

FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

#2031
Edición

MIRADA POLITICA

AGOSTO
2020

IMPUESTO A LOS SUPER RICOS:

UN TITULAR SIN CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN

La Comisión de Constitución iniciará el debate acerca de una propuesta presentada por el Partido Comunista que busca establecer un impuesto a los altos patrimonios, a través de un artículo transitorio de la Constitución Política de la República. A continuación, se hará un análisis de la moción parlamentaria y los inconvenientes de forma y fondo de continuar con su tramitación.

II. EL PROYECTO

La Reforma Constitucional consta de un artículo único, que establece:

- Impuesto de 2,5% al patrimonio bruto de las personas naturales con domicilio en Chile, titulares de bienes y derechos, en Chile o en el extranjero, al 31 de diciembre de 2019, equivalentes a un valor igual o superior a US\$22 millones.
- La recaudación será destinada al financiamiento de una renta básica de emergencia.
- El impuesto deberá ser enterado en el plazo de 30 días desde la publicación de la ley.

III. INFRACCIONES A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de la República establece, en su artículo 65 inciso cuarto número 1, que el Presidente de la República tiene la iniciativa exclusiva para “**Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión**”. Es decir, la Constitución establece que los parlamentarios no tienen iniciativa para presentar reformas legales en materia tributaria.

Luego, el artículo 19 número 20 establece el principio de legalidad tributaria, por el cual la creación, modificación o supresión de los tributos deben realizarse por ley (La Constitución asegura a todas las personas “*La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma **que fije la ley**, y la igual repartición de las demás cargas públicas. En ningún caso **la ley** podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos*”).

El Tribunal Constitucional ha señalado que “*Para el establecimiento de tributos existe reserva legal, siendo a iniciativa exclusiva del Presidente de la República y de origen exclusivo en la Cámara de Diputados. No procede la delegación de*

facultades legislativas y se corresponde con el deber de los órganos del Estado de actuar en el ámbito designado por la CPR y las leyes” (STC 247).

De esta forma —tal como sucedió con el proyecto acerca del retiro de fondos previsionales—, la oposición utiliza un recurso constitucional para evitar la inadmisibilidad de la iniciativa, en caso de establecerse una reforma legal. A nuestro juicio, se configura un fraude a la ley —entendido este como un acto por el cual se crea de hecho una situación aparentemente lícita y conforme a la ley, pero cuyo efecto es violar el espíritu de la misma¹—, porque se utiliza mañosamente una norma para conseguir algo que otra limita o prohíbe.

Al respecto, se debe comprender que la Constitución “*es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose cualquiera interpretación que conduzca a anular o a privar de eficacia algún precepto de ella*” (STC N°33). Esta iniciativa se aparta del espíritu que tuvo el legislador al establecer la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia tributaria.

¹ Alcalde Rodríguez, Enrique. “Teoría del fraude a la ley”. Teorías del Derecho Civil Moderno (Santiago, Ediciones Universidad del Desarrollo, 2005). Pág. 15.



Foto: emol.cl

De legislarse vía disposiciones transitorias en estas materias de iniciativa exclusiva, se rompe la necesaria armonía del texto constitucional, privando de eficacia la referida iniciativa exclusiva. En definitiva, se genera la incongruencia de que hacer nacer una Reforma Constitucional sea más sencillo que hacer nacer una ley.

Estas prácticas, al promover actuar al margen de la legalidad, alteran el normal funcionamiento de nuestra institucionalidad, poniendo en jaque el Estado de Derecho y la democracia.

Respecto a los quórum de aprobación, el artículo 127 de la Constitución establece que las modificaciones al Capítulo III (“derechos y deberes”) requieren del voto favorable de los 2/3 de los diputados y senadores en ejercicio. El quorum de votación debe determinarse en relación a la sustancia y contenido de la modificación propuesta, y no respecto al lugar geográfico donde ella se ubique. De lo contrario, se sienta un precedente para que cualquier mo-

dificación constitucional se presente vía disposición transitoria, para evitar el quórum de 2/3. En este proyecto específico, queda de manifiesto que la iniciativa modifica aspectos sustantivos de los derechos y deberes establecidos en la Carta Fundamental:

- El artículo 19 número 20 establece el principio de reserva legal en materia tributaria.
- El artículo 19 número 20 establece que los tributos que se recauden ingresarán al patrimonio de la nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

Dado que la iniciativa crea un impuesto a través de una Reforma Constitucional y le da un destino específico a la recaudación que de él se genere, para su aprobación se requiere de un quorum de 2/3, por cuanto busca modificar aspectos establecidos en el artículo 19 número 20, incluidas dentro de los derechos y deberes constitucionales.

IV. INCONVENIENCIA DE APLICAR EL IMPUESTO

1) Impuesto a la riqueza en el mundo

De los 13 países OCDE que han aplicado un impuesto de esta naturaleza, solo 3 continúan cobrándolo. Además, el porcentaje de la recaudación total explicado por el impuesto a la riqueza ha caído consistentemente en el tiempo, a pesar de que la riqueza ha crecido sostenidamente (OECD 2018, Saez y Zucman 2016, 2019a; entre otros).²

La recaudación promedio no superó el 1% del PIB. La baja recaudación se explica por la salida de capitales por la creación del impuesto (fuga de inversionistas) y por el alto costo de administración, dada la dificultad en el cálculo de la base imponible y en la aplicación y fiscalización del tributo.

CUADRO 1. Experiencia internacional del impuesto a la riqueza

País	Año establecimiento	Estado actual	Detalle impositivo
Alemania	1952	Derogado en 1997	1.0%
Austria	1954	Derogado en 1994	1.0%
Dinamarca	1903	Derogado en 1997	Sin información
España	1977	Derogado en 2008 y reinstaurado en 2011	0.2-2.5%
Finlandia	1919	Derogado en 2006	0.8%
Francia	1982	Derogado en 2017	0.5-1.5%
Holanda	1965	Derogado en 2001	0.7%
Irlanda	1975	Derogado en 1978	1.0%
Islandia	1970	Derogado en 2006, reinstaurado provisoriamente entre 2010 y 2015	1.5%
Luxemburgo	1934	Derogado en 2006	0.5%
Noruega	1892	Se reducido en los últimos años	0.85%
Suecia	1947	Derogado en 2007	1.5%
Suiza	1840	Impuesto sólo por cantones	0.05-0.5%

NOTA: intervalos corresponden a máximos y mínimos; en el caso español, el intervalo descrito en el cuadro corresponde a la base establecida por el gobierno central, la cual puede ser aumentada o disminuida en cada autonomía; en Francia el impuesto fue modificado a uno que sólo aplica a los bienes inmuebles; en Italia existe un impuesto que grava (con tasas menores a 1%) los activos financieros y bienes inmuebles poseídos por italianos que se encuentran fuera del país, el cual para algunas agencias tributarias consiste en un impuesto a la riqueza, pero bajo el criterio de la OCDE no califica bajo dicha clasificación.

FUENTE: OECD (2018), Deloitte.

² “Algunas reflexiones sobre la propuesta de impuesto a la riqueza”. CEP, enero 2020.



Foto: chile.as.com

2) Razones para no avanzar en un impuesto a la riqueza

- Dificultad en su aplicación.
- Baja recaudación.
- Alto costo de administración.
- Facilidades para mover el capital.
- Dificultades en la determinación de la base imponible.
- Definición de las tasas a imponer.
- Implica una doble tributación.
- Problemas de liquidez de quienes deben pagar el impuesto.

3) Alternativas

Si bien es cierto —y hay documentación de aquello— de que los altos patrimonios pagan proporcionalmente menores impuestos, ya sea porque sus rentas se originan en fuentes que tienen menores tasas de impuesto, o tienen mayor capacidad de hacer planificación tributaria³, la solución para dotar de mayor progresividad al sistema tributario no es el establecimiento de un impuesto a la riqueza.

La creación de una sobretasa al impuesto territorial, para propiedades cuyo avalúo fiscal sea de al menos \$400 millones y la creación de un nuevo tramo de impuesto a la renta con una tasa del 40%, ambas en la Reforma Tributaria

recientemente aprobada, cumplen con la finalidad de dotar de mayor progresividad al sistema tributario.

Otras fórmulas son eliminar exenciones tributarias existentes o la renta presunta, sin necesidad de elevar los tributos que se cobran en el país, más considerando que ante la débil actividad de la economía la respuesta debería ser el establecimiento de rebajas tributarias, que permitan dinamizar la actividad económica y atraer inversiones, para así generar las condiciones para la creación de empleos.

Asimismo, previo a cualquier nueva discusión tributaria se debe analizar la eficiencia en el gasto público. ¿Qué sentido tiene aumentar la recaudación si dichos recursos se pierden en mera burocracia estatal? Debemos recordar que en los últimos 10 años el presupuesto público prácticamente se duplicó, y dicho aumento no se ha visto reflejado en los servicios que presta el Estado para mejorar la calidad de vida de los chilenos. En esos 10 años, ha aumentado en un 45% el número de funcionarios en el aparato estatal. Hay conocimiento de programas públicos calificados como insuficientes y a los cuales se le siguen entregando cuantiosos recursos. Existen empresas públicas que solo acumulan pérdidas, entre otros.

³ “Algunas reflexiones sobre la propuesta de impuesto a la riqueza”. CEP, enero 2020.

V. DEFICIENCIAS DE LA MOCIÓN PARLAMENTARIA

El impuesto a la riqueza puede ser definido como un “*gravamen al patrimonio neto de deudas, a partir de cierto umbral*”.⁴ La propuesta sometida a consideración establece un gravamen al patrimonio bruto, es decir, no considera los pasivos. Así, más que un impuesto a la riqueza, esta propuesta podría considerarse como un impuesto a los activos de una persona. Al respecto, la propuesta más conocida al respecto, de los ex precandidatos presidenciales demócratas, Bernie Sanders y Elizabeth Warren, buscaba gravar la riqueza neta de deuda, no el patrimonio bruto.

El hecho de gravar únicamente los activos y, además, el establecimiento de la obligación de enterar el impuesto en un plazo de 30 días corridos desde la publicación de la Reforma da cuenta de una extrema liviandad al momento de redactar y presentar la propuesta legislativa, además de un marcado desconocimiento de cómo se administran los activos de las personas de altos patrimonios. En primer lugar, resulta sumamente difícil la estimación y determinación de todos los activos de una persona, lo cual se dificulta aun más por lo acotado de los plazos. En segundo lugar, la moción no repara en el hecho de que para pagar el tributo se deben liquidar activos, lo cual no se puede realizar en tan breve período de tiempo. Y, en tercer lugar, el cobro sobre el patrimonio bruto genera que el impuesto pase a ser más bien una confiscación, infringiendo la norma que establece que no se podrán establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

En cuanto a la recaudación estimada producto de la implementación y cobro de este nuevo tributo, el mensaje de la iniciativa expresa que se podrían recaudar US\$6.500 millones, lo que equivale a cerca de 2,3% del PIB. Para dicho cálculo, se cita un estudio de la Fundación FIEL, perteneciente a la CUT, el cual no se conoce, y se contradice con toda la evidencia internacional en la materia, que establece que la recaudación no supera el 1% del PIB. Asimismo, al no establecerse claramente cual es la base imponible, no es posible determinar la recaudación. Por otra parte, no se toma en cuenta el porcentaje de evasión tributaria y los costos administrativos de implementación (en especial en materia de fiscalización).

Por su parte, el principio de legalidad tributaria exige que la norma tributaria se satisfaga a sí misma, evitando que un agente externo (autoridad administrativa o contribuyente) defina su contenido. En este proyecto ni el hecho gravado ni la base imponible están plenamente identificados.

Respecto a la destinación específica que se hace de la recaudación obtenida con el impuesto (para el financiamiento de una renta básica de emergencia), ello está expresamente prohibido por la Constitución Política de la República, ya que esta establece que los tributos que se recauden ingresarán al patrimonio de la nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

⁴ “Algunas reflexiones sobre la propuesta de impuesto a la riqueza”. CEP, enero 2020.

VI. CONCLUSIONES

En primer lugar, la moción parlamentaria sometida a conocimiento de la Comisión debe ser rechazada por no cumplir con los elementos de forma que exige nuestro ordenamiento jurídico, ya que, a través de un resquicio constitucional, busca crear un nuevo impuesto, facultad que es privativa del Presidente de la República. El constante y repetido intento de sobrepasar la institucionalidad tiene graves efectos para nuestra Democracia y para nuestro Estado de Derecho. Es por ello que, aun cuando existiesen nobles intenciones detrás de la propuesta (las cuales, en este caso, no existen), no debe darse pie a continuar su tramitación, por cuanto ello significaría validar la inobservancia de las reglas que el propio Congreso se ha dado para la generación de nuevos textos legales.

En segundo lugar, la evidencia internacional da cuenta de que el impuesto a la riqueza no tiene efectividad, dado su baja recaudación y el alto costo administrativo de su fiscalización. Ello ha implicado que la mayoría de los países que lo ha implementado lo ha terminado eliminando.

En tercer lugar, la iniciativa no toma en cuenta que para reactivar económicamente el país luego de la pandemia del COVID-19 se requiere de medidas que INCENTIVEN el desarrollo económico, la creación de valor y la inversión en Chile, con la finalidad de posibilitar la generación de empleos y aumento de salarios. El impuesto a los altos patrimonios tiene como efecto inmediato un desincentivo a grandes inversionistas a instalarse en nuestro país, con el consecuente costo producido por la menor inversión, que frena la creación de empleos. En un mundo globalizado uno compite con otros países en la atracción de grandes inversionistas, y medidas de este tipo provocan el efecto contrario. De aprobarse este nuevo tributo, nos alejaríamos de aquellos países que lideran las medidas para volver a dinamizar la actividad económica. Es más, países como Uruguay se encuentran promoviendo medidas en el exacto sentido contrario: Atraer capitales extranjeros para que se radiquen en territorio uruguayo,

a través de beneficios tributarios (“*tax holiday*”, no grava los activos en el exterior y tampoco las rentas que sus residentes obtienen fuera del país).

En cuarto lugar, la iniciativa omite que hace pocos meses en Chile se aprobó una Reforma Tributaria que, entre otros, genera mayor recaudación por la vía de un impuesto al patrimonio, como es la sobretasa al pago de contribuciones de bienes raíces cuyo avalúo fiscal supere los \$400 millones. Asimismo, dicha Reforma crea un nuevo tramo del impuesto a la renta, sobre los \$15 millones mensuales de ingreso, gravado con un 40% de impuesto.

Por último, el mayor gasto fiscal que requiere el financiamiento de la agenda social y de recuperación económica que se ha establecido luego del estallido delictual de octubre de 2019 y de la pandemia, debe ser adecuadamente estudiado, además de requerir un análisis más integral tanto del sistema tributario como de la eficiencia en el gasto del aparato fiscal. Medidas que entregan soluciones simples a problemas complejos, o que solo ofrecen un titular, sin un contenido definido, suelen ser populares, pero muy negativas. En el caso concreto, la medida apunta únicamente a un mayor cobro de tributos a un segmento menor de la población, sin sopesar las externalidades negativas de la misma y sin analizar si existen otras medidas menos distorsionadoras para lograr objetivos de recaudación similares. Al respecto, resulta inaudito que la propuesta no ponga de relieve la brutal ineficiencia en el gasto del aparato público chileno o las ventanas de elusión de los tributos actuales. Parece mucho más eficiente analizar una reestructuración o modernización del Estado que permita eliminar burocracia, con la finalidad de utilizar dichos recursos para ir generando más transferencias directas a quienes lo necesitan. Así, se concluye que hay otras alternativas más eficaces para dotar de mayor progresividad al sistema tributario.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman