

CIGLOB

CENTRO INTERNACIONAL DE
GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO

International Center for Globalization and Development

Documento de Trabajo
Working Paper

N°64



Renta Básica Universal. Conceptos, Costos y Fuentes de Financiamiento para Chile

Andrés Solimano
8 de Febrero, 2022

1. Introducción

La Renta Básica Universal (RBU) es una propuesta de transferencia monetaria a toda la población que es incondicional y automática (no se debe postular para obtener el beneficio). Se concibe como un derecho social garantizado independiente de género, nivel de renta, condición laboral y otras características individuales del receptor. Su justificación principal, es la de proveer un piso básico de ingresos que facilite un nivel de vida decente evitando que las personas en edad de trabajar y la población adulta mayor deban aceptar ocupaciones de mala calidad y precarias para poder subsistir económicamente. En otras palabras es un instrumento monetario orientado a facilitar una emancipación individual y colectiva en múltiples dimensiones: satisfacción personal en el trabajo, el hogar, autonomía y ejercicio de la libertad individual, fomento de una interacción social armoniosa y solidaria proveyendo una base material económica, garantizada por ley, que facilite el logro de estos objetivos. También la RBU ayuda a corregir desigualdades e inequidades estructurales heredadas del sistema económico desigual vigente que fuerza a las personas a entrar en relaciones laborales de dependencia no deseadas con sus empleadores y/o asumir niveles de endeudamiento para subsistir económicamente. Lo anterior es particularmente relevante en un país como Chile en que se pagan, al grueso de la población sueldos y salarios modestos y en que la relación entre el capital y el trabajo refleja capacidades de negociación muy desfavorables para el trabajador (y favorables para el capital) .

Es importante consignar que la RBU debe ser concebida como un *complemento* a las políticas sociales de acceso a educación, salud, vivienda y seguridad social que ya existen. No obstante la adopción de una RBU ayuda a unificar subsidios monetarios parciales en un

solo pago lo que reduce dispersión en las políticas sociales y abarata su costo de administración.

Si bien no se cuenta con el caso de un país que a nivel *nacional* haya aplicado una RBU si disponemos de la experiencia de cuatro décadas en el Estado de Alaska que ha aplicado desde 1982 el equivalente a un pago anual a todos los residentes de ese Estado de EE.UU financiado este pago por los ingresos de regalías, arriendos, impuestos obtenidos de la extracción del petróleo y depositado en un fondo publico creado por ley (*Alaska Permanent Fund*). Este pago, basado en el retorno de las inversiones del Fondo, esta refrendado legalmente por la Constitución de Alaska y no depende de la voluntad política del gobierno de turno. Cabe mencionar que esta RBU de Alaska desde que se creó nunca se ha dejado de pagar. Su valor a fluctuado en torno de un promedio anual de U\$ 1.500. Experiencias pilotos y experimentales a nivel local con una renta básica se han aplicado en algunos países como Finlandia, España y otros y evaluaciones muestran que no desincentivan el interés en trabajar por una remuneración (refutando que una RBU solo fomentaría el ocio).

Para el caso chileno y en otras naciones hay varias preguntas claves: como calcular el monto de una RBU? cuanto costaría fiscalmente implementar una RBU? como se podría financiar? Antes de responder a estas preguntas se necesita, por supuesto, que exista un consenso social y político de la necesidad de adoptarla y que esta sea refrendada por una ley ojala de carácter constitucional.

2. Costo y cobertura.

El valor monetario total de la RBU se puede definir como:

$RBU\ total = (RBI\ por\ persona) \times (\text{tamaño de la población beneficiaria})$

La identidad anterior requiere definir :

- (a) Cuanto es el valor de la RBU por persona.
- (b) El tamaño de la población que va a recibir la RBU. Esta variable es de “corto” plazo o transicional ya que por definición una RBU es universal.

El valor de la RBU por persona, que se puede pagar en frecuencia mensual, trimestral, semestral o anual, se puede calcular de varias formas:

- (i) Usando *líneas de pobreza oficial* por persona calculada para cubrir ciertas “necesidades básicas”.
- (ii) Asumiendo un *nivel de gasto de suficiencia* que permita cubrir un nivel de gastos de tipo regular de una persona.
- (iii) Usando un determinado porcentaje del ingreso nacional per cápita o ingreso mediano.

Asimismo la población objetivo puede corresponder a la población total de un país (la formulación tradicional de las RBU), los mayores de edad (18 años), ciertos grupos prioritarios como menores de edad, mujeres, adultos mayores, personas en pobreza crítica y/o residentes de regiones extremas. Siendo el espíritu de una RBU alcanzar la población total, se puede pensar en que esta cobertura es el objetivo final, es posible empezar con un cobertura método gradual alcanzando a poblaciones prioritarias para llegar de a poco a la población total. Si hay una restricción fiscal de recursos –la situación habitual—el camino gradual es mas factible aunque hay que considerar que un alcance no universal de la RBU puede terminar convirtiéndose en una situación permanente. En este caso la modalidad de RBU no diferiría demasiado de los subsidios monetarios utilizados por las políticas sociales focalizadas.

Volviendo al método de cálculo de la RBU en Chile la adecuación de usar líneas oficiales de pobreza (total y crítica) dependerá de cuan realistas son estas líneas de pobreza. La

Fundación Sol en el estudio “La Pobreza del Modelo Chileno”, (FS, 2021) identifica una serie de dificultades de usar las líneas de pobreza:

- (a) Uso de una canasta de consumo de pobre calidad como alimentos y otros bienes que no cumplen con adecuados estándares de calidad nutricional, productos no orgánicos lo que cuestiona su compatibilidad con estándares de salud modernos y exigentes. La comida orgánica (pollos, carne, pescado) es, por lo general, mas cara pero mas sanos. Al ser mas cara se necesita un mayor ingreso para financiar una canasta de mejor calidad.
- (b) La línea de pobreza es muy sensible a definiciones de fuentes de ingreso (ingresos autónomos o auto-generados e ingresos monetarios , este ultimo incluyendo transferencias del Estado): si solo se considera el ingreso del trabajo, si se usa o no renta imputada de alquiler, sí se incluyen asignaciones familiares, tratamiento de la pensión básica universal. La definición adoptada afectará el calculo de la línea de pobreza. La sensibilidad de la pobreza medida a estas definiciones se puede ilustrar con los siguientes datos: si consideramos el calculo de la línea de pobreza oficial esta alcanza a 10.8 por ciento en el 2020 (usando datos de la CASEN 2020); sin embargo, si se remueve la renta imputada de vivienda que asigna como un ingreso monetario la renta que se podría obtener si se entregara en arriendo la vivienda propia (aunque no este pagada enteramente), la pobreza en Chile alcanzaría el 24.8 por ciento de la población. Si este cálculo se hace sin incluir transferencias monetarias del Estado y la renta imputada de vivienda y solo se consideran los ingresos laborales la pobreza se acercaría al 40 por ciento de la población (ver FS, 2021).

Una conclusión importante de lo anterior es que el calculo de la línea de pobreza en Chile no es muy robusta a cambios definicionales y convenciones metodológicas , siendo muy sensible a decisiones estadísticas que pueden ser muy discutibles. Usar la línea oficial de pobreza como fuente de calculo principal de una RBU puede llevar a un nivel bastante modesto de la misma (aunque fiscalmente sería menos cara).

El estudio del Centro de Estudios del Futuro de la USACH (CEF, 2022) “Un Ingreso Básico Ciudadano para Chile” define el IBC como formado por dos componentes aditivos:

- (a) Un ingreso básico que satisfaga necesidades básicas (definido como umbral de pobreza crítica o extrema) .
- (b) Un incentivo al empleo para todas las personas que pertenecen al 90 por ciento de menores ingresos y vulnerabilidad; el incentivo es un pago extra escalonado por nivel de ingreso que se entrega cuando se consigue un empleo.

Este método propuesto para el cálculo de la IBC no está exento de problemas. Podemos mencionar dos: se usan las líneas de pobreza oficial (en este caso pobreza crítica o extrema) que como vimos es cuestionada por la calidad de la canasta básica. Por otra parte el componente de incentivo al empleo realmente no calza bien con la *filosofía esencial* de la RBU que es *no* hacer depender el ingreso de un individuo en forma crucial de su empleo (o falta de este) ya que estos pueden ser de mala calidad, precarios y que generan dependencias nocivas. Por supuesto en una situación de corto plazo en que las familias necesitan un ingreso para subsistir el incentivo al empleo puede ser necesario. Pero la RBU es una propuesta *estructural* que busca superar la dependencia de las personas de empleos de mala calidad, frustrantes y alienantes. Al contrario, la RBU busca promover valores como la satisfacción personal permitiendo realizar actividades creativas a las personas, afirmando su autonomía , evitando el fenómeno de la alienación y promoviendo ejercicio de la libertad. En síntesis, la propuesta IBC tiene por un lado el loable propósito de promover la automaticidad y universalidad de transferencias monetarias necesarias pero los instrumentos que escoge son básicamente los mismos usados por el modelo de política social focalizada de tipo neoliberal en el sentido de que no cuestiona la actual estructura laboral chilena, sino que mas bien descansa en esta.

Los cálculos de IBC el estudio de la USACH mencionado son hechos en base a la introducción gradual de la IBC a un número creciente de hogares en un plazo de 10 años -- entre 2022 y 2031 --- priorizando la recepción del beneficio para jóvenes y mujeres. Por

otra parte, la omisión del adulto mayor como grupo prioritario en la IBC descansa en el supuesto (cuestionable) de que la Pensión Garantizada Universal (PGU) “resolverá” los problemas de ingresos de los adultos mayores.

Los resultados presentados en el estudio muestra que para el año 2022 habrían 3.8 millones de hogares beneficiarios de la IBC, que recibirían un monto mensual de \$ 114 mil a un costo *anual* equivalente a 6.9 mil millones de dólares, es decir cerca de 2,3 por ciento del PIB del 2021. A su vez, el año 2025 se beneficiarían 4.3 millones de hogares, con un beneficio mensual de 164 mil a un costo anual de 11.3 mil millones de dólares (3.8 por ciento del PIB del 2021). En régimen, en el año 2031, habrían 6 millones de hogares beneficiados a un costo anual de 22.9 millones de dólares (7.6 por ciento del PIB). Cabe mencionar que el universo de hogares beneficiados en régimen en esta propuesta es inferior --en una proporción no menor --al total de hogares del Registro Social de Hogares de 8.5 millones de hogares y 18.5 millones de personas asumiendo una afiliación en el RSH de 94 por ciento¹ de la población. Por otro lado los montos de la IBC no parecen ser demasiado generosos.

Una propuesta alternativa fue presentada por la Fundación Sol en Mayo de 2021 (M. Kremerman y R. Saez, “Renta Básica Universal de Emergencia”) en plena pandemia como alternativa al exiguo IFE (Ingreso Familiar de Emergencia). La propuesta de los autores mencionados usa un método diferente al criterio de las líneas oficiales de pobreza mas incentivo del empleo para calcular la Renta Básica Universal de Emergencia.

En efecto la Fundación Sol propone una cobertura universal significativamente mas alta que el estudio CEF/USACH, (los 8.5 millones de hogares/18.5 millones de personas) ; asimismo utiliza un *criterio de suficiencia* que consiste en el 70 por ciento del gasto mediano de las familias según tamaño. Usando los datos del RSH y la Encuesta de Presupuestos Familiares de 2016-17 los autores calculan un aporte promedio por hogar de \$ 533 mil; dependiendo del tamaño del hogar los aportes pueden estar en un rango de \$ 360 mil a \$ 1 millón. El costo *mensual* de la Renta Básica Universal de Emergencia para los

¹ Se estima que el 6 por ciento de la población no se registra en el RSH por considerar que no necesita recibir transferencias monetarias del Estado.

valores de los parámetros mencionados de universo receptor y valor del criterio de suficiencia asciende a U\$ 6.4 mil millones lo que equivale casi al costo *anual* de la propuesta de CEF/USACH en su primer año siguiendo una estrategia gradual de adopción. Cabe consignar que la propuesta de la Fundación Sol visualizaba un periodo de 3-4 meses de duración del esquema mientras que la propuesta del IBC es de largo plazo (implementado a lo largo de una década). Claramente las diferencias de costos totales de una Renta Básica de Emergencia en ambos estudios son sustanciales lo que se debe, principalmente, a dos razones: (i) el nivel de beneficio de RBU y (ii) el universo de beneficiados (6 millones de hogares en régimen, con 3.3 millones de receptores en 2022 en la propuesta CAF/USACH) versus 8.5 millones de hogares en la propuesta de Fundación Sol.

Sintetizando, el rango del costo *anual* de una RBU va desde el 7.6 por ciento del PIB (en régimen de largo plazo) a 24 por ciento del PIB usando como referencia estos dos estudios/propuestas. El límite superior del costo asume una transferencia de emergencia con un criterio de suficiencia de gastos y una universalidad medida por una inscripción aumentada en la RSH en un momento de crisis con muy baja capacidad de auto-generación de ingresos (emergencia en pandemia sujeta a restricciones de movilidad). Por otro lado el límite inferior del costo de una RBU (propuesta IBC) asume beneficios de largo plazo mas acotados guiados por la línea de la pobreza extrema (ajustada por subsidios de empleo) los que además llegan a un universo de receptores mas pequeños (además de ser gradual y selectiva).

3. Financiamiento de la RBU

Un tema de gran relevancia es como financiar una RBU. Como vimos anteriormente hay una amplio rango de valores que puede costar la adopción de la RBU dependiendo del nivel y modalidad de los beneficios por persona u hogar y del grado de universalidad que se adopte. Un principio de sustentabilidad importante de considerar es que la RBU es una medida de carácter permanente o estructural, en contraste con una política social de transferencias monetarias de emergencia asociadas a crisis económicas, crisis de salud o

desastres naturales. Por lo tanto su financiamiento deberá basarse también en ingresos fiscales de carácter mas permanente o estructural. Se puede usar la emisión de deuda publica interna y externa en fases transicionales de la introducción de una RBU pero no puede financiarse esta con deuda publica como método permanente.

Chile es un país con una estructura tributaria muy dependiente de la recaudación de impuestos indirectos como el IVA o impuestos específicos a los combustibles y bebidas alcohólicas entre otros ítems . La recaudación de impuestos directos a las personas es menor que el porcentaje promedio equivalente de impuesto a la renta en la mayoría de las economías de la OCDE, grupo de países a que pertenecemos, en gran medida por la poca regresividad del sistema y porque las elites económicas y personas de alto ingreso y riqueza históricamente se han resistido a pagar mas impuestos. También el sistema tributario chileno se caracteriza por exenciones y tratamientos tributarios especiales (IVA a la construcción, al uso del diésel, sector forestal y otros) y por un bajo Royalty minero. Por el lado del gasto publico hay también márgenes de maniobra para ahorrar recursos fiscales y redirigirlos a financiar una RBU. Podemos identificar dos partidas que implican gastos difícilmente justificables para un país tan desigual y con necesidades sociales acumuladas como Chile: (i) las abultadas remuneraciones y beneficios de los altos funcionarios del Estado como Ministros, ejecutivos de CODELCO, Banco Estado, Banco Central, empresas publicas además de las remuneraciones y beneficios de Diputados y Senadores, (ii) El significativo nivel del gasto militar total en Chile (que incluye tanto gasto corriente y gastos de “capital” o equipamiento de guerra). El gasto corriente incluye remuneraciones del personal de la defensa nacional mas el gasto de su sistema de pensiones (CAPREDENA y DIPRECA) y el gasto de capital incluye la compra de equipamiento de guerra como aviones, tanques, submarinos, armamento y explosivos, vehículos operativos de las FF.AA y de Orden y otros. Un punto de comparación para juzgar el nivel de gasto militar en Chile sería el gasto militar de Argentina, Bolivia y Perú, países con los que tenemos fronteras comunes y que con dos de ellos en el siglo 19 hubo una guerra (Perú y Bolivia).

Según el SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) que publica desde 1966 datos de gasto militar por países según metodologías conocidas y homogéneas que permiten hacer comparaciones entre naciones y a través del tiempo, tomando el año 2020 (ultimo disponible) Chile registró un nivel de gasto militar de U\$ 5.036 millones, Argentina U\$ 3.143 millones, Bolivia U\$ 589 millones y Perú U\$ 2720 millones. Estas cifras muestran que Chile gasta en su sector de defensa *mas que el doble* del promedio de nuestros tres vecinos (nótese que el 2020 fue año de Pandemia y crisis económica).²

Así, podemos identificar las siguientes fuentes de financiamiento del Estado (recursos adicionales y ahorros de gastos injustificados) para una RBU:

- (i) Aumento de la progresividad del sistema de impuesto a la renta personal, gravando proporcionalmente mas los altos sueldos del sector privado y rentas del capital.
- (ii) Introducción de un impuesto a la alta riqueza (el llamado “impuesto a los súper-ricos”).
- (iii) Aumento de Royalty Minero.
- (iv) Eliminación de exenciones tributarias (la suma de estas se estima llegan a cerca del 8 por ciento del PIB).
- (v) Reducción de altos sueldos en el sector publico.
- (vi) Disminución de gasto militar, particularmente en equipamiento de guerra.

Se puede usar estimaciones existentes de cuanto podrían rendirían varias de estas medidas tributarias progresivas y de reducción de gastos públicos poco justificados (menos trabajo disponible hay en esta área) . El punto es que una RBU es fiscalmente costosa (un rango de trabajo, hipotético, de su costo sería entre 10 y -15 por ciento del PIB) y las reformas tributarias son complejas políticamente de negociar y aprobar en el Parlamento. Adicionalmente hay que considerar que una vez que esta reforma es

² Es notoria la opacidad de la información de gastos en Defensa Nacional dentro de Chile.

aprobada la recaudación de los nuevos tributos no es inmediata y toma tiempo (varios años) en recaudar en “régimen”.