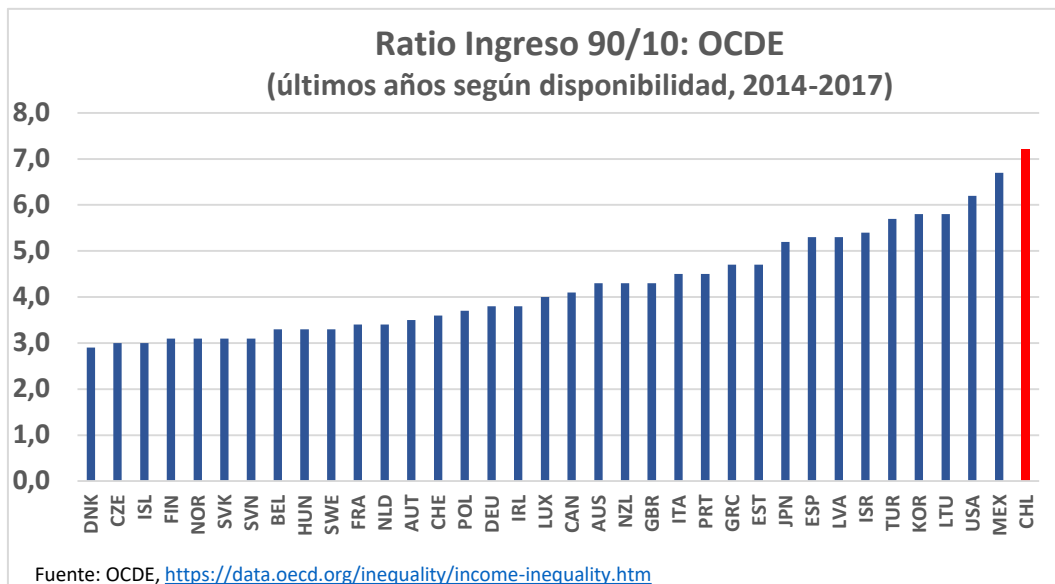
- ^a El índice de Gini se calculó considerando los ingresos iguales a 0.
- ^b Total urbano.
- ^c Cifras de 2017 corresponden a 2015.
- ^d Cifras de 2017 no comparables con las de años anteriores.
- ^e Cifras a partir de 2010 no comparables con las de años anteriores.
- ^f Cifras de 2017 corresponden a 2016.
- ^g Cifras de 2016 estimadas sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH".
- ^h Las cifras de 2002 corresponden al área urbana.
- ⁱ Promedio construido sobre la base de información del año más cercano disponible para cada uno de los 18 países.

En base a los datos de la CEPAL, Chile ha seguido esa tendencia de disminución del grado de desigualdad, aunque menos rápida que lo que experimentó a inicios de la década pasada. En 2017, el coeficiente de Gini de Chile (0,46) se ubica en el promedio de los países latinoamericanos. En el año 1990, Chile se encontraba dentro de los cuatro países más desiguales de Latinoamérica, Junto con Brasil, Honduras y Panamá. Para ese año Chile tenía un coeficiente de Gini de 0,57. Así mismo, Brasil poseía un 0,60, Honduras un 0,57 y Panamá un 0,58.

En 2017, los países con mayor desigualdad, según el coeficiente de Gini en la región, son Brasil (0,54), Guatemala (0,54, último dato 2014), Colombia (0,51) y Panamá (0,51). Por otro lado, los con menor desigualdad en la distribución del ingreso, se encuentran Uruguay, El Salvador y Argentina con coeficiente de Gini entre 0,39 y 0,40.

b) Ratio de Ingresos

Al analizar otros indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso como los ratios de ingreso 90/10 y el índice de Palma, se llega a la misma

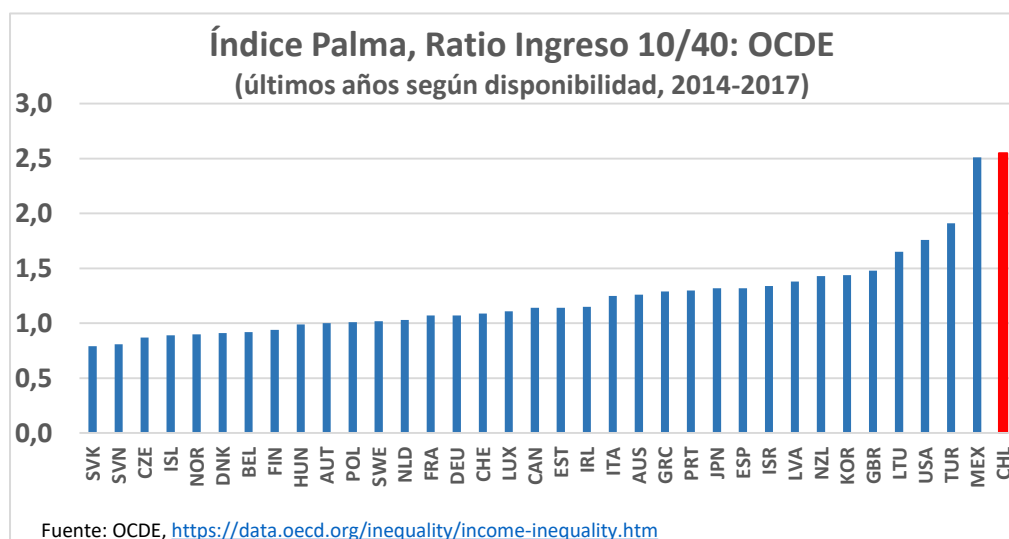


conclusión, dentro de los 36 países de la OCDE, Chile el país con más alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso, similar a la del otro país latinoamericano del grupo, México.

En el caso del ratio 90/10, el valor del ratio para Chile es 7,2, es decir, el 10% de la población, los con más altos ingresos, obtuvo un ingreso promedio que es 7 veces el ingreso promedio del 40% de la población, que corresponde a los que tienen más bajos ingresos.

El grupo de países OCDE con menor grado de desigualdad, medido con el índice 90/10, presentan un ratio en torno a 3,0. Este grupo de 8 países, es el mismo grupo de más bajo coeficiente de Gini. Los países OCDE no latinoamericanos con mayor ratio 90/10 son Estados Unidos, Lituania, Corea del Sur, Turquía, Israel, Letonia, España y Japón. El valor del ratio fluctúa entre 5,0 y 6,2.

En el caso del índice de Palma, que compara el 10% de más altos ingresos respecto al 40% de más bajos ingresos, el valor del índice para Chile es 2,6, es decir el primer grupo tiene un ingreso promedio que equivale a 2,6 veces el ingreso promedio del segundo grupo. Nuevamente, México presenta un valor similar al de Chile.

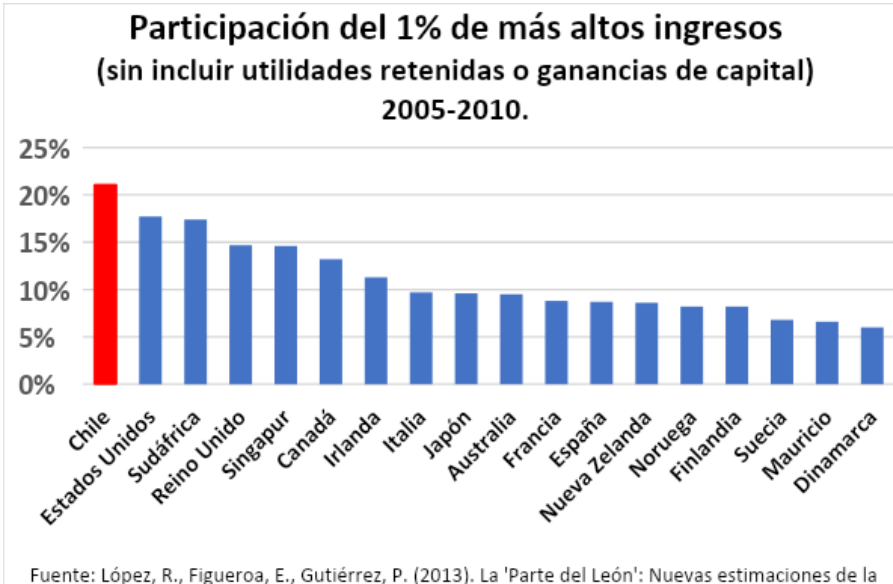


Los países OCDE con menor valor del índice de Palma fluctúan entre 0,8 y 0,9 y corresponden a los mismos 8 países que presentan menor desigualdad medido con el

coeficiente de Gini o el ratio 90/10. Entre los países OCDE no latinoamericanos con mayor valor en el índice de Palma están Turquía, Estados Unidos y Lituania con un valor que fluctúa entre 1,5 a 2 veces.

c) Concentración en el 1% más altos ingresos.

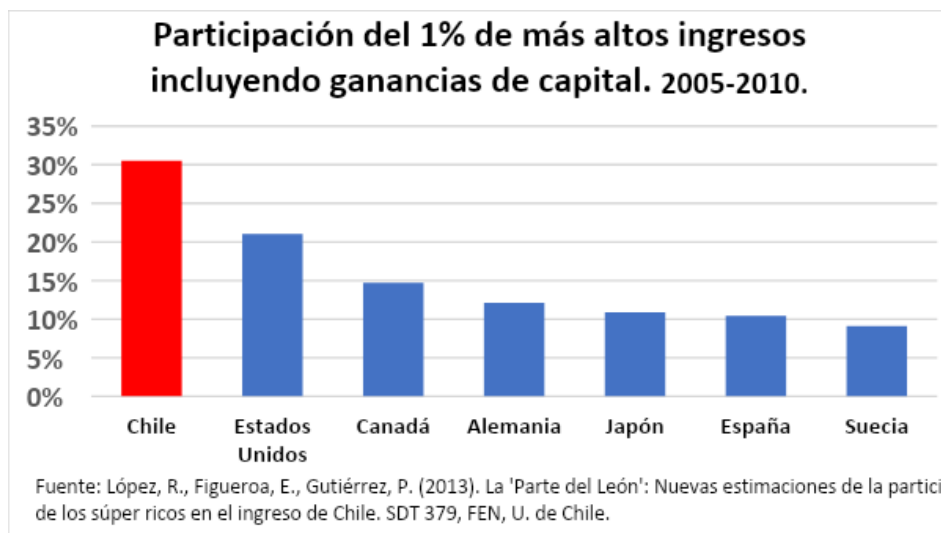
En los últimos años, se ha centrado la atención en la concentración del ingreso en el 1% de más altos ingresos. Estudios para economías desarrolladas realizados por Atkinson, Piketty y Saez, a través de datos del sistema tributario han medido la concentración del total del ingreso entre el 1% de más altos ingresos de los contribuyentes. En Chile en 2013, López, Figueroa y Gutiérrez realizaron un estudio para la realidad chilena.



Al calcular la concentración de los ingresos, sin considerar las utilidades retenidas y ganancias de capital, se observa que, en Chile, el 1% de más altos ingresos obtiene el 21,1% del ingreso. Al comparar con otros países, para los cuales hay estudios realizados, este porcentaje resulta ser el más alto. Chile es seguido, en alto grado de concentración en el

1%, por Estados Unidos y Sudáfrica con un porcentaje entre 17% y 18%. En el otro extremo, en Dinamarca se observa que el porcentaje es de 6%.

Al corregir por las ganancias de capital, el grado de concentración aumenta. En el caso de Chile, el porcentaje del ingreso que concentra el 1% de más altos ingresos sube a 30,5%. En países desarrollados de alta desigualdad, como Estados



de los súper ricos en el ingreso de Chile. SDT 379, FEN, U. de Chile. En países de baja desigualdad, como Suecia, alcanza menos de 10%.

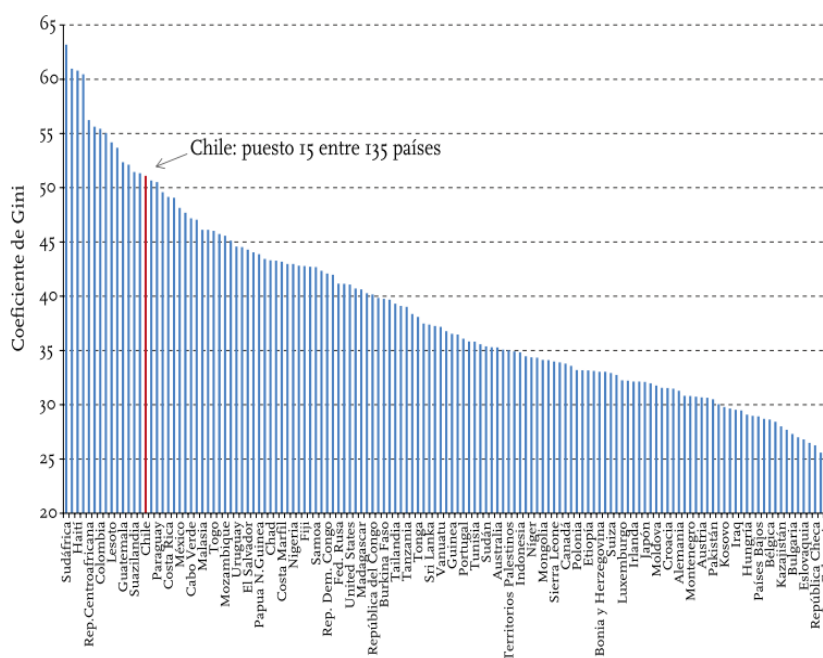
2. Impuestos, transferencias y desigualdad

Las medidas de desigualdad, como el índice de Gini o los ratios de los ingresos de distintos grupos de la población, suelen mostrarse de dos formas distintas: la situación de desigualdad generada por el mercado, y la desigualdad después de impuestos y transferencias monetarias. La razón es que en un gran número de países, los impuestos y las transferencias de recursos desde el Estado producen importantes mejoras en la distribución de los recursos en la sociedad.

Para hacer este cálculo, se toman los ingresos recibidos por las personas, se les resta el total de impuestos que estas pagan, incluyendo tanto los impuestos directos (impuesto a la renta) como los indirectos (IVA e impuestos a bienes específicos). Luego, se suman las transferencias monetarias, es decir, los subsidios que son entregados directamente, en dinero, a las personas (como por ejemplo la pensión básica solidaria y las asignaciones familiares). No se consideran las transferencias indirectas a través de servicios, como salud y educación.

La distribución de ingresos producida por el mercado en Chile es una de las peores del mundo, como se puede ver en la Figura 1:

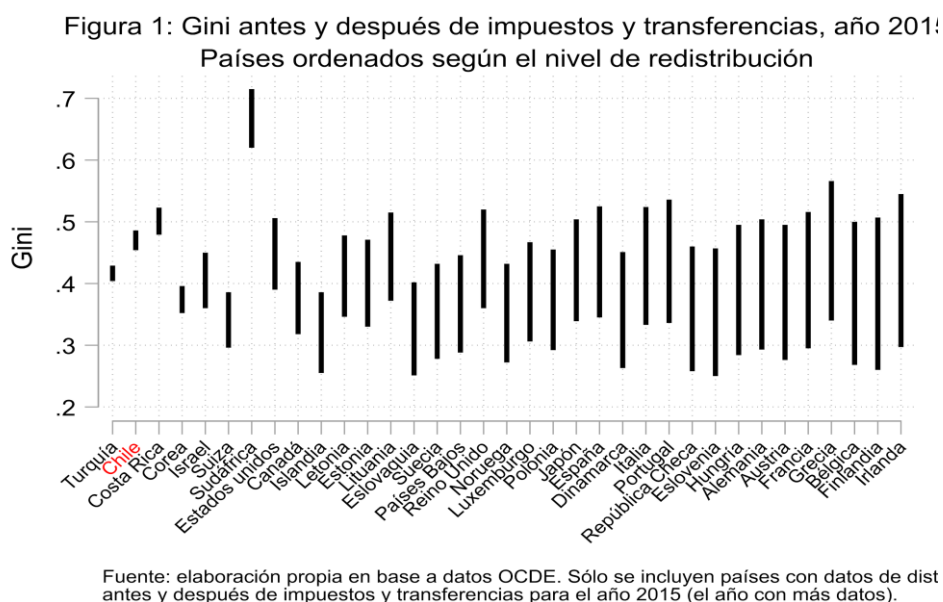
Figura 1: Coeficiente de Gini antes de impuestos y transferencias.



Fuente: Repetto (2016), a partir de datos del Banco Mundial.

La situación es todavía más dramática si miramos cómo cambia la desigualdad de ingresos gracias a los impuestos y las transferencias monetarias. Como se aprecia en la Figura 2, prácticamente no hay cambio: de los países con datos disponibles, Chile sólo redistribuye mejor que Turquía.

Figura 2: Gini antes y después de impuestos y transferencias (para los países disponibles, año 2015).



¿Por qué ocurre esto? Analicemos primero los impuestos y luego las transferencias. Por el lado de los impuestos, hay dos puntos clave: los pobres pagan impuestos relativamente altos, y los ricos relativamente bajos. En términos simples, esto se explica porque los grupos de bajos ingresos consumen todos sus ingresos, lo que significa que gran parte de sus ingresos se destinan a pagar IVA. Por otra parte, los grupos de altos ingresos, que en principio debieran pagar impuestos a la renta relativamente altos (por el principio de equidad vertical), en la práctica no pagan altos impuestos a la renta, ya que existen diversas formas de eludir y evadir los impuestos a los ingresos, especialmente a las rentas del capital.² El sistema de impuestos es regresivo: luego de impuestos, la distribución es peor que la que se genera en el mercado.

El rol preponderante del IVA en la recaudación global (cercano al 50% de lo recaudado) ha sido defendido principalmente a partir del trabajo de Engel et al. (1999), que muestra que debido a que *“una fracción significativa de los hogares del decil “más rico” no son tan ricos después de todo, por lo que el potencial de ingresos de un impuesto progresivo es bajo”*. Al mismo tiempo, demuestran que lo importante es subir la tasa promedio de recaudación, lo que es más simple de hacer a través del IVA, y posteriormente redistribuir con el gasto fiscal (ver Goñi et al., 2011). Esto es consistente con el hecho de que en los países de la OECD, en que la política tributaria y de transferencias tiene un fuerte impacto redistributivo, cerca de tres cuartas partes del efecto redistributivo se debe a las transferencias, y sólo un cuarto a los impuestos (OECD, 2012).

Por el lado de las transferencias, la situación es bastante mejor: el gasto social vía transferencias directas tiene un efecto redistributivo, pero en la práctica sólo alcanza a anular el efecto regresivo de los impuestos. Es importante mencionar un problema metodológico. Una de las debilidades del índice de Gini, por la forma en que se calcula, es que no es sensible a cambios en las colas de la distribución. En Chile, los impuestos y transferencias son bastante eficientes en términos de incrementar los ingresos del primer decil de la población (el 10% de menores ingresos), pero esto no

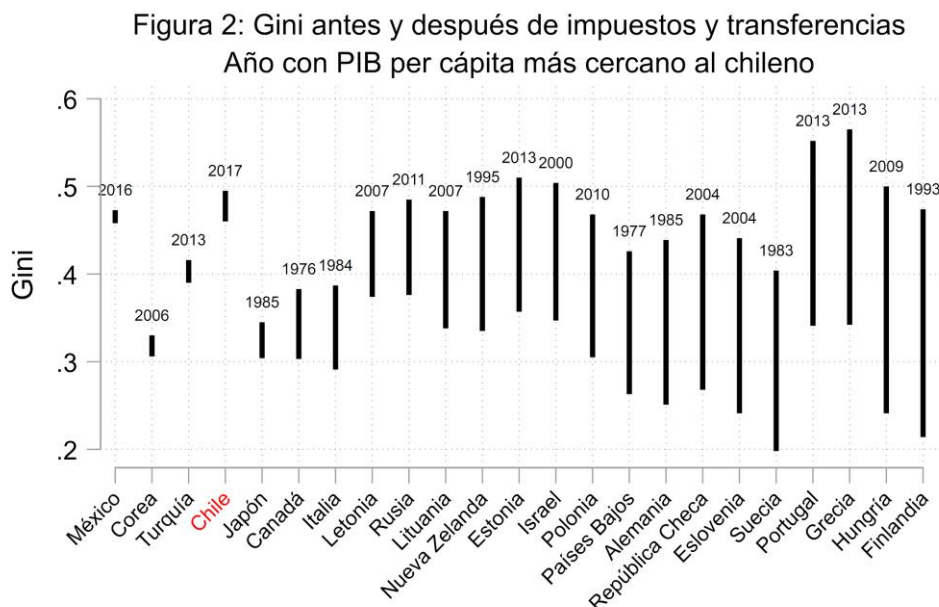
² Con datos de 2003 y 2005, Gómez et al. (2012) muestran que la evasión del IVA en Chile es muy baja (alrededor del 10%), sin embargo, se estima que la evasión del impuesto a la renta es del 47%.

se refleja en el índice de Gini. El ratio entre los ingresos entre el décimo y el primer decil pasaba de 44,7 a 24,4 luego de impuestos y transferencias el año 2009 (ver Repetto, 2016).

Pero el problema, tal como muestran los distintos análisis del estallido social de las últimas semanas, no es del 10% de menores ingresos, sino de la enorme mayoría de la población que se encuentra entre ese grupo, y el grupo de altos ingresos. Este grupo mayoritario de la población recibe bajos ingresos por su trabajo, y recibe pocos beneficios directos desde el Estado³, en contraste con otros países, particularmente los Estados de bienestar europeos, donde el sector público provee cobertura universal de derechos sociales a sus habitantes. Esto se asocia directamente con el principio de Estado subsidiario, y la decisión política de que el Estado sea lo más pequeño posible, que ha estado detrás de la política económica de las últimas décadas. Esta postura se ha traducido en una enorme reducción de la pobreza, pero al mismo tiempo en la necesidad de focalizar los pocos recursos que el Estado tiene disponibles en una fracción pequeña de la población, dejando en una situación de alta vulnerabilidad a los grupos medios, que ante cualquier shock de ingresos pueden caer a la pobreza.

Podría argumentarse que no es correcto comparar a Chile con países desarrollados. Para considerar este aspecto, es posible investigar qué ocurría con la desigualdad antes y después de impuestos en otros países, cuando tenían ingresos per cápita similares al de Chile en la actualidad. La Figura 3 muestra este ejercicio, para los países en que fue posible encontrar datos de desigualdad antes y después de impuestos en algún año donde su ingreso per cápita hubiera sido similar al chileno (USD 25.000, PPP).

Figura 3: Gini antes y después de impuestos y transferencias, al momento de PIB similar al chileno.



Fuente: elaboración propia en base a datos OCDE. Sólo se incluyen países con datos de dist antes y después de impuestos y transferencias. Se muestra el Gini del año con PIB per cápita cercano a 25.000, sólo si la diferencia es menor a 5.000 USD PPP.

Considerando sólo los momentos en que tenían un ingreso per cápita similar al chileno, se observa que incluso la distribución *después de impuestos y transferencias* es siempre peor a la distribución

³ Los beneficios indirectos (en salud, educación, transporte, etc.) entregados por el Estado también son bajos en comparación a otros países (en Chile el financiamiento privado de salud y educación es alto), y su calidad es relativamente baja.

antes de impuestos y transferencias en todos los países: esto muestra primero, que los resultados generados por el mercado son especialmente inequitativos, y segundo, que no es posible argumentar que el nivel de desarrollo del país hace imposible redistribuir mejor mediante estos mecanismos.

¿Cómo pueden mejorar la distribución de ingresos los impuestos? La forma más obvia es mediante un impuesto a la renta progresivo: los que tienen más ingresos, pagan un porcentaje mayor de estos (principio de equidad vertical). El principio de equidad horizontal dice que todos los que tengan los mismos ingresos deberían pagar los mismos impuestos. Para el caso chileno, esto no se cumple, especialmente por las posibilidades de elusión y evasión de las rentas derivadas del capital. Una medida con apoyo transversal sería eliminar una serie de exenciones que se prestan para abusos (ver Agostini et al., 2012; Beyer, 2014; Repetto, 2016).

Pero si la distribución de ingresos generados por el mercado es tal que un impuesto a la renta progresivo tiene un limitado potencial redistributivo, lo que se necesitaría del sistema tributario es simplemente un mayor nivel de recaudación, que permita incrementar el nivel y la cobertura de las transferencias, algo que ya ha sido sugerido incluso por la OECD.

La reforma tributaria de 2014, y la reforma actualmente en discusión (desde la llegada del ministro Briones a Hacienda) van en la dirección de incrementar la recaudación. La reforma de 2014 lo hizo principalmente a través de los impuestos a empresas. La discusión de los últimos días se ha centrado en un impuesto a los bienes raíces, lo que apunta en una dirección interesante: los impuestos al patrimonio. A diferencia de los impuestos a la renta actuales, donde se gravan flujos, existe también la posibilidad de gravar el patrimonio acumulado por las personas. Este tipo de impuestos estaban permitidos por la Constitución de 1925, pero son expresamente descartados por la de 1980. Pese a esto, debido a que existían desde antes de 1980, siguen existiendo las contribuciones a bienes raíces, que son una forma de impuesto al patrimonio.

Los impuestos al patrimonio han estado en el centro de la discusión presidencial en EEUU, en gran medida por la propuesta hecha por el economista Thomas Piketty, de utilizar un impuesto al patrimonio—coordinado internacionalmente, para evitar la fuga de capitales entre países—como forma de frenar la tendencia a una concentración cada vez mayor de la riqueza. Piketty (2013) argumenta que, debido a que el retorno al capital es mayor que la tasa de crecimiento de las economías, hay una tendencia a que la riqueza se concentre cada vez más, lo que es especialmente riesgoso cuando se llega a un punto en que la concentración económica se traduce en un control indebido del proceso político (ver Rajan y Zingales, 2003), algo que hemos podido ver en Chile los últimos años. La propuesta de Piketty tiene diversas ventajas y desventajas que analizaremos más adelante, pero vale la pena mencionar que ha sido apoyada, entre otros, por Robert Solow (2014).

3. Propuestas

Cuando se diseña la Política Tributaria se deben considerar los siguientes atributos:

1. Suficiencia: Se refiere a la capacidad del sistema tributario para proveer los recursos necesarios para financiar el gasto público. Una manera de elevar la recaudación es subir las tasas impositivas, pero ello puede generar distorsiones en la economía, incentivando la elusión y la evasión.
2. Eficiencia: En general, los impuestos distorsionan las decisiones de los agentes económicos, incentivando la sustitución de los bienes y servicios más gravados por los que tienen un gravamen menor.
3. Equidad: Lo más importante de este punto es que en la medida que los contribuyentes perciban que el sistema tributario es justo, tenderán a cumplir con sus obligaciones dada la conformidad que existe con dicho sistema. Se debe considerar la equidad horizontal y la equidad vertical
 - a. Equidad Horizontal: Hace referencia a que los contribuyentes con el mismo nivel de riqueza deben pagar la misma cantidad de impuestos.
 - b. Equidad Vertical: Hace referencia a que mientras mayor sea la capacidad contributiva de una persona, más impuesto debiera pagar como proporción de dicha capacidad.
4. Simplicidad: A mayor simplicidad del sistema, mayor cumplimiento de las obligaciones tributarias. Esto se debe principalmente a tres razones:
 - a. Los sistemas tributarios modernos son de autodeclaración, por lo que es conveniente que sean más simples de manera de evitar errores en la declaración de los contribuyentes.
 - b. Los sistemas complejos son más caros, ya que obligan a las personas y a las empresas a gastar más recursos para poder cumplir con sus obligaciones tributarias.
 - c. Los sistemas complejos facilitan la evasión y la elusión

El sistema tributario chileno se compone de tres tipos de impuesto los cuales se diferencian entre sí por la forma en que gravan el patrimonio de las personas, de acuerdo a esto existen: impuestos indirectos, directos y otros impuestos. Generalmente la mayoría de ellos corresponden a impuestos de tipo ad valorem (en donde se cobra un porcentaje de la base imponible) y específicos (en donde se cobra un arancel fijo por unidad).

Dentro de los impuestos indirectos, encontramos el Impuesto al Valor Agregado, que es un impuesto ad valorem que grava al consumidor final dentro de sus transacciones comerciales diarias, recaudando un 47,3% del total de impuestos. El resto de los impuestos indirectos corresponden a:

Impuesto indirecto	Gravamen
Productos Suntuarios	Aplican un 15% y particularmente un 50% para artículos de pirotecnia
Bebidas Alcohólicas Analcohólicas y Productos similares	18% para bebidas azucaradas, 31,5% para destilados y 20,5% para vinos y fermentados
Impuesto a los Tabacos	52,6% para cigarros puros, 59,7% para tabaco elaborado y 0,001 UTM por cigarrillo y 30% para el consumidor
Impuestos a los Combustibles	1,5 UTM por m ³ para el petróleo diésel y de 6 UTM por m ³ para la gasolina automotriz

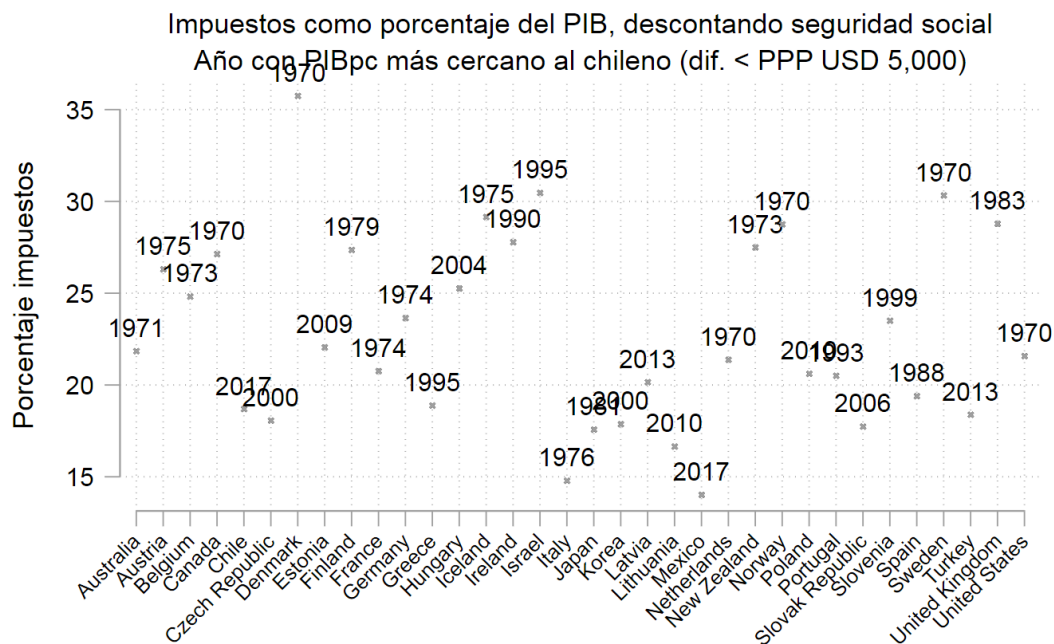
Impuestos al Comercio Exterior	6% sobre valor CIF
--------------------------------	--------------------

Además, existen los impuestos directos, siendo el principal el Impuesto a la Renta (25-27% de la renta percibida). Éste recauda un 42,1% del total y se aplica a personas y empresas en consecuencia de sus actividades laborales. Además, se encuentra el Impuesto Único de Segunda Categoría, Impuesto Global Complementario e Impuesto Adicional.

Dentro de Otros Impuestos, tenemos principalmente el Impuesto Territorial (1,1 - 1,2% aproximadamente), el Impuesto Verde, el Impuesto Municipal (mínimo del 0,25 % hasta el 0,5% con un máximo a pagar de 8.000 UTM) y el Impuesto a los Juegos de Azar.

Al comparar la carga tributaria que tenían países de la OCDE en años en que tenían un PIB per cápita similar al que Chile posee actualmente, se evidencia una recaudación particularmente baja en relación a dichos países. Por otro lado, no se ha considerado los mecanismos de elusión tributaria que la ley permite.

Figura 4 - Impuestos como porcentaje del PIB.



Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE

Nuestro análisis se enfocó exclusivamente en posibles modificaciones al sistema tributario que puedan tener efectos redistributivos. No abordamos el gasto en políticas sociales (que puede tener un efecto redistributivo importante), ni la necesidad de recaudación adicional para estas políticas (que podría considerar otro tipo de tributos, por ejemplo corrección de ciertos impuestos específicos, impuestos asociados a los recursos naturales no renovables, etc.).

A continuación, nos enfocaremos en tres puntos sobre los que haremos propuestas específicas: exenciones tributarias, IVA e impuesto al patrimonio. Nos centramos en estos por distintas razones. Las exenciones tributarias, debido al alto consenso técnico en que en nuestro sistema tributario existen una serie de exenciones cuya existencia tiene hoy en día poca justificación, y que en la

práctica son regresivas. El IVA, debido a la relevancia que tiene en la recaudación actual, y su gran efecto regresivo. Por último, en el impuesto al patrimonio debido a que es un impuesto eminentemente progresivo, y que además provee un potencial importante de recaudación adicional.

a) Exenciones tributarias

Renta Presunta

Existen tres sectores económicos en Chile que pueden acogerse a este sistema, la minería, el transporte y la agricultura. La idea central de esta exención es que en estos sectores económicos es difícil medir de manera precisa la actividad económica, especialmente de las empresas más pequeñas. Por esto, las micro, pequeñas y medianas empresas de estos sectores pueden hacer una declaración simplificada de su renta “presunta”.

Esto ya no sería aplicable hoy, ya que, se cuenta con la tecnología y mejor acceso a la información de los contribuyentes. Lo más importante, es que existe evidencia de que se utiliza como mecanismo para eludir (Agostini, 2013) mediante el establecimiento de PYME de papel que operan en estos sectores. Esto genera pérdidas tributarias al Fisco y rompe la equidad horizontal, además de la ineficiencia generada directamente por los esfuerzos de elusión

Hay amplio consenso técnico hoy en día en que el régimen de renta presunta debiera eliminarse de plano, tanto porque con la tecnología actual técnicamente no se justifica, como por el abuso que se hace de éste.

Ganancias de Capital

En Chile se encuentran exentas de impuesto las ganancias de capital obtenidas por la venta de acciones de alta presencia bursátil, y hay una exención más general a las ganancias de capital no habituales en bonos y acciones inferiores a 10 UTA. Las ganancias de capital en bienes raíces están sujetas a impuestos desde la reforma tributaria de 2014, pero existe una amplia exención: sólo tributan las ganancias superiores a las 8.000 UF (que se calculan de acuerdo a la ganancia que va acumulando en el tiempo cada contribuyente, que puede hacer diversas transacciones de bienes raíces).

Las exenciones a ganancias de capital por venta de acciones de alto movimiento comenzó el 2001 durante el gobierno de Ricardo Lagos, esta reforma buscó incentivar la bolsa accionaria local, la cual ya transa cerca de US\$120 millones cada día, sin embargo, estas exenciones estarían generando una inequidad tributaria considerable. “Una persona que gana \$500 millones al año, comprando y vendiendo acciones, paga cero impuestos, mientras que una persona que gana \$6 millones en un mes por sueldo, que sigue siendo de los más grandes ingresos de Chile, paga hasta 35%” (Agostini, 2019).

Un punto que se debe evaluar cuidadosamente es la magnitud relativa de los efectos que se obtendrían en redistribución y en mayor recaudación al eliminar estas exenciones, y un eventual efecto negativo en los fondos de pensiones.

b) Impuesto al Valor Agregado (IVA)

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) se puede considerar eficiente y simple, sin embargo, es poco equitativo verticalmente, lo que finalmente se percibe como injusto. Esto debido a que los contribuyentes de menores ingresos dedican una proporción mayor al consumo que los de mayores ingresos que pueden dedicar parte de éstos al ahorro.

Un informe de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN, 2014) indica que de los 34 países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), 31 de ellos tienen tasas diferenciadas de Impuesto al Valor Agregado (IVA, o VAT por sus siglas en inglés), con excepción de Australia, Chile e Israel.

Dicho informe señala también que, de los 34 países de la OCDE, al menos 33 tienen casos de exención de IVA y/o de IVA con tasa 0%, con excepción de Australia, del cual no se tiene información. Chile no tiene casos de IVA con tasa 0%, pero sí de excepción de IVA.

Los países que tienen tasas diferenciadas de IVA aplican generalmente una tasa estándar, y una escala de 3 o 4 tasas menores que la tasa estándar.

Las tasas diferenciadas se aplican en forma muy casuística en cada país, pero en general las categorías a que se aplican tales tasas son la educación, salud, ciertos alimentos, libros y periódicos, alojamientos a corto plazo, servicios de conexión y transporte de pasajeros, servicios financieros, de banca y de seguros, exportaciones, aprovisionamiento de barcos y aviones, ciertos servicios y transacciones dentro de la Unión Europea, servicios postales públicos, vivienda social, restaurantes y servicios de catering (generalmente no incluye bebidas alcohólicas), venta de tierras, construcción, rehabilitación de viviendas privadas, venta y construcción de viviendas sociales, algunos suministros domiciliarios, exportaciones, venta de productos alimenticios básicos sin procesar, ciertos deportes y actividades culturales, productos farmacéuticos o veterinarios, instrumentos de apoyo (muletas, sillas de ruedas, etc.). (BCN, 2014).

Así, podría considerarse la posibilidad de tener un IVA diferenciado en Chile. De hecho, en la consulta municipal, se incorpora la pregunta ¿Está de acuerdo o en desacuerdo que exista un IVA rebajado para productos de primera necesidad?⁴ De esta manera, podría evaluarse una rebaja para la canasta básica de familiar. Como base se debería utilizar la canasta que considerada para la Encuesta CASEN. Dicha canasta está formada por un conjunto de alimentos, cuyo contenido calórico y proteico permite satisfacer un nivel mínimo de requerimientos nutricionales por persona al día. Su costo en determinado período de tiempo equivale al ingreso mínimo necesario para satisfacer las necesidades alimentarias de una persona en ese mismo período.

Sin embargo, al evaluar la opción de un IVA diferenciado se deben tener ciertas consideraciones.

Si se implementara una rebaja para todos los contribuyentes no se cumpliría con el objetivo de una mayor equidad vertical, es decir, seguiría siendo un impuesto regresivo, por lo tanto, no cumpliría con el objetivo de ser percibido como un impuesto justo. También está la alternativa de realizar la rebaja sólo a ciertos quintiles de menores ingresos, pero en ese caso, el impuesto perdería simplicidad, ya que por cada transacción se debería considerar en qué quintil se encuentra el consumidor, lo que podría dificultar la declaración de algunos contribuyentes. Por ejemplo, pequeños comerciantes. Así, se le resta eficiencia al sistema.

⁴ Consulta Municipal Chile – Diciembre de 2019

Por otro lado, al ser el IVA el impuesto que más recauda, necesariamente se debe compensar la rebaja que se haga, independiente de que sea parejo o por quintil de ingreso. Esto nuevamente nos lleva a una menor simplicidad del sistema, pero es importante para mantener la recaudación y la percepción de justicia tributaria.

Es importante mencionar que en la medida que se vaya incorporando las nuevas tecnologías, en particular para los contribuyentes más pequeños, menos impacto tendría una medida como esta. Por ejemplo, si el pago se realiza electrónicamente, podría identificarse automáticamente en qué quintil de ingreso está el consumidor y, por el otro lado, quien vende el bien o servicio al tener un sistema de pago electrónico su contabilidad se va estructurando digitalmente, por lo que la declaración tributaria se hace menos compleja. Incluso, en la medida que vaya evolucionando la digitalización de los pagos y de los registros contables, puede avanzarse hacia una propuesta de impuesto negativo, es decir, a aquellos contribuyentes cuyos ingresos están bajo cierto quintil, se les puede devolver -al menos en parte- lo que han pagado en IVA.

c) Impuesto al patrimonio

Estos impuestos hacen referencia a la suma total de los valores de los bienes materiales, expresado en dinero, que tiene una persona, y que son susceptibles de ser gravadas en impuesto. En consecuencia, cuando se habla de tal fuente imponible, es necesario mencionar que se piensa en el gravamen que afecta al patrimonio de manera global, y por el solo hecho de poseerlo, por lo cual se excluyen el impuesto a la herencia y el impuesto territorial que si bien el hecho gravado de ambos contiene objetividad de carácter patrimonial, estos no son globales.

Su objetivo es principalmente la redistribución de ingresos, especialmente reducir la concentración extrema de los recursos en un pequeño número de individuos. Este impuesto podría frenar la aparente tendencia a una concentración cada vez mayor de la riqueza, y el riesgo político que esto conlleva.

El origen legislativo del impuesto en Chile fue en abril del año 1965, establecido mediante la ley Nº 16.250, modificada en junio del año 1965 y febrero del año 1966 por las leyes Nº16.282 y 16.433 respectivamente. El impuesto tuvo una duración en Chile de solo tres años, correspondientes a los años tributarios de 1965, 1966, 1967. Esta se creó en un contexto de crisis económica, con el fin de buscar cómo financiar el gasto público.

Actualmente existe una forma de impuesto al patrimonio, que son las contribuciones por bienes raíces. En consonancia con el ser un impuesto al patrimonio, sólo es pagada por una fracción de las viviendas, aproximadamente el 23% de propiedades con un mayor avalúo fiscal. Estas "contribuciones", también conocidas como impuesto territorial, tienen la particularidad de que el 40% de lo recaudado se mantiene en la comuna en la cual se ubica la propiedad, y el 60% restante se va al Fondo Común Municipal, especialmente en beneficio de comunas más pobres.

En la discusión tributaria actual, se está considerando una modificación a este impuesto, la cual tiene claramente detrás la motivación de funcionar como un impuesto al patrimonio. La propuesta es de una sobretasa de 0,075% a viviendas de más de 400 millones de pesos de avalúo fiscal, unos 700 millones en avalúo comercial (la sobretasa sería cobrada exclusivamente sobre el valor superior al monto exento). A diferencia del actual impuesto territorial, estos recursos irían a rentas generales de la Nación.

Existen varios inconvenientes en la aplicación de este tipo de impuestos, los principales son que es muy difícil valorizar el patrimonio total de las personas de muy alto patrimonio, que gravaría patrimonio no líquido, y que generaría un incentivo a mover los recursos a otros países que no lo cobren. El enfocarse en bienes raíces evita estos problemas, aunque su debilidad es que sólo grava una pequeña fracción de los altos patrimonios.

Otro problema que no debe subestimarse es la necesidad de su legitimidad, para minimizar dentro de lo posible los intentos de evasión y elusión tributaria. Las manifestaciones de las últimas semanas posiblemente estén teniendo un impacto importante en términos de que los que podrían ser gravados por este tipo de impuesto, entiendan la necesidad de hacer una mayor contribución a la sociedad. Es importante también que los impuestos al patrimonio se enfoquen efectivamente en los “súper ricos”; y no en los grupos de ingresos medios-altos, algo que afectó la legitimidad de este tipo de impuesto en algunos países europeos.

Por otra parte, este tipo de impuesto tiene también ciertas ventajas. A diferencia de lo que pudiese parecer, no deberían distorsionar mayormente las decisiones de los agentes económicos, debido a que actúan sobre el patrimonio que ya existe, y no sobre el que se pueda o no generar a futuro. Este punto ha sido reconocido, entre otros, por el ministro Briones y por el Nobel de economía Robert Solow, padre de la teoría neoclásica de crecimiento económico.

En resumen, lo planteado arriba sugiere que debiese estudiarse seriamente la posibilidad de un impuesto general al patrimonio, evaluándose en su mérito las dificultades técnicas asociadas a su implementación, contra el potencial recaudatorio y redistributivo que presentaría.

Como mínimo, parece acertado reforzar el actual impuesto territorial, con un claro foco en las personas de más alto patrimonio de la sociedad, es decir, un grupo que incluya aproximadamente al 1% más rico de la población. Por último, deben corregirse los espacios de elusión existentes actualmente en el impuesto territorial, como por ejemplo, la declaración de ciertas propiedades urbanas como agrícolas, lo que reduce de manera sustancial su avalúo fiscal, y por tanto el impuesto recaudado.

Una línea de acción relacionada a los impuestos al patrimonio, que mencionaremos brevemente, es la idea de “pre-distribución” planteada por la ex directora de la Bolsa de Santiago Jeannette von Wolfersdorff. La propuesta, que podría considerarse alternativa a un impuesto al patrimonio, consiste en la creación de un “endowment” o fondo, de propiedad pública, formado a partir de la transferencia de acciones cedidas por personas de muy alto patrimonio, y que los dividendos obtenidos por el fondo se transformen directamente en transferencias monetarias a ciertos grupos de la población. Una preocupación evidente con este tipo de fondos es la variabilidad de los retornos que generaría.

4. Conclusiones

La desigualdad en nuestra sociedad se expresa en diversas dimensiones, siendo una de ellas la desigualdad en la distribución del ingreso, lo que impacta significativamente en los niveles de bienestar material que pueden lograr las familias y, más profundo, en las expectativas de vida que las personas de los distintos niveles de ingreso pueden alcanzar.

Chile ha sido un país, históricamente, con alta desigualdad del ingreso, dentro de la región del mundo, Latinoamérica, que se caracteriza por presentar los más altos niveles de desigualdad respecto a los otros continentes. Aunque en los últimos 20 años, el país pasó de ser uno de los más desiguales en la región a un nivel de desigualdad promedio, para la realidad latinoamericana, al comparar con países de la OCDE, Chile se mantiene como el país, junto a México, de mayor desigualdad entre los 36 miembros de esta organización.

A través de la estructura tributaria y transferencias monetarias, se puede modificar el grado de desigualdad en la distribución del ingreso. Como revisamos, la mayor parte del efecto redistributivo sobre los ingresos de la acción del Estado ocurre a través de las transferencias monetarias. Independiente de esto, hay espacio para mejorar también la distribución a través del cobro mismo de impuestos, previo a las transferencias, ya que actualmente el efecto de los impuestos es regresivo (empeora la distribución). En esa línea, hicimos propuestas específicas en tres áreas: exenciones tributarias, impuesto al valor agregado, e impuesto al patrimonio.

Respecto a las exenciones, proponemos la eliminación en el corto plazo de la renta presunta, y que se evalúe la posible eliminación de distintas exenciones a las ganancias de capital.

Con respecto al IVA, que es por lejos el impuesto con un mayor efecto regresivo, proponemos que, tal como en un enorme número de países, este sea diferenciado para distintos bienes, particularmente, un IVA reducido para una canasta básica, que incluya bienes de primera necesidad, alimentación, medicinas, etc. Dada la importancia del IVA en términos de recaudación, la reducción en la recaudación como resultado de este IVA reducido para una canasta básica, debería compensarse, en primera instancia, con un IVA aumentado para ciertos bienes suntuarios.

Finalmente, proponemos que se evalúe la posibilidad de un impuesto general al patrimonio, y que, como mínimo, se potencie el efecto redistributivo y recaudador de las actuales contribuciones de bienes raíces.

Un punto importante y que atañe a estas y cualquier otra propuesta de modificación tributaria, es que se asegure al Servicio de Impuestos Internos la capacidad institucional necesaria para hacer cumplir efectivamente la letra y el espíritu de la normativa tributaria, en lo que aspectos como la norma general anti elusión pueden jugar un rol importante. En paralelo, los delitos tributarios deben tener asociados castigos efectivos, entendidos como los que sean considerados como justos por la población, a diferencia de la situación actual, en que existe una percepción generalizada de desigualdad ante la ley al observar los escasos castigos asociados a los delitos tributarios, así como a los delitos “de cuello y corbata” en general.

Estas propuestas se centran exclusivamente en el efecto distributivo de los impuestos. Parece evidente la necesidad de una transición hacia un nuevo equilibrio de mayor carga fiscal que permita mejorar el alcance y la calidad de los servicios prestados por el Estado a sus ciudadanos. Esto requerirá un incremento de la carga tributaria, que permita mediante transferencias monetarias

reducir la desigualdad de ingresos y mediante la provisión de bienes y servicios, reducir otras dimensiones de desigualdad presentes en el país. Dada la situación política y social, es evidente que cualquier modificación a la carga tributaria tiene que tender hacia un sistema tributario más progresivo, y en esa dirección es que apuntan las propuestas aquí planteadas.

Referencias

- Agostini, C., Martínez, A., & Flores, B. (2012). Equidad tributaria horizontal del impuesto a la renta en Chile. *Revista Cepal*.
- BCN (2014). Tasas de IVA diferenciadas en países de la OCDE.
- Beyer, H. (2014). Sobre impuestos, desigualdad y reforma tributaria. *Puntos de Referencia*, (368).
- Cepal (2019). *Panorama Social de América Latina 2018*. Santiago.
- Engel, E. M., Galetovic, A., & Raddatz, C. E. (1999). Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic. *Journal of Development Economics*, 59(1), 155-192.
- Goñi, Edwin & Humberto López, J. & Servén, Luis, 2011. "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America," *World Development*, Elsevier, vol. 39(9), pages 1558-1569, September.
- López, R., Figueroa, E., Gutiérrez, P. (2013). La 'Parte del León': Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile. SDT 379, FEN, U. de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social. Encuesta Casen (varios años).
- OECD (2019), Income inequality Database. doi: 10.1787/459aa7f1-en.
- OECD, (2018). *Pensions Outlook 2018*.
- OECD (2012). "Income inequality and growth: The role of taxes and transfers", OECD Economics Department Policy Notes, No. 9. January 2012.
- Piketty, T. (2013). *Le capital au XXIe siècle*. Le Seuil.
- Prados de la Escosura, L. (2005) Growth, inequality, and poverty in Latin America: historical evidence, controlled conjectures. UC3M Working Papers 04-41.
- Rajan, R., & Zingales, L. (2003). *Saving capitalism from the capitalists: how open financial markets challenge the establishment and spread prosperity to rich and poor alike*. Crown Business.
- Repetto, A. (2016). Crecimiento, pobreza y desigualdad: la vía chilena. *Economía y Política*, 3(1), 71-101.
- Solow, R. (2014). Thomas Piketty is right. Everything you need to know about capital in the twenty-first century. *New Republic*, 22

LA PUCV PIENSA CHILE

Reflexiones y propuestas en torno a la crisis institucional que vive el país
Escuela de Negocios y Economía
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Introducción

Acogiendo la invitación de la autoridad universitaria en torno a desarrollar al interior de las distintas unidades académicas una instancia de reflexión y diálogo de carácter pluralista, se inició este proceso el 5 de noviembre del presente, con el objetivo de deliberar sobre la crisis institucional que vive el país, contribuir desde el saber disciplinar de los Negocios y la Economía. Es así como se presenta a continuación este informe que contiene en una primera parte un diagnóstico desde la disciplina y en una segunda parte el levantamiento de propuestas referidas a lo diagnosticado.

Cabe hacer presente que la metodología adoptada para el desarrollo de esta instancia de trabajo y reflexión asumió la participación de académicos, estudiantes e inicialmente también del personal administrativo de la unidad. En un comienzo se promovió la libre expresión de opiniones respecto de las causas del malestar ciudadano a través de un trabajo grupal, contando con el rol facilitador y moderador de la Dirección de la Escuela de Negocios y Economía. Esto permitió visibilizar un abanico de temas, los cuales con posterioridad fueron agrupados en dos grandes áreas: La Economía (Temas Económicos) y la Ética (Gestión Empresarial), las que se trabajaron en subgrupos, compuestos por académicos y estudiantes durante cuatro semanas y con una frecuencia casi diaria.

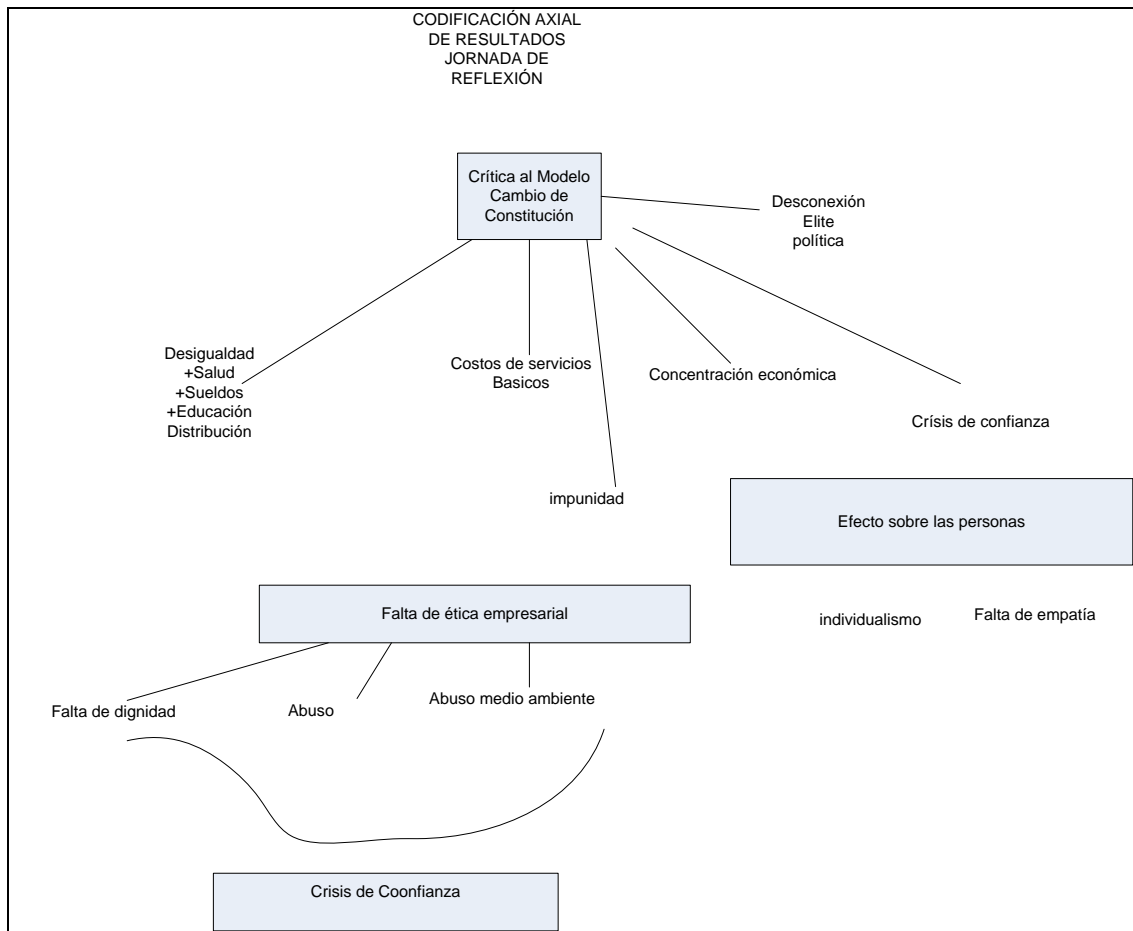
Reflexiones diagnósticas

Convocados en un primer encuentro a reflexionar respecto de las causas del malestar ciudadano, se mencionaron los siguientes temas en la plenaria:

- Alto nivel de desigualdad: expresado en áreas como la salud, educación, sueldos y distribución de la riqueza.
- Desconexión de la política con la ciudadanía: expresado en el descontento de esta última por no sentirse escuchada esa élite.
- Falta de ética Empresarial: manifestada principalmente en la presencia de delitos económicos (corrupción, evasión y colusión entre otros), altos precios provocados por la desregulación de estos y concentración de los negocios.

- Altos costos de los servicios básicos: expresada principalmente a raíz de la privatización de los servicios básicos
- Derechos sociales e Individualismo de las personas: Percibida en la falta de empatía de la clase política y en el miedo de los ciudadanos (por ejemplo, a jubilar con una pensión insuficiente)
- Impunidad: de los agentes económicos, políticos, empresarios y fuerzas armadas, entre otros.
- Crítica al Modelo Económico: expresada en la necesidad de cambio de la actual constitución, falta de un desarrollo sostenible, falta de derechos básicos, falta de fiscalización y falta de principios en un estado subsidiario
- Crisis de confianza hacia los políticos, las instituciones y hacia los empresarios.
- Falta de respeto hacia el medio ambiente: expresados en abuso de las empresas nacionales y extranjeras sobre el medio ambiente y los trabajadores.
- Falta de dignidad: de las personas y ciudadanos en general, expresadas en sus derechos y condiciones de vida.
- Necesidad de promoción de la diversidad: en los ámbitos constitucionales e institucionales.
- Necesidad de potenciar el rol social y vinculación con la sociedad: en las instituciones tanto públicas como privadas y en particular en nuestra Universidad y unidades académicas que la componen.

En un esfuerzo de integración y articulación de los diferentes relatos de los(as) participantes se pudo sintetizar lo señalado en el siguiente cuadro.



Fuente: Aqueveque, C.

Con posterioridad al primer encuentro y en un esfuerzo de decantación de los diferentes temas identificados, la Escuela de Negocios y Economía se enfocó en la tarea de reconfigurar y especificar las categorías enunciadas desde su propio saber disciplinar. Esto provoca una reducción y reordenamiento de los temas iniciales, generándose el siguiente listado:

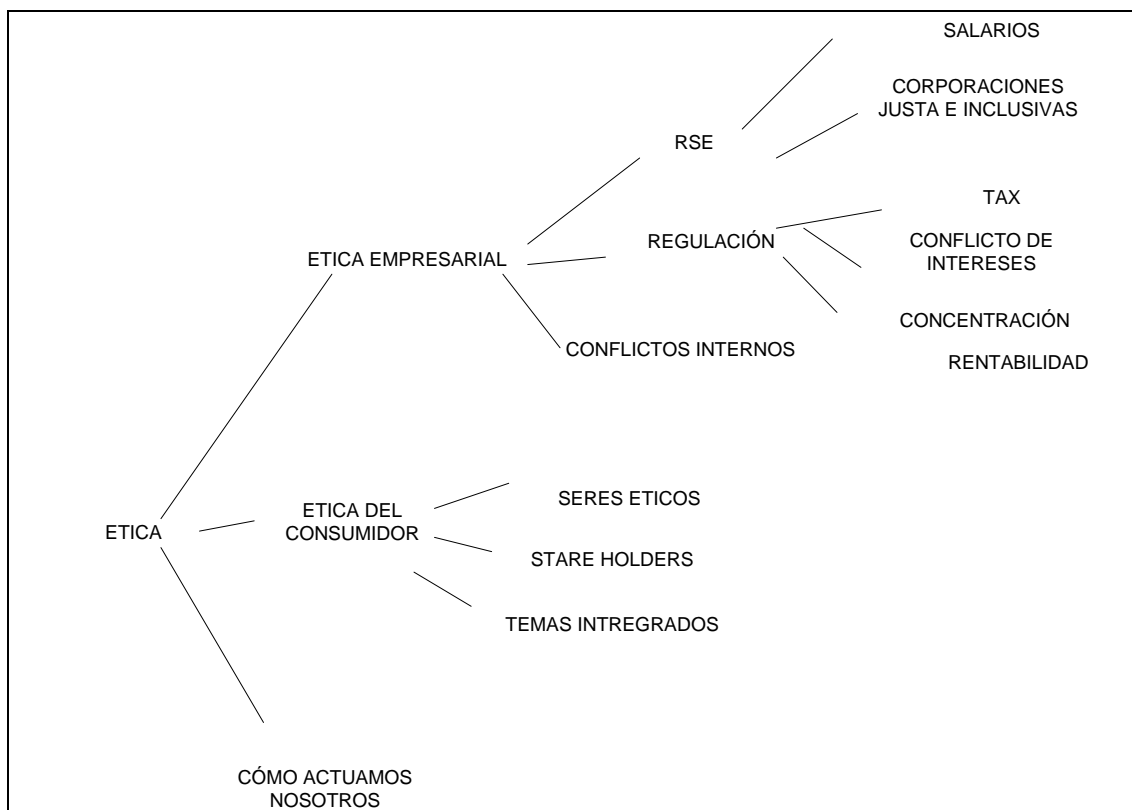
- Ganancias de las AFP
- Recambio sistemas de AFP
- Reflexiones sistema Tributario
- Etica empresarial rentabilidad aceptable
- Temas económicos
- Mercado medicamentos
- Temas de redistribución de ingresos
- Defensa de libre mercado
- Regulaciones al libre mercado
- Crisis ecológica
- Temas de aseguramiento de mercado
- Comercio justo
- Mejoras en fiscalización

Lo anterior, trajo como consecuencia que posteriormente se seleccionaran dos temas para el trabajo de las comisiones integradas por académicos, estudiantes y personal administrativo:

- Comisión ética (conducida por el académico Sr. Carlos Aqueveque Ureta)
- Comisión economía (conducida por el académico Sr. Rodrigo Navia Carvallo)

Comisión Ética

Con respecto a esta comisión, el trabajo específico de reflexión y levantamiento de propuestas se llevó a cabo teniendo el siguiente esquema orientador:



Fuente: Aqueveque, C.

Lo señalado en el esquema anterior como producto de la reflexión y discusión académica, junto al estudio y análisis de referentes teóricos y disciplinares, provenientes de la Doctrina Social de la Iglesia a través de las encíclicas y documentos pontificios (especialmente: Mater et Magistra de Juan XXIII Sobre el creciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la Doctrina Cristiana 1961, Concilio Ecuménico Vaticano II Gaudium et spes Juan XXIII y Pablo VI 1962-1965 y Laudato Si S.S. Francisco Sobre el cuidado de la casa común 2015), los aportes disciplinares de la filósofa y catedrática española Adela Cortina referidos a la ética empresarial y la contribución de nuestro colega y Profesor Emérito de la Escuela de Negocios y Economía Sr. Carlos De Carlos Stoltze quien presenta y desarrolla un concepto de empresa que suscribe esta unidad académica, posibilitaron estructurar los resultados finales de la comisión de la siguiente manera:

- Antecedentes de problemas éticos en Chile

- Contexto ético
- Ética Empresarial
- Conclusiones y recomendaciones hacia los diferentes stake holders

1. Antecedentes de problemas éticos en Chile.

En Chile se han producido una serie de hechos que han conmovido a la opinión pública, casos que van desde la colusión, la corrupción, el enriquecimiento ilícito, acuerdos de precios ente empresas, corrupción pública, financiamiento de campañas políticas. Por nombrar algunos el denominado el caso MOP GATE (2000), caso Toldos (2001), caso Coimas (2002), Empleos brujos (2005), colusión de las Farmacias (2007 al 2008, caso CNA (2012), el caso Penta (2014), caso Caval (2015), el caso Milico Gate (2015), Caso Confort (2007 al 2015), el caso de los Pollos (2018 al 2011), el caso Pago Gate (2017).

Como se observa, la lista es larga y seguramente se podría incrementar más, por lo que surge la pregunta lógica ¿Qué está fallando? ¿Será que los fundamentos éticos y valóricos de nuestro país están en crisis? y si es así ¿cuál es el papel de la Universidad en esta crisis valórica?

2. Contexto ético:

Nadie puede desconocer la preocupación de la iglesia por los asuntos de la economía, el desarrollo sostenible y la justicia social. Basta hacer una revisión cronológica de sus encíclicas y documentos pontificios desde Rerum Novarum promulgada por el Papa León XIII en 1891. No dejan de llamar la atención la vigencia de estos documentos; ya sea por la permanencia de los problemas denunciados, como por la urgencia en enfrentarlos.

De manera de ilustrar lo señalado, se presenta a continuación una muestra ordenada cronológicamente de algunos “párrafos marcados” de la Doctrina Social de la Iglesia, cuyos mensajes están más vigentes que nunca.

Mater et Magistra

Juan XXIII

Sobre el creciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la Doctrina Cristiana

1961

La remuneración del trabajo.

Criterios de justicia y equidad.

“Pero además debemos recordar que la justa proporción entre la remuneración del trabajo y del interés hay que realizarla en armonía con las exigencias del bien común, tanto de la propia comunidad política como de la entera familia humana.” (Pág. 23)

La reconstrucción de las relaciones de convivencia en la verdad, en la justicia y en el amor.

“Por tanto, cualquiera que sea el progreso técnico y económico, no habrá en el mundo justicia ni paz, mientras los hombres no vuelvan al sentimiento de la dignidad de criaturas y de hijos de Dios, primera y última razón de ser de toda la realidad creada por Él”. (Pág. 61)

Concilio Ecuménico Vaticano II

Gaudium et spes

Juan XXIII y Pablo VI

1962-1965

Superación de la ética individualista

“La profunda y veloz transformación del mundo exige con gran urgencia que no exista nadie que, despreocupado del curso de las cosas e indolente en su inercia, se contente con una ética meramente individualista”. (Pág. 343)

La vida económico-social

“También en la vida económico-social se debe honrar y promover la dignidad de la persona humana, su vocación integral y el bien de toda la sociedad”. Pues el hombre es el autor, el centro y el fin de toda la vida económico-social”. (Pág. 419)

Han de eliminarse las enormes diferencias económico-sociales

“Para satisfacer las exigencias de la justicia y de la equidad, hay que hacer todos los esfuerzos posibles para que, salvados los derechos de las personas y la índole propia de cada pueblo, se supriman lo más rápidamente posible las enormes desigualdades económicas que existen hoy y que frecuentemente crecen unidas a la discriminación individual y social”. (Pág.425)

Laudato Si

Carta Encíclica de S.S. Francisco Sobre el cuidado de la casa común

2015

Contaminación, basura y cultura del descarte.

“La tecnología que, ligada a las finanzas, pretende ser la única solución de los problemas, de hecho, suele ser incapaz de ver el misterio de las múltiples relaciones que existen entre las cosas, y por eso a veces resuelve un problema creando otros.” (Pág. 19)

“Estos problemas están íntimamente ligados a la cultura del descarte, que afecta tanto a los seres humanos excluidos como a las cosas que rápidamente se convierten en basura.” (Pág. 20)

Inequidad planetaria.

“El ambiente humano y el ambiente natural se degradan juntos, y no podremos afrontar adecuadamente la degradación ambiental si no prestamos atención a causas que tienen que ver con la degradación humana y social.” (Pág. 37)

“Tanto la experiencia común de la vida ordinaria como la investigación científica demuestran que los más graves efectos de todas las agresiones ambientales los sufre la gente más pobre”. (Pág. 37)

Una ecología integral:

Dado que todo está íntimamente relacionado, y que los problemas actuales requieren una mirada que tenga en cuenta todos los factores de la crisis mundial, propongo que nos detengamos ahora a pensar en los distintos aspectos de una ecología integral, que incorpore claramente las dimensiones humanas y sociales. (Pág. 107)

“No hay dos crisis separadas, una ambiental y otra social, sino una sola y compleja crisis socio-ambiental”. (Pág.108)

Política y economía en diálogo para la plenitud humana.

“Sólo podría considerarse ético un comportamiento en el cual “los costes económicos y sociales que se derivan del uso de los recursos ambientales comunes se reconozcan de manera transparente y sean sufragados totalmente por aquellos que se benefician, y no por otros o por las futuras generaciones””. (Pág. 149)

Educación y espiritualidad ecológica.

“Es un hecho que, cuando los hábitos de la sociedad afectan el rédito de las empresas, estas se ven presionadas a producir de otra manera. Ello nos recuerda la responsabilidad social de los consumidores. “Comprar es siempre un acto moral, y no sólo económico”. (Pág. 158)

3.-Etica empresarial

3.1 Definición de empresa

A continuación, se presenta el planteamiento del Sr. Carlos De Carlos Stoltze, Profesor Emérito de la Escuela de Negocios y Economía, en torno a la concepción de empresa que suscribe esta unidad académica.⁵

“La empresa es una entidad formada por un conjunto coherente de elementos humanos (iniciativa, trabajo directivo o gerencial, trabajo operativo) e instrumentales (capital) ordenados al cumplimiento de ciertas finalidades: entregar bienes y servicios a la sociedad, agregar valor económico suficiente con sus procesos para satisfacer a todos los elementos humanos comprometidos en su actividad, a los elementos instrumentales, para asegurar su pervivencia y auto continuidad, colaborar subsidiariamente con el desarrollo de la comunidad en que se encuentra inserta, y para generar excedentes que premien su labor como tal organización que es.”

Lo anterior, muestra que empresa es un concepto integrativo y coherente, sea ésta privada o pública.

Además, De Carlos, indica que los elementos implícitos en su definición de empresa son fundamentalmente cuatro: iniciativa, trabajo directivo o gerencial, trabajo operativo y capital. Iniciativa, corresponde a la actividad de descubrir, prever, prospectar bienes y servicios que la sociedad necesitará, definiéndolos en términos precisos y concretos.

Trabajo operativo, representa la acción o actividades de las personas que realizan o ejecutan trabajos concretos con los fenómenos de desarrollo conocidos con una actuación respecto de la cual suelen haber normas prescriptivas establecidas y, normalmente, no suponen conducir o dirigir a otros, sus dependientes. Es el trabajo, que no implica decisiones orientadoras.

Trabajo directivo, implica la conducción de una organización o una parte de ella de una situación presente o actual hacia una futura mejor en términos relativos.

Capital, el cual constituye un elemento instrumental, por cuanto en sí mismo no tiene valores humanos. Se expresa en los medios materiales (instalaciones, maquinarias, etc.) indispensables para que puedan operar en forma efectiva y real el recurso humano (operativo y directivo).

También De Carlos, declara en su texto, que existen dos tipos de fines u objetivos en la empresa: comunes y propios.

Los objetivos comunes, son aquellos de tipo general, que debe alcanzar la empresa como colectividad humana, un grupo de hombres que desarrollan actividades en conjunto, además de otras actividades unidas por vínculos societarios, intentando lograr un apoyo mutuo, ocupación, nivel de vida, desarrollo equilibrado de los aspectos materiales, culturales, psicológicos, morales, orden, colaboración, contribución al logro de los objetivos de la sociedad entera, entre otros.

Los objetivos propios, son aquellos que corresponden al tipo de organización (empresas e instituciones) y que sirven de marco a los objetivos que especifica; y estos son: entregar

⁵ Dr. Carlos De Carlos Stoltze, en su libro Administración y Dirección, para el Desarrollo Empresarial y Social, Ediciones Universitarias de Valparaíso PUCV, 1990.

bienes y servicio suficientes en calidad y cantidad a la sociedad; incrementar el valor económico de los bienes y servicios ya existentes con el desarrollo de sus procesos; y generar excedentes que premien su labor como organización.

En relación, al incremento del valor económico que debe agregar la empresa, De Carlos, manifiesta que esta tendría que cumplir a lo menos en el largo plazo, lo siguiente:

- 1) Retribuir: satisfaciendo a todos los elementos humanos que actúan en ella, tanto en términos económicos como en el perfeccionamiento de su actuación dentro de ella, atendiendo a sus necesidades extraeconómicas (participación, estimación, compromiso, etcétera);
- 2) Retribuir a los elementos instrumentales para compensarles su aporte y, promover de otras posibilidades de contribución y asociación con los elementos humanos;
- 3) Asegurar la auto continuidad de la organización y su permanencia en el tiempo como lugar en el cual, personas haciendo aportes de diferentes tipos tienen en ella un compromiso vital de trabajo y de entrega de bienes y servicios a la colectividad. Ello se reflejará en las necesarias inversiones para que la empresa perdure.
- 4) Colaborar con el progreso de la comunidad que constituye en el entorno geográfico y moral en el cual la empresa está inserta, contribuyendo subsidiaria y solidariamente a la atención de sus necesidades. Implica evitar daños o consecuencias dañosas de sus actos, colaborar en la atención de necesidades poblacionales, culturales, vigilar la moralidad de sus propios actos, etc.

3.2 Ética empresarial

A continuación, se exponen los principales planteamientos de la filósofa y catedrática española Adela Cortina en torno a la ética empresarial a través de una invitación hacia la configuración de una nueva cultura empresarial.⁶

Una definición de ética

“... la ética es un tipo de saber de los que pretende orientar la acción humana en un sentido racional; es decir, pretende que obremos racionalmente”. (Pág. 17)

“Obrar racionalmente significa, en principio, saber deliberar bien antes de tomar una decisión con objeto de realizar la elección más adecuada y actuar según lo que hayamos elegido.” (Pág. 18)

La finalidad de la empresa

“Ciertamente, el fin de la empresa es lograr la satisfacción de necesidades humanas, para lo cual tiene que contar con la obtención de beneficio, pero ni satisfacer tales necesidades puede hacerse a costa de los derechos de los empleados, de algunos consumidores o de los proveedores, ni el beneficio de los miembros de la empresa puede pasar por delante de los derechos de los consumidores”. Cualquiera organización – y en este caso, la empresa – ha de obtener una legitimidad social, y para conseguirlo ha de lograr a la vez producir los bienes que de ella se esperan y respetar los derechos reconocidos por la sociedad en la que vive y los valores que esa sociedad comparte”. (Pág. 25)

La ética empresarial

“La meta de la actividad empresarial es la satisfacción de necesidades humanas a través de la puesta en marcha de un capital, del que es parte esencial el capital humano – los recursos humanos - es decir, las capacidades de cuantos cooperan en la empresa.” (Pág. 43)

“La ética empresarial o de los negocios, por su parte, se centra principalmente en la concepción de la empresa como una organización económica y como una institución social; es decir, como un tipo de organización que desarrolla una peculiar actividad y en la que resulta fundamental la función directiva y el proceso de toma de decisiones”. (Pág. 51)

“Por otra parte, la concepción de la empresa cambia sustancialmente en los últimos tiempos, desde entenderla como el terreno de hombres sin escrúpulos, movidos exclusivamente por el afán de lucro, a considerarla como una

⁶ Adela Cortina en su libro *Ética de la empresa: Claves para una nueva cultura empresarial*, 1994 (8ª Edición en el año 2008), Editorial Trotta, Madrid.

institución socioeconómica que tiene una seria responsabilidad moral con la sociedad, es decir, con los consumidores, accionistas, empleados y proveedores.” (Pág. 81)

“Donde mejor se aprecia que esta idea de diálogo empresarial constituye, ya de hecho, una presuposición del funcionamiento de la empresa como institución social, es precisamente analizando la interrelación de grupos de intereses que definen su sentido y razón de ser, es decir, lo que aquí vamos a denominar voluntad empresarial”. (Pág. 133)

Finalmente, la autora señala además las siguientes dimensiones de la voluntad empresarial con relación a los diferentes stakeholders:

Dimensiones de la voluntad empresarial

Grupos	Intereses
Internos	
Dueños, Controladores, Socios y accionistas.	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficio e incremento del valor de la empresa. • Rentabilidad y liquidez de las inversiones • Transparencia de las operaciones y proyectos. • Participación y control de la gestión.
Directivos	<ul style="list-style-type: none"> • Poder de decisión y control: capacidad de gestión. • Influencia, prestigio. Ingresos • Desarrollo de las ideas y capacidades propias. • Maximizar el valor de la empresa.
Trabajadores.	<ul style="list-style-type: none"> • Remuneraciones, prestaciones sociales, seguridad, higiene y salud laboral. • Seguridad en el puesto de trabajo. • Promoción profesional y humana. • Capacidad de interlocución: participación.
Externos	
Clientes.	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad y justa relación calidad-precio. • Información veraz y clara sobre los productos y servicios. • Garantía de la integridad, seguridad y salud de los consumidores, usuarios y clientes. • Servicio postventa.
Proveedores	<ul style="list-style-type: none"> • Aceptación de los principios de libre mercado. • Capacidad de pago. • Información clara de las posibilidades comerciales. • Respeto de las marcas y de la propiedad industrial.
Competidores	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto a las reglas de la libre competencia. • Reciprocidad de las relaciones.

	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de los compromisos. • Cooperación en las diferentes políticas empresariales.
Comunidad: <ul style="list-style-type: none"> • Entorno. • Estado. • Sociedad en general. 	<ul style="list-style-type: none"> • Legales: obligaciones fiscales, cumplimiento de la legislación vigente. • Sociales: contribución positiva al desarrollo económico y al empleo. Colaboración activa con las instituciones sociales, culturales y científicas. • Respeto por los valores morales, tradicionales y religiosos. • Medioambientales: cuidado, respeto y mejora del medioambiente.

Para la autora, de estos grupos de interés surgen una serie de cuestiones cuya resolución implica directa o indirectamente una perspectiva ética:

A.- Cuestiones internas:

Cuestiones que pueden surgir entre los miembros y los propietarios del sistema empresarial. Ejemplo:

- Problemas de dirección y desarrollo del personal: falta de seguridad laboral, política injusta de salarios, estilos no respetuosos de dirección...
- Problemas en el proceso de producción: amenazas para la salud de los trabajadores, malas condiciones de trabajo...
- Problemas de dirección empresarial: competencia dentro de la dirección, jerarquización arbitraria, favoritismos...

B.- Actuaciones en el mercado:

Cuestiones que se derivan de la competencia en una economía de libre mercado.

- Relación de la empresa con sus proveedores: compra de material a empresas de mala calidad ética (contaminantes, capital desconocido...), incumplimiento de las relaciones contractuales...
- Relación de la empresa con sus clientes: seguridad en la garantía, técnicas de marketing agresivo, desarrollo de una conciencia ecológica...
- Relación de la empresa con la competencia: pago de sobornos, incumplimiento de la palabra dada, uso de información confidencial...

C.- Exigencias de la sociedad:

Cumplimiento de las expectativas ante el entorno social

- Aceptación de los productos: utilización de energía nuclear, productos manipulados genéticamente, alcohol, tabaco...
- Métodos de producción: experimentación con seres humanos y animales, destrucción de la capa de ozono, contaminación...
- Posición ante el orden económico: explotación de países del Tercer Mundo, creación de puestos de trabajo en zonas sin derecho laboral...

“Sin una respuesta ante problemas de este tipo, sin una política empresarial clara en relación al cumplimiento de las exigencias de los diferentes grupos, el funcionamiento de la empresa no puede ser sino irregular y su existencia precaria.”

4.- Conclusiones y recomendaciones hacia los diferentes stakeholders

Considerando el contexto ético y la ética empresarial, se concluye lo siguiente:

- Los empresarios deben estar a la altura de las circunstancias, claramente Chile cambió, los niveles de injusticia percibidos por la ciudadanía, que están basados y fundamentados en un sistema económico social, que posibilita el enriquecimiento de pocos con el sudor de muchos y donde el sustento se basa en una constitución generada, construida e implantada en dictadura.
- Este modelo económico creó un ecosistema donde los privilegios de algunos se imponen a la gran mayoría de los chilenos, los que deben trabajar por sueldos que muchas veces no alcanzan a cubrir sus gastos básicos y donde la rabia y desesperanza colmó sus vidas.
- Un sistema que impone la afiliación obligatoria a todos los trabajadores de Chile, en sistema de pensiones y de salud y, por otro lado, aparecen las fuerzas armadas a las que se les permite mantenerse en un sistema antiguo de salud y pensiones, que es sustentado y financiado por el estado, situación que ha generado diferencias marcadas entre trabajadores y fuerzas armadas.
- El sistema generó un país, donde el precio de los alimentos es uno de los más altos del mundo, donde los remedios, la salud, la educación, no se correlacionan con los sueldos o pensiones que son realmente bajos.
- El sistema que fomentó una distancia entre la clase política y la ciudadanía, un sistema político que propició un baile, donde los empresarios y políticos disfrutaban de la música al son de la corrupción.

En este contexto, las universidades tienen una gran tarea y en particular las Escuelas de Administración, puesto que ellas se dedican a formar profesionales que dirigen organizaciones de toda índole (privadas y públicas, grandes, pequeñas y medianas, nacionales y extranjeras, nuevas y antiguas, con fines de lucro y sin fines de lucro), por lo tanto, en sus planes de estudio pueden impulsar cambios centrados en la búsqueda de una ética empresarial, que logre finalmente el bienestar de todos los stakeholders, que sea respetuosa con el medio ambiente, que busque una remuneración digna para los trabajadores, y que esta búsqueda plantee el gran desafío de lograr una rentabilidad adecuada y justa, mejorando el Valor Social Agregado (SVA) de la empresa.

Las empresas deben buscar una perspectiva diferente y empática, se debe crear una mirada empresarial centrada básicamente en comprender que el fin último de las organizaciones es el ser humano y su entorno y no sólo son entes fríos que buscan generar retornos a cualquier costo.

No se debe olvidar que el objetivo final de las organizaciones es que son constructos hechos por personas para personas y que para permanecer dentro de una sociedad tiene que estar validada por todos los componentes de ella. Los clientes tienen el derecho de conocer los procesos productivos de la empresa y el nivel de daño potencial que pueden generar en el medioambiente y en los animales.

Los clientes tienen la posibilidad real de castigar, con la no compra, de aquellas empresas cuyos comportamientos vulneren al ambiente y los derechos de los stakeholders.

Por eso la ética, las encíclicas y la definición de empresa socialmente responsable es fundamental, para lograr un país más justo, equitativo y respetuoso con todos los integrantes de la sociedad y obviamente con el medio ambiente.

De ahí, que es muy relevante que las empresas tengan presente, las consideraciones propuestas por la Escuela, en relación al comportamiento que deben asumir con cada uno de sus stakeholders.

Estas consideraciones de comportamientos son las siguientes:

STAKEHOLDER	CONSIDERACIONES
Internos	
Dueños, Controladores, Socios y Accionistas.	<ul style="list-style-type: none"> • Consideración preferente del Valor Social Agregado (SVA) de la empresa. • Transferir información útil (veraz) a los demás grupos de intereses. • Cumplir con las exigencias contempladas en la regulación externa. • Ejercer lobby legítimo para los distintos grupos de intereses, descartando cualquier otro tipo de lobby. • Abstenerse de utilizar información privilegiada para beneficio propio. • No conformarse con los estándares mínimos establecidos por la regulación nacional en materias de responsabilidad social, promoviendo los estándares internacionales cuando estos sean superiores.
Directivos	<ul style="list-style-type: none"> • Demostrar experiencia profesional en la dirección de empresas. • Demostrar que son personas con principios y valores. • Demostrar en todo momento, que el objetivo principal de la empresa es Maximizar el Valor Social Agregado.(SVA) • Los directivos que no cumplan, con las condiciones anteriores deberían ser desvinculados de la empresa.
Trabajadores.	<ul style="list-style-type: none"> • Pagar sueldos dignos. • Respetar la legislación laboral en un 100%. • Respetar las normas de seguridad en un 100%. • Entregar cursos de capacitación y de promoción a todos los trabajadores. • Motivar a los trabajadores, para que ellos se sientan integrados en la empresa. • Entregar parte de las utilidades a los trabajadores, como, por ejemplo: bonificaciones de fin de año. • Efectuar talleres que fomenten el dialogo y la participación

	entre los directivos y trabajadores.
Externos	
Clientes.	<ul style="list-style-type: none"> • Indicar a los clientes, las principales características de los bienes y servicios, por ejemplo, tipo de materias primas utilizadas en la elaboración, procesos industriales empleados en la producción, etc. • Tener a disposición de los clientes una página web, en la cual, los clientes puedan efectuar consultas sobre la empresa. • Entregar servicio de postventa en forma rápida y oportuna. • Respetar los plazos de entrega, cuando los productos se envían al domicilio del cliente. • Cumplir con los estándares de calidad prometida. • Fijar precios de los bienes y servicios de acuerdo a su calidad. • Consultar las opiniones de los clientes, respecto a la calidad, precio, servicio postventa de los bienes y servicios entregados. • Entregar información de los procesos productivos. • Entregar publicidad fidedigna respecto al uso, calidad y duración de los productos/servicios. • Disponer de canales de distribución adecuados a las necesidades de los consumidores para la entrega de los bienes / servicios.
Proveedores	<ul style="list-style-type: none"> • Pagar a los proveedores dentro del plazo otorgado por ellos. • Pagar valor justo por los insumos utilizados. • Considerar a los proveedores como parte importante de la cadena de valor de la empresa. • Exigirles a los proveedores el respeto del medio ambiente. • Exigirles el cumplimiento con los sueldos de sus trabajadores.
Competidores	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener reuniones con los competidores, con el fin de establecer relaciones de apoyo en algunos temas relevantes. Como por ejemplo publicidad sectorial. • No unirse con los competidores en relación a la fijación de precios y calidad. • Respetar las reglas de la libre competencia.
Sociedad en general.	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir en un 100% con la normativa legal vigente. • Contribuir con el medio ambiente, mejorando o cambiando procesos de producción. • Fomentar el reciclaje de materiales. • Contar con sistemas de tratamiento de residuos o desechos

	<p>que se originen en la producción de bienes y servicios.</p> <ul style="list-style-type: none">• Cooperar en la solución de problemas que tenga la comunidad, en la cual está inserta la empresa.• Entregar becas de estudio a los mejores estudiantes de la región o comuna, donde se encuentre ubicada la empresa.
--	---