



“Impuesto a la Riqueza”

Boletín 13.555-07

Comisión de Constitución Cámara Diputados

Natalia González, Directora de Asuntos Jurídicos y Legislativos
Macarena García, Economista Senior
(09 de Septiembre de 2020)

CONTEXTO LEGAL

¿Qué establece la Constitución hoy?

Normas especialmente relevantes para el análisis

1. “Artículo 19 No. 20º.- 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**.

Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y **no podrán estar afectos a un destino determinado**” (la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional y autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo).

¿Qué establece la Constitución hoy?

Normas especialmente relevantes para el análisis

2. “Artículo 65: “Corresponderá, asimismo, al **Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:**

1º.- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión”

3. Artículos 6º y 7º de nuestra Constitución Política de la República, que, en definitiva, fijan el ámbito de actuación de los órganos del Estado

Respeto al Estado de Derecho

- Estado de Derecho: predominio del marco normativo como límite a la actividad del Estado y sus órganos así como de los particulares.
- ¿Qué significa? El Estado se debe someter al orden jurídico normativo vigente, sea de rango constitucional, legal o reglamentario. Es una limitación a la actuación del Estado y sus órganos, de forma que se disminuya el riesgo de la extralimitación en sus funciones, siendo una garantía para los particulares.
- La regla y el marco jurídico ha de cumplirse siempre y no puede sortearse ni los poderes del Estado arrogarse más facultades que las conferidas por la Constitución y las leyes, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinaria, como la pandemia

Respeto al Estado de Derecho

- ¿Se respeta el Estado de derecho con esta moción parlamentaria?
- A nuestro juicio NO; en realidad se comete un fraude al marco jurídico.
- Las cosas son lo que son no lo que se dice que son (en las formas es un reforma constitucional; en el fondo y en lo sustantivo es una reforma legal que elude la cuestión de admisibilidad y las reglas de formación de la ley por la vía de presentarse como una reforma constitucional)
- Se usa así la formalidad de la reforma constitucional para derivar de ella consecuencias distintas a las previstas por el constituyente o legislador al momento de su dictación. El resquicio no sólo les permitiría la consecución de esos fines inmediatos, sino además desdibujar los límites de los poderes del Estado, de los pesos y contrapesos, debilitando nuestra institucionalidad y el debate democrático.
- De ahí que, a nuestro juicio, el resquicio, que tiene por fin defraudar el texto constitucional, no pueda ser catalogado, como lo han hecho algunos académicos, de “un uso novedoso del mecanismo de reforma constitucional en un contexto sin precedentes”
- Con ello se elude, asimismo, la necesidad de indicar el impacto fiscal de la medida y la necesidad de que la Comisión de Hacienda discuta el proyecto, empobreciendo el debate técnico y reduciendo las posibilidades de que los fundamentos de tales proyectos puedan ser sujetos a una evaluación económica.

Respeto al Estado de Derecho

- Nuestra historia y tradición constituyente nos ha enseñado que las reglas sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República no son arbitrarias. Es una institución fundamental contra potenciales populismos y es fruto de una dilatada tradición constitucional.
- Un sistema presidencial como el nuestro (que incluye además una alta fragmentación del sistema de partidos en el Parlamento) es más gobernable cuando el diseño de este tipo de políticas públicas es promovido por el Ejecutivo.
- Indicar la fuente para el financiamiento de los gastos, además, es una regla que no solamente promueve el principio de disciplina fiscal, sino que persigue no dañar los programas políticos de gobiernos futuros. Así, estas reglas fortalecen la democracia al robustecer el régimen de responsabilidad y disciplina fiscal, al evitar la corrupción y captura de los representantes en el Congreso, al enriquecer la deliberación y al hacer más factible que sucesivos gobiernos puedan cumplir (financieramente) sus promesas electorales.

Trivializando la Constitución

- El proyecto de reforma constitucional busca regular en la Carta Magna materias que en realidad son propias de la esfera de las políticas públicas y del dominio legal.
- Con ello se trivializa el contenido de nuestra Constitución y la jerarquía que ha de existir entre las diversas normas del ordenamiento jurídico.
- ¿Por qué? Porque se utiliza la Constitución para discutir cuestiones de política ordinaria que no son, ni por nuestra tradición constitucional ni por naturaleza, propias de la Carta Fundamental. Lo anterior hace que se desvanezca o se debilite la clara separación entre la ley suprema y las leyes simples.
- Si todo está en la Constitución, entonces se deja sin efecto la relación de supremacía de la Constitución respecto de disposiciones subconstitucionales. En consecuencia, desencadena una carrera por definir quién logra introducir sus intereses en la Constitución, lo que profundiza la pérdida de sentido del texto fundamental.

Trivializando la Constitución

- Constitucionalizar todos los debates es un error, pues para que la Constitución sea propiamente la norma fundamental, inspiradora del ordenamiento jurídico, es necesario que la misma tenga una fisonomía específica y un contenido acotado, permitiendo que sea la ley la que materialice y concretice los principios y reglas generales de la Constitución.
- Es cierto que no existe algo así como una norma que establezca cuáles son (y cuáles no son) los contenidos propios de una Constitución. Sin embargo, si se considera la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, ésta afirma que “una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”. Así, los componentes que no debieran faltar son la separación de los poderes del Estado y la consagración de un catálogo de derechos fundamentales de los ciudadanos.

Trivializando la Constitución

- Tal estructura se mantiene hasta el día de hoy, la cual, sin embargo, ha sido objeto de una especificación y concretización histórica que ha desarrollado y sumado otros principios e instituciones. Los más relevantes son la soberanía, la revisión judicial como mecanismo de control del poder, la elaboración doctrinal de los derechos, la bicameralidad del Parlamento, la consagración de un control constitucional de las leyes, típicamente por medio de un Tribunal Constitucional, entre otros.
- Los contenidos incorporados a nivel constitucional son sustraídos del proceso legislativo común, siendo, por tanto, de difícil modificación. Y es que al “elevar” una norma a rango constitucional, se la sustrae del proceso político ordinario y del escrutinio público, negándole su necesaria flexibilidad y la posibilidad de revisión y adaptación a las cambiantes circunstancias a las que ella ha de aplicarse.

¿Quorum de Aprobación de la Reforma?

- El proyecto de reforma constitucional se plantea como un artículo transitorio a la Constitución.
- ¿Quorum de aprobación de 3/5 de los parlamentarios en ejercicio?
- Pero la reforma modifica o altera sustancialmente lo establecido en el inciso primero y segundo del artículo 19 N°20 de la Constitución, así como el principio de no afectación de los tributos consagrado en el inciso tercero del mismo numeral.
- En materia tributaria el principio de legalidad no solo implica que únicamente en virtud de una ley se pueden establecer tributos, modificarlos y/o alterar sus elementos o efectos sino que además, como los impuestos son y deben ser una materia de derecho estricto, requieren para su aplicación, generación y/o modificación, de una norma de rango legal que defina los supuestos y elementos esenciales de la relación u obligación tributaria. La hipótesis como las consecuencias jurídicas de los impuestos deban estar establecidas en la Ley.

¿Quorum de Aprobación de la Reforma?

- El sujeto obligado, la base imponible, la tasa y demás elementos del hecho gravado deben emanar de una Ley formal y no de principios jurídicos, interpretaciones, analogías u otras fuentes del Derecho.
- En definitiva, la ley tributaria debe contener todos los elementos necesarios para la determinación del hecho gravado: el hecho generador, la base imponible, la tasa aplicable y el sujeto pasivo de la obligación tributaria, entre otros. ¿Se cumple la premisa? No
- Por su parte el artículo 19 No. 20 establece que los impuestos recaudados deben ingresar a las arcas generales de la nación, no pudiendo tener un fin determinado ex ante, salvo dos excepciones calificadas, ninguna de las cuales dice relación con el proyecto presentado. Entonces acá también se produce una alteración de la norma dado que se establece un fin particular.

Reflexiones Finales

- De aceptarse la tesis formalista que ha seguido el Congreso, lo cierto es que entonces, a través de artículos transitorios de la Constitución, no sólo podría alterarse el orden, pesos y contrapesos entre los poderes del Estado, sino modificarse el contenido completo de la Carta Magna con un quorum de aprobación de 3/5, y no de 2/3 como se exige para enmendar los capítulos que tratan de materias de especial relevancia. La iniciativa es una transgresión a lo establecido en la Constitución que redibuja el esquema de poder en Chile, al margen de la legalidad imperante.
- Las normas no son opresión institucionalizada, sino la condición que posibilita un coexistir pacífico, colaborativo, deliberativo y plural. Las vulneraciones de las normas fundamentales imperantes, particularmente las que aseguran la limitación de los poderes públicos, precarizan el Estado de Derecho, de lo que se sigue el declive de la deliberación democrática y la salud de la comunidad política.
- Esto genera además una profunda deslegitimación de la praxis política, de las normas y de la institucionalidad en general. Tales efectos pervivirán en el tiempo, con independencia de que se dicte o no una nueva Constitución.

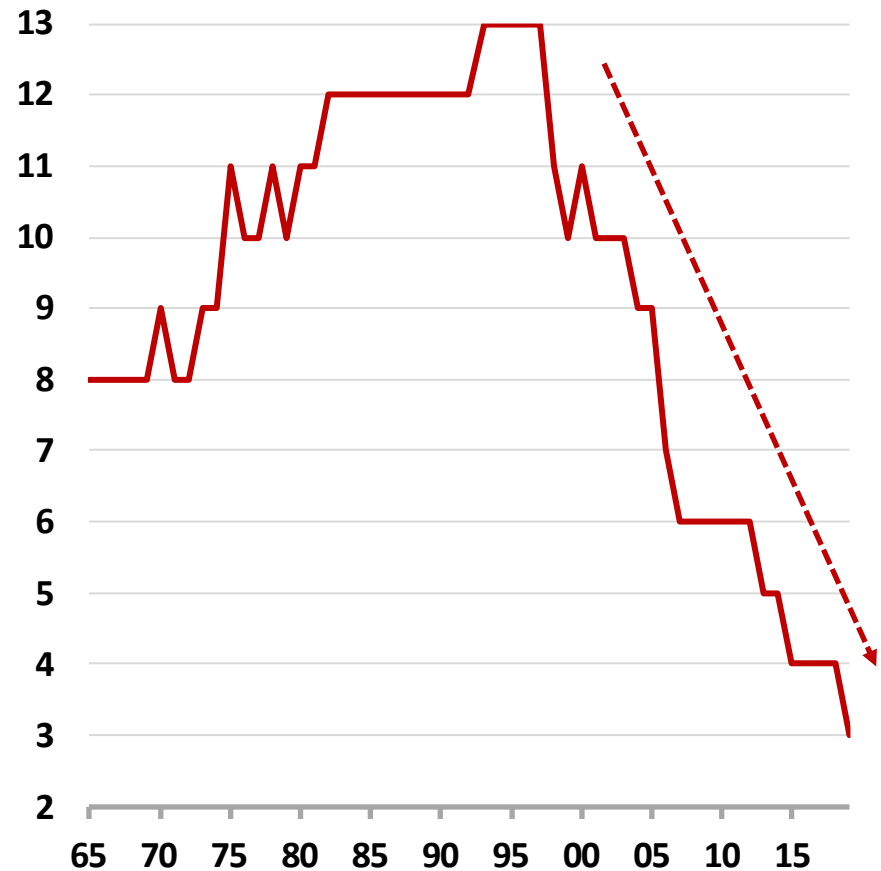
CONTEXTO ECONÓMICO: EVIDENCIA COMPARADA OCDE

Objetivos buscados ¿Objetivos logrados?

Evidencia comparada muestra dificultad de alcanzar los objetivos buscados

- **Objetivos** del proyecto de ley:
 1. **Recaudar** recursos fiscales para financiar programas sociales asociados a la pandemia.
 2. Reducir la **inequidad** en la distribución de la riqueza.
- Hay abundante y concordante evidencia comparada de aquellos países que admiramos en términos de políticas públicas (OCDE)
- Esta evidencia muestra que la recaudación es reducida y no corrige mayormente la inequidad.
- Adicionalmente, se le suman elevados costos de administración y fiscalización.
- ⇒ **La tendencia ha sido a eliminar el impuesto a la riqueza por problemas de diseño, implementación y control.**

OCDE: número de países que aplican el impuesto a la riqueza neta



Evidencia comparada - OCDE

En la OCDE la tendencia ha sido a eliminar el impuesto a la riqueza por problemas de diseño, implementación y control

Entre las razones para derogar este impuesto en la OCDE están:

- 1) **Impacto indeseado en equidad e inversión** ya que se aplica independiente de los ingresos y rentabilidad que las personas obtengan (presiones por exenciones).
- 2) **Dificultad de definir adecuadamente las tasas de impuestos** para que no sea confiscatorio.
- 3) **Duplicidad de impuestos** ya que coexiste junto con impuestos al ingreso del capital (impuesto corporativo), impuesto al ingreso personal, impuesto al consumo e impuesto a la herencia y a las donaciones.
- 4) **Fuga de las mayores riquezas** hacia países más competitivos tributariamente, con su consecuente impacto fiscal.

Evidencia comparada - OCDE

En la OCDE la tendencia ha sido a eliminar el impuesto a la riqueza por problemas de diseño, implementación y control

- 5) **Dificultad en definir el hecho gravado** (¿qué es riqueza?).
- 6) **Elevado costo administrativo** de implementar y fiscalizar este impuesto debido a la dificultad de identificar y valorar adecuadamente la riqueza y aislarla de elementos especulativos.
- 7) **Problema de liquidez** para los contribuyentes al exigir pagos desde patrimonios que no necesariamente son líquidos.
- 8) **Castiga activos de baja rentabilidad**, como bonos de gobierno.

Evidencia comparada - OCDE

En la OCDE la tendencia ha sido a eliminar el impuesto a la riqueza por problemas de diseño, implementación y control

- 9) Baja efectividad en términos de cumplir sus objetivos redistributivos:** ya que la recaudación en la OCDE no se incrementó con el paso del tiempo como sí lo hizo la riqueza.
- 10) Reducida recaudación** debido a las respuestas estratégicas de los contribuyentes por:
- i. el traslado de la riqueza hacia partidas exentas o planificación tributaria
 - ii. la importante fuga de capitales debido a la disminución de la competitividad tributaria en un mundo sin fronteras
 - iii. las limitaciones de la fiscalización.
- ⇒ **Por lo general, los ingresos no superan el 0,4% del PIB, y en casos muy aislados llegan a niveles de 0,8 o 1% del PIB (Suiza y Uruguay son excepciones, pero afecta a las capas medias).**

CONTEXTO ECONÓMICO: ... ¿Y EN CHILE?

I.- ¿Impuesto por una sola vez?

Los ciclos en la economía son y serán recurrentes.

Ya hemos visto aumentos transitorios de gravámenes que terminaron siendo permanentes.

- (1) **Contribuciones de bienes raíces:** transitorio para la reconstrucción del terremoto de 1939.
- (2) **Primera categoría:** de 10 a 15% entre 1991 y 1994.
- (3) **IVA:** de 16 a 18% entre 1993 y 1995.
- (4) **IVA:** de 18 a 19% entre 2003 y 2006 para financiar el Plan Auge.
- (5) **Primera categoría:** de 17 a 20% entre 2010 y 2012 para la reconstrucción del terremoto.

¿Qué otras situaciones también se habrían considerado como excepcionales?

- i. crisis de 1998
- ii. crisis del 2008
- iii. terremoto del 27-F 2010
- iv. 18 de octubre de 2019

⇒ **Las inversiones se mueven por expectativas, y esto es parte de ellas.**

I.- ¿Impuesto por una sola vez?

Este impuesto ya fue discutido... y reemplazado

Esta idea ya surgió en el marco de la discusión de la **Reforma Tributaria del 2020** (aprobada en febrero). En su reemplazo se acordó el incremento de la carga tributaria de las personas de altos ingresos con las siguientes medidas:

- i. creación de un nuevo tramo (40%) del **global complementario** para las rentas altas
- ii. una sobretasa de **contribuciones de bienes raíces** aplicado a los tramos más altos de avalúo fiscal
- iii. exclusión de utilizar, como régimen general, la **reintegración** del impuesto a la renta corporativo y personal
- iv. aplicación de **una tasa de 1%** sobre el valor de adquisición de todos los bienes físicos de los grandes proyectos de inversión

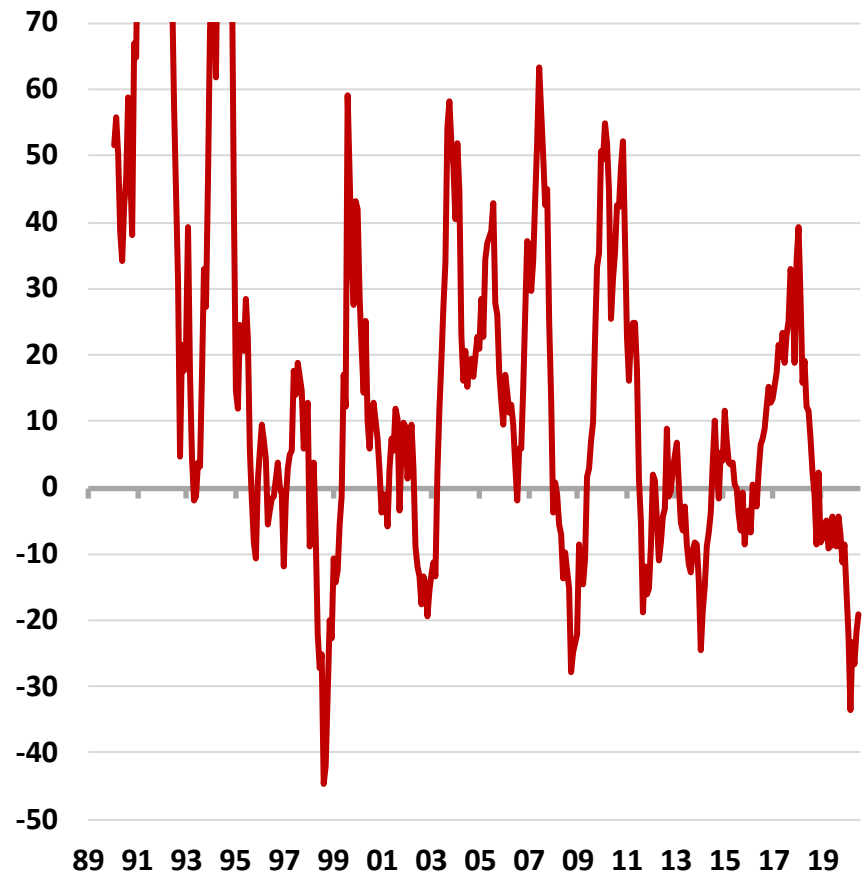
⇒ **Esto levanta dudas razonables respecto de la transitoriedad de este impuesto**

II.- Elevado costo administrativo en detectar y valorar el patrimonio

- Medir la riqueza adecuadamente, y aislarla de elementos especulativos, es muy complejo y costoso :
 - ¿valor libro?
 - ¿valor de mercado?
 - ¿valor residual?
 - ¿Forbes reemplazaría al SII?
(estudio IRS: 50%)

- Por ejemplo ¿cuánto vale CODELCO?
 - US\$78 mil mill. (Juan Villarzú)
 - US\$50 mil mil. (CODELCO)
 - US\$34 mil mil. (bco alemán Commerzbank)
 - US\$20 mil mill. (consultor especialista)

Índice de Precios Selectivo de Acciones (IPSA)
(variación anual, porcentaje)



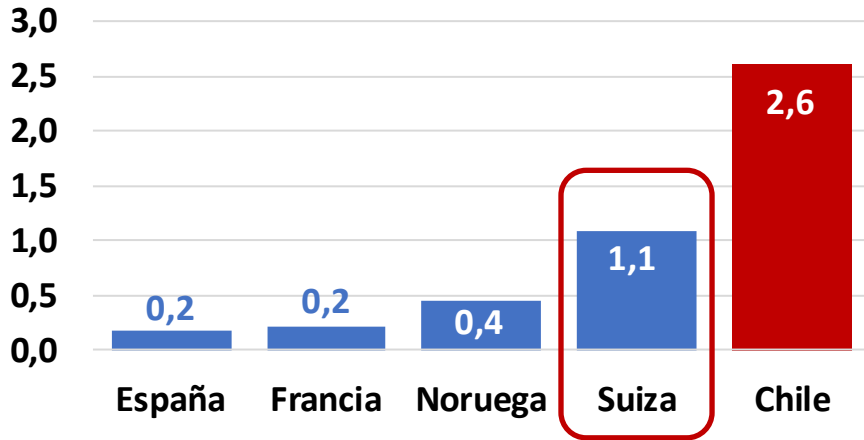
Fuente: Banco Central de Chile.

III.- Recaudación desproporcionada

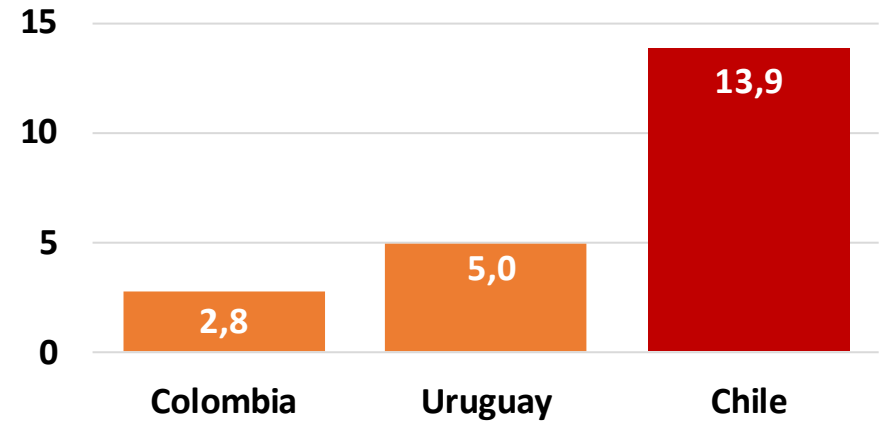
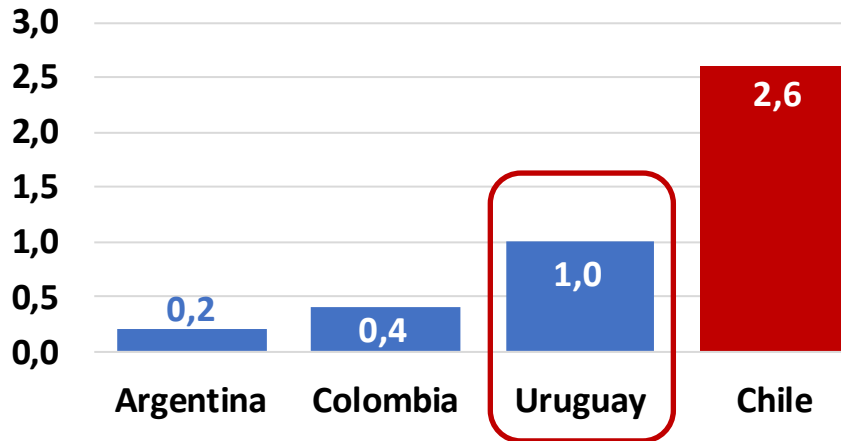
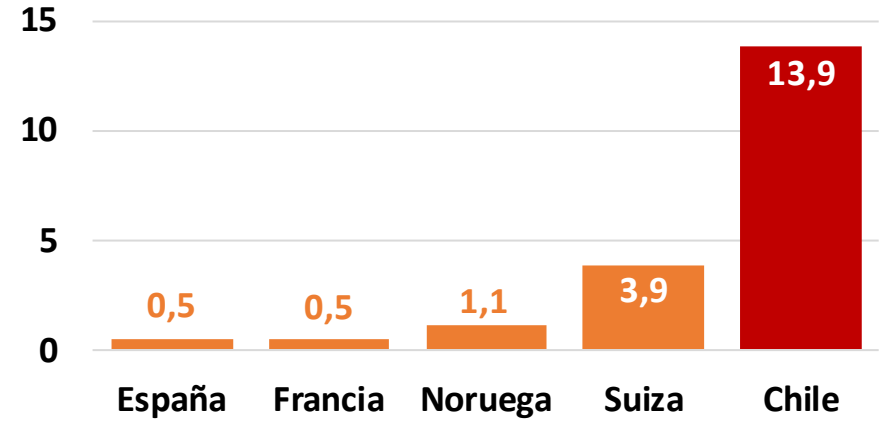
La recaudación estimada (2,6% del PIB) es 5 veces la obtenida en la OCDE

Recaudación tributaria impuesto a la riqueza

Porcentaje del PIB



Porcentaje del ingresos tributarios



Fuente: OCDE y proyecto de ley Boletín N° 13,555-07.

IV.- Tasa confiscatoria

La tasa (2,5%) es desproporcionada y no considera exenciones

País	Año inicio	Estado actual	Detalle impositivo
Alemania	1952	Derogado en 1997	1,0%
Austria	1954	Derogado en 1994	1,0%
Dinamarca	1903	Derogado en 1997	s/i
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 redujo en los últimos años	0,85%
Suecia	1947	Derogado en 2007	1,5%
Suiza	1840	Impuesto sólo por cantones	0,05-0,5%
Chile			2,5%

- Se propone tasa de impuesto de **2,5% al patrimonio bruto.**
- En promedio, la tasa aplicada en la OCDE no supera el **1% al patrimonio después de importantes exenciones:**
 - deuda (patrimonio neto),
 - vivienda,
 - inversiones,
 - activos domésticos,
 - ahorro previsional
 - ...
- En contexto de bajas tasas de interés y bajo retorno de los activos (hoy), una tasa de 1, 2 o 2,5% puede representar el 50, 100% o más de la rentabilidad obtenida por los activos.

IV.- Tasa confiscatoria

La tasa de impuesto a los ingresos del período puede superar el 75%

En términos del ingreso generado en este período, un impuesto de 2,5% a la riqueza bruta es equivalente a:

$$\begin{array}{l}
 \text{Dada una rentabilidad de } \mathbf{6,0\%} \text{ (retorno promedio últimos 10 años del IPSA),} \\
 \text{un impuesto de 2,5\% equivale a una tasa de } \mathbf{38,4\%} \text{ al ingreso anual} \\
 + \\
 \text{Suponiendo una tasa marginal IGC del 40\%, que equivale a una tasa promedio desde } \mathbf{27,5\%,} \\
 + \\
 \text{La semi integración le suma } \mathbf{9,45\%} \\
 = \text{ Desde } \mathbf{75,4\%}
 \end{array}$$

Se le agregan otros tres impuestos al patrimonio:

- i) Contribuciones con sobretasa (patrimonio invertido en bienes raíces)
- ii) Patente municipal (patrimonio invertido en alguna sociedad)
- iii) Herencia (transmisión del patrimonio) que puede llegar al 25%
- iv) Patentes de vehículos

⇒ **El impuesto a la riqueza no puede ser independiente del sistema tributario, que en el caso de Chile está orientado a los flujos.**

V.- Este es el momento de pensar cómo reactivar los empleos

- Nuestra economía presenta una tasa de desempleo de **13,1%**, la cual podría llegar a superar el **30%** si agregamos a la fuerza de trabajo potencial.
- Todos nuestros esfuerzos debieran estar orientados a fomentar el empleo.
- La estructura tributaria (real y esperada), incluyendo este impuesto, tiene efectos reales en la economía.
- Claramente no estamos en el momento adecuado para empezar con alzas de impuestos.
- Más aún cuando tenemos países en la región que están implementando las políticas opuestas (Uruguay).

¿Qué hacemos? Hay otras opciones

Hay otras formas más eficientes y equitativas de recaudar US\$6.500 mill.

- **Mayor crecimiento económico de mediano plazo.** El incremento de los ingresos fiscales depende del crecimiento de la economía. Estimaciones muestran que el PIB tendencial se ha reducido desde 5% en 2012 a 1,9% en 2025 **(US\$1.800 millones al año).**
- **Aumentar la eficiencia del gasto público.** El impacto de la política social no depende sólo de cuánto gastar sino de cómo se gasta. Sólo 5% de los 131 programas sociales evaluados entre 2011-2019 resultaron “bueno” (5 años antigüedad) mientras el 60% salió “insuficiente” (10 años antigüedad) **(US\$4.225 millones al año de los insuficiente).**
- **Reducir la evasión tributaria.** La evasión genera inequidad ya que otorga ventajas tributarias a algunos por sobre otros, reduciendo al mismo tiempo el ingreso fiscal necesario para realizar políticas sociales. Chile presenta tasas de evasión superiores a las de la OCDE. Se estima evasión (IVA y renta) entre 7-8% del PIB **(US\$10.000 mill. al año al reducirla a la mitad).**



GRACIAS!