

**PALABRAS DE ALICIA BÁRCENA, SECRETARIA EJECUTIVA DE LA CEPAL,
EN OCASIÓN DEL ENCUENTRO CON THOMAS PIKETTY,
AUTOR DE “EL CAPITAL EN EL SIGLO XXI”**

15 de enero de 2015
Santiago de Chile
CEPAL

Bienvenido a esta, la casa de las Naciones Unidas en América Latina y el Caribe. A nombre de la CEPAL y el mío propio, le agradezco que haya aceptado nuestra invitación para compartir esta jornada, en medio de una agenda muy exigente.

Quiero felicitarlo por la calidad de su libro, resultado de 15 años de trabajo.

Su visita coincide con acontecimientos lamentables fundados en la intolerancia y en la violencia.

Lo sentimos profundamente porque nos duelen las muertes y la vulneración de los ideales, hechos que atentan contra la libertad, igualdad y fraternidad.

Señor Piketty, nos congratula su presencia en la CEPAL, porque tiene enorme significado. Somos la institución regional más antigua dedicada al análisis socioeconómico de América Latina y el Caribe.

Creemos que su presencia en la CEPAL abre un espacio de colaboración muy importante para que usted conozca de primera mano nuestras recientes reflexiones sobre la desigualdad en América Latina y el Caribe, que se fundan en el estudio interdisciplinario del desarrollo económico y social con una visión estructuralista.

La CEPAL se ha dedicado a analizar la desigualdad y sus distintas caras, particularmente la relativa a la mala distribución de los ingresos y de la riqueza. Las raíces estructurales con visión interdisciplinaria han sido tema central en el trabajo de la CEPAL desde sus inicios en 1948, cuando nace como centro de pensamiento regional con la vocación de pensar el desarrollo económico y social del Sur, desde el Sur. En este sentido creemos que los trabajos históricos y actuales de la CEPAL muestran gran coincidencia y tienen la misma mirada larga que los que usted ha venido realizando.

Cuando usted publicó su libro en 2013, nosotros habíamos presentado a los países de la región una propuesta política que sitúa a la igualdad en el centro.

De hecho, hace poco menos de una década emprendimos una tarea de actualización que ha dado pie a lo que hemos llamado “La trilogía de la igualdad”.

En primer lugar, en 2010 se presentó en el Brasil *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, un llamado a reconocer que la igualdad debe ser el principio ético normativo primordial y el objetivo último del desarrollo.

Postulamos que había llegado la hora de la igualdad, una igualdad entendida como plena titularidad de derechos, y pudimos reflejar cabalmente el clamor de nuestras sociedades latinoamericanas y caribeñas.

Sabemos que situar a la igualdad en el centro implica una ruptura con el paradigma económico que ha prevalecido en nuestra región durante al menos tres décadas. A la luz del rostro de nuestro continente, aparece como un imperativo moral.

Nuestra convicción es clara: hemos de igualar para crecer y crecer para igualar.

No es un camino sencillo pero lo creemos impostergable. Procurar la igualdad requiere de un cambio estructural orientado a cerrar brechas sociales y productivas críticas donde no estén reñidos entre sí lo económico, lo productivo, lo social y la sostenibilidad ambiental.

Más tarde, en 2012, presentamos en El Salvador, en Centroamérica, el documento *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, donde se plantea el desafío de difundir, a lo ancho de la estructura productiva y el tejido social, el desarrollo de capacidades, el progreso técnico, plenas oportunidades laborales y el acceso universal a la protección social. Esto implica llevar a cabo transformaciones cualitativas en la estructura productiva de los países de la región, con el fin de fortalecer sectores intensivos en conocimiento y de rápido crecimiento de la demanda interna y externa, para así generar ganancias en productividad con más y mejores empleos. Se trata de lograr que la región salga de estructuras productivas centradas en ventajas comparativas estáticas y avance hacia ventajas comparativas dinámicas con mayor intensidad de conocimientos y con progreso técnico.

En abril del año pasado, presentamos en el Perú la tercera parte de la trilogía: *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*; allí planteamos que para asegurar los logros sociales alcanzados en estos años y evitarnos otro período de restricciones y penurias, es preciso promover, mediante un conjunto renovado de reformas institucionales y de políticas, una nueva senda de crecimiento sostenible con crecientes grados de igualdad.

Nos encontramos ahora trabajando en la cuarta propuesta, que se abocará al territorio, la igualdad y la ciudadanía y se presentará en México en 2016. Necesitamos llegar a los territorios, a las comunidades y a la gente.

Usted lo ha planteado en sus discursos, debemos acercar la teoría económica y el análisis a las realidades cotidianas, para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y exigir el pleno acceso a la información, tributaria y fiscal, por ejemplo. Citando sus palabras: “la cuestión del reparto de la riqueza es demasiado importante como para dejarla en manos de economistas, historiadores y filósofos. Interesa a todo el mundo, y tanto mejor que así sea”.

¿Por qué hemos intentado articular nuestro esfuerzo de reflexión y propuesta en torno a la premisa de la igualdad?

Pues porque América Latina y el Caribe, pese a sus éxitos y fracasos, no es la región más pobre del mundo, es históricamente la más desigual.

Defender hoy el valor de la igualdad es recrearlo a la luz del aprendizaje histórico y de las actuales condiciones de ser en el mundo, vale decir, de vivir la globalización en todos sus ámbitos. El valor de la igualdad, junto con el de la libertad, es la forma más humanizada de asumir las tareas de la modernidad.

Señor Piketty, la experiencia de los modelos neoliberales aplicados en América Latina, en particular durante los años ochenta y noventa muestra que estos no solo no alcanzaron tasas de crecimiento altas y sostenidas, sino que profundizaron las desigualdades e incrementaron el deterioro en los indicadores de distribución de ingresos, además de privatizar bienes, procesos industriales y servicios de gran relevancia pública. La concentración de la riqueza alcanzó niveles desproporcionados. De ahí la necesidad de proactivamente elaborar e implementar políticas públicas en los ámbitos fiscales, productivos y sociales.

Dentro de las múltiples áreas en que el trabajo de la CEPAL y los de Piketty y sus colegas se entrecruzan, quisiera destacar dos: los temas metodológicos y los temas de la política fiscal desde una perspectiva latinoamericana y caribeña.

En términos generales, los estudios distributivos suelen centrarse en la distribución del ingreso o del consumo mas no en la distribución de la riqueza. En América Latina, la tradición ha sido el análisis del ingreso, que es la variable usualmente recolectada en las encuestas de hogares de la región. Tanto el ingreso como el consumo reflejan flujos de recursos, y ello entraña diversas limitaciones. Es por ello que se sugiere que la riqueza es probablemente un mejor indicador del acceso a recursos que tienen los hogares, ya que incluye la consideración de los activos financieros y no financieros que pueden transarse en el mercado. Se trata de una variable de stock que es a su vez generadora de flujos de ingresos. La riqueza es también un poderoso medio de transmisión intergeneracional, a través de las herencias.

Cabe señalar que, en los países para los que existe información, los estudios señalan que la distribución de la riqueza es considerablemente más desigual que la de los ingresos. En América Latina, estos relevamientos están poco extendidos: los países que han llevado a cabo estudios de este tipo son Chile, Colombia y el Uruguay. Avanzar hacia la recolección de información sobre riqueza en la región es por tanto una asignatura pendiente, que puede contribuir en gran medida a la discusión sobre la factibilidad y los márgenes para implementar políticas tributarias con mayor grado de progresividad, que incluyan la consideración de la imposición al capital y a las herencias.

A pesar de no disponer de información sistemática y continua sobre riqueza, ni tampoco información de tipo longitudinal para analizar trayectorias, la región sí dispone de información en relación con el ingreso de los hogares y su calidad ha mejorado en las últimas décadas. Sin embargo, no puede desconocerse que las encuestas de hogares, principal fuente de información para estimar la desigualdad en la distribución del ingreso, presentan algunas limitaciones en su captación.

Probablemente el obstáculo más importante son los problemas para capturar adecuadamente los ingresos de la parte alta de la distribución, vale decir, de los más ricos. Esto puede ser producto del truncamiento, al no incluirse los hogares más ricos en el relevamiento, de la subdeclaración de ingresos o simplemente porque estos hogares tienen una propensión mayor que el resto de los ciudadanos a no participar de las encuestas.

En cualquier caso, el resultado es que los altos ingresos se encuentran subestimados en las encuestas de hogares, lo que afecta las medidas de desigualdad del ingreso. Desafortunadamente, no hay una solución satisfactoria para resolver estos problemas. Un intento por mejorar la estimación del ingreso de los hogares es el ajuste entre los datos de las encuestas de hogares y los del Sistema de Cuentas Nacionales. La CEPAL ha recorrido este camino en las últimas décadas, ajustando el ingreso proveniente de encuestas de hogares a los datos de cuentas nacionales.

En general, los datos de ingresos de las encuestas de hogares han sido corregidos por no respuesta y subdeclaración por la División de Estadísticas de la CEPAL. El ajuste por subdeclaración de ingresos consiste en multiplicar los ingresos de cada fuente por un factor igual a la discrepancia con el correspondiente ingreso per cápita indicado en las cuentas nacionales. Esta práctica eleva los ingresos medios y también suele modificar su distribución. En particular, se tiende a aumentar la desigualdad porque la brecha en los ingresos de capital se imputa exclusivamente al quintil más rico.

Con estas correcciones, se acentúa un rasgo distintivo de la desigualdad en la región, cual es la elevada fracción del ingreso que capta el estrato más alto, es decir, el 10% de los hogares más ricos. En promedio, este grupo concentra un 32% de los ingresos totales, aunque se observa una importante dispersión en torno a este valor.

Mientras que en el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) la participación del decil superior se sitúa entre el 20% y el 23% de los recursos totales; en el Brasil, Chile, Guatemala, Honduras y el Paraguay, esos porcentajes se acercan al 40%. Por supuesto, esta situación refleja la incapacidad de los sistemas tributarios para gravar la renta de los sectores más acomodados.

En el otro extremo, el estrato conformado por el 40% de los hogares de menores ingresos capta en promedio un 16% del ingreso total, alcanzando los valores más bajos en Honduras y la República Dominicana (11,4 y 12,5%, respectivamente).

Una alternativa que ha ganado importancia en los últimos años es la incorporación en el análisis de otras fuentes de datos, especialmente de los datos sobre ingresos y riqueza provenientes de los registros fiscales de las administraciones tributarias.

Además de permitir el análisis de la evolución de la desigualdad en el largo plazo, fundamentalmente en el caso de los países desarrollados con sistemas tributarios de larga data, esa información permite recalculan los indicadores de desigualdad que derivan de las encuestas de hogares, incorporando la información faltante sobre los altos ingresos, ya que da la posibilidad, según las características legislativas de cada país, de discriminar el ingreso según su fuente.

Estos avances en relación con la medición, junto con esta propuesta de agenda de investigación, abren una ventana para la discusión de aspectos vinculados a la regulación e imposición al capital, como lo resalta usted mismo en su trabajo con Zucman en 2013.

Creemos que es posible ahondar en el análisis de la información proveniente de registros tributarios, ya que puede ampliar en forma significativa el alcance de los estudios sobre distribución de ingresos en los países de la región, permitiendo un análisis en detalle de los ingresos altos, incluso con la posibilidad de expandirse para estudiar más a fondo las tasas que efectivamente pagan los ricos y súper ricos, pese a la existencia de limitaciones referentes a problemas de evasión, elusión, exenciones y cambios en las alícuotas impositivas.

Si bien la disminución de la desigualdad en la región en la última década proviene principalmente de una mejor distribución de los ingresos laborales, América Latina es la región del mundo con mayor concentración del ingreso en pocas manos, por lo que uno de los grandes desafíos que sigue enfrentando es poner en marcha políticas públicas de redistribución del ingreso y otorgar fuerza al Estado con legitimidad ciudadana.

En este contexto, es importante evaluar el rol de la política fiscal, así como también identificar aquellos instrumentos que son más eficaces para redistribuir el ingreso y, sobre esa base, efectuar propuestas de reformas para que los sistemas tributarios y los programas de gasto de los países sean por un lado más redistributivos y por otro más transparentes.

La CEPAL hace estimaciones de la incidencia de la política fiscal, comparables con las realizadas por la OCDE. La fuente de información utilizada es la última encuesta disponible en cada país de ingresos y gastos de los hogares.

Con el fin de evaluar la progresividad o regresividad del impuesto a la renta de las personas físicas, la CEPAL estima las tasas medias pagadas por cada decil. En nuestra región se observa que la tasa efectiva que pagan los individuos pertenecientes al 10% de la población de mayores ingresos apenas alcanza un valor promedio del 5,4%, con países donde el estrato de mayores ingresos paga solo entre 1% y 3% de su ingreso bruto y otros donde aporta alrededor del 10%.

A pesar de que las tasas legales máximas del impuesto a la renta personal se sitúan entre el 25% y el 40%, las tasas efectivas que paga el decil superior son muy bajas como consecuencia de la evasión y elusión, las exenciones, deducciones y el tratamiento preferencial de las rentas de capital, que en algunos países no están gravadas y en otros tributan a una tasa más baja que las rentas del trabajo.

De esta manera, el impacto redistributivo del impuesto sobre la renta es muy limitado, lo que se hace evidente al comparar las tasas medias efectivas con su efecto sobre el coeficiente de Gini.

En efecto, el índice de Gini se reduce en promedio un 2% por la acción de este impuesto (o en términos absolutos 1 punto porcentual del Gini), con ciertas diferencias entre los países. Las simulaciones realizadas por la CEPAL sobre la base de las encuestas de hogares de potenciales reformas al impuesto a la renta personal muestran que existe espacio para ampliar el poder redistributivo de este tributo.

En el caso hipotético que los países de la región incrementaran hasta un 20% la tasa efectiva que paga el decil superior en la escala de ingresos, el efecto redistributivo del impuesto a la renta personal aumentaría considerablemente. Si además se redistribuye la mayor recaudación obtenida hacia los deciles inferiores, la acción fiscal sí tendría un impacto significativo sobre el coeficiente de Gini.

Como se ha reiterado en numerosos documentos y foros, la debilidad, relativa y absoluta, del impuesto a la renta es el principal problema estructural de los sistemas tributarios de América Latina.

La política tributaria ha privilegiado la eficiencia, pretendiendo que el impuesto a la renta afecte lo menos posible las decisiones del sector privado respecto al ahorro e inversión y aproximando, en ciertos casos, la base imponible a una base de consumo en vez de la tradicional base de ingresos. En el camino, por cierto, se han sacrificado los atributos de equidad y simplicidad; el principal aspecto que afecta la equidad del impuesto a la renta es el tratamiento preferencial que reciben las rentas de capital, lo que provoca una asimetría respecto de la tributación de las rentas del trabajo.

En la década reciente varios países de la región han llevado a cabo una serie de reformas tributarias que han buscado mejorar su recaudación mediante el aumento de las tasas, la reducción de las exenciones, la implementación de sistemas de imposición dual en algunos casos, la modificación o creación de impuestos mínimos y el aumento de la fiscalización a los grandes contribuyentes. Sin embargo, la incidencia de estas reformas sobre el principal indicador de desigualdad, el Gini, sigue siendo limitada en la mayoría de los países, como lo muestran los estudios recientes de la CEPAL.

Señor Piketty, es sobre estos y otros temas que queremos aprovechar de intercambiar opiniones con usted durante esta tarde. La CEPAL tiene una historia de colaboración con la Escuela de París, con su colega Bourguignon y quizás podamos extender nuestra relación a su equipo de investigación.

Usted ha logrado colocar la reflexión económica sobre la desigualdad en un sitio protagónico del debate público global. Por ello queremos que conozca los trabajos y las instituciones donde se hacen reflexiones del mismo calibre político en esta región.

Amigas y amigos, estimado Thomas Piketty, gracias por las inquietudes que despierta su sólido trabajo. Gracias por brindarnos una herramienta útil al esfuerzo compartido por demostrar que la desigualdad no es un sino inevitable.

Hace poco más de cuatro décadas, con su voz grave y la mirada aguda, Pablo Neruda agradecía en Estocolmo la entrega merecida del Nobel de Literatura. Cerró entonces sus palabras tributando a Rimbaud, y cito “sólo con una ardiente paciencia conquistaremos la espléndida ciudad que dará luz, justicia y dignidad a todos los hombres (y mujeres). Así la poesía no habrá cantado en vano”.

Desde este Chile de Neruda, que honra entonces a otro francés precoz, gracias Thomas por alentar esa ardiente impaciencia.

Muchas gracias, la palabra es suya.