

Propuestas para una justicia tributaria y fiscal en la nueva constitución de chile



Red Ciudadana para la
Justicia Fiscal y
Tributaria en Chile

I. LA INEQUITATIVA SITUACIÓN FISCAL DE CHILE

La capacidad de los países para garantizar el disfrute pleno y equitativo de los derechos de su población se relaciona de manera estrecha con su política fiscal. Esto es, depende en gran medida de sus decisiones en materia tributaria y de gasto público, lo que es especialmente relevante para Chile, donde la brecha entre el 1% más rico y el resto de los habitantes sigue siendo la más amplia de América latina.¹

Actualmente, el sistema tributario chileno recauda menos recursos que otros países de economías similares y además lo hace de manera regresiva. Los ingresos tributarios alcanzan apenas un 20,7% del PIB, en comparación a un 33,8% promedio en los países de la OCDE.² Además, la recaudación tributaria descansa principalmente en un Impuesto al Valor Agregado (IVA) uniforme,³ lo que resulta en una estructura impositiva en la cual el percentil más rico del país paga una tasa de impuestos efectiva menor que el resto de la sociedad,⁴ y donde las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada debido a que sus pautas de consumo difieren de las de los hombres, adquiriendo más bienes y servicios para favorecer la salud, educación y nutrición.⁵

Así mismo, la proporción de ingresos fiscales no tributarios provenientes de la explotación de recursos no renovables podrían ser sustantivamente mayores, si se implementaran royalties o impuestos específicos similares a los existentes en otros países y se consideraran los costos ambientales y sociales de la explotación de recursos naturales no renovables.

Para que Chile logre reducir las brechas de desigualdad y garantizar los derechos fundamentales de todos sus habitantes, se requiere de un sistema tributario más robusto y progresivo y de un gasto público de calidad, por lo que resulta indispensable que la nueva Constitución consagre una serie de principios que establezcan los lineamientos fundamentales de la política fiscal en general y de la tributación en particular. Todo ello, con una perspectiva de derechos humanos que asegure una mayor transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas a la sociedad.

II. LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN GARANTIZARSE A PARTIR DE UNA TRIBUTACIÓN JUSTA Y EQUITATIVA

Existe un creciente reconocimiento de que la política fiscal, además de ser un instrumento clave para la garantía de derechos, se encuentra sujeta a los compromisos y las obligaciones que los Estados han asumido a nivel internacional y en sus propias Constituciones.⁶ A través de los años, los órganos de derechos humanos que componen tanto el sistema universal como los mecanismos regionales han ido desarrollando la relación entre política fiscal y la realización de los derechos.⁷ Hoy en día es evidente que los Estados se encuentran obligados a adecuar su política económica y todo el ciclo de la política fiscal a sus obligaciones de derechos humanos.

Por su parte, la experiencia comparada muestra que es posible diseñar cláusulas constitucionales que promuevan un sistema tributario transparente, participativo, con enfoque de derechos y al servicio de las personas, al tiempo que se toman en serio otros fines de la política fiscal, tales como el desarrollo económico y los equilibrios macroeconómicos coyunturales.

En base a la evidencia y a los estándares modernos, es necesario que la nueva Constitución de Chile vaya más allá de lo consagrado en la Constitución actual, que solo establece los siguientes principios en materia tributaria:

LEGALIDAD: los impuestos solo pueden ser fijados por Ley, y quien tiene la iniciativa exclusiva es el Presidente de la República.

IGUALDAD: que los impuestos graven en igual forma a todas las personas en proporción a sus rentas y en la progresividad que defina la ley.

NO AFECTACIÓN: que los tributos que se recauden deben ingresar al patrimonio de la nación, sin ser destinados a un fin específico, salvo que se trate de la defensa nacional o del desarrollo regional o local.

NO CONFISCATORIEDAD: que los impuestos que se establezcan no pueden ser manifiestamente desproporcionados, estableciéndose como límite a la potestad tributaria, en línea con la excesiva relevancia que la Constitución actual le ha otorgado al derecho de propiedad. Este mismo argumento, se ha utilizado para no incorporar impuestos al patrimonio en el sistema tributario.

III. PRINCIPIOS FISCALES Y TRIBUTARIOS PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Las organizaciones sindicales y ciudadanas que promovemos la presente **iniciativa por mayor justicia fiscal y tributaria para Chile**, creemos indispensable mejorar y complementar los principios constitucionales vigentes, para avanzar hacia un Estado social y democrático de derechos. En este sentido, proponemos los siguientes principios:

PRINCIPIO 1

La política fiscal y tributaria debe tener como finalidad fundamental la realización de los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales

La nueva Constitución debe asegurar una política fiscal diseñada e implementada de acuerdo con los principios y directrices en materia de derechos humanos. Para ello, el sistema tributario debe recaudar lo suficiente para financiar los servicios públicos y satisfacer los derechos consagrados en la nueva Constitución.

PRINCIPIO 2

La política fiscal y tributaria debe ser progresiva en su conjunto, con un componente redistributivo permanente

Para avanzar hacia un sistema fiscal justo, resulta esencial movilizar el máximo de recursos disponibles y aprovechar de manera plena y eficiente los recursos públicos existentes mediante un gasto público de calidad. La disponibilidad de recursos debe incrementarse en forma progresiva, sostenible y promoviendo la igualdad sustantiva. En materia tributaria, esto exige cargar proporcional y progresivamente a las personas y empresas de acuerdo con su nivel de ingreso o capacidad económica.

PRINCIPIO 3

La política fiscal debe basarse en los principios de equidad vertical y horizontal

La política fiscal debe contribuir a movilizar, asignar y ejecutar recursos de forma equitativa, con la finalidad de eliminar las desigualdades estructurales y la discriminación en todas sus formas. Esto exige el uso eficaz de subsidios o exenciones fiscales a favor de grupos desaventajados, evitando discriminaciones indirectas, como un sesgo tributario implícito, un beneficio tributario injustificado o una asignación inadecuada de recursos.

PRINCIPIO 4

La institucionalidad fiscal debe contar con recursos financieros, técnicos y humanos suficientes para realizar sus funciones

El Estado debe asegurar a su administración tributaria los recursos y grados de autonomía necesarios, de forma justa y equitativa respecto a todos los actores políticos, económicos y sociales, asegurando que sean independientes, imparciales, transparentes y responsables.

PRINCIPIO 5

La política fiscal debe diseñarse e implementarse a través de mecanismos de democracia participativa.

Las decisiones de política fiscal –incluidas aquellas referidas al ciclo presupuestario–, deben contar con estándares de transparencia, participación ciudadana, debida diligencia y rendición de cuentas, que permitan dar cuenta a la ciudadanía de sus avances y retrocesos, así como la fiscalización del actuar de sus autoridades y el buen uso de los recursos públicos. Asimismo, serán obligatorios los procesos de consulta previa en territorios, poblaciones locales y comunidades indígenas, en el caso de proyectos que explotan los recursos naturales no renovables.

PRINCIPIO 6

La política fiscal debe promover un desarrollo con equilibrios territoriales y ambientalmente sostenible

Es indispensable que el Estado movilice la mayor cantidad de recursos disponibles para descentralizar los territorios y proteger la naturaleza, así como para prevenir y mitigar los efectos adversos de la emergencia climática. De la misma manera, la política fiscal debe utilizar de forma eficaz los impuestos y otros instrumentos verdes para reducir la emisión de gases de efecto invernadero y acelerar la transición hacia una economía regenerativa y sostenible. Se debe garantizar que las industrias extractivas estén sujetas a regalías e impuestos adecuados y que, al explotar los recursos naturales, se protejan los derechos humanos de las comunidades afectadas y de las generaciones futuras. Para ello es necesario divulgar de manera proactiva información sobre los contratos, las concesiones y los acuerdos de licencias en el sector de las industrias extractivas e información relacionada, incluidos los ingresos tributarios previstos y las tasas de regalías de exportación.

PRINCIPIO 7

La política fiscal debe ser plenamente aprovechada como un instrumento para la garantía de derechos específicos y para combatir la pobreza y la desigualdad

La protección de los derechos en ocasiones necesita de una regulación directa a través de instrumentos de política fiscal.¹⁰ El uso de estos instrumentos debe considerarse en la evaluación de la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para lograr la plena realización de derechos humanos. Por medio de su política fiscal, los Estados pueden perseguir determinados objetivos, como combatir la especulación inmobiliaria, proteger el ambiente, reducir la volatilidad de los mercados financieros, o promover la salud pública, entre otros. La política fiscal también debe ser usada para asegurar el derecho a un nivel de vida adecuado y cerrar las brechas en el disfrute de los derechos.

PRINCIPIO 8

La política fiscal debe promover una igualdad de género sustantiva con un enfoque de interseccionalidad

La nueva Constitución debe asegurar que la política fiscal contribuya a eliminar las discriminaciones de género y reconozca el valor del trabajo de cuidado, y de trabajo doméstico no remunerado a través del financiamiento de servicios públicos de calidad e infraestructuras que permitan reducir y redistribuir dichas cargas, en formas que promuevan la autonomía económica de las mujeres y el pleno ejercicio de sus derechos. El impuesto sobre la renta de las personas físicas y la estructura de las contribuciones a la Seguridad Social deben fomentar activamente

un reparto equitativo del trabajo remunerado y no remunerado, de los ingresos y de los derechos de jubilación entre mujeres y hombres, de manera de eliminar las doctrinas que perpetúan inequidades de género. Además, las políticas fiscales deben mejorar la disponibilidad y accesibilidad de servicios de atención infantil asequibles y de calidad.

PRINCIPIO 9

Los Estados deben establecer regulaciones corporativas que aseguren que las empresas asuman sus responsabilidades en derechos humanos, incluida una adecuada gobernanza del sector extractivo

Una conducta responsable en materia tributaria implica que las corporaciones deben cumplir tanto con la letra como con el espíritu de las leyes y regulaciones impositivas de los países en los que operan, para lo cual deben adoptar procedimientos de debida diligencia que prevengan la evasión y la elusión fiscal. Los Estados deben asegurar que los derechos de los inversores no socaven la obligación del Estado de proteger, respetar y hacer efectivos los derechos humanos. Las decisiones sobre la extracción de recursos naturales deben tomarse con cautela, teniendo en cuenta las preocupaciones ambientales y los derechos de las generaciones futuras y respetando los derechos de toda la población. Los acuerdos contractuales entre el gobierno y las empresas explotadoras de recursos deberían ser claros y estar a disposición del público, y el otorgamiento de derechos de uso o explotación de activos públicos debería fundamentarse en normas jurídicas explícitas. Debería asegurarse que una parte razonable de los beneficios de la explotación de los recursos naturales sea objeto de tributación y se destine al cumplimiento de los derechos humanos.

PRINCIPIO 10

La política fiscal debe estar basada en principios de cooperación internacional, responsabilidad extraterritorial y promover estándares de gobernanza global adecuados

Una nueva Constitución debe ayudar a crear un entorno internacional y regional que permita hacer efectivos los derechos humanos, por ejemplo, en las cuestiones relativas a la tributación y a las regulaciones financieras, incluyendo el combate a los flujos financieros ilícitos. El Estado debe promover la cooperación internacional con un enfoque de derechos humanos y afianzar la integración regional, procurando activamente la cooperación internacional en materia tributaria y avanzar hacia un régimen multilateral de transparencia fiscal que combata el abuso fiscal. Además, el Estado debe abstenerse de cualquier conducta que menoscabe la capacidad de otros Estados para cumplir con sus propias obligaciones en materia de derechos humanos, como facilitar la evasión fiscal, y realizar evaluaciones de los efectos extraterritoriales

de las leyes, políticas y prácticas que puedan restringir indebidamente el espacio fiscal de otros Estados, inclusive de las medidas que acuerdan como miembros de una organización internacional.¹¹

IV. PROPUESTAS DE MANDATOS AL LEGISLADOR, PARA DESARROLLAR UN SISTEMA TRIBUTARIO MÁS JUSTO Y PROGRESIVO

La consagración de principios constitucionales en materia fiscal debiera traducirse luego en mandatos directos al legislador y al ejecutivo, que tengan como objetivo la realización de dichos principios. En este sentido, consideramos que los principios arriba indicados habrían de traducirse en las siguientes propuestas de mandatos para el legislador:

MANDATO 1

La política fiscal debe organizarse en función de objetivos y planes plurianuales orientados a avanzar en la realización de los derechos consagrados en la Constitución. Para ello, los informes de finanzas públicas habrán de comunicar los avances y retrocesos en torno a objetivos explícitos definidos al inicio de cada período de gobierno.

MANDATO 2

El sistema tributario debe propender a simplificar sus normas, de modo de facilitar su comprensión y cumplimiento, y minimizar los espacios de evasión y elusión. Para ello, es importante avanzar hacia la separación total de los impuestos de las personas naturales y jurídicas (desintegración).

MANDATO 3

La política fiscal debe basarse en la evidencia. Se debe encomendar a organizaciones externas al gobierno (universidades, centros de estudio u organismos internacionales independientes) estudios técnicos bianuales que permitan evaluar los avances o retrocesos en materia de progresividad, efectos redistributivos globales de la política fiscal y pertinencia de las exenciones tributarias. Para ello, en concordancia con la Ley de Transparencia, todos los organismos del Estado deberán entregar los datos solicitados para dichos estudios.

MANDATO 4

Las autoridades tributarias y los encargados de las finanzas públicas deben informar de manera comprensiva y periódicamente. Se debe proporcionar información sobre la recaudación obtenida a través de los distintos instrumentos tributarios, los efectos recaudatorios de exenciones, franquicias o reducciones de base imponible que disponga la autoridad y los avances o retrocesos de la evasión de los distintos impuestos. Así mismo, se deben informar los impactos estimados de las propuestas de modificación o reforma que se sometan al debate parlamentario.

MANDATO 5

La administración tributaria debe tener la competencia y capacidad para solicitar información necesaria. Deberá garantizarse que pueda solicitar toda la información necesaria para verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a las personas tanto naturales como jurídicas, sin previa autorización judicial.

MANDATO 6

Las autoridades tributarias deben tomar todas las medidas necesarias para evitar la evasión y la elusión fiscal. En este sentido, se debe implementar planes plurianuales de combate a la evasión y elusión, reportando anualmente a la ciudadanía respecto a sus componentes y resultados.

MANDATO 7

Se debe garantizar la rendición de cuentas en materia fiscal. Las autoridades de instituciones fiscalizadoras del sistema tributario deben rendir cuenta anualmente sobre los impactos de instrucciones e interpretaciones en la recaudación. Así mismo, deben justificar aquellas que impacten significativamente de manera negativa en las arcas fiscales de la nación.

NOTAS Y REFERENCIAS

- 1 Chile es el país de América latina cuyo percentil 99 concentra la mayor riqueza (27,81%), seguido por Brasil y México. Ver CEPAL (2021). Panorama Fiscal para América Latina y El Caribe, p. 64.
- 2 <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf>
- 3 Jorratt, M. y Martner, R. (2020). Justicia fiscal para Chile: El impuesto a la riqueza y otras reformas tributarias progresivas, FES. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/16812.pdf>
- 4 De Rosa, M., Flores, I., & Morgan, M. (2021, 28 de febrero). More Unequal or Not as Rich? Society for the Study of Economic Inequality. http://www.ecineq.org/wp-content/uploads/papers_EcineqLSE/EcineqLSE-357.pdf
- 5 Ver, por ejemplo, <https://www.ernesturtasun.eu/wp-content/uploads/2018/01/Informe-Final-Fiscalitat-Impr%C3%A8s.pdf>
- 6 Ver Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, Introducción.
- 7 Véase, por ejemplo, UN Doc A/HRC/26/28: <https://undocs.org/es/A/HRC/26/28>
- 8 Véase el Principio 12 de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal.
- 9 Véase el Principio 13 de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal.
- 10 Véase el Principio 12 de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal.
- 11 Véase el Principio 13 de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal.

Esta propuesta fue elaborada por las siguientes organizaciones sindicales y ciudadanas, y expertos:

Asociación Nacional de Funcionarios del Servicio de Impuestos Internos (ANEI-ICH).

Asociación de Fiscalizadores de Impuestos Internos (AFIICH).

The Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights (GI-ESCR).

The Center for Economic and Social Rights (CESR).

Fundación Ciudadanía Inteligente

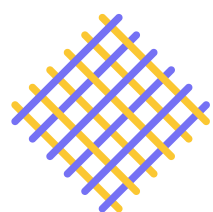
Internacional de Servicios Públicos (PSI).

Michel Jorratt, experto tributario.

Ricardo Martner, experto tributario, Comisionado ICRICT (Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation).

Arlette Gay, Directora de Proyectos FES Chile





Red Ciudadana para la
Justicia Fiscal y
Tributaria en Chile