

SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA

IMPUESTOS JUSTOS PARA EL CHILE QUE VIENE

JORGE ATRIA Y CRISTÓBAL OTERO
(EDITORES)

Impuestos justos para el Chile que viene

DIAGNÓSTICOS Y DESAFÍOS TRIBUTARIOS
PARA UN NUEVO PACTO FISCAL



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, FCE Chile, 2021
Segunda edición, FCE Chile, 2022

Atria, Jorge y Cristóbal Otero (editores)

Impuestos justos para el Chile que viene. Diagnósticos y desafíos tributarios para un nuevo pacto fiscal / ed. de Jorge Atria, Cristóbal Otero. – 2ª ed. – Santiago de Chile : FCE, 2022

389 p. ; 23 × 16 cm – (Colec. Economía)

ISBN 978-956-289-276-6

1. Impuestos – Chile – Siglo XX 2. Impuestos – Leyes y legislación – Siglo XX 3. Impuestos – Leyes y legislación – Siglo XXI 4. Chile – Condiciones económicas – Siglo XXI 5. Chile – Políticas económicas – Siglo XXI I. Otero, Cristóbal, ed. II. Ser. III. t.

LC HJ2535

Dewey 336.200982 A839i

Distribución mundial en habla española

Este libro cuenta con el apoyo del Centro James M. y Cathleen D. Stone sobre Desigualdad de la Riqueza e Ingresos de la Universidad de California, Berkeley y del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social - COES (ANID/FONDAP No 15130009). Jorge Atria coeditó este libro en el marco del proyecto FONDECYT No 11181223, financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID).

© Jorge Atria y Cristóbal Otero

D.R. © 2022, Fondo de Cultura Económica Chile S.A.
Av. Paseo Bulnes 152, Santiago, Chile
www.fondodeculturaeconomica.cl

Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14110 Ciudad de México
www.fondodeculturaeconomica.com

Coordinación editorial y diagramación: Fondo de Cultura Económica Chile S.A.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

ISBN 978-956-289-276-6

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ÍNDICE

<i>Prólogo a la segunda edición</i>	11
<i>Introducción. Los impuestos y el pacto fiscal chileno: Un diagnóstico general.</i> Jorge Atria y Cristóbal Otero.	13

Primera Parte

ASPECTOS BÁSICOS DE LA DISCUSIÓN TRIBUTARIA

I. Los impuestos como instrumentos de control democrático: Una propuesta de ampliación para la discusión tributaria. Maite Gambardella y George Lambeth	51
II. Cómo diseñar impuestos: Teoría económica y evidencia empírica. Damián Vergara.	75
III. Impuestos, redistribución y meritocracia: Cambios en Chile entre 1999 y 2019. Juan Carlos Castillo, Julio Iturra, Francisco Meneses y Valentina Andrade	102
IV. Desigualdad y distribución del crecimiento económico en Chile. Ignacio Flores.	129
V. Riqueza en Chile: Medición y tributación. Ignacio Flores y Pablo Gutiérrez.	149

Segunda parte

ASPECTOS HISTÓRICOS Y DE ECONOMÍA POLÍTICA

VI. Sociología fiscal de Chile, 1932–1973: ¿Estado de Compromiso? José Tomás Labarca y Andrés Biehl	179
VII. ¿Patriotismo Fiscal? Reformas y narrativas en el Chile postcatástrofes (1939-1960-2010). Magdalena Gil y Jorge Atria	205
VIII. Estrategia política para reformas tributarias en Chile: Lecciones del pasado y proyección a futuro. Antoine Maillet, Miguel Concha y Carlos Palacios	231

IX. ¿Por qué fiscalizar la elusión mediante una Cláusula General Antielusión? Historia de su establecimiento en Chile y los debates políticos que genera.	
Francisco Saffie	255

Tercera parte

DESAFÍOS PARA EL FUTURO

X. Progresividad/Regresividad del IVA y nuevas tecnologías para controlar la evasión.	
Michel Jorratt	281
XI. Tributación Internacional, planificación tributaria y el caso Apple.	
Jorge Espinosa	309
XII. Impuestos para la justicia Ambiental.	
Marcelo Mena.	332
XIII. Una propuesta de Fondo de Capital Ciudadano para Chile.	
Francisca Pacheco y Jeannette von Wolfersdorff	352
<i>Glosario Tributario</i>	377
<i>Sobre los autores</i>	385

*Dedicado a mi familia.
¡Muchas gracias por todo!*
Jorge Atria

*Dedicado a las niñas y niños del país,
en especial a mis hijos, Sam y Martín.*
Cristóbal Otero

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

SI BIEN DESDE UNA perspectiva histórica presenciamos la época más próspera de la humanidad, el panorama actual se ve especialmente sombrío. La crisis ambiental sigue avanzando a paso firme, la guerra plantea nuevas incertidumbres políticas y económicas que ya creíamos resueltas, y la crisis sanitaria sigue desnudando las dificultades que tienen los sistemas de salud incluso en los países más desarrollados. A nivel global, las últimas estimaciones disponibles indican que más de 260 millones de personas podrían caer en situación de extrema pobreza este año, llegando a 860 millones de personas viviendo bajo la línea de US\$1,90 por día.¹ Asimismo, las últimas estimaciones sobre desigualdad global señalan que el 10% más rico recibe el 52% del ingreso mundial, en tanto que el 50% más pobre obtiene el 8,5%.²

La dureza de las condiciones de vida que están experimentando millones de personas, como también las impresionantes diferencias económicas que definen a las sociedades en pleno siglo XXI están obligando a los países a buscar fórmulas distintas. Las múltiples y apremiantes necesidades urgen cambios en la forma de abordar los desafíos, y exigen una nueva mirada en el diseño y uso de los instrumentos de política pública.

El ámbito tributario es uno de los que está siendo revisado con mayor atención. Los impuestos ya no se consideran exclusivamente como piezas de un engranaje mecánico cuyo propósito exclusivo es maximizar la eficiencia y la recaudación. La política tributaria vuelve adquirir una dimensión más compleja, que cristaliza cambios de paradigmas sociales y políticos.

Este cambio de paradigma se observa primero a gran escala, y está ayudando a cambiar el pensamiento de los impuestos desde un marco de competencia a uno de cooperación. Por ejemplo, con el objetivo de combatir la evasión y elusión en paraísos tributarios, a fines de 2021 casi 140 países acordaron un impuesto mínimo global para que ninguna empresa pague una tasa menor a 15% en impuestos corporativos, a implementarse a partir de 2023. Aunque para algunos analistas se trata de una propuesta moderada, constituye sin duda un hito que genera un antes y un después respecto

¹ Oxfam (2022). “First crisis, then catastrophe”. Oxfam Media Briefing, 12 de abril.

² World Inequality Lab (2021). World Inequality Report 2022. Disponible en: wir2022.wid.world.

al escenario previo. Asimismo, es una idea coherente con lo que vienen proponiendo diversos académicos en los últimos años en torno a la búsqueda de nuevas coordinaciones entre los sistemas tributarios nacionales. El objetivo es por una parte facilitar el cumplimiento del pago de impuestos en operaciones internacionales, y por otra dotar a organismos transnacionales de nuevas regulaciones efectivas y capacidades para aumentar el seguimiento y la transparencia de contribuyentes que realizan desplazamientos opacos de recursos.

Pero estos cambios también se pueden ejemplificar en los diseños de la nueva ola de reformas tributarias que se están proponiendo en América Latina. Tan solo un día después de haber jurado como presidente de Colombia a comienzos de agosto, Gustavo Petro presentó su primera acción legislativa: una reforma tributaria. La propuesta del gobierno colombiano, además de buscar aumentar la recaudación, pone un fuerte énfasis en la desigualdad y en la protección del medioambiente. Pocos meses antes, el gobierno del presidente Gabriel Boric lanzaba una ambiciosa agenda tributaria, comprendida como un nuevo pacto fiscal basado en un diálogo social amplio que permitiera financiar de manera fiscalmente responsable un desarrollo sostenible en términos sociales, políticos y medioambientales.

Los énfasis de la nueva reforma del gobierno de Petro indican que la política tributaria también debe considerar la concentración de la riqueza y de los ingresos, y debe contribuir en la lucha contra el cambio climático. Al mismo tiempo, la propuesta tributaria chilena reconoce la importancia de los tributos para procurar una organización económica y política sustentable, procurando la justicia tributaria e invitando a la construcción de un acuerdo amplio donde cambios en redistribución y progresividad no se entiendan como una confrontación entre sectores, sino como una oportunidad de conciliar el financiamiento de bienestar y equidad con la generación de estabilidad y certidumbre.

Este libro es una invitación a reflexionar desde una aproximación novedosa sobre el rol que cumplen los impuestos en el contexto de los desafíos que enfrentan la política, la economía y el planeta en la actualidad. Además, y con foco específico en Chile, buscamos contribuir a multiplicar las voces y perspectivas que inciden en la discusión tributaria. Con esto, esperamos promover una deliberación democrática amplia y que integre mejor las numerosas aristas que hoy repercuten en el funcionamiento de los impuestos, como también facilitar la construcción de un pacto fiscal que otorgue un nuevo rol al estado en la economía con beneficios para el desarrollo colectivo.

INTRODUCCIÓN

LOS IMPUESTOS Y EL PACTO FISCAL CHILENO: UN DIAGNÓSTICO GENERAL

Jorge Atria y Cristóbal Otero¹

1. EL PACTO FISCAL, LOS IMPUESTOS Y LOS RIESGOS DE LA EXCESIVA DESIGUALDAD

*El rol de los impuestos en el pacto fiscal:
el retorno de un debate complejo y la multiplicación de las voces*

EN LAS ÚLTIMAS décadas, el lugar de los impuestos en la vida de los chilenos y chilenas ha cambiado radicalmente. Desde el extendido consenso político en los 90 de que alzas de impuestos a las empresas y los más ricos no eran parte de la solución frente a los problemas de distribución de ingresos y riqueza, la discusión pública ha girado hasta situar los impuestos como eje para pensar en una sociedad con más derechos, menos desigual e incluso más competitiva.

Hoy es claro que los debates políticos, sociales y económicos que se están llevando adelante en Chile tendrán un impacto en los impuestos, entre otros motivos, porque el proceso constitucional en curso se expresará directamente sobre la función que se le desea dar al Estado en la sociedad y la capacidad con que será dotado para llevarla a cabo. Es decir, sobre nuestro pacto fiscal.²

El debate constante sobre la naturaleza de los impuestos no ha ocurrido solamente en Chile. A nivel internacional se observa que los cambios de perspectivas sobre este asunto se vinculan, en gran medida, con las concepciones que se tienen sobre el mercado y el Estado. También con las disciplinas que dominan la discusión.

¹ Agradecemos a Juan Andrés Guzmán, Antoine Maillet, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman por sus comentarios y sugerencias a este capítulo. Jorge Atria coescribió este capítulo en el marco del Proyecto Fondecyt No 11181223, financiado por ANID (Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo), Chile.

² CEPAL (1998:1).

¿Qué son los impuestos? Los impuestos constituyen una contribución obligatoria en dinero al fisco. Los impuestos no son intercambiados automáticamente por bienes públicos o servicios sociales, sino que definen la participación en una red generalizada de contribuciones y retribuciones que refuerza nuestra pertenencia a una comunidad política, y que nos permite recibir apoyos y beneficios cuando los necesitamos.³

Hacia fines del siglo XX, la discusión tributaria era un asunto de números y leyes, dominada por la economía y el derecho tributario, poco innovadora en términos redistributivos,⁴ y con escasas consideraciones sobre sus efectos políticos y sociales.

El panorama en 2021 es distinto. No se trata de que dichas concepciones y sus efectos se hayan disuelto, sino más bien de la recuperación de una discusión compleja que reconoce varias otras dimensiones relevantes. Esta aproximación recoge el legado de los primeros economistas y científicos sociales: la concepción de los impuestos como un tópico denso, que cristaliza elementos sociales, culturales y políticos de un país, y cuya observación permite comprender el grado de madurez de sus instituciones fiscales e iluminar aspectos de su vida social.⁵

¿Por qué se ha revitalizado esta aproximación más amplia sobre los impuestos?

Primero, del lado científico y académico ha surgido una variedad de estudios que permiten entender mejor cómo se originaron y evolucionaron los impuestos en distintos países. Por ejemplo, estos estudios enseñan que los impuestos cumplieron un rol clave en la formación de los Estados modernos, no solo porque constituyeron una fuente de recursos para el financiamiento de las guerras, sino también por su impulso modernizador en la organización fiscal y su burocracia.⁶ Otros han estudiado la relación entre impuestos y ciudadanía, descubriendo que para tener sistemas tributarios más fuertes, los Estados debieron facilitar una mayor participación de las personas en las decisiones públicas o al menos garantizar que pudieran exigir con más fuerza la provisión de bienes y servicios comunes.⁷ Así, la relación entre ciudadanos y Estado a través de los impuestos se va fortaleciendo a partir de la obligación de las personas de contribuir, aunque no se reciba nada a cambio automáticamente, otorgando el derecho a demandar un gobierno representativo y que rinda cuenta de sus actos. También crea en los ciudadanos una expectativa de ser retribuidos cuando se necesite.⁸

³ Basado en la definición de Martin y coautores (2009:3).

⁴ Ver “Sistemas Tributarios Redistributivos” en el Glosario Tributario, al final de este libro.

⁵ Schumpeter (2010); Tocqueville (1978).

⁶ Scheve y Stasavage (2016); Rosanvallon (2012); Tilly (1975).

⁷ Boucoyannis (2015); Ross (2004).

⁸ Moore (2004); Martin y coautores (2009).

Además se ha descubierto cómo los valores, intereses y contextos históricos les dan formas distintas a los impuestos en cada país, propiciando cambios en momentos en que el rol del Estado, la efectividad del mercado, la desigualdad o la legitimidad de las elites se ponen en tela de juicio.⁹ Los impuestos han sido descritos como motivo de odio y de orgullo, como símbolo de patriotismo y de pertenencia a un grupo étnico o comunidad política, como ejemplo de reconocimiento moral al Estado y como tecnología obsoleta de origen absolutista.¹⁰ Para entender qué valores e intereses dominan en cada época, los estudios han dirigido la mirada a las opiniones públicas sobre los impuestos, al conocimiento de las personas sobre este tema, a la variación de estas valoraciones en el tiempo y a la influencia que tienen las instituciones y políticas de bienestar en las percepciones individuales.¹¹

Hay un segundo motivo por el que una concepción multidimensional de la tributación se ha revitalizado, y es porque el pago de impuestos aparece hoy en tela de juicio como acción en sí misma. Aunque es conocida la frase de que la muerte y los impuestos son las únicas dos cosas seguras en la vida, se ha hecho crecientemente habitual cuestionar que los impuestos sean algo seguro. Por un lado, la abrumadora evidencia que exhiben los múltiples *tax leaks* de los últimos años —Panama Papers, Luxembourg Leaks, Swiss Leaks y FinCEN Files, entre otros— llaman a la reflexión sobre una ingente cantidad de recursos que se desplaza continuamente de manera opaca y desregulada entre paraísos fiscales y engorrosas cadenas transnacionales como símbolo del desinterés de contribuir con lo que corresponde en una comunidad nacional,¹² restando recursos cruciales, cuyo uso alternativo podría perfectamente redundar en mejores políticas sociales contra la pobreza y la desigualdad.¹³

Por otro lado, es un hecho que hoy varios sistemas tributarios son menos progresivos, reduciéndose particularmente la carga tributaria de los grupos de mayores ingresos.¹⁴ En la política tributaria de fines del siglo XX triunfó la hipótesis de que la recaudación y la redistribución se pueden y *se deben* separar completamente; y eso favoreció que los Estados comenzaran a financiarse tomando más de quienes tienen menos. En otras palabras, la reducción de la pobreza, la expansión de la democracia y el aumento de la riqueza en el mundo se han acompañado de la renuncia a uno de los motores de la modernidad: la recaudación tributaria justa. Se trata de una idea que dio sustento a la socialización de los problemas y las políticas de bienestar que

⁹ Steinmo (2003); Tanzi (2014); Atria (2015).

¹⁰ Williamson (2017); Lieberman (2001); Sloterdijk (2010); Abelin (2012).

¹¹ Slemrod (2006); Edlund (2003); Bartels (2005).

¹² Rosanvallon (2012).

¹³ Zucman (2015).

¹⁴ PNUD (2020); Piketty y Saez (2007); Tanzi (2014).

más han hecho por conciliar crecimiento con igualdad y por reducir injusticias estructurales.

Esta transformación ha llevado al cuestionamiento más profundo de la obligación tributaria. Debates que el contexto socioeconómico de algunas décadas atrás habría considerado extemporáneos o improcedentes, alcanzan hoy una resonancia distinta. En el corazón de estas discusiones está la tensión entre consentimiento y coacción, es decir, la voluntad de las personas de pagar impuestos versus el despliegue de poder fiscal para imponer su cumplimiento. Aunque es claro que en todo país se requieren ambos,¹⁵ los masivos casos de evasión y elusión son un síntoma de lo que parece ser una preocupante pérdida de sentido en torno al pago de impuestos en países que lograron fórmulas de recaudación justas a mediados del siglo XX. Al mismo tiempo, esos casos son un reflejo de que los Estados no están logrando imponer el cumplimiento tributario¹⁶ frente a la cada vez más intrincada trenza entre las acciones de las élites y los intereses de los grupos empresariales, sumado a debilidades políticas y dinámicas transnacionales.

Pero esa es la historia de países que tuvieron sistemas impositivos más justos. En cambio, en países que cargan con una larga tendencia de estructuras tributarias neutrales o regresivas, el problema no es nuevo. Quizás en estos casos lo novedoso puede ser la decepción frente a las expectativas que generaban la proliferación de la democracia, la modernización de las instituciones fiscales, el crecimiento y el declive de la pobreza. En otras palabras: progresos políticos, económicos y sociales que incluían la promesa de más igualdad, y por ende exigían nuevas conquistas institucionales como la justicia tributaria, no solo generan decepciones en el presente sino también, en muchos casos, crean dudas sobre si podrá cumplirse en el futuro.

Finalmente, la revitalización de la amplia discusión impositiva no se explica solo por el conocimiento científico y el cuestionamiento al pago de impuestos que ilustran la evasión, la recaudación injusta y la tensión entre consentimiento y coacción. Un elemento adicional es el indudable rol que está teniendo la ciudadanía organizada de hacer ver la presente situación y reforzar el llamado a repensar los impuestos. Esto se ha materializado en acciones puntuales y también sistemáticas.

Las acciones puntuales se ejemplifican en las decenas de protestas organizadas por UK Uncut en 2012, para pedir al gobierno británico medidas drásticas contra la elusión tributaria, reflejada en el caso Starbucks, cuyas millonarias ventas no se reflejaban en sus declaraciones tributarias e incluso mostraban pérdidas en el mismo periodo. Tales protestas llevaron a una fuerte caída en las ventas de la empresa y forzaron su respuesta, que entre

¹⁵ Margaret Levi (1988) lo define como “cumplimiento cuasi-voluntario”.

¹⁶ Ver también “Cumplimiento Tributario” en el Glosario Tributario, al final de este libro.

otras cosas derivó en cambios en su pago de impuestos y en anuncios de reestructuración de su red corporativa en Europa.¹⁷ Igualmente, son interesantes las declaraciones públicas que han difundido en repetidas ocasiones agrupaciones de millonarios estadounidenses, como Patriotic Billionaires, o de cartas abiertas para las elecciones presidenciales de 2020 —como “Pay it forward, letter for a wealth tax”—, en las que se plantea abiertamente la necesidad de pagar más impuestos y los beneficios que esto puede tener para el país. Los dos ejemplos señalados no agotan las múltiples iniciativas llevadas a cabo en todo el mundo para debatir y enfrentar los problemas de los sistemas tributarios o para abogar por un rol más activo del Estado, a través de una mayor y mejor recaudación, en el financiamiento de políticas de bienestar más amplias e inclusivas.

Entre las acciones sistemáticas, sorprende la proliferación de fundaciones y redes de conocimiento con presencia en todos los continentes. Por mencionar algunos ejemplos, la Tax Justice Network, creada en 2003 por activistas y académicos, promueve los debates y acciones en torno a la justicia tributaria en todo el mundo, del mismo modo que The International Tax Justice Academy (ITJA), la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (LATINDADD), No tax Fraud, Changing the Fiscal Rules o Tax Research UK lo hacen en África, América Latina y Europa. Como señala Jeffrey Sachs, destacado profesor de la Universidad de Columbia al elogiar un informe de Oxfam,¹⁸ esta organización, como también muchas otras, están contribuyendo a clarificar cómo se puede y tiene que producir un cambio de dirección, que en los impuestos significa mayor justicia y el fin de los paraísos fiscales.

A continuación, revisaremos dos temas que han concitado gran preocupación en el renovado debate tributario: la noción de progresividad tributaria y el rol de los impuestos frente a la desigualdad.

¿Por qué mayor progresividad tributaria?

La progresividad tributaria refiere a que la tasa de impuestos que pagan las personas aumenta con su nivel de ingresos.¹⁹ Un sistema es progresivo si es que, en proporción a sus ingresos, los individuos de mayores recursos pagan más que los que tienen menos. En general, los impuestos al ingreso son progresivos, porque la tasa del impuesto aumenta con los ingresos. Por su parte, como veremos más adelante, los impuestos al consumo son regresivos, porque, aunque todos los consumidores están afectos a la misma

¹⁷ Pascuali (2014).

¹⁸ Oxfam (2014:3).

¹⁹ Ver también “Progresividad (Regresividad)” en el Glosario Tributario, al final de este libro.

tasa, las personas de menores ingresos consumen una mayor proporción de sus recursos que quienes más tienen.

El debate sobre progresividad tributaria se ha sostenido especialmente a propósito del potencial redistributivo de la recaudación. Un argumento reiterado que resta importancia a la progresividad es que se debería recaudar usando los instrumentos más eficientes, aunque fuesen regresivos, corrigiendo este problema con un gasto social focalizado en quienes tienen menos. Así entendido, las preferencias redistributivas de la ciudadanía son las que deben definir *cuánto* recaudar (el tamaño de la torta), pero no *cómo* hacerlo.

Una de las implicancias de los esquemas de recaudación regresivos es que hacen más improbable la progresividad de la intervención del Estado. Por ejemplo, entregar transferencias proporcionales a la pérdida del ingreso en tiempos de pandemia, no es necesariamente una política progresiva desde el punto de vista del gasto, y por ende, toda vez que es financiada con impuestos regresivos, empeora la distribución del ingreso.

Asimismo, una recaudación regresiva limita el universo de posibilidades de la deliberación democrática. Cuando se establecen derechos sociales, como por ejemplo, educación o salud pública, y los grupos más acomodados hacen uso de ellos desde el punto de vista exclusivamente del gasto fiscal, esta transferencia no es progresiva. De manera más general, en presencia de derechos sociales amplios y financiados con tributos generales, la única forma de que la recaudación y las transferencias en conjunto sean progresivas, es a través de una recaudación de impuestos progresiva.

Adicionalmente, los impuestos progresivos cumplen otros objetivos deseables además del recaudatorio, en especial en la parte superior de la distribución. La renuncia a regular directamente la concentración del ingreso tiene consecuencias que se aprecian de formas muy diversas, como exploramos en el resto de este capítulo.

Las amenazas de la desigualdad y cómo pueden incidir los impuestos

Una de las preocupaciones más significativas en torno a los impuestos en los últimos años es si deben ser validados o descartados como herramienta contra la desigualdad. La preocupación por la desigualdad no solo se debe a que constituye uno de los grandes desafíos sociales de nuestra época, sino también a que se relaciona con otros temas de gran vigencia, como la cohesión social, la meritocracia y la movilidad social. También con la urgencia climática.

Decir esto no implica negar que existen avances en el progreso social. Tampoco se está afirmando que hubo algún momento de la historia con

absoluta igualdad. Se trata más bien de reconocer las múltiples consecuencias negativas y cada vez más concretas que derivan del marcado distanciamiento entre la ciudadanía y la elite económica, y con ello, de inquirir si los impuestos pueden o no ayudar a enfrentarlas.

Primero, la desigualdad favorece que las relaciones entre personas y grupos de extremos diferentes se hagan más improbables y generen más desconfianza, al nutrirse de prejuicios, discriminaciones y estereotipos que no son contrastados con experiencias cotidianas.²⁰

Segundo, mientras más se reproduzcan las ventajas sociales a lo largo de las generaciones, más se refuerzan las trayectorias de vida determinadas por el origen, la contingencia y la suerte, y por ende, el acceso a las posiciones de elite deviene impermeable al talento y el esfuerzo, los dos pilares que sustentan la aspiración meritocrática.²¹ Este es el riesgo de estar retornando hacia una sociedad de estratos rígidos y organizada económicamente por un capitalismo patrimonial, lo que en algunos países se refleja en que las herencias alcanzan una relevancia casi igual a la de un siglo atrás y en otros, en una movilidad ascendente con techo que impide llegar a la cima.²² Tal escenario atenta contra el difundido objetivo de igualdad de oportunidades: más bien las segrega y proyecta más allá del presente, predeterminando la trayectoria de las generaciones futuras. Adicionalmente, de no limitar la concentración económica, la acumulación de los grupos más privilegiados crecerá a una tasa más rápida que la del resto de la población.

Tercero, situaciones de aguda disparidad económica entre la parte más alta y el resto de la población, contribuyen a predeterminar el rumbo de la economía, fortaleciendo la posición de actores dominantes, desnivelando las condiciones de competencia, permitiendo la reproducción de ineficiencias y reduciendo la necesidad de innovaciones que dinamicen los mercados. En este sentido, la antes descrita fisonomía patrimonial que adquiere el capitalismo afecta también la organización presente y futura de la actividad económica.

Cuarto, mientras más influencia adquiere el dinero en la vida social —lo que está dado por la cantidad de esferas donde impera una lógica de mercado—,²³ más gravitante es la conversión de recursos en poder; en otras palabras, de voz e influencia en las acciones y decisiones colectivas. Esto les da oportunidades estructuralmente distintas a las personas de participar en la vida política,²⁴ limita la igualdad democrática y resulta especialmente problemático porque los grupos más aventajados suelen tener visiones dis-

²⁰ Rosanvallon (2012).

²¹ Young (1958).

²² Piketty (2014); Putnam (2015); Torche (2005), Atria y coautores (2020).

²³ Sandel (2012).

²⁴ APSA (2004).

tintas de las del resto de la sociedad sobre cómo resolver los problemas comunes.²⁵

En consecuencia, la dinámica descrita entraña el riesgo de unas políticas públicas no representativas de lo que la mayoría prefiere.²⁶ Esto ha sido analizado como el peligro de que altos niveles de poder económico generen captura de las instituciones políticas por parte de la elite económica.²⁷ Para mantener el *status quo*, la elite económica realizaría “inversiones” que facilitan la sobrerrepresentación de sus intereses en el sistema político. Este tipo de inversiones otorgan control de la agenda política y acceso directo al poder. Algunos ejemplos son el financiamiento a los partidos políticos, el *lobby* y el control de los medios de comunicación.²⁸

Numerosos estudios ayudan a entender por qué los impuestos no pueden omitirse de estas discusiones.

Frente a distancias crecientes entre grupos extremos de la población, las investigaciones alertan de las notorias reducciones en las tasas impositivas a los grupos superiores y del riesgo de que ellas ayuden a distanciar aún más a ese segmento, aumentando la oposición ciudadana y haciendo realidad lo que Warren Buffett diagnostica como una “guerra de clases” en la cual los ricos están ganando.²⁹ La baja de impuestos es observada como un doble problema: afecta la recaudación, pero también la justicia tributaria.

Frente al peso de las herencias y el bloqueo de la meritocracia y la movilidad social, los impuestos emergen como una herramienta que, junto a la educación y otras políticas de bienestar, puede aportar al control de las desigualdades intergeneracionales para darle algún grado de realidad a la igualdad de oportunidades.³⁰ Este rol es claro en el impuesto a la herencia o el impuesto a la propiedad, aunque también alcanza la discusión de otros tributos y mecanismos.

Finalmente, frente a las dinámicas económicas que erosionan la competencia, crean ineficiencias y reducen la innovación, y al peso del dinero en la vida social y la desigualdad de poder, los impuestos son parte del instrumental regulatorio que puede ser utilizado para incentivar o desincentivar comportamientos, interviniendo en mercados o respondiendo ante problemas sociales o medioambientales. Los impuestos específicos a

²⁵ Page y coautores (2012).

²⁶ Por ejemplo, Gilens y Page (2014) muestran que en Estados Unidos, donde el 1% más rico concentra el 40% de la riqueza, las políticas públicas implementadas entre 1980 y 2002 representan fundamentalmente las preferencias de la elite económica y los grupos de interés empresariales. Además, su probabilidad de implementación no depende de las preferencias del ciudadano promedio.

²⁷ Acemoglu y coautores (2015).

²⁸ Otras alternativas ilegítimas son el financiamiento ilegal de la política y el cohecho.

²⁹ Stein (2006).

³⁰ Graetz y Shapiro (2005); Atria (2015).

los combustibles, el impuesto a la riqueza, el impuesto a las transacciones financieras, el impuesto al carbono o la prohibición que varios Estados han decretado a empresas relacionadas con paraísos fiscales de acceder a medidas de rescate económico, constituyen varios ejemplos en funcionamiento o en discusión que ilustran esta función.

Como veremos en este libro, existen muchas consideraciones técnicas y económicas, pero también políticas, sociales y culturales que se ponen en juego y configuran el rol que pueden tener los impuestos en estos desafíos. En tiempos en que Chile se prepara para escribir una nueva Constitución para redefinir las reglas del pacto social —determinando los principios y valores que proveerán de legitimidad a los esquemas de distribución de los beneficios y cargas resultantes de la colaboración social—, observar con amplitud los grandes dilemas tributarios del presente y futuro constituye un objetivo al que este conjunto de trabajos quiere contribuir.

2. LOS IMPUESTOS Y EL PACTO FISCAL EN CHILE

Para informar la discusión tributaria en torno a un renovado pacto fiscal, es útil examinar el punto de partida y cómo llegamos ahí. Reconocer la situación actual y su trayectoria histórica permitirá entender los desafíos y posibilidades que existen para transitar a otros escenarios que sean coherentes con los acuerdos que se alcancen en esta nueva etapa.

Antecedentes históricos

A lo largo de la historia de Chile se muestra el predominio de impuestos al consumo, a la exportación o sobre la explotación de recursos naturales, en lugar de aquellos que afectan a los ingresos, la propiedad o la herencia. Detrás de esto resaltan los ingresos derivados del salitre y el cobre, y una alta exposición a ciclos internacionales de valoración de estos minerales cuyas variaciones han dado mayor o menor urgencia a la recaudación tributaria.³¹ Por su parte, a lo largo de la historia los impuestos directos —en especial el impuesto al ingreso, conocido en Chile como impuesto a la renta—³² han representado menos de un tercio de la recaudación tributaria total, en circunstancias de que en países de ingreso alto aportan más de la mitad.³³

³¹ Biehl y Labarca (2018); Collier y Sater (2004).

³² Ver “Impuesto a la Renta” en el Glosario Tributario, al final de este libro.

³³ Agostini e Islas (2018:207).