

R E V I S T A

GESTIÓN Y TENDENCIAS

LEY 21.210 NUEVAS ATRIBUCIONES DEL DIRECTOR NACIONAL DEL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS

Christian Opitz O'Ryan
Abogado, Magister en Tributación UAI
Docente del Diplomado en Gestión Tributaria,
Universidad Alberto Hurtado

CORONAVIRUS, TRIBUTACIÓN Y DESIGUALDAD REGIONAL

Humberto A. Borges Quintanilla
Académico
Departamento de Gestión y
Negocios (FEN-UAH)
Director del Diplomado en Gestión
Tributaria UAH

DESIGUALDAD Y POLÍTICA FISCAL

Juan Miguel Báez Melián
Departamento de Dirección
y Organización de Empresas
Universidad de Zaragoza

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: ¿DESAFÍO O PRIORIDAD?

Sharoni Rosenberg
Gerente de Sostenibilidad,
PwC Chile.



UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO

VOLUMEN 4, NÚMERO 4, 2020
GESTIÓN Y TENDENCIAS ES UNA REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE GESTIÓN Y NEGOCIOS DE LA FACULTAD
DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS DE LA UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO / EDITORES: HUMBERTO BORGES Y
FERNANDO LÓPEZ



UNIVERSIDAD
ACREDITADA
POR 4 AÑOS
EN LAS 5 ÁREAS
Hasta diciembre 2023.

Docencia de Pregrado
Vinculación con el Medio
Gestión Institucional
Docencia de Postgrado
Investigación

LEY 21.210

Nuevas atribuciones del director nacional del servicio de impuestos internos



Christian Opitz O'Ryan,
Abogado, Magister en
Tributación UAI
Docente del Diplomado
en Gestión Tributaria,
Universidad Alberto Hurtado

RESUMEN

En el presente artículo, analizaremos dos de las nuevas facultades que la ley 21.210 de 2020 entregó al Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos y que dicen relación con una mayor certeza jurídica y seguridad tributaria. Estas son: a) la facultad de absolver consultas de particulares, sobre la aplicación de normas particulares; y b) la facultad del Director de pronunciarse acerca del recurso jerárquico, en contra de una resolución que rechaza una reposición administrativa voluntaria, en especial a la situación ocurrida hasta antes de la dictación de esta ley. Finalmente, daremos algunas conclusiones de estas nuevas facultades.

INTRODUCCIÓN

Dentro de las modificaciones incorporadas por la ley 21.210 de fecha 24 de febrero de 2020, al Código Tributario, se encuentran aquellas introducidas a los artículos 6 letras A y B, referidas al Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos (en adelante "El Director") y a los Directores Regionales.

En lo que respecta a este trabajo, la letra A del artículo 6° del Código Tributario, señala algunas de las facultades que la ley confiere al director del Servicio de Impuestos Internos (otras facultades se

encuentran tratadas en el artículo 7° del Decreto con Fuerza de Ley N° 7 de 1980, que fija la ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos).

De las 6 facultades que originalmente se encuentran consagradas en el Código Tributario, una fue ampliada (la número 2) y se agregaron los nuevos numerales 7° y 8°. A continuación, solo nos referiremos a aquellas dos facultades, que a nuestro juicio revisten mayor importancia:

a) Ampliación a la facultad de absolver consultas sobre la aplicación e interpretación de las normas tributarias.

En efecto, hasta antes de la ley 21.210, el Director, se encontraba facultado para responder las consultas que por conducto regular hicieran los funcionarios u otras autoridades¹, pero no las que eran formuladas por el contribuyente, ya que estas debían ser absueltas por los Directores Regionales según lo señala el número 1° del artículo 6 letra B.

De acuerdo a lo instruido en la circular 71 del 11 de octubre de 2001, las consultas debían ser absueltas directamente por las Direcciones Regionales cuando sobre la materia consultada existía un criterio definido por la Dirección Nacional del Servicio, ya sea a través de circulares,

(1) El Número 2 de la letra A del artículo 6° del Código Tributario, vigente hasta antes de la dictación de la ley 21.210, señalaba textualmente "Absolver las consultas que sobre la aplicación e interpretación de las normas tributarias le formulen los funcionarios del Servicio, por conducto regular o las autoridades".

oficios u otros documentos oficiales. A lo anterior hay que agregar lo dispuesto en el artículo 45 del DFL N° 7 de 1980, que señala: “Los informes que importen un cambio de doctrina o que se refieran a materias sobre las cuales no haya precedentes, deberán ser sometidos a la aprobación del Director.

El Director estará obligado a dar respuestas sólo a las consultas que sobre interpre-

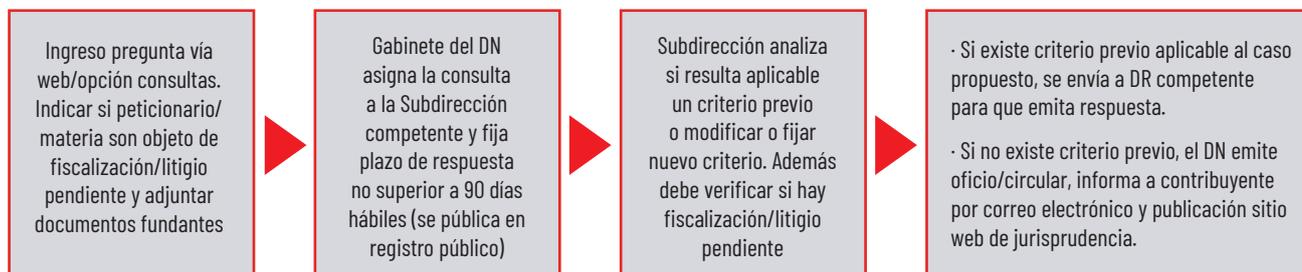
tación y aplicación de las leyes tributarias, formulen los Jefes de Servicios y otras autoridades públicas, sin perjuicio del derecho de petición”.

En cambio, con la modificación introducida a este numeral por la ley 21.210, se amplía la facultad del Director, para responder las consultas, no sólo de funcionarios y otras autoridades, sino que además también las consultas formuladas

por **cualquier persona** y solo en este caso, tanto la consulta como la respuesta se regirá por un procedimiento administrativo especial, regulado a través de Resolución Exenta.

Con fecha 1° de junio de 2020, se emitió la Resolución Exenta N° 59 que regula el procedimiento antes indicado, el cual podemos esquematizar básicamente de la siguiente manera²

Figura N°1. Breve esquema del procedimiento señalado en la Resolución Exenta 59 de 2020



Fuente: Elaboración propia del autor.

Finalmente, esta nueva facultad del Director Nacional, debe a su vez relacionarse obligatoriamente con el nuevo inciso final de artículo 26 del Código Tributario, el cual permite al contribuyente solicitar administrativamente la devolución de aquellas sumas que hubiera pagado indebidamente o en exceso, **con una fecha posterior a aquella en la que hubiere efectuado una consulta de aplicación tributaria al Director Nacional.**

A nuestro juicio, el derecho a solicitar la devolución de lo pagado doblemente o en exceso, en este caso, supone 2 situaciones:

- El contribuyente presenta una consulta Tributaria al Director (en la cual no hay un precedente) y antes de que se absuelva la respuesta, el contribuyente paga. En este caso, la respuesta formal del Director, en favor del contribuyente y respecto del caso consultado, le permite a este último,

solicitar dentro de los plazos de prescripción, la devolución de lo pagado indebidamente o en exceso.

- El contribuyente presenta una consulta Tributaria al Director (en la cual hay un precedente) y antes de que se absuelva la respuesta, el contribuyente paga. En este caso, si la respuesta formal del Director constituye un cambio de criterio, también autoriza al contribuyente a solicitar la respectiva devolución.

Ahora bien, el plazo para solicitar la devolución de lo pagado indebidamente o en exceso con ocasión de la respuesta favorable del Director del Servicio de Impuestos Internos, es el indicado en el artículo 126 del Código Tributario, esto es, dentro del plazo de 3 años, contados desde el día siguiente en que se efectúa la consulta (según instruido en la parte pertinente del borrador de circular, actualmente en redacción).

Finalmente, en lo que respecta a la vigencia de esta norma, el artículo 5° transitorio de la ley señala que esta facultad entrará en vigencia 3 meses después desde su publicación en el Diario oficial, esto es, a partir del 1° de junio del año 2020, aplicándose en consecuencia, a aquellas consultas que se efectúan con posterioridad a dicha fecha.

b) Nueva facultad de conocer y pronunciarse acerca del Recurso Jerárquico.

La modernización, agregó como facultad especial del Director, conocer del recurso jerárquico que se interponga en contra de la resolución que rechaza el recurso de reposición administrativa voluntaria (en adelante “RAV”) regulado en el artículo 123 bis del Código Tributario³.

El recurso jerárquico es una vía de impugnación en contra de los actos administrativos, contemplado tanto en la ley 18.575

(2) Es importante destacar los siguientes aspectos de este procedimiento:

- Cada vez que el peticionario ingrese una consulta, la materia o resumen de ésta se visualizará automáticamente en el Registro Público de consultas sobre interpretación y aplicación de disposiciones tributarias.
- Si el interesado presenta esta consulta en formato papel directamente ante una Dirección Regional o Unidad de este Servicio, el funcionario de la respectiva unidad deberá asistir al interesado para que pueda ingresar su consulta vía web.
- Mientras el Servicio no haya emitido respuesta, el contribuyente podrá desistirse de su consulta, a través de la opción de Seguimiento. Asimismo, el contribuyente puede conocer en cualquier momento el estado de su solicitud.

(3) El nuevo numeral 7 de la letra A del artículo 6 del Código Tributario, señala “7° Conocer del recurso jerárquico, el que para efectos tributarios, procederá en contra de lo resuelto en el recurso de reposición administrativa establecido en el artículo 123 bis y sólo podrá fundarse en la existencia de un vicio o error de derecho al aplicar las normas o instrucciones impartidas por el Director o las leyes tributarias, cuando el vicio o error incida sustancialmente en la decisión recurrida. Desde la interposición del recurso jerárquico y hasta la notificación de la resolución que se pronuncie al respecto, se suspenderá el plazo para interponer el reclamo establecido en el artículo 124, salvo que su interposición se declare fundadamente como inadmisibles por manifiesta falta de fundamento”.

Orgánica Constitucional que establece las Bases Generales de la Administración del Estado, como en la ley 19.880 que establece las bases de los procedimientos administrativos.

El fundamento del recurso jerárquico es el principio del control a nivel inter orgánico, con miras de obtener una mejor gestión administrativa⁴.

En cuanto al objeto del recurso jerárquico, la parte recurrente busca que el superior jerárquico proceda a la invalidación, revocación, modificación o rectificación del acto administrativo recurrido.

En cuanto a su procedencia, el artículo 59 de la ley de bases de los procedimientos administrativos, señala en su inciso 4º que *“no procederá el recurso jerárquico, contra los actos del Presidente de la República, de los Ministros de Estado, de los alcaldes y los jefes superiores de los servicios públicos descentralizados. En estos casos, el recurso de reposición agotará la vía administrativa”*.

En lo que respecta al Servicio de Impuestos Internos, hasta antes de la ley 21.210 de 2020, se entendía que el recurso jerárquico no procedía en contra de la generalidad de los actos administrativos tributarios, *“por ser el Servicio de Impuestos Internos un órgano de administración centralizada, territorialmente desconcentrado mediante Direcciones Regionales y funcionalmente desconcentrado, con patrimonio y personalidad jurídica propia, que se encuentra bajo la dependencia o supervigilancia del Ministerio de Hacienda y por lo tanto no ostenta superior jerárquico”*⁵.

Así también lo había entendido la Contraloría General de la República, por ejemplo en el Dictamen Nº 15.334 de 2009, al señalar que *“las atribuciones contenidas en el artículo 6 letra b) Nº 5 del Código Tributario, han sido otorgadas de manera exclusiva a los Directores Regionales del Servicio de Impuestos Internos, por medio de la desconcentración administrativa, en cuya virtud, se radican por ley, de-*

terminadas potestades en órganos subordinados de la respectiva entidad pública, en ejercicio de las cuales, los mismos no se encuentran sometidos a la Jerarquía de correspondiente jefe superior del servicio”

Por otro lado, el Código Tributario, expresamente señala la improcedencia del recurso jerárquico, pero **limitándolo sólo respecto de los mismos actos en contra de los cuales procede la RAV**, por tanto surgía la duda razonable de si, más allá de la interpretación administrativa de la Contraloría General de la República, procedía legalmente la interposición de este recurso, respecto de los demás actos administrativos tributarios, emitidos por los Directores Regionales o sus funcionarios.

En cambio, el nuevo numeral 7 del artículo 6 letra A) del Código Tributario, altera sustancialmente el criterio sostenido por la Contraloría General de la República, entregando al Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos, la competencia necesaria para conocer del recurso jerárquico, en la medida que se cumplan los siguientes requisitos copulativos:

1) Que se interponga en contra de la resolución que rechaza el recurso de reposición administrativo voluntario (RAV), regulado en el artículo 123 Bis del Código Tributario.

Nótese que, a diferencia, del recurso jerárquico regulado en las leyes 19.880 y 18.575, este no procede en contra de cualquier acto administrativo, sino que sólo en contra de un acto administrativo específico, cual es, el rechazo de la RAV. Asimismo, y de conformidad a lo señalado en el artículo 123 Bis del Código Tributario, la reposición administrativa voluntaria, se entiende rechazada en cualquiera de los siguientes dos casos:

- Cuando no se encuentre notificada la resolución que se pronuncia sobre ella dentro del plazo de 90 contados desde su presentación.
- Cuando la resolución que la rechaza, se

notifica al contribuyente dentro del plazo de 90 días contados desde su presentación.

A nuestro juicio, de la lectura del nuevo Nº 7 letra A) del artículo 6º del Código Tributario, resulta claro que el referido recurso jerárquico, solo procede en el segundo caso, esto es, cuando exista una resolución que rechaza el recurso y que haya sido notificada a contribuyente dentro del plazo de los 90 días contados desde su presentación. Lo anterior, se deduce de la expresión **“en contra de lo resuelto”** que utiliza el nuevo número 7º.

2) El recurso jerárquico, solo podrá fundarse en la existencia de un vicio o error de derecho al aplicar las normas o instrucciones impartidas por el Director o de las leyes tributarias, cuando el vicio o error incida sustancialmente en la decisión recurrida.

De acuerdo a lo señalado en la ley 21.210 de 2020, este recurso jerárquico procede en contra de vicios o errores de derecho, en la aplicación de normas o instrucciones del Director. A nuestro juicio, estamos frente a uno de los pocos casos, en los cuales nuestra legislación permite que un error de derecho vicie una declaración de voluntad, en este caso, una declaración de voluntad emanada de la autoridad administrativa llamada por ley a emitirla.

De no haber existido un texto expreso en este sentido, estos vicios -que acarrear claramente la nulidad del acto- hubieran quedado dentro del ámbito de competencia de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, tal como lo dispone el actual numeral 8 del artículo 1º de la ley 20.332 de 2010 que fortalece y perfecciona la jurisdicción tributaria y aduanera⁶.

Lo anterior, claramente, no sólo es un fuerte espaldarazo hacia la certeza y la seguridad jurídica -propuestas en el mensaje del proyecto- sino que, además, deja abierta una nueva instancia administrativa para dejar indirectamente sin

(4) Curso de Derecho Administrativo, tomo I, Gabriel Celis Danzinger, Thomson Reuters, año 2010, pág. 439.

(5) El Acto Administrativo Tributario, Milenko Zurita Rojas, editorial Libromar, año 2013 pág. 420-421.

(6) En efecto, la ley 21.039 de fecha 20 de octubre de 2017, que modificó la ley 20.332 de 2010, agregó el siguiente numeral 8 al artículo antes indicado: “8º Conocer y declarar, a petición de parte, la nulidad de los actos administrativos que sean materia de una reclamación tributaria o aduanera. Para estos efectos, el vicio deberá hacerse presente o alegarse en la reclamación respectiva.

Los vicios de procedimiento o de forma, sólo afectarán la validez del acto administrativo materia del reclamo tributario o aduanero, cuando recaigan en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y generen perjuicio al interesado.”

efecto un determinado acto administrativo tributario, sin tener que recurrir necesariamente a un procedimiento jurisdiccional.

En cuanto a las formalidades para la interposición del recurso jerárquico, es importante destacar que el proyecto de Modernización Tributaria, ingresado originalmente al Congreso Nacional con fecha 23 de agosto de 2018, contemplaba la tramitación de este recurso en el artículo 123 Ter. Posteriormente, dentro de las muchas indicaciones que el proyecto sufrió durante su larga tramitación, se eliminó el artículo 123 ter y se agregó en el N° 7 de la letra A) del artículo 6 la siguiente frase *“El Director regulará el procedimiento para conocer y resolver de este recurso mediante resolución”*, precepto que fue declarado inconstitucional por sentencia del Tribunal Constitucional (Rol N° 8297/2020)⁷.

Como consecuencia de lo anterior, ni el numeral 7 del artículo 6 letra A), ni las modificaciones efectuadas al artículo 123 bis, ambos del Código Tributario, señalan un plazo especial para interponerlo, así como tampoco el plazo que tiene la autoridad tributaria para resolverlo o la forma de interponerlo, motivo por el cual, debe aplicarse en forma supletoria las normas que sobre la materia contempla el artículo 59 de la Ley 19.880 sobre Bases de Procedimientos Administrativos, esto es, debe interponerse dentro del plazo de 5 días hábiles contados desde la notificación de la resolución que rechaza la RAV, teniendo el Director Nacional un plazo máximo de 30 días para resolverlo y debiendo oír al inferior recurrido, para que pueda formular sus descargos por escrito o electrónicamente.

“El establecimiento de recurso jerárquico en contra de las resoluciones que rechazan la reposición administrativa voluntaria, constituye una herramienta clara en el camino de la seguridad y la certeza”

Respecto a los efectos de la interposición de este recurso jerárquico, suspende el plazo para reclamar ante los Tribunales Tributarios y Aduaneros, en el período intermedio entre su interposición y su resolución, salvo que el recurso se declare inadmisibles por falta de fundamento, lo que parece lógico, toda vez que se pretende evitar la utilización de este recurso, sin una fundamentación seria.

Finalmente, en cuanto a la vigencia de esta nueva facultad del Director Nacional, de acuerdo a lo señalado en el artículo 3° transitorio, este se aplicará a los procedimientos administrativos que se encontraban ya en trámite a la fecha de publicación de la ley y pese a que la norma transitoria no lo dice, obviamente, en la medida que se encuentren con recurso de reposición presentado, pero aún no resueltos por la autoridad.

CONCLUSIONES

De las nuevas facultades que la ley de Modernización Tributaria estableció para el Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos, las que revisten un mayor interés, por su aplicación práctica, son las que revisamos en este trabajo. Así, por una parte, la nueva facultad de absolver consultas particulares sobre interpretación tributaria, en ciertos casos habilita al contribuyente a solicitar la de-

volución de lo pagado indebidamente o en exceso.

Por otro lado, el establecimiento de recurso jerárquico en contra de las resoluciones que rechazan la reposición administrativa voluntaria, constituye una herramienta clara en el camino de la seguridad y la certeza.

Finalmente, a pesar de que se han levantado algunas voces en contra de la facultad del Director de pronunciarse acerca del recurso jerárquico (aduciendo principalmente que para el Director Nacional, resolver este tipo de recursos, supone una carga adicional a su ya atareada función) consideramos que esta nueva instancia utilizada en forma adecuada, contribuye a evitar la judicialización y a dar un alivio administrativo a aquellos contribuyentes que podrían haberse visto perjudicados por una incorrecta aplicación de las normas e instrucciones impartidas por el propio Director Nacional, lo que claramente ayuda tanto a un mayor autocontrol dentro de la propia institución, como a solucionar administrativamente, asuntos que de otro modo tendrían que ser forzosamente materia de un procedimiento judicial, con el respectivo costo para el contribuyente.

(7) El considerando Vigésimo de la sentencia aludida, señala en el inciso pertinente *“De esta manera y en la misma línea anotada en la jurisprudencia que se viene aludiendo, la regulación del procedimiento para conocer y resolver el recurso jerárquico esta encargada a la ley, por lo previsto en el artículo 19 N° 3, inciso sexto y 63 N° 18, de la Constitución, de modo que no puede disponerse que esa regulación se hará por una resolución administrativa emanada del Director del Servicio”*.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Leyes.
 - Ley Número 21.210 de fecha 24 de febrero de 2020, *“Moderniza la Legislación Tributaria”*
 - Decreto Ley Número 830, de fecha 27 de diciembre de 1974, *“Código Tributario”*.
 - Decreto con Fuerza de Ley N° 7 de fecha 15 de octubre de 1980, *“fija la ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos”*.
 - Ley Número 19.880 de fecha 29 de mayo de 2003, *“Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado”*.
 - Ley Número 18.575 de fecha 5 de diciembre de 1986, *“Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”*.
- 2.- Normativa Administrativa.
 - Circular 71 del 11 de octubre de 2001, Servicio de Impuestos Internos.
 - Dictamen N° 15.334 de fecha 17 de agosto de 2009, Contraloría General de la República.
- 3.- Libros y artículos de opinión.
 - Curso de Derecho Administrativo, tomo I, Gabriel Celis Danzinger, Thomson Reuters, año 2010.
 - El Acto Administrativo Tributario, Milenko Zurita Rojas, editorial Libromar, año 2013.

Coronavirus, tributación y desigualdad regional



RESUMEN

El artículo analiza los efectos distributivos totales de los Impuestos Globales Complementarios (IGC) por región, comparándolas con el Índice de Desarrollo Humano Regional (IDHR), que utilizamos como proxy del efecto distributivo de los gastos estatales en Salud, Educación e Ingresos de los hogares. Por otro lado, comparamos los datos de la letalidad de COVID-19, identificando que, en una primera fase de la pandemia hasta el mes de mayo 2020, en general, las regiones más afectadas fueron las regiones con diferencias negativas entre el aporte del IGC y el IDHR.

Humberto A. Borges Quintanilla
Académico
Departamento de Gestión y
Negocios (FEN-UAH)
Director del Diplomado en
Gestión Tributaria UAH

INTRODUCCIÓN

Al estudiar las políticas impositivas, en muchas ocasiones solo ponemos atención al cálculo de los tributos. Sin embargo, el estudio de las políticas impositivas debería centrarse en la redistribución de la riqueza, mediante el análisis de los efectos distributivos totales de los impuestos. Esto no es trivial, ya que dentro de los servicios que son distribuidos por el Estado está la Salud Pública¹, la cual hoy esta puesta a prueba en la Pandemia de Covid-19.

Al hablar de efectos distributivos totales, debemos analizar la fracción de impuesto que se recauda y, conjuntamente, el efecto de los gastos sociales. Es decir, los tributos tienen un componente referido a los impuestos recaudados y el uso de los mismos en los gastos que la sociedad requiere. Respecto de los gastos sociales, la distribución de los recursos obtenidos por vía de impuestos deben ser focalizados, principalmente, en las regiones o zonas con mayores rangos de pobreza o con alguna debilidad estructural.

Una buena distribución de los recursos produce un efecto de bienestar social y aceptación de las instituciones políticas que gobiernan un país (De Zuazu, 2012). Por el contrario, la existencia de bajo nivel de coordinación entre la recaudación y la distribución equitativa, genera un efecto que se refleja en brechas sociales muy nocivas, las cuales corroen por dentro a la sociedad, por ejemplo, generando conflictos sociales en el tiempo (Perez & Sandoval, 2020, Garretón, Joignant, Somma y Campos. COES, 2018). En Chile lo hemos visto con el llamado Estallido Social de octubre del 2019, donde muchas de las discusiones se centraron en la falta de políticas distributivas, ya sea centradas en la Educación, Salud o falta de oportunidades para lograr mejorar los ingresos de las familias.

El PNUD ya alertó de las desigualdades regionales en Chile (PNUD, 2018). Uno de los informes principales fue el referido al índice de desarrollo humano regional (IDHR)², que mostró brechas enormes entre las regiones en las dimensiones de Salud, Ingreso y Educación (PNUD, 2018). En este estudio, examinamos el IDHR del

2017 informado por el PNUD, comparándolo con los ingresos fiscales generados por Impuesto Global Complementario (IGC), luego mostraremos estos datos y realizaremos una nueva comparación con los datos del avance de la pandemia COVID-19³.

Utilizamos el IGC que es un impuesto progresivo que se encuentra relacionado directamente con el ingreso de las personas naturales. Además, el motivo de enfocar los ingresos fiscales vía impuestos personales es que puede ser un buen indicador del crecimiento de ingresos de la población y de recaudación enfocada a la distribución de la riqueza, ya que la tasa aumenta según tramo de ingresos.

El objetivo de este artículo, es describir que los ingresos base personales regionales (base del GC) y el aporte de los impuestos (AIGC) recaudados por región y mostrar diferencias con el IDHR. Adicionalmente, se describe la letalidad del COVID-19 y se realiza una comparación entre base del GC, AIGC y IDHR. La comparación nos servirá para comprobar la existencia de desigualdad real y si esta

(1) Chile tiene un promedio de 22 camas de hospital, 8 médicos (la mitad del promedio de Latinoamérica) y 9 enfermeras por cada 10 mil personas (un quinto de la cifra regional y un noveno de la de países con similar IDH). En este contexto, la brecha con los indicadores de los países más desarrollados tiene un promedio de 55 camas de hospital, más de 30 médicos y 81 enfermeras por 10 mil personas. Cifras a considerar al referirse a la situación actual. El Mostrador (2020).

(2) El IDH, es construido a partir de cinco variables básicas "los años de vida potencial perdidos (AVPP), la tasa de asistencia global a establecimientos educacionales de la población entre 4 y 24 años, los años de educación promedio de la población de 25 años o más, el porcentaje de pobreza por ingresos y el ingreso per cápita promedio de los hogares. El indicador se normaliza entre 0 y 1, y su valor máximo se define en relación con un parámetro "ideal" para cada variable" (PNUD, 2018).

(3) Utilizamos en el análisis la tasa de letalidad, para encontrar un punto de corte de 1,5, teniendo en cuenta que hay estudios que lo han fijado en 2%. Paul F. (2020) <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51614537> 25 febrero 2020.

coincide con la comparación entre ingresos personales (base del IGC), impuestos recaudados (AIGC) y el IDHR.

La metodología que se utilizó en el estudio fue comparar la recaudación estatal (Recaudación Estatal del impuesto global complementario IGC), IDHR y fallecimiento por COVID-19 por región (entre el período comprendido entre el 05 al 25 de mayo, utilizando los datos acumulativos). El IDHR, es un índice que contiene como variable de salud los años de vida potencial perdidos (AVPP), en este análisis buscamos si esto se reflejara en la pandemia del COVID-19.

POLÍTICA TRIBUTARIA Y DESARROLLO HUMANO REGIONAL EN CHILE

La política tributaria puede ser medida por su efecto distributivo total que es la suma del efecto de los gastos sociales (efectos indirectos) y el efecto distributivo directo. YañezYañez (2012) indica “cuando se desea conocer el impacto de la acción del Estado en la distribución es necesario analizar ambas partes de la distribución en forma conjunta”. Es decir, un impuesto puede ser regresivo (efecto directo), pero si se costea el gasto social del mismo contribuye y mejora el bienes-

tar social, el efecto distributivo total del impuesto es positivo.

En esta investigación se utiliza el IDHR como indicador de los efectos de los gastos sociales (efectos indirectos) tomando las variables de salud, educación e ingresos. Existen investigaciones que utilizan el Índice Gini como un indicador de desigualdad posible, pero “no es el único” (Callealta, Fedriani, Martín y Sánchez, 2012), al utilizar IDHR (PNUD, 2018) como indicador de desigualdad buscamos tener una medida relacionada con nuestra realidad regional y la inversión de la sociedad en las tres variables analizadas por el PNUD.

Al observar el cuadro N°1, las diferencias regionales son enormes, se observa que el centralismo en el país provoca problemas de divisiones que produce inequidad del desarrollo entre las zonas, esto se observa en la base de los ingresos renta 2017 del IGC, donde la Región Metropolitana (RM) cuenta con 24.538.338 MM\$ de los ingresos imposables base para el IGC, es decir, el 55,96% del total del país. También, se observa esta gran diferencia al aportar la RM el 65,9% de los aportes vía IGC y el aporte por persona de 302 M\$ que más que dobla el promedio del país.

La RM no sólo obtiene el 1er lugar en las dos cifras anteriores, además, la obtienen en el IDHR, expresada en nuestro caso en posiciones (ver el Apéndice I el gráfico del IDHR del PNUD 2018). También, puede interpretarse el ingreso renta o base del IGC, como la evidencia de los ingresos por trabajos formales, recordemos que solo los ingresos de actividades formales pagan impuesto.

Además, se observa al comparar el IDHR (posiciones del IDHR) y la posición del aporte del IGC de la región encontramos grandes diferencias. Esta situación valida a Sanhueza (2018), mostrando que existen poblaciones que tienen más beneficios sociales directos e indirectos que en otras zonas. En Chile, se concentra la desigualdad en las regiones de Araucanía, Maule, O'Higgins, Biobío, Los Lagos y Valparaíso. Lo que podemos observar por la posición que ocupan en el IDHR, además, no existiendo una relación con el aporte de recursos vía impuestos (ver cuadro N°1). En conclusión, hay regiones que, entregando un aporte al Estado, no reciben una retribución equivalente mediante gastos sociales produciendo un efecto distributivo total negativo, lo que se observa en el IDHR.

Cuadro N°1 Comparación de los Ingresos Imposables (MM\$), Población, Aportes de IGC (MM\$) e IDHR 2017

Regiones	Ingresos Imposables a IGC (Renta Personas) 2017 MM\$	Población	Aporte IGC al Estado MM\$	Aporte IGC por Persona en \$M	% de aporte	Posición por aporte IGC	Posición índice Desarrollo Humano	Diferencia entre el aporte IGC y índice desarrollo Humano
XIII Metropolitana de Santiago	24.538.338	8.125.072	2.452.920	302	65,9%	1	1	0
V de Valparaíso	3.764.784	1.960.170	262.688	134	7,1%	2	4	-2
VIII del Biobío	3.520.161	2.175.247	223.503	103	6,0%	3	10	-7
II de Antofagasta	1.985.796	691.854	148.194	214	4,0%	4	3	1
VI O'Higgins	1.619.111	991.063	104.704	106	2,8%	5	11	-6
IX de la Araucanía	1.328.112	1.014.343	91.208	90	2,4%	6	15	-9
VII del Maule	1.490.786	1.131.939	87.172	77	2,3%	7	14	-7
X de los Lagos	1.301.341	891.440	85.946	96	2,3%	8	13	-5
IV de Coquimbo	1.389.672	836.096	84.094	101	2,3%	9	9	0
I de Tarapacá	655.567	382.773	47.176	123	1,3%	10	6	4
III de Atacama	701.180	314.709	44.066	140	1,2%	11	7	4
XIV de los Ríos	579.257	405.835	35.090	86	0,9%	12	12	0
XII Magallanes y Antártica Chilena	369.449	178.362	26.927	151	0,7%	13	5	8
XV de Arica y Parinacota	375.494	252.110	18.558	74	0,5%	14	8	6
XI Aysén	178.325	107.297	11.272	105	0,3%	15	2	13
Sin Información	49.629		1.107		0,0%			
MM\$	43.847.003	19.458.310	3.724.623	191				
Promedio				127				

Fuente: Elaboración propia, información de SII. http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/impuestos/imp_directos.htm y PNUD, 2018. Basada en la presentación de CAPIC 2019 del Seminario Nuevo Pacto Tributario 2019 y Borges (2019)

Además, podemos observar en el Aporte IGC por habitante en M\$, encontramos sobre el promedio a las regiones RM (302 M\$), Antofagasta (214 M\$), Magallanes (151 M\$), Atacama (140 M\$), Valparaíso (134 M\$). Donde sólo el caso de la región de Valparaíso tiene una diferencia negativa, en los demás el IDHR muestra una diferencia positiva.

Mostrando que es necesario intervenir en políticas distributivas directas en las demás regiones, tomando como los ingresos base personales regionales (base del IGC) y el aporte de los impuestos (AIGC) recaudados por región, ya que este es un indicador de ingresos por empleos formales que finalmente son informados en la declaración renta.

COVID-19 E AIGC VS IDHR

La diferencia que hemos obtenido entre el AIGC y IDHR, nos sirve como referencia para visualizar la pandemia desde el punto de vista de la precariedad de algunas regiones, frente a tener que enfrentar un problema o situación complicada, dado que no contamos con datos más actualizados utilizamos los datos del 2017, sin embargo, suponemos que las tendencias se mantienen al 2020 y pueden ser más

“El PNUD ya alertó en 2018 de las desigualdades regionales en Chile. Uno de los informes principales fue el referido al índice de desarrollo humano regional (IDHR), que mostró brechas enormes entre las regiones en las dimensiones de Salud, Ingreso y Educación”

bajas recordemos el efecto del estallido social del 2019 que aún no podemos medirlo.

Para este análisis podemos observar el cuadro n°2, el cual nos muestra la realidad de los datos de los fallecidos Covid-19 sobre infectados (letalidad), comparados con los datos anteriores, del cuadro n°1.

Primero, podemos observar que existe una relación entre las variaciones de AIGC y IDHR con resultado negativo y la letalidad de la pandemia de COVID 19 por regiones. En el caso de Biobío es necesario observarlo dividiendo entre Ñuble y Biobío, observando la mayor letalidad en la de Ñuble. Segundo, existen dos regiones que es necesario analizar a fondo, Magallanes y Los Ríos. En el caso de Los Ríos es una región que estaba

en rango bajo durante el informe 2006 de IDHR, pero mejoró su rango y posición en la información del 2017 de IDHR (ver Apéndice I, gráfico del 2006 – 2017 PNUD, 2018). Por otro lado, en el caso de Magallanes se puede establecer que la llegada del mismo virus vía turistas extranjeros por cruceros, produciendo un golpe a una zona aislada no preparada a esta situación (Chernin A., 2020).

Por último, la Región Metropolitana a pesar de la gran cantidad de infectados, la letalidad de la pandemia se observa baja, el efecto se debe a que tiene mayores recursos en la actualidad y acumula bienestar por ser la región capital del país. Pero hay que tener en consideración las comunas más pobres, sobre las cuales a mayo no se observa información por comuna, es posible que exista un aumento al abrir por comuna estos datos.

Cuadro N°2 COVID-19 y AIGC VS IDHR

N°	Región	Habitantes	05-may				11-may				18-may				25-may				IDHR / IGC (-)	
			Totales Contagiado	Fallecidos	Covid 19 por Hab.	Letalidad	Totales Contagiado	Fallecidos	Covid 19 por Hab.	Letalidad	Totales Contagiado	Fallecidos	Covid 19 por Hab.	Letalidad	Totales Contagiado	Fallecidos	Covid 19 por Hab.	Letalidad		
1	Tarapacá	382.773	322	1	0,08%	0,3%	547	1	0,14%	0,2%	1.056	4	0,28%	0,4%	1.630	7	0,43%	0,4%		
2	Antofagasta	691.854	811	7	0,12%	0,9%	1.014	10	0,15%	1,0%	1.589	14	0,23%	0,9%	2.015	21	0,29%	1,0%		
3	Atacama	314.709	78	0	0,02%	0,0%	133	-	0,04%	0,0%	157	0	0,05%	0,0%	185	0	0,06%	0,0%		
4	Coquimbo	836.096	97	0	0,01%	0,0%	140	1	0,02%	0,7%	212	2	0,03%	0,9%	338	2	0,04%	0,6%		
5	Valparaíso	1.960.170	687	15	0,04%	2,2%	970	21	0,05%	2,2%	1.553	30	0,08%	1,9%	2.305	53	0,12%	2,3%	IDHR	
6	O'Higgins	991.063	136	3	0,01%	2,2%	216	4	0,02%	1,9%	418	6	0,04%	1,4%	588	13	0,06%	2,2%	IDHR	
7	Maule	1.131.939	408	13	0,04%	3,2%	454	14	0,04%	3,1%	602	14	0,05%	2,3%	953	15	0,08%	1,6%	IDHR	
8	Biobío y Ñuble +	2.175.247	1.563	25	0,07%	1,6%	1.746	26	0,07%	1,5%	2.129	30	0,10%	1,4%	2.597	32	0,12%	1,2%	IDHR	
9	Araucanía	1.014.343	1.352	36	0,13%	2,7%	1.466	38	0,14%	2,6%	1.639	44	0,16%	2,7%	1.857	45	0,18%	2,4%	IDHR	
10	Los Lagos	891.440	525	10	0,06%	1,9%	592	10	0,07%	1,7%	652	11	0,07%	1,7%	763	13	0,09%	1,7%	IDHR	
11	Aysén	107.297	7	0	0,01%	0,0%	8	0	0,01%	0,0%	8	0	0,01%	0,0%	10	0	0,01%	0,0%		
12	Magallanes	178.362	809	11	0,45%	1,4%	901	14	0,51%	1,6%	971	16	0,54%	1,6%	1.016	18	0,57%	1,8%	*	
13	RM	8.125.072	14.707	146	0,18%	1,0%	21.317	172	0,26%	0,8%	34.451	294	0,42%	0,9%	58.930	529	0,73%	0,9%	**	
14	Los Ríos	405.835	199	4	0,05%	2,0%	208	5	0,05%	2,4%	224	6	0,06%	2,7%	297	6	0,07%	2,0%	*	
15	Arica y Parinacota	252.110	315	4	0,12%	1,3%	351	7	0,14%	2,0%	398	7	0,16%	1,8%	513	7	0,20%	1,4%		
Total			19.458.310	22.016	275	0,11%	1,25%	30.063	323	0,15%	1,07%	46.059	478	0,24%	1,04%	73.997	761	0,38%	1,03%	
+ Biobío			1.663.696	774	8	0,0%	1,0%	932	8	0,1%	0,9%	1144	9	0,1%	0,8%	1458	10	0,1%	0,7%	
+ Ñuble			511.551	789	17	0,2%	2,2%	814	18	0,2%	2,2%	985	21	0,2%	2,1%	1139	22	0,2%	1,9%	
+ Total			2.175.247	1.563	25	0,1%	1,6%	1.746	26	0,1%	1,5%	2.129	30	0,1%	1,4%	2.597	32	0,1%	1,2%	

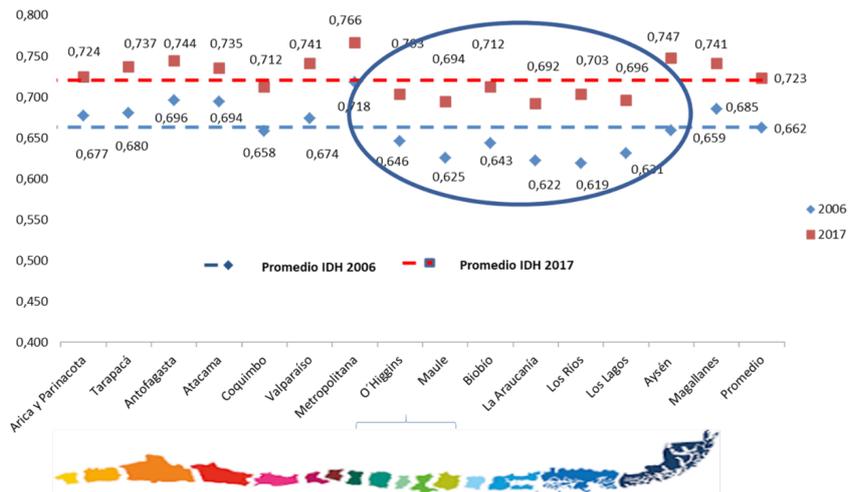
Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes Epidemiológicos del Ministerio de Salud del 05 al 25 de mayo. * Regiones fuera de los rangos esperados. ** Regiones Metropolitanas, es el caso extremo donde la incidencia de casos es mayor pero la letalidad es baja. + Sub división de la región del Biobío

REFLEXIÓN FINAL

Al analizar la redistribución de los ingresos tributarios, mediante el análisis de los efectos distributivos totales de los impuestos podemos indicar que se observa que el Impuesto Global Complementario puede recaudar más de las regiones con mayores ingresos, tal como ocurre en la RM. Pero ello, no necesariamente tiene relación con los efectos distributivos por gastos, ya que se observa el IDHR no tiene una relación directa con los AIGC de cada región. Además, se observa que existen regiones que tienen un AIGC importantes, no tienen un mejor efecto en un buen IDHR, sino más bien este es inferior a su posición por AIGC. Por otro lado, se observa que sólo en el caso de Aysén, Arica y Parinacota y Tarapacá, se logra una relación positiva. Concluyendo, que existe sólo en las regiones extremas fronteras mejorías en la IDRH respecto de sus ingresos base de IGC y AIGC.

Ahora bien, en la epidemia actual fueron las primeras poblaciones afectadas con una relación negativa entre IDHR y AIGC. La conclusión central es que es urgente lograr mayor distribución de los recursos del país, para disminuir las brechas por regiones. Además, la tarea más importante es revisar la forma de distribución de los tributos recaudados, tal vez, proponiendo nuevas estructuras impositivas de atracción de personas calificadas a regiones e incentivar la inversión.

Apéndice I, Gráfico Desigualdad Regional en Chile, (PNUD, 2018).



Regiones	Metropolitana	Antofagasta	Atacama	Magallanes	Tarapacá	Arica y Parinacota	Valparaíso	Aysén	Coquimbo	O'Higgins	Biobío	Los Lagos	Maule	La Araucanía	Los Ríos	Promedio
IDH 2006	0,718	0,696	0,694	0,685	0,680	0,677	0,674	0,659	0,658	0,646	0,643	0,631	0,625	0,622	0,619	0,662
Posición en 2006	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
IDH 2017	0,766	0,744	0,735	0,741	0,737	0,724	0,741	0,747	0,712	0,703	0,712	0,696	0,694	0,692	0,703	0,723
Posición en 2017	1	3	7	5	6	8	4	2	9	11	10	13	14	15	12	

Fuente: PNUD (2018) y Borges (2019)

REFERENCIAS

- BAEZ, J. M. 2018. Los efectos de la política fiscal sobre la desigualdad. Revista de economía mundial, 49.
- BORDA, D. Y CABALLERO, M. 2016. Eficiencia y equidad tributaria: una tarea en construcción. Población y Desarrollo 42: 81-91.
- BORGES, H. 2019. Discusiones tributarias y realidad regional. Observatorio Económico 136: 6-7.
- CALLEALTA, F., FEDRIANI, E., MARTÍN, A. y SÁNCHEZ, A. 2012. Análisis de la evolución temporal de las desigualdades con datos irregulares. Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa 13: 73-96.
- GARRETÓN, M., JOIGNANT, A., SOMMA, N. Y CAMPOS, T. 2018. Informe Anual Observatorio de Conflictos. Nota COES de Política Pública, 17.
- DE ZUAZU, M. 2012. Elementos principales de la cultura fiscal en América Latina. Documentos de trabajo. IELAT, Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos 42: 40-59.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2018. Desigualdad regional en Chile. Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial. www.desiguales.org.
- SEMINARIO DESCENTRALIZACIÓN, EXPOSICIÓN: TRIBUTACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL. SANHUEZA, C. 2 agosto de 2018. Propuestas para generar inversión con desarrollo compartido Santiago, Chile.
- SEMINARIO NUEVO PACTO TRIBUTARIO 2019. 10 de diciembre 2019. Borges H. Nuevo Pacto Tributario. Universidad Alberto Hurtado, Santiago, Chile.
- YÁÑEZ, J. 2012. Elementos a considerar en una reforma tributaria. Revista de Estudios Tributarios, 6: 213-250.
- CAPACIDAD DE RESPUESTA ANTE EL COVID-19-ESTUDIO-DEL-PNUD-REVELA-FUERTE-BRECHA-SANITARIA-ENTRE CHILE VERSUS LOS PAÍSES MÁS DESARROLLADOS. 2020. El Mostrador. 29 de abril. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2020/04/29/capacidad-de-respuesta-ante-el-covid-19-estudio-del-pnud-revela-fuerte-brecha-sanitaria-entre-chile-versus-los-paises-mas-desarrollados/>
- CORONAVIRUS: CÓMO SE COMPARA LA TASA DE MORTALIDAD DEL COVID-19 CON OTRAS ENFERMEDADES INFECCIOSAS. 2020. Paúl F., BBC 25 febrero. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51614537> 25 febrero 2020.
- LA GEOGRAFÍA DE LA DESIGUALDAD Y DEL PODER. 2020. Pérez R. y Sandoval D. CIPER Chile 26 febrero <https://ciperchile.cl/2020/02/26/la-geografia-de-la-desigualdad-y-del-poder/>.
- LA DELICADA SITUACIÓN QUE VIVE MAGALLANES. 2020. Chernin A. La Tercera 25 abril 2020 <https://www.latercera.com/nacional/noticia/la-delicada-situacion-que-vive-magallanes/5PJGMD7SCNA6TDDPEBPANRQEY4/>.



Desigualdad y Política Fiscal



RESUMEN

En estos tiempos, caracterizados por un incremento generalizado de la desigualdad, este artículo hace una revisión de la literatura existente sobre el papel que puede jugar la política fiscal para reducirla. Comenzaremos con los resultados generales más relevantes, seguiremos con la capacidad redistributiva de los diferentes instrumentos fiscales y terminaremos con los efectos redistributivos de la consolidación fiscal.

RESULTADOS GENERALES

Los resultados generales son múltiples, en ocasiones contradictorios, lo que no deja de ser una medida de lo alejados que aún estamos de obtener resultados realmente convincentes.

Algunos estudios encajan bien en una visión positiva de la política fiscal. Por ejemplo, Onrubia y Rodado (2014) afirman que la evolución de la desigualdad de las rentas de mercado muestra que el funcionamiento de la economía, sin mecanismos redistributivos, genera un aumento en el tiempo de la desigualdad de la renta. De este modo, la ausencia de un sistema fiscal redistributivo, corrector de esta desigualdad antes de la intervención estatal, agravaría esta situación.

No obstante, la capacidad redistributiva de los sistemas fiscales varía con el tiempo. Por ejemplo, eran más efectivos en reducir la desigualdad a mediados de los 2000 que a mediados de los 90 (Wang et al., 2014). Un resultado confirmado por los resultados de Immervoll y Richardson (2011), quienes afirman que, en el contexto de la creciente desigualdad de los ingresos de mercado, los sistemas de transferencias e impuestos se han convertido en más redistributivos desde los años 80, aunque esto no detuvo el crecimiento de la desigualdad: la desigualdad de los ingresos de mercado creció el doble que la redistribución.

Sin embargo, tanto Woo et al (2013) como Bastagli et al (2012) afirman que las reformas producidas desde mediados de los 90 han menguado la generosidad de las transferencias sociales y la progresividad de los sistemas impositivos sobre el ingreso en las economías avanzadas, haciendo la política fiscal menos redistributiva. Las

causas de este menor poder redistributivo de la política fiscal en las economías desarrolladas (FMI, 2014) son las reformas fiscales que han tenido lugar en muchos países desde mediados de los noventa, que han reducido la generosidad de las ayudas sociales y al desempleo, así como los tipos del impuesto sobre el ingreso, especial-

Resumen de la literatura que estudia la relación entre Desigualdad y Política Fiscal

Investigación	Resultados	Autores
Resultados generales	Visión positiva	Onrubia y Rodado (2014); Wang et al (2014); Immervoll y Richardson (2011)
	Visión negativa	Woo et al (2013); Bastagli et al (2012); FMI (2014); Föster et al (2014)
	Indiferencia	Casalone y Sonedda (2013); Martínez-Vázquez et al (2012)
Efectos redistribuidos individuales	Las transferencias son más redistribuidas	Rodrigues y Andrade (2014)
	Las pensiones y las prestaciones por desempleo	Cantó (2013); Niehues (2010); Wang et al (2014); OCDE (2012)
	Educación y sanidad	Ospina (2010); Spadaro (2011); Bastagli et al (2012)
	El papel redistributivo de los impuestos: El impuesto sobre el ingreso personal y el gasto social	Martínez-Vázquez et al (2012); Verbist y Figari (2014)
Las políticas de consolidación fiscal	Aumento de la desigualdad	Matsaganis y Leventi (2014); Rodrigues y Andrade (2014); Bastagli et al (2013); Ball et al (2013)
	Efecto ambiguo	Bargain (2017); FMI (2014); Woo et al (2013); Agnello y Sousa (2012)

Fuente: Elaboración propia.

mente a los ingresos más altos. Föster et al (2014) también confirman una considerable reducción en los tipos impositivos marginales de los más ricos durante las pasadas décadas, así como la existencia de una fuerte correlación negativa entre dichos tipos impositivos y sus proporciones de ingresos, en los países de la OCDE.

No obstante, los resultados de otros autores defienden un papel redistributivo casi nulo de la política fiscal. Por ejemplo, la principal conclusión de Casalone y Sonnedda (2013) es que las reformas fiscales que tuvieron lugar en Italia durante el año 2004 no tuvieron repercusiones redistributivas alguna. En la misma línea, para Martínez-Vázquez et al (2012) el impacto de la política fiscal, en conjunto, ha sido muy limitado.

EFFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS FISCALES

La mayoría de los estudios concluyen que el gasto público es más redistributivo que los impuestos. Por ejemplo, para Rodrigues y Andrade (2014), todos los instrumentos de política social y fiscal analizados contribuyen significativamente a reducir la desigualdad y la pobreza, pero son las transferencias las más eficientes en términos de costes. No obstante, no todo el gasto resulta igualmente redistributivo, destacando claramente el sistema de pensiones y las prestaciones por desempleo. Por ejemplo, en el estudio que Cantó (2013) hace sobre la capacidad redistributiva del sistema fiscal español, concluye que más de la mitad del efecto redistributivo de todo el sistema se debe a las pensiones, aunque se ha reducido durante los últimos años del periodo de estudio (2005-2011). Sin embargo, este menor efecto igualador de las pensiones se ha visto compensado por una mayor capacidad redistributiva del impuesto sobre la renta. La fuerte capacidad redistributiva del sistema de pensiones (además de las prestaciones por el desempleo) es también corroborada por las conclusiones de Niehues (2010), quien defiende que un mayor gasto social está fuertemente relacionado con menor desigualdad en los ingresos disponibles. No obstante, las ayudas dirigidas a los grupos de más bajos ingresos no están relacionadas con menor desigualdad, lo que sugiere la existencia de posibles efectos desincentivos que contrarrestan los efectos igualitarios de

primer orden. Los resultados de Wang et al. (2014) también defienden al sistema de pensiones como el principal instrumento redistributivo. Para ellos dicho sistema constituyeron el 60% del incremento en la redistribución producido durante las últimas décadas, mientras que las ayudas sociales contabilizaron el 20%. Según OCDE (2012), las transferencias monetarias (tales como las pensiones, las ayudas al desempleo y a la infancia), contabilizan más de

“Hay autores que resaltan el papel redistributivo de los impuestos. En este sentido, para Martínez-Vázquez et al (2012), el impuesto sobre el ingreso personal (este es el impuesto más progresivo, según Verbist y Figari, 2014) y el gasto social, en general, reducen la desigualdad; mientras que las cuotas de la seguridad social, el IVA y otros impuestos indirectos la aumentan”

tres cuartas partes del impacto redistributivo total en la OCDE y los impuestos contabilizan el resto.

Otros gastos calificados también como de especialmente redistributivos son los de educación y sanidad. Por ejemplo, una vez que el problema de endogeneidad de las variables es controlado, según Ospina (2010), el gasto en educación y sanidad tiene un efecto beneficioso sobre la desigualdad del ingreso, mientras que el gasto en seguridad social no tiene efecto alguno. Tanto el gasto sanitario como el educativo reducen la desigualdad en los países en desarrollo, aunque es más efectivo el gasto en educación. Sin embargo, estudios análogos han sobrestimado los efectos de ambos tipos de gasto, debido al uso de métodos econométricos inapropiados. El efecto progresivo del gasto sanitario sobre la desigualdad es confirmado por el estudio que Spadaro et al (2011) hacen sobre dicho gasto en España, mostrando una buena capacidad para sacar a las familias de la pobreza. Bastagli et al (2012) también califican al gasto en educación y sanidad como de altamente redistributivos. Para ellos, la mayoría del impacto redistributivo de la política fiscal es alcanzado por el lado del gasto del presupuesto, especialmente las transferencias sin evaluación de medios (pensiones y transferencias universales a la infancia), aunque los impuestos sobre el ingreso son también importantes en muchos

países. Aunque para ellos el impacto redistributivo total de la política fiscal está también influenciado por los impuestos indirectos (que tienden a incrementar la desigualdad) y por las transferencias en especie (tales como la educación y la sanidad).

También hay autores que resaltan el papel redistributivo de los impuestos. En este sentido, para Martínez-Vázquez et

al (2012), el impuesto sobre el ingreso personal (este es el impuesto más progresivo, según Verbist y Figari, 2014) y el gasto social, en general, reducen la desigualdad; mientras que las cuotas de la seguridad social, el IVA y otros impuestos indirectos la aumentan. Algunos impuestos tienen un mayor efecto adverso sobre la actividad económica que otros. En este sentido, los impuestos sobre el ingreso personal y corporativo suelen ser los más distorsionadores (OCDE, 2012). En general, los impuestos directos (por ejemplo, el impuesto sobre el ingreso personal y, en menor medida, el impuesto sobre el ingreso corporativo) y el gasto social mejoran la distribución del ingreso; mientras que los impuestos indirectos (incluyendo, los impuestos sobre el consumo) tienden a incrementar la desigualdad (Woo et al, 2013).

LOS EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE LAS POLÍTICAS DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

De la revisión de literatura que Matsaganis y Leventi (2014) llevan a cabo deducen tres ideas claves: (1) los periodos de consolidación fiscal tienden a estar asociados con aumentos en la desigualdad, (2) los efectos estáticos de las políticas de austeridad pueden ser compensados por los efectos dinámicos, (3) el diseño de los paquetes de consolidación fiscal puede neutralizar, parcial o completamente, los

efectos distributivos adversos. Aunque el impacto de las políticas sobre la desigualdad puede ser descrito como moderado (o incluso pro-igualdad), esto no equivale a decir que los programas de ajuste fiscal hayan tenido éxito en términos distributivos. Las estimaciones de estos autores sugieren que en la mayoría de los países examinados la pobreza aumentó, y las políticas implementadas jugaron un papel importante en dicho incremento. En esta línea de ambigüedad, se definen también otros autores, como Bargain et al (2017), quienes afirman que las medidas adoptadas por varios países desarrollados para combatir los desequilibrios fiscales no aumentaron la desigualdad ni la pobreza, incluso en algunos países las redujeron. También podríamos incluir en esta línea a Jenkins et al (2011), quienes afirman que durante los años siguientes al estallido de la crisis, la desigualdad no se ha visto significativamente afectada, pero a medio y largo plazo, probablemente habrá grandes cambios en los niveles de desigualdad, como consecuencia de las medidas de consolidación fiscal que están siendo implementadas.

No obstante, para Rodrigues y Andrade (2014) el impacto de la crisis económica y las políticas de austeridad implementadas

desde 2010 en Portugal, han invertido las tendencias anteriores y han afectado negativamente la eficacia y la eficiencia de todos los instrumentos fiscales. En este sentido, según FMI (2014), en las economías avanzadas, la composición y el ritmo de la consolidación fiscal condicionan su impacto sobre la desigualdad. Sus resultados demuestran que los ajustes fiscales basados en los recortes del gasto empeoran la desigualdad más que los ajustes basados en los ingresos. Su análisis sugiere que tuvieron un carácter progresivo los recortes en los salarios del sector público, los recortes en las transferencias no dirigidas, los incrementos en el impuesto sobre el ingreso y las contribuciones sociales; mientras que tuvieron un efecto regresivo los recortes en las transferencias dirigidas, las reducciones generales y proporcionales en las pensiones, y los incrementos en los tipos del IVA.

El carácter más perjudicial de los recortes del gasto también es defendido por Woo et al (2013). La causa de esto parece estar en que los ganadores de ingresos más bajos suelen estar más afectados por los recortes en el gasto público, ya que una parte importante de sus ingresos provienen del mismo y ellos son más vulnerables a las pérdidas del empleo. La misma idea

es defendida por Agnello y Sousa (2012), incluso afirman que los ajustes basados en incrementos de los impuestos suelen tener un efecto igualador. No obstante, también afirman que el momento de aplicación de los ajustes resulta decisivo. Cuando tiene lugar durante una crisis bancaria, el impacto sobre la desigualdad suele ser insignificante, pero si tiene lugar cuando dicha crisis ya ha sido resuelta, la consolidación fiscal aumenta considerablemente la desigualdad del ingreso. En esta misma línea se sitúan Ball et al (2013), cuyo resultado principal es que los ajustes fiscales normalmente han tenido efectos redistributivos significativos, aumentando la desigualdad, disminuyendo la proporción de salarios e incrementando el desempleo a largo plazo. Sin embargo, para Bastagli et al (2012) dicho incremento se produce a corto plazo. De hecho, para estos autores existen dos formas por las que la consolidación fiscal afecta a la distribución del ingreso. Una es la reducción de la producción y el aumento del desempleo, lo que se traduce normalmente en una disminución de la proporción de salarios; la segunda la constituyen los cambios en los niveles y en la composición de los impuestos y del gasto público.

BIBLIOGRAFÍA

- Agnello, L. y Sousa, R. (2012). How does Fiscal Consolidation Impact on Income Inequality? Banque de France, Working Paper nº 382.
- Ball, L.; Furceri, D.; Leigh, D. y Loungani, P. (2013). The Distributional Effects of Fiscal Consolidation. International Monetary Fund, Working Paper 13/151.
- Bargain, O.; Callan, T.; Doorley, K. y Keane, C. (2017). Changes in Income Distributions and the Role of Tax-Benefit Policy During the Great Recession: An International Perspective. *Fiscal Studies*, 38(4), 559-585.
- Bastagli, F.; Cpady, D. y Gupta, S. (2012). Income Inequality and Fiscal Policy. International Monetary Fund, SDN/12/08.
- Cantó, O. (2013). La capacidad redistributiva del sistema español de prestaciones e impuestos. *Papeles de Economía Española*, 135, 140-152.
- Casalone, G. y Sonedda, D. (2013). Evaluating the distributional effects of fiscal policies using quantile regressions. *Review of Income and Wealth*, 59(2), 305-325.
- FMI (2014). Fiscal Policy and Income Inequality. IMF Policy Paper.
- Förster, M.; Llana-Nozal, A. y Nafilyan, V. (2014). Trends in Top Incomes and their Taxation in OECD Countries. OECD Social Employment and Migration Working Papers, 159, 1-93.
- Immervoll, H. y Richardson, L. (2011). Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades? Institute for the Study of Labor (IZA), Discussion Paper Nº 6030.
- Jenkins, S.; Brandolini, A.; Micklewright, J. y Nolan, B. (septiembre, 2011). The Great Recession and the Distribution of Household Income. Trabajo presentado en Incomes Across the Great Recession, XIII European Conference of the Fondazione Rodolfo De Benedetti, Palermo.
- Martínez-Vázquez, J.; Vulovic, V. y Moreno-Dodson, B. (2012). The Impact of Tax and Expenditure Policies on Income Distribution: Evidence from a large panel of countries. *Hacienda Pública Española*, 200(4), 95-130.
- Matsaganis, M. y Leventi, C. (2014). Distributive Effects of the Crisis and Austerity in seven EU Countries. Working Papers. IMPROVE Poverty Social Policy and Innovation, 14/04.
- Niehues, J. (2010). Social Spending Generosity and Income Inequality: A Dynamic Panel Approach, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik. Ökonomie der Familie - Session: Distribution and Redistribution, No. F14-V3
- OECD (2012). Income inequality and growth: The role of taxes and transfers. OECD Economics Department Policy Notes, No. 9.
- Onrubia, J. y Rodado, M. (2014). Presión fiscal en España. Análisis de la presión fiscal por niveles de renta en España, 2009-2011. Informes de Investigación de OXFAM INTERMÓN, Mayo 2014.
- Ospina, M. (2010). The Effect of Social Spending on Income Inequality: An Analysis for Latin American Countries. Centro de investigaciones Económicas y Financieras (CIEF) Universidad EAFIT, nº 10-03.
- Rodrigues, C. y Andrade, I. (2014). Robin Hood versus Piggy Bank: Income Redistribution in Portugal 2006-2010. *PANOECONOMICUS*, 61(5), 617-630.
- Spadaro, A.; Moral, I.; Adiego, M.; Blanco, A. y Mangiacchi, L. (2011). Evaluating the Redistributive Impact of Public Health Expenditure using an Insurance Value Approach. *The European Journal of Health Economics*, 14(5), 775-787.
- Verbist, G. y Figari, F. (2014). The redistributive effect and progressivity of taxes revisited: An international comparison across the European Union, EUROMOD Working Paper, No. EM6/14
- Wang, C.; Caminada, K. y Goudswaard, K. (2014). Income redistribution in 20 countries over time. *International Journal of Social Welfare*, 23, 262-275.
- Woo, J.; Bova, E.; Kinda, T. y Zhang Y.S. (2013). Distributional Consequences of Fiscal Consolidation and the Role of Fiscal Policy: What Do the Data Say? International Monetary Fund, Working Paper 13/195.

Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿desafío o prioridad?



Sharoni Rosenberg
Gerente de Sostenibilidad,
PwC Chile.
(sharoni.rosenberg@pwc.com)

RESUMEN

El artículo entrega una visión de reporte global “SDG Challenge” que mide la temperatura de las organizaciones a nivel mundial respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS / SDG). Además, muestra los resultados de empresas chilenas, los cuales son comparados con los resultados de los ODS globales.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), en camino y con miras al 2030 las organizaciones han comenzado a entender que los nuevos desafíos empresariales ya no son sólo económicos, sino que deben apuntar a negocios más integrales respondiendo a las demandas sociales, ambientales y geopolíticas. Una empresa que no avanza en esta dirección, sin duda, pone en riesgo su capacidad de sobrevivencia y adaptación en el largo plazo.

En este contexto, PwC realizó el estudio -a nivel global- “SDG Challenge”, el cual mide la temperatura de las organizaciones en cuanto a su compromiso con el desarrollo sostenible. Y en esta tercera versión, se incluye por primera vez empresas chilenas¹.

Para comprender en qué medida las organizaciones están adoptando estos objetivos en sus estrategias y operaciones, se analizaron reportes de 1.141 empresas en 31 países y de siete sectores industriales. Para el análisis, se consideraron tres tipos de informes que típicamente realizan las grandes empresas: memoria anual y financiera², reporte de sostenibilidad y/o reporte integrado³.

RESULTADOS GLOBALES

Del 72% de las empresas que citaron los ODS en sus informes, el 59% lo hizo dentro de sus reportes de sostenibilidad, el 51% los mencionaban dentro de su memoria anual y un 19% dentro de sus reportes integrados.

En relación con el porcentaje de menciones de los ODS en la carta inicial del gerente general de la empresa o presidente del directorio, aumentó de un 13% a un 21% respecto al año anterior, representando una clara incorporación de los ODS en las visiones de los líderes empresariales.

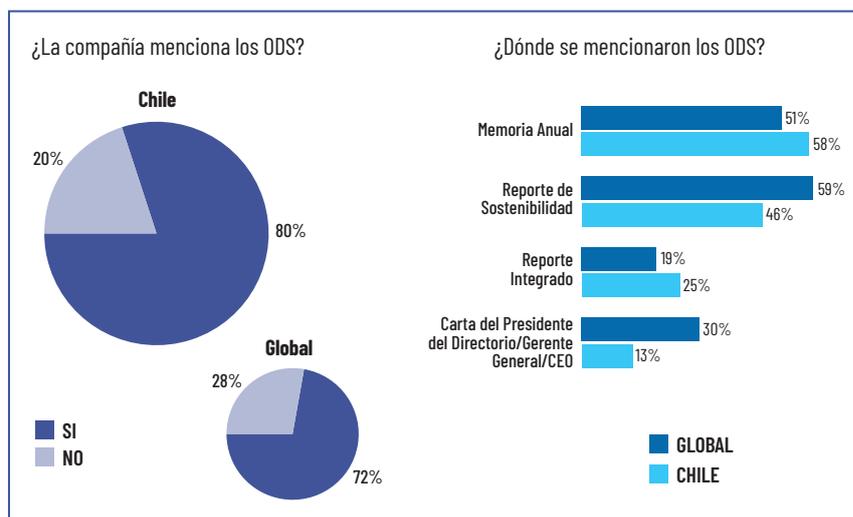
En cuanto a qué ODS fue más mencionado, se destaca el objetivo n°8: “Trabajo decente y crecimiento económico” (86%), el n°13: “Acción por el clima” (80%) y el n°12: “Producción y consumo responsable” (73%).

Figura N°1 ODS por tipo de Industria



Fuente: extraído de SDG Challenge. <https://www.pwc.com/gx/en/sustainability/SDG/sdg-2019.pdf>

Figura N°2 Porcentaje de menciones de los ODS e informes donde se mencionaron



Fuente: extraído de la información ODS de Chile

(1) Link al informe con los resultados del estudio <https://www.pwc.com/gx/en/sustainability/SDG/sdg-2019.pdf>

(2) Informe financiero y cualitativo de las actividades llevadas a cabo por una organización durante un año completo.

(3) Reporte que muestra el desempeño económico, social y medioambiental, conforme a los compromisos de las organizaciones.

RESULTADOS EN CHILE

En nuestro país, 30 empresas fueron incluidas en este estudio todas de un segmento de ventas mayor a 250 millones de dólares⁴. De ellas, un 80% hicieron mención de los ODS. Dichas menciones, según informe: el 58% lo hizo en su memoria anual, un 46% en su reporte de sostenibilidad, un 25% en su memoria integrada, y un 13% en la carta del presidente o gerente general de la empresa.

En cuanto a los tres ODS que más se mencionaron nivel global destaca, en primer lugar, el objetivo N°8 “Trabajo decente y crecimiento económico” con un 87%.

Luego, con un 83% se posicionaron los objetivos N°11 “Ciudades y comunidades sostenibles” y N°13 “Acción por el clima”.

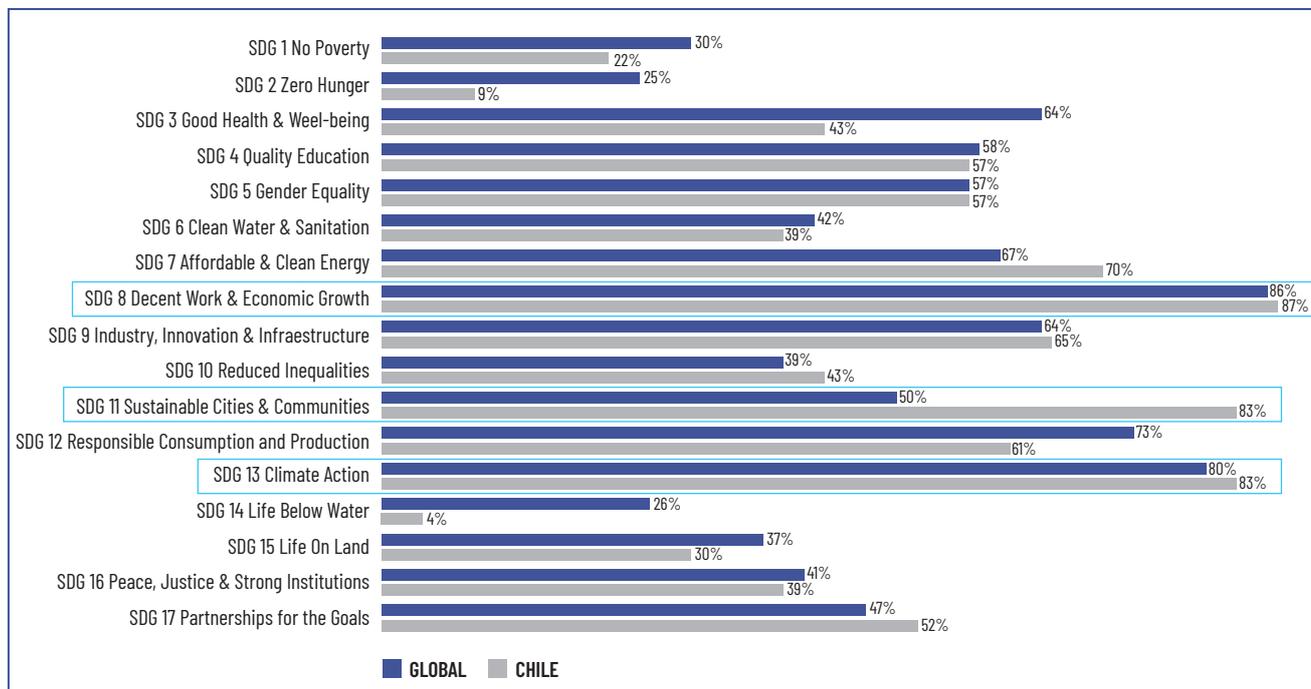
Como se aprecia en el gráfico, las menciones en nuestro país fueron muy similares a los datos mundiales, salvo en el objeti-

vo N° 11, en que Chile marca 30 puntos porcentuales menos.

Dentro de los ODS menos fueron citados, tanto globalmente como en Chile, se encuentra el N°14 “Vida submarina”, y el N°2 “Hambre cero”.

“El cambio de paradigma en una transición que pasa de la **‘competencia a la colaboración’**, es sin duda el mayor desafío de los últimos tiempos y los líderes empresariales deben permanecer en esta línea, promoviendo una nueva forma de hacer negocios con el fin de ser organizaciones más sostenibles”

Figura N°3 Comparación de los datos de los ODS entre las empresas globales y chilenas



Fuente: extraído de la información ODS de Chile

Los datos en el estudio global realizado por PwC, nos permite observar avances y tener una mayor conciencia empresarial respecto a cómo se están adoptando las empresas los ODS y cómo la sostenibilidad se ha vuelto prioritaria en los informes. No obstante, aún hay una brecha en la estrategia de negocio y para esto el desafío es que aquellos ODS que tengan directa relación con el negocio pasen a ser prioritarios, estableciendo metas específicas.

En esta línea podemos destacar que el cambio de paradigma en una transición que pasa de la **“competencia a la colaboración”**, es sin duda el mayor desafío de los últimos tiempos y los líderes empresariales deben permanecer en esta línea, promoviendo una nueva forma de hacer negocios con el fin de ser organizaciones más sostenibles.

Por último, para alcanzar estas metas se debe actuar y pensar a largo plazo, po-

tenciar la sostenibilidad desde el liderazgo, enfocar los objetivos relacionados con el corazón y propósito del negocio, fijar metas y medir la gestión, son las claves para seguir avanzando y contribuyendo a un mundo mejor.

(4) El equipo de sostenibilidad de cada territorio seleccionó el más grande e influyentes en sus mercados, incluidas las empresas que figuran en un índice de empresas públicas, sean gubernamentales y privadas.

FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS

www.fen.uahurtado.cl

PREGRADO | POSTGRADO | EDUCACIÓN CONTINUA

PROGRAMAS DE MAGÍSTER

Magíster en Economía
(Agencia Qualitas | 7 años |
desde diciembre 2015 a
diciembre 2022)

Magíster en Gestión de
Personas en Organizaciones
(Agencia CNA | 3 años | desde
abril 2020 a abril 2023)

Magíster en Administración de
Empresas/ MBA
(Opción de obtener el Master
of Science in Global Finance de
Fordham University, Nueva
York, Estados Unidos)

Magíster en Economía Aplicada
a Políticas Públicas | doble
grado con Fordham University
(Agencia Qualitas | 5 años |
desde enero 2019 a enero
2024)

PROGRAMAS DE DIPLOMADO

Diplomado en Gestión
Estratégica de las Relaciones
Laborales

Certificación en Coaching
Organizacional

Diplomado en Dirección y
Gestión de Empresas
(conducente al Magíster en
Administración de
Empresas- MBA)

Diplomado en Gestión de
Personas (conducente al
Magíster en Gestión de
Personas en Organizaciones)

Diplomado en Gestión
Tributaria

Diplomado de Normas
Internacionales de
Información Financiera
(NIIF-IFRS)

PROGRAMAS DE PREGRADO

Ingeniería Comercial

Contador Público
Auditor

Gestión de Información,
Bibliotecología y
Archivística

Bachillerato en
Administración
(conducente a Ingeniería
Comercial, Contador Público
Auditor y Administración
Pública)

PROGRAMAS DE CONTINUIDAD DE ESTUDIOS

Ingeniería Comercial

Contador Público
Auditor

Ingeniería en Control de
Gestión, mención
Ciencia de Datos