



Instituto de Asuntos Públicos
Escuela de Postgrado
Universidad de Chile

ISSN 0719-4870
vol. 1 nº 1, noviembre 2014

MGGP DOCUMENTOS DE TRABAJO

Gobierno y Gerencia Pública

ELEMENTOS DE ECONOMÍA POLÍTICA DE LA REFORMA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO DE LA NUEVA MAYORÍA EN CHILE

Oscar Landerretche Gacitúa, Ph.D.



ELEMENTOS DE ECONOMIA POLITICA DE LA REFORMA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO DE LA NUEVA MAYORÍA EN CHILE.

Oscar Landerretche Gacitúa, Ph.D.

Santiago de Chile, Noviembre de 2014

Resumen:

La Reforma Tributaria propuesta en Chile, en Abril 2011, por el Gobierno de la Nueva Mayoría, nos permitió observar, en pleno funcionamiento, a los actores y estrategias que permiten explicar la alta desigualdad de los ingresos y la debilidad redistributiva de los Estados que caracterizan a los países de América Latina. Los acuerdos alcanzados en el Senado que permitieron aprobar una versión modificada de la Reforma, parecen evidenciar, una vez más, la capacidad de los capitales más grandes en cuanto a mantener un trato privilegiado de las utilidades que acumulan sistemáticamente y no distribuyen nunca. También parecen evidenciar la fuerza política de ciertos sectores específicos que les permitió mantener sus privilegios tributarios vía regímenes de renta presunta (utilidad estimada). Estos cambios redujeron la progresividad de la Reforma, reinstalaron resquicios que permiten elusión y evasión tributarias y reintroducen complejidades que hacen más difícil la participación del ciudadano común y corriente en el monitoreo del cumplimiento tributario y en los debates tributarios, pero, por otro lado, permitieron un importante avance tributario sin el desarrollo de tensiones sociales y políticas excesivas.

Abstract

The Tax Reform proposed in Chile by the “New Majority” Government, in April 2011, allowed us to observe actors and strategies, fully at work, explaining the high levels of income inequality, and the redistributive weakness of the State, characterizing Latin American countries. The agreements reached in the Senate, which made it possible to pass a modified version of this Reform, seem to demonstrate, once again, the capability of larger capitals in maintaining a privileged treatment for earnings they accumulate consistently and never distribute. They also seem to show the political strength of certain specific sectors which allowed them to keep their tax privileges based on indirectly estimated profits. These modifications reduced the progressiveness of the Reform, reinstated loopholes which facilitate tax elusion and tax evasion and reintroduce complexities which make it more difficult for the common citizen to participate in the monitoring and debates concerning the tax system, but, on the other hand, made it possible to achieve a significant progressive tax improvement, avoiding the development of acute social and political tensions.

INTRODUCCION

La Reforma Tributaria presentada por el nuevo gobierno de la Presidenta Bachelet al Congreso Nacional de Chile a través del Mensaje 24-362 del 1° de Abril de 2014 despertó gran interés analítico porque forma parte del Programa de Gobierno más ambicioso propuesto por las fuerzas políticas que se opusieron a la Dictadura del General Pinochet, en el que se destacan la Reforma Educacional (destinataria del grueso de los recursos de la Reforma Tributaria mencionada), la Reforma Laboral y las reformas políticas al sistema binominal y a la Constitución Política del Estado, que se plantean como avances en la búsqueda de una democracia representativa más prestigiada y más efectiva.

La Reforma Tributaria planteada no cuestionó la vigencia del derecho de propiedad en un Estado de derecho, la importancia crucial de los incentivos de mercado en el grueso de la actividad económica, la disciplina monetaria y la disciplina fiscal, ingredientes fundamentales de la estrategia de crecimiento que cuentan con un amplio respaldo académico¹ y aún cuentan con un amplio respaldo social y político. Todo lo contrario, se planteó como un instrumento para financiar la incorporación de vastos sectores a las oportunidades que ofrece el desempeño económico de Chile.

Sin embargo, la discusión pública y legislativa y la negociación de estas reformas, incrementaron la tensión política entre los sectores interesados en perfeccionar y fortalecer los mecanismos de democratización, inclusión, redistribución y creación de condiciones para avanzar en el desarrollo económico y social² y los sectores interesados en preservar los dispositivos que reproducen las desigualdades que los benefician a corto plazo, especialmente la pequeña minoría que concentra gran parte de la riqueza y el ingreso, parte importante del conocimiento, e importantes cuotas de poder y prestigio. La Reforma Tributaria detonó una situación en la que se pudo observar, de manera privilegiada, el juego de los mecanismos y dispositivos antes mencionados, la forma en que los distintos actores despliegan sus estrategias y la similitud que estas tienen con las que se utilizan en diversos países de América Latina.

ESTRATEGIAS UTILIZADAS PARA BLOQUEAR LA REDISTRIBUCION

El argumento más extremo de los empresarios e intelectuales neoliberales consiste en subrayar que los impuestos implican un efecto “exceso de gravamen” (“triángulo de Harberger”) sobre la eficiencia³ y de allí se pasa a argumentar que mientras la recaudación desincentiva a los contribuyentes afectados, la redistribución de lo recaudado desincentiva el esfuerzo de los beneficiarios. En consecuencia, no sólo los impuestos afectan negativamente la eficiencia agregada sino que su uso redistributivo también lo haría. Además, se argumenta que parte de los recursos se malgastan en burocracia y parte se desvía hacia fines clientelistas y corrupción abierta (Tanzi, 2014, pág. 12).

¹ Desde los que se inspiran en el Consenso de Washington hasta los liberales, socialdemócratas, socialcristianos y socialistas no extremadamente estatistas.

² Entendido como la ampliación de las libertades y capacidades (Sen, 1999).

³ Encarecen los productos y reducen la producción que el mercado está dispuesto a absorber, lo cual se traduciría en una pérdida neta de bienestar.

Este argumento extremo desconoce las externalidades positivas que puede generar el gasto en el que se emplean los recursos tributarios si este gasto combina adecuadamente las aspiraciones de progreso de los sectores más pobres con las necesidades que en materia de emprendimiento, innovación, productividad y estabilidad plantea el desarrollo económico.

Los ciudadanos con menos ingresos no siempre prefieren más impuestos a menos impuestos, ni siquiera los que están en situaciones que les permitirían ganar en términos de beneficios netos (considerando el gasto público de esos recursos) desde el punto de vista meramente redistributivo. Ello se debe a que tienen en consideración los costos que la redistribución genera o podría generar para todos los miembros de la sociedad, incluidos ellos mismos. En otras palabras, cada persona tendría un nivel (o rango limitado) único de impuestos y un tamaño (o rango limitado) único de Estado preferidos por encima de niveles y tamaños menores y mayores⁴. No prefiere siempre más o siempre menos.

Para amortiguar, frenar o desviar las potenciales demandas redistributivas en un Estado formalmente democrático es crucial, en primer lugar, la definición de quien es el “votante mediano” (Downs, 1957) (Black, 1948) (Meltzer & Richard, 1981) en lo que respecta a carga tributaria y tamaño del Estado, cuestión sobre la cual inciden no sólo las distribuciones de la riqueza y el ingreso pre-existentes sino, también, los factores que provocan exclusión, desencanto, desmovilización y abstencionismo, que desplazan la condición de “votante mediano” hacia rangos más altos y/o menos inconformistas.

Los sectores que se benefician, a corto plazo, con la desigualdad, pueden:

- restringir el electorado⁵, de manera pre-democrática o anti-democrática, como ocurrió con el voto “censitario”, el requerimiento de saber leer y escribir en el idioma oficial, la exclusión de las mujeres y, en otros casos, como en la Argentina de comienzos del siglo XX, la exclusión masiva de los inmigrantes.
- restringir la operación efectiva de la representación democrática a través de mecanismos constitucionales defensivos (“democracia protegida”) como la designación de parlamentarios y los sistemas electorales que benefician a la segunda fuerza política en competencia.
- establecer disposiciones legales y reglamentos más intrincados de lo necesario, por la vía de introducir una gran cantidad de excepciones o tratamientos especiales, de manera que el ciudadano común y corriente enfrenta dificultades considerables para comprender las normas y participar en el monitoreo o fiscalización de su ejecución,
- crear condiciones para que se generalice el desencanto con las organizaciones sociales y políticas y promoverlo insistentemente, para generar desmovilización y abstencionismo.

Pero también pueden, especialmente apuntando al “votante mediano”:

⁴ El “nivel óptimo de impuestos” se refiere, aquí, a la recaudación o carga tributaria efectiva, no a las tasas nominales de impuestos y la amplitud de las bases tributarias, porque tasas más altas y bases más amplias pueden reducir la recaudación si se produce el efecto “curva de Laffer” (Wanniski, 1978).

⁵ Como lo plantean (Meltzer & Richard, 1981) en su trabajo clásico sobre el “votante mediano”.

- justificar la desigualdad y el orden establecido, de manera conservadora,
- contrarrestar la demanda de menor desigualdad subsumiéndola en una amenaza contra derechos fundamentales (propiedad y, más adelante, libertad de opinión, de reunión, etc.), de manera anticomunista,
- establecer un discurso con predominio economicista y un relato sobre la eficiencia, el ahorro, la inversión y el crecimiento y, en última instancia, la importancia de la desigualdad desde el punto de vista de los incentivos, de manera liberal extrema⁶,
- promover el desencanto con las actividades del Estado para generar rechazo a la expansión de ellas,
- utilizar la concentración del poder mediático, social y político para convocar a los que tienen expectativas o aspiraciones de escalar,
- utilizar el poder económico y político para establecer clientelas.

Estos factores inciden sobre la distribución de las preferencias del “votante mediano”, en particular sobre las cargas tributarias preferidas (para sí mismos y para los distintos sectores) y el tamaño del Estado preferido.

A menos que se moderen las demandas redistributivas por las razones antes mencionadas, la desigualdad extrema debería generar un incremento considerable de los impuestos sobre la renta y la propiedad y un incremento en las transferencias en dinero o especie hacia las mayorías más pobres en las que la recaudación se gastaría.

La complejidad de los procesos políticos en los que intervienen factores de identidad, expectativas de movilidad ascendente, aceptación del orden establecido, clientelismo, desencanto, preocupación por el crecimiento, preocupación por la estabilidad etc., explica por qué persisten condiciones de desigualdad considerables en diversos países (PNUD, 2013, págs. 196-7) incluso bajo condiciones reconociblemente democráticas (siempre imperfectas, en todo caso). En definitiva, la minoría que concentra la riqueza y el ingreso puede generar condiciones que le permiten ignorar, evitar o neutralizar reivindicaciones redistributivas, incluso sobre la base de concesiones moderadas y preferiblemente transitorias⁷.

Con una distribución del ingreso extremadamente desigual, el “votante mediano” (“mediano” en lo que respecta a carga tributaria y volumen de la actividad redistributiva estatal) alcanza un ingreso muy por debajo del ingreso medio, incluso cuando se reconoce que la no participación electoral es mucho mayor en los sectores más pobres.

En Chile, más de siete millones de contribuyentes (76,9% del total) están exentos del Impuesto a la Renta de Segunda Categoría (IRSC) (ingresos del trabajo) y del Impuesto a la Renta Global Complementario (IRGC) (ver Cuadro 1) que deberían ser los impuestos relevantes en un sistema tributario “integrado”, como el chileno, en el que el Impuesto a la Renta de Primera Categoría (IRPC) (pagado por las empresas, por los ingresos provenientes

⁶ El argumento de los incentivos no sólo es crucial en el enfoque neoliberal sino también en la síntesis neoclásica (que incorpora elementos neokeynesianos) y en la propuesta de Rawls.

⁷ La teoría socio-política clásica de la inflación galopante, tan generalizada en América Latina en la segunda mitad del siglo XX, incluye de manera prominente este factor de “puesta en escena” de una secuencia de escaramuzas distributivas “pírricas” (Hirschman, 1963) (Landerretche, *Inflation and Socio-political Conflict in Chile 1955-1970*, 1983).

del capital), es un “pago provisional” o “anticipo” a cuenta del Global Complementario. Más aún, 8.905.618 contribuyentes, un 97,7% del total, pagan una tasa marginal inferior a la tasa de 20% del IRPC, anterior a la reforma (de hecho menor que el 17% que existía hasta 2010) y por lo tanto no los beneficia mantener las utilidades en la empresa y no los perjudica que se les “atribuyan” tales utilidades como ingreso personal tributable, como lo proponía el proyecto original del Gobierno.

CUADRO 1

ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS A LA RENTA DE SEGUNDA CATEGORIA Y GLOBAL COMPLEMENTARIO									
TRAMOS EN UTA*			CONTRIBUYENTES		INGRESO IMPONIBLE			TASAS MARGINALES	
UTA = 489.264			2014		MENSUAL EN \$ MAYO 2014			ANTERIOR	REFORMA
0	a	13,5	7.005.895	76,9%	0	a	550.422	0,0%	0,0%
13,5	a	30	1.364.161	15,0%	550.422	a	1.223.160	4,0%	4,0%
30	a	50	381.237	4,2%	1.223.160	a	2.038.600	8,0%	8,0%
50	a	70	154.325	1,7%	2.038.600	a	2.854.040	13,5%	13,5%
70	a	90	81.264	0,9%	2.854.040	a	3.669.480	23,0%	23,0%
90	a	120	60.219	0,7%	3.669.480	a	4.892.640	30,4%	30,4%
120	a	150	25.407	0,3%	4.892.640	a	6.115.800	35,5%	35,0%
150	o más		32.571	0,4%	6.115.800	o más		40,0%	35,0%
			9.105.079	100%					

* UTA: Unidad tributaria anual. FUENTE: CALCULOS DEL AUTOR CON BASE EN DATOS OFICIALES DEL SII.

Por razones que tienen que ver con la justicia distributiva y la eficiencia en la fiscalización y en la recaudación, el “votante mediano” no paga impuesto a la renta (está en el rango exento del “global complementario”, ver Cuadro 1) y podría estar disponible para apoyar ensanchamientos de la base tributaria del impuesto a la renta y aumentos en sus tasas impositivas que no afecten su rango exento, con las limitaciones que el enfoque de la elección racional destaca: que las personas reconocen la existencia de incentivos necesarios y deseables que requieren ciertos niveles de desigualdad.

El bloque empresarios-derecha política, tuvo, sin embargo, la capacidad de gradualizar y limitar los avances tributarios redistributivos a lo largo de dos décadas y media de gobiernos democráticos porque pudo limitar la representación genuina de los intereses de los contribuyentes. De lo contrario, los contribuyentes-electores, claramente ordenables en un eje de tasas marginales progresivas aplicables, en cualquier versión del teorema del “votante mediano”, habrían presionado con más fuerza para lograr una reforma más temprana. En Chile, la carga tributaria se mantuvo relativamente estable, como se verá en la Sección siguiente, y el efecto redistributivo del Estado (distribución secundaria del ingreso) aumentó muy poco (ver Cuadro 2).

En todo caso, este efecto redistributivo siguió siendo marginal (el Gini mejoraba sólo medio punto porcentual a comienzos de los 1990’s y sólo mejoraba poco más de un punto porcentual dos décadas después), en línea con los demás países Latinoamericanos y muy lejos de lo que logran los países más desarrollados de los cuales el cuadro 2 incluye una importante y variada muestra.

CUADRO 2

DISTRIBUCION DEL INGRESO PRIMARIA (DE MERCADO) Y SECUNDARIA (CON IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS)						
PAISES SELECCIONADOS	COMIENZOS DE LOS 1990's			GINI A FINES DE LOS 2000'S		
	GINI PRIMARIA	GINI SECUNDARIA	EFFECTO ESTADO	GINI PRIMARIA	GINI SECUNDARIA	EFFECTO ESTADO
ARGENTINA	44,2	43,4	-0,8	43,3	41,7	-1,6
BOLIVIA	50,0	48,3	-1,7	55,8	53,4	-2,4
BRASIL	58,3	51,8	-6,5	51,1	46,7	-4,4
CHILE	52,1	51,6	-0,5	50,9	49,7	-1,2
COLOMBIA	47,6	49,7	2,1	52,1	51,3	-0,8
COSTA RICA	43,1	42,2	-0,9	47,3	46,0	-1,3
ECUADOR	45,8	47,8	2,0	47,4	46,8	-0,6
MEJICO	49,3	47,9	-1,4	45,2	43,7	-1,5
PANAMA	52,9	51,4	-1,5	50,0	48,5	-1,5
PARAGUAY	37,0	40,1	3,1	49,3	48,7	-0,6
PERU	44,9	53,6	8,7	47,3	49,9	2,6
REPUBLICA DOMINICANA	47,6	46,9	-0,7	46,8	45,5	-1,3
URUGUAY	39,9	40,4	0,5	42,8	43,0	0,2
VENEZUELA	41,8	39,4	-2,4	39,5	38,5	-1,0
ALEMANIA	45,1	26,5	-18,6	55,5	30,3	-25,2
AUSTRALIA	43,8	30,5	-13,3	47,2	33,9	-13,3
AUSTRIA	53,1	33,8	-19,3	47,5	27,4	-20,1
BELGICA	32,5	23,3	-9,2	37,8	25,1	-12,7
ESPAÑA	37,2	30,3	-6,9	39,4	32,7	-6,7
FINLANDIA	36,6	21,0	-15,6	47,1	25,5	-21,6
FRANCIA	41,1	27,0	-14,1	50,4	28,9	-21,5
HUNGRIA	40,0	26,8	-13,2	37,8	26,0	-11,8
IRLANDA	44,8	33,0	-11,8	39,7	29,3	-10,4
ITALIA	43,7	30,7	-13,0	43,6	32,6	-11,0
NUEVA ZELANDIA	42,2	31,6	-10,6	43,8	32,5	-11,3
PORTUGAL	48,3	30,5	-17,8	57,0	33,2	-23,8
SUECIA	45,6	21,0	-24,6	44,9	21,9	-23,0
SUIZA	39,4	30,9	-8,5	46,5	30,2	-16,3
REINO UNIDO	46,7	32,8	-13,9	51,7	36,5	-15,2
EEUU	43,2	33,6	-9,6	46,2	36,0	-10,2
FUENTE: PNUD (2013) Anexo 3.B pp.104-7 basado en Solt (2009) SWIID 3.1 (2011).						

Muchos contribuyentes-electores, desde fines de los 1980's y en los 1990's, sentían temor de que la democracia significara desorden económico, social y político como el que se había vivido durante la Unidad Popular entre 1970 y 1973. Además, al comienzo de "la transición" cualquier presión social y/o política extraparlamentaria se consideraba peligrosa y potencialmente desestabilizadora desde el punto de vista de la elite conductora y los sectores más militantes de la Concertación de Partidos por la Democracia (en adelante "la Concertación"), de manera que los "candados" presentes en la institucionalidad (senadores designados, tribunal constitucional, sistema binominal, etc.) impidieron que los cambios tributarios se plantearan con más fuerza.

El “miedo” a la regresión autoritaria, personificado por la presencia institucional del ex Dictador⁸ y alimentado por maniobras que se podían entender como advertencias evidentes (el “ejercicio de enlace” de 1990, el “boinazo” de 1993 y los problemas que se generaron con la detención y encarcelamiento del condenado General Contreras en 1995, etc.), permitía el predominio de una gradualidad económica y política (representada por la política de los “consensos”) que, de otra manera, habría sido inconsistente con la existencia de una democracia competitiva en medio de una sociedad muy desigual.

La derecha, económica y política, siempre buscó ampliar la incidencia de sectores “aspiracionales” incorporados o en vías de ser incorporados a los beneficios del crecimiento económico. De esa manera buscaban legitimar su discurso sustituyendo las formas más retrógradas de desconfianza hacia la democracia y el rechazo visceral hacia la izquierda, por un creciente apoyo al “modelo” y a sus beneficios efectivos o potenciales.

La política de “los consensos” practicada por la Concertación generó condiciones que permitieron una nueva versión de este discurso en que la derecha argumenta, ahora, ser los guardianes genuinos del “modelo” mientras se pretende trasladar el costo político de sus fallas, a la coalición gobernante. Esta postura le permitió, incluso, aprovechar el desgaste que experimentó el oficialismo tras dos décadas en el gobierno, logrando la primera victoria electoral de un candidato presidencial de derecha desde 1958⁹.

Sin embargo la “erupción de las aspiraciones” que se acentúa en la segunda mitad de la primera década del milenio, genera disconformidad masiva y creciente y no sólo aleja a importantes sectores sociales de la Concertación, sino que la obliga a reinventarse con un planteamiento más claramente reformista que se pliega al descontento con diversos aspectos del “modelo” y trata de encausar ese descontento e, incluso, liderarlo.

Aquello también le plantea una tarea de “reinvención” muy difícil a la derecha que tensiona la convivencia política de dos sectores bastante distintos: uno que reconoce la necesidad de dar una salida a las aspiraciones de amplios sectores que incluyen a los que tienen menos y los discriminados de variados tipos y un segundo, más férreo y tradicional, que pretende refugiarse en el conservatismo valórico y la administración de los miedos tradicionales.

Cuando el Gobierno del Presidente Piñera plantea su propio proyecto de Reforma Tributaria en 2012, dos afirmaciones señalizan la contradicción fundamental del Gobierno y de la coalición política que lo sustenta: “El cumplimiento de estas metas impone un doble desafío, consistente en que por una parte, se debe atender estas demandas en materia educacional en forma rápida y eficiente, y por la otra, su cumplimiento no debe hipotecar al desarrollo económico del país”..... “Cabe recordar que en la sociedad del conocimiento la inversión más importante es aquella que se realiza en capital humano.” (Gobierno de Chile, 2012, pág. 3). Por una parte se subraya una aparente contradicción entre tributación destinada a mejorar la educación y desarrollo económico y, por otra, se reconoce la importancia del “capital humano”.

⁸ El General Pinochet entregó el mando del Ejército de Chile en marzo de 1998 e inmediatamente juró como “senador vitalicio” situación en la que se encontraba cuando fue detenido en Londres el 16 de octubre del mismo año y en la que permaneció hasta su renuncia, por “razones de salud”, en julio de 2002.

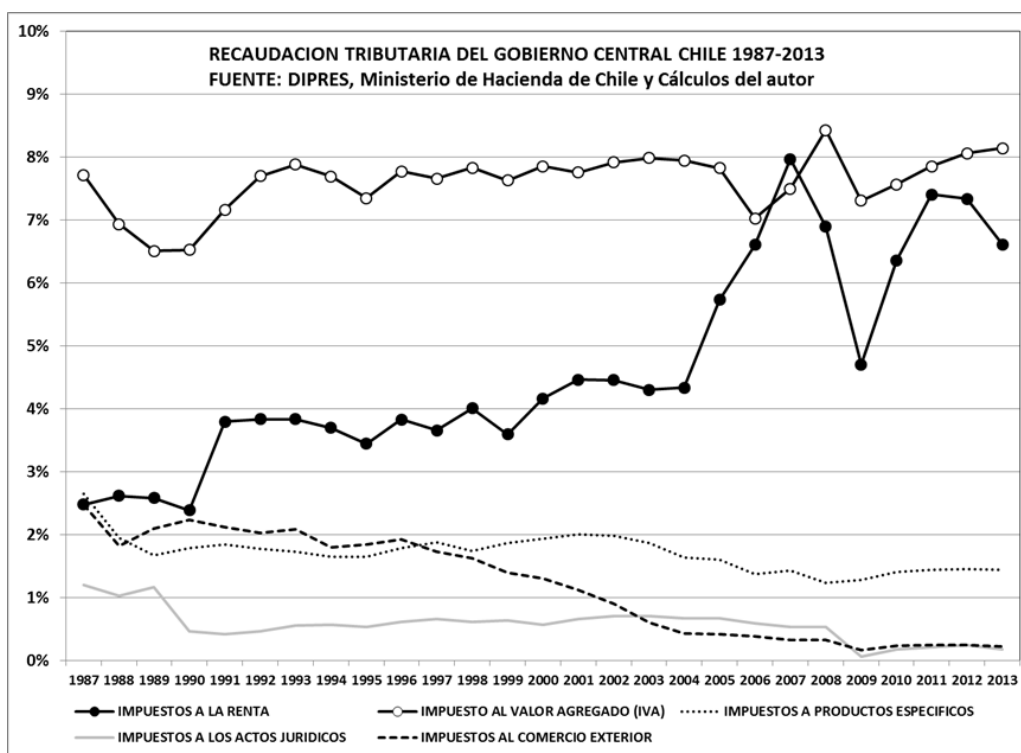
⁹ La coalición de partidos opositores a la Concertación, particularmente la Unión Democrática Independiente –UDI– y Renovación Nacional –RN– prefiere auto-describirse como “centroderecha”.

ELEMENTOS BASICOS DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE CHILE

En Chile, alrededor de un 85% de la recaudación tributaria proviene del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a la Renta.

Los impuestos indirectos, sobre los bienes y servicios recaudan del orden de 10,3% del PIB (promedio 2008-2012 para Chile, según OCDE), cerca de 0,5% del PIB menos que el promedio de la OCDE. El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es el principal, con alrededor de un 8% del PIB, según DIPRES (ver Gráfico 1) y el resto son Impuestos a Productos Específicos como los combustibles, el tabaco y los cigarrillos¹⁰, Impuestos al Comercio Exterior (aranceles, que van decreciendo por el efecto de los acuerdos comerciales) e impuestos a los actos jurídicos, también en baja (Impuesto de Timbres y Estampillas).

GRAFICO 1



En el caso de los impuestos directos, sobre el ingreso y la riqueza, se recauda alrededor de 8,4% del PIB (promedio 2008-2012 para Chile según OCDE) pero, más recientemente, después del ajuste tributario que hizo el gobierno anterior, la cifra puede estimarse en 9,4% más cercana al promedio 2011-2012, que alcanzó un 9,2%, dos años en que ya se habían superado los efectos de la crisis mundial de 2008-2009. En todo caso, aún después de estos ajustes lo que Chile recauda es un 2% del PIB inferior al promedio OCDE¹¹.

¹⁰ Los impuestos a las ventas de bienes como vehículos nuevos, bienes suntuarios, bebidas alcohólicas y analcohólicas están registrados en conjunto con el IVA en el Gráfico 1.

¹¹ En el Gráfico 1 sólo se incluyen los impuestos que recauda el Gobierno Central lo cual excluye las Contribuciones de Bienes Raíces que recaudan los Municipios en todo caso incluidas en las cifras OCDE.

Dentro de los impuestos directos, los impuestos a las utilidades y ganancias de capital de las empresas no recaudan nada (sólo son “anticipos” de impuestos que finalmente liquidarán los dueños de las empresas), mientras el promedio de los países de la OCDE es del orden de un 3% del PIB.

El rasgo más sobresaliente el sistema tributario chileno es el trato preferencial a los ingresos de capital comparados con los ingresos del trabajo (Jorrat, La tributación directa en Chile: equidad y desafíos, 2009, pág. 40)¹².

A ello se agregan otros factores que permiten eludir o evadir impuestos: el 1% más rico de los adultos gana un 22% del ingreso nacional en Chile, pero pagan impuestos modestos. El impuesto a la renta que pagan las corporaciones (IRPC) era de un 20% sobre las utilidades tributables, antes de la Reforma, pero el 1% más rico sólo pagaba una tasa promedio efectiva de impuesto a la renta de un 16% (Fairfield, *The Political Economy of Progressive Tax Reform in Chile*, 2014) (Fairfield & Jorratt, *Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile*, 2014).

El trato preferencial a los ingresos del capital se ha generalizado en el mundo en las últimas décadas, dando origen a una denominación específica: “Impuestos a la Renta Duales” (por oposición a los impuestos “comprehensivos” que no le otorgan un tratamiento especial a los ingresos del capital) (Bird & Zolt, 2009-2010). Su justificación no parece ser otra que ningún país puede gravar al capital de la misma manera que los ingresos del trabajo sin exponerse a que los capitales se vayan a otra parte (Ganghof, 2001).

En otras palabras se trata de un privilegio tributario para los ingresos provenientes del capital, especialmente para los capitales grandes y medianos, introducido en los Estados Unidos en las últimas décadas del siglo XX y que se generalizó como resultado de la globalización del capital, logrado romper el principio de Haig-Simons que establecía tasas iguales para los ingresos provenientes de distintas fuentes y sólo diferenciadas, progresivamente, por el monto de ellas (Tanzi, 2014, pág. 7). En Chile este privilegio se instauró en 1984, inmediatamente después de la mayor crisis económica que golpeó a la gestión neoliberal de la Dictadura Militar.

Las utilidades para las cuales es relevante el privilegio de pagar un IRPC menor que el IRGC que pagarían sus dueños, son aquellas que no se distribuyen nunca, de manera que ese es el impuesto que terminan pagando los capitales grandes y medianos, aunque en un sistema “integrado” como el chileno, aquel sea sólo un pago provisional o un “anticipo” a cuenta del IRGC que los propietarios de las empresas algún día tendrían que pagar si retiraran la utilidades (nunca).

Se estima que dos tercios de las utilidades no se distribuyen (Jorrat, 2012, pág. 42). Nada garantiza que esos recursos se traduzcan en inversión productiva generadora de empleos porque las empresas son libres de exportar capitales, comprando activos fuera del país, como lo han venido haciendo crecientemente.

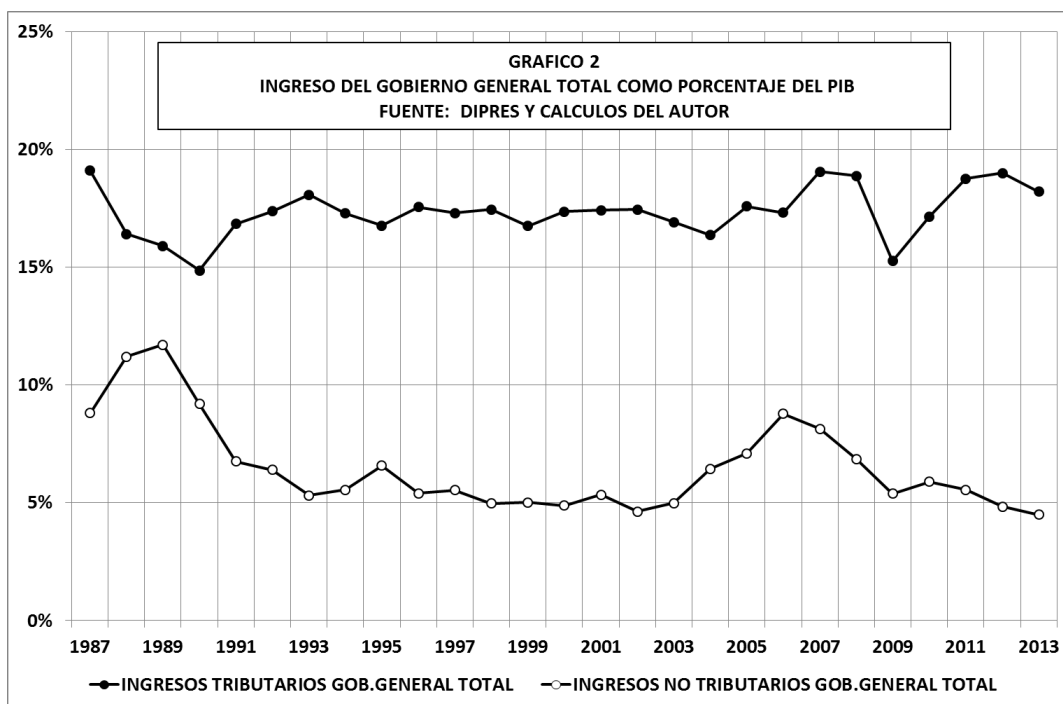
¹² El tratamiento preferencial se extiende a los ingresos que se disfrazan de ingresos del capital a través del uso de sociedades.

EL ESTANCAMIENTO DE LA CARGA TRIBUTARIA EN CHILE

En Chile, el poder los empresarios se refleja desproporcionadamente en la política y en el Estado, de forma que este no logra cumplir con la tarea redistributiva (de las oportunidades) que es parte del desarrollo, de la misma manera que no es capaz de cumplir adecuadamente con otras tareas en las que el interés nacional, de largo plazo, debe predominar con suficiente fuerza sobre el interés privado cortoplacista, como es el caso de los procesos de articulación estratégica público-privados para el desarrollo productivo.

La elite empresarial y los partidos políticos de derecha, que han defendido la herencia económica de la dictadura del General Pinochet fundada en bajos impuestos, liberalización, apertura económica, privatizaciones y oposición generalizada a la intervención del Estado en la economía, se constituyeron en una barrera que impidió una Reforma Tributaria significativa en los últimos 25 años (Fairfield, *The Political Economy of Progressive Tax Reform in Chile*, 2014, págs. 1-3)¹³.

La Carga Tributaria (la recaudación como porcentaje de la producción total, medida por el PIB), se mantuvo constante a lo largo de poco más de un cuarto de siglo (1987-2013) (Gráfico 2), período en el que el PIB per cápita del país se triplicó.



¹³ El trabajo citado se basa en (Fairfield, *Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina.*, 2010) y (Fairfield, *Going Where the Money Is: Strategies for Taxing Economic Elites in Unequal Democracies*, 2013).

De manera que la Reforma Tributaria de 1990 (al comienzo de “la transición”) en lo fundamental sólo sirvió para “deshacer” las últimas rebajas tributarias de la Dictadura, anunciadas en el contexto del decisivo Plebiscito de 1988 (en un claro y un tanto burdo ejemplo de “ciclo fiscal electoral”) y para deshacer, también, un cambio tributario radical, adicional, que ella había impuesto en Febrero de 1990, a un mes de sumir el primer gobierno democrático, al establecer que el IRPC (el pago provisional que deben hacer las empresas, a cuenta de los impuestos que pagarían los propietarios una vez retiradas las utilidades) sólo se pagaría sobre utilidades distribuidas¹⁴.

A pesar de las demandas sociales existentes al final de la dictadura, la Reforma de 1990 fue diseñada equilibrando la necesidad de avanzar en materia social con los intereses de un empresariado económicamente poderoso y políticamente “visible”, como era de esperarse en una transición a la democracia bien conducida (Boylan, 1996). Más adelante, durante las siguientes dos décadas, ciertos incrementos tributarios moderados adicionales servirían para compensar el efecto de las reducciones arancelarias que profundizaron la apertura comercial.

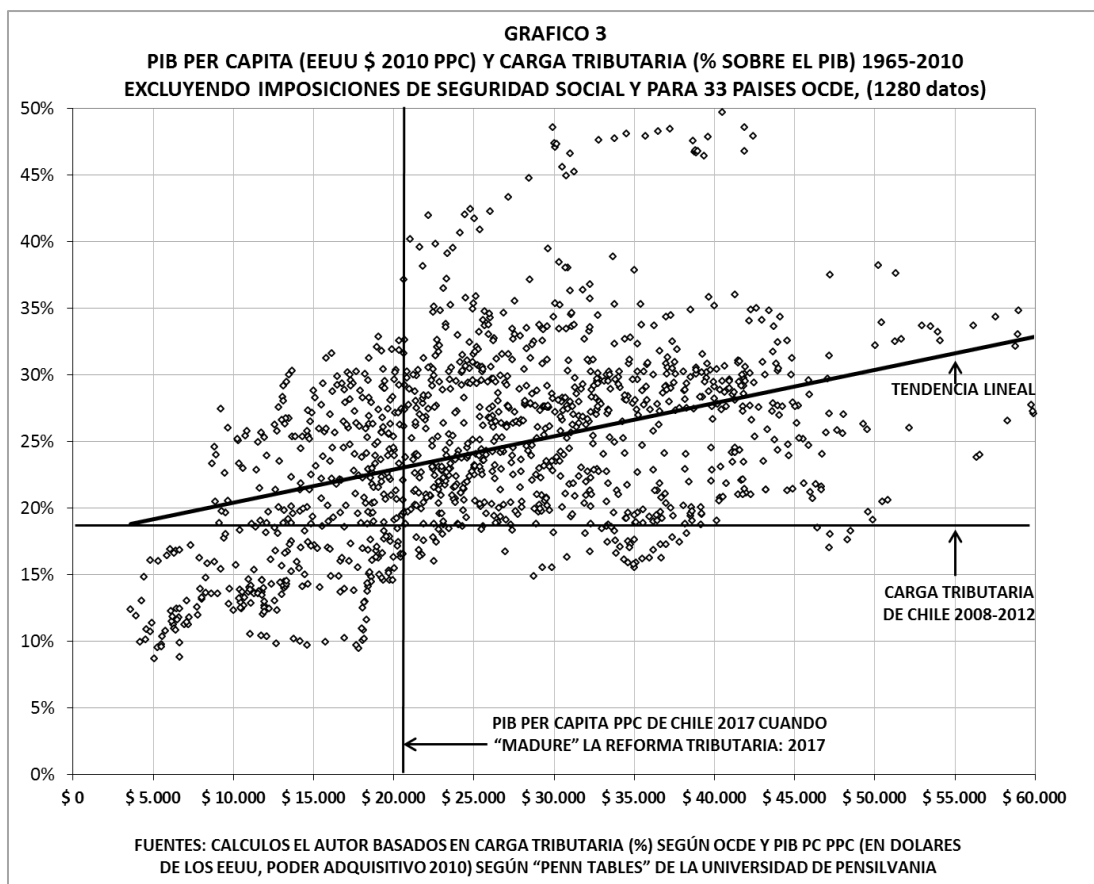
Durante los 1990’s la iniciativa exclusiva de que goza el Ejecutivo constitucionalmente¹⁵ en materia de legislación tributaria, se enfrentaba al problema de las mayorías requeridas en el Congreso Nacional, afectadas por la presencia de los senadores “designados” y se enfrentaba, además, al peso de los empresarios organizados y el temor de que se perdiera el dinamismo del crecimiento económico.

El estancamiento en la carga tributaria chilena contrasta, de manera evidente, con la tendencia al aumento de esta carga que registran los países más desarrollados a lo largo de su proceso de crecimiento. La carga tributaria medida como recaudación del gobierno general, como porcentaje del PIB, es baja con respecto a lo que los países de la OCDE registraron en promedio (ver Gráfico 3) en los años en que tenían un producto per cápita similar al de Chile en la actualidad. Claramente se presenta una correlación positiva entre el PIB per cápita y la carga tributaria, aunque no pretendemos sugerir que ello implique que esta sea causal del primero¹⁶. Lo cierto es que la correlación existe y probablemente refleja necesidades económicas, sociales y políticas que el crecimiento económico plantea.

¹⁴ La reforma tributaria de 1990 se basaba en cuatro pilares. En primer lugar, planteó un aumento en la tasa de Impuesto sobre la Renta de Primera Categoría (IRPC) desde un 10% a un 15% hasta diciembre de 1993 y el regreso a las situación existente hasta 1989 en que la base eran las utilidades devengadas y no las utilidades distribuidas. En segundo lugar, la reforma cambió transitoriamente, hasta 1993, los tramos a los que se les aplicaban las tasas progresivas del Impuesto a la Renta Global Complementario (IRGC) manteniendo el mínimo exento y aumentando la carga tributaria para ciertos sectores de más altos ingresos, pero sin cambiar las tasas marginales. En tercer lugar, en un esfuerzo para controlar la evasión fiscal, la reforma obligó a los contribuyentes más grandes en la agricultura, transporte y minería a cambiar de un sistema de renta presunta a uno de renta efectiva. Finalmente, después de negociaciones con la oposición, el impuesto al valor agregado (IVA) fue aumentado desde un 16% a un 18% hasta 1993. La Reforma de 1990 logró recaudar casi un 2% del PIB anual (Marcel, 1997, pág. 38). Buena parte de estos cambios se mantuvieron después de 1993 a partir de un nuevo acuerdo tributario alcanzado con Renovación Nacional (la misma fuerza opositora que había concurrido a viabilizar la Reforma) en el segundo semestre de ese año.

¹⁵ En realidad gozaba de esa exclusividad ya en 1970, luego de la Reforma Constitucional promovida por el gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva.

¹⁶ El autor de la Ley de Wagner tampoco suponía una causalidad de este tipo, pero identificó la correlación mencionada hace poco más de un siglo (Kuckuck, 2012)



Los mejoramientos redistributivos moderados logrados por los Gobiernos de la Concertación durante las dos décadas anteriores a la derrota de 2010 (ver coeficientes de Gini de las distribuciones de los ingresos primarios y secundarios en Cuadro 2 anterior), se alcanzaron fundamentalmente a través las políticas de gasto público y a través del incremento gradual de la carga tributaria correspondiente a los impuestos a la renta, especialmente a partir del año 2000, compensando reducciones en impuestos indirectos, especialmente los aranceles sobre las importaciones (ver Gráfico1), que son más regresivos porque penalizan el gasto.

ESTRATEGIAS PARA INTENTAR LOGRAR AVANCES TRIBUTARIOS

Los gobiernos de la Concertación sistemáticamente negociaron modificaciones de sus proyectos tributarios para asegurar su aprobación en el Senado, evitando una oposición férrea de la derecha y, en muchos casos buscando disciplinar a sus propios parlamentarios (Fairfield, *The Political Economy of Progressive Tax Reform in Chile*, 2014, pág. 5). Esta estrategia ha vuelto a repetirse en 2014, cuando nominalmente el Gobierno tiene las mayorías necesarias, principalmente porque habían surgido fuertes críticas al proyecto desde sectores de la propia coalición gobernante.

Por cierto, ahora es más difícil convencer a los sectores que apoyan al Gobierno de que las limitaciones planteadas por las correlaciones de fuerza efectivamente existentes en el país y en el Congreso Nacional obliguen a realizar estas negociaciones, pero hay un segundo argumento que se plantea con la misma fuerza que antes: que las reformas deben ser sostenibles a largo plazo y ello requiere acuerdos más amplios.

Un nuevo argumento, que marca un matiz novedoso respecto de los dos antes mencionados, es que el acuerdo alcanzado con la oposición de derecha en el Senado, el 8 julio 2014¹⁷ (en adelante “el Acuerdo”) no sería el resultado de la fuerza de la derecha económica y política sino un reflejo de la fuerza del planteamiento gubernamental y de la solidez de posición mayoritaria en el Senado, porque nada fundamental se habría entregado en la negociación¹⁸. Ello implicaría que los “consensos” ahora se estarían logrando para avanzar de manera importante con amplio respaldo, no para desdibujar los avances, pero esto es precisamente lo que está por verse.

Fairfield distingue varios tipos de estrategias para enfrentar la fuerte oposición del empresariado y la derecha a la reformas tributarias progresivas, en diversos países de América Latina (Fairfield, *Going Where the Money Is: Strategies for Taxing Economic Elites in Unequal Democracies*, 2013, pág. 43):

- estrategias “por el lado de los impuestos”:
 - la atenuación de los efectos (vía incrementos transitorios – que posteriormente se hacen permanentes – o vía incrementos graduales programados),
 - la justificación con argumentos de equidad para apelar al electorado más masivo de la derecha y al empresariado más pequeño (progresividad vertical y equidad horizontal) y
 - la insistencia en la disciplina fiscal (para contrarrestar temores);
- estrategias “por el lado de los beneficios”:
 - ligar los cambios tributarios con nuevos beneficios sociales para apelar al apoyo del electorado más masivo,
 - incluir beneficios compensatorios para los propios sectores más afectados por la reforma (recortar otros impuestos o promover otras reformas que interesan al empresariado).

Todas estas estrategias han sido incluidas, en alguna medida, en el diseño y posterior negociación de la actual Reforma Tributaria chilena:

- la gradualidad del proyecto que subirá la recaudación paso a paso;
- los argumentos de equidad partieron muy fuerte, con un enfoque de eliminación de focos de regresividad (“que paguen más los que ganan más”) pero fueron

¹⁷ “Protocolo de Acuerdo por una Reforma Tributaria para un Chile más inclusivo”.

¹⁸ Como lo señaló el Ministro de Hacienda, Alberto Arenas en el Programa Tolerancia Cero de CHV el 13 de julio pasado (Arenas, 2014).

desdibujándose, luego, en “el Acuerdo”, en el que reaparece con fuerza el argumento de que hay que fomentar el ahorro – de las empresas - y se mantiene la posibilidad de que los capitales grandes y medianos tributen sólo la Tasa de Primera Categoría que ahora sube a 27%, en vez de 25%, pero en ambos casos es menor que la tasa marginal del Impuesto Global Complementario, hoy 40% y según el Proyecto 35%, tasa que deberían pagar los propietarios de más altos ingresos (ver Cuadro 1) - si se les “atribuyeran” las utilidades que no distribuyen¹⁹;

- la insistencia en la disciplina fiscal y en la importancia de la Reforma Tributaria como medio para cubrir gastos permanentes con ingresos permanentes también es reiterada;
- la vinculación con la reforma educacional que promete gratuidad masiva y mejoramiento de la calidad, liga los cambios tributarios con beneficios sociales que gozan de un amplio respaldo;
- la rebaja de las tasas marginales del Impuesto de Segunda Categoría y Global Complementario desde 40% y 35,5%, que son las actuales, a un 35% en el Proyecto es claramente un recorte diseñado para compensar, parcialmente, a los más afectados por la reforma²⁰.

Sin embargo, lo fundamental es que ninguno de estos elementos de estrategia legislativa habrían sido puestos en juego por una Reforma Tributaria de la magnitud de la planteada en 2014 si no hubiera habido, a lo largo de ocho años, exitosas movilizaciones estudiantiles de envergadura y alcance creciente, que comenzaron en 2006 y dieron un salto cualitativo en 2011, movilizaciones que fueron ampliamente apoyadas por otros sectores organizados (incluso sectores incapaces de movilizar masiva y reiteradamente a sus propios integrantes) y por la población en general.

Estas movilizaciones sintetizaron las aspiraciones redistributivas de mayorías bastante amplias de la ciudadanía, cansadas del abuso y de las limitadas oportunidades efectivas a que las someten mercados llenos de fallas, no sólo en el campo educativo sino también en otros campos.

En realidad la principal estrategia para avanzar en cambios tributarios que tornen más progresiva la recaudación y eliminen “forados” de los que se aprovecha la elusión y la evasión tributarias²¹, consiste en simplificar y transparentar el sistema tributario, para que la ciudadanía pueda entender de manera bastante mayoritaria lo que cada uno paga o debe pagar, como efectivamente ocurre en el caso del IVA.

¹⁹ Es importante subrayar que estamos hablando de contribuyentes individuales, porque así se declaran los Impuestos a la Renta en Chile. En un hogar pueden haber dos o más personas que perciban ingresos por la propiedad de una o varias empresas y ello puede aumentar el límite de los ingresos no afectados por la Reforma Tributaria

²⁰ Aunque también puede “leerse” como un paso hacia la convergencia de las tasas del IRPC e IRGC.

²¹ Especialmente de los sectores más acomodados, con recursos para recurrir a la “ingeniería tributaria”, en contraste con los más pobres que eluden recurriendo a la informalidad y al incumplimiento amparado por la invisibilidad de operaciones de menor monto y la complicidad de las contrapartes involucradas.

Cuando se ha rechazado, tecnocráticamente, la posibilidad de diferenciar el IVA (por ejemplo en el caso de los libros o de otros artículos “de primera necesidad”) el argumento siempre ha sido la dificultad que ello traería para administrarlo y evitar la evasión. En realidad, la participación de la ciudadanía en la fiscalización del cumplimiento es fundamental en el caso de este impuesto y lo viene siendo hace más de medio siglo, desde que el Presidente Jorge Alessandri Rodríguez impulsara una fuerte modernización de la administración tributaria e introdujera un sorteo nacional de “boletas de compraventa”, el impuesto que antecedió al IVA.

En este campo, el proyecto inicial era un avance muy claro porque eliminaba una gran cantidad de excepciones, forados y privilegios que hacían francamente incomprensible para la ciudadanía en general, la operación efectiva del Impuesto a la Renta. Por el contrario, como resultado del “Acuerdo”, el impuesto a la renta se tornó más complejo (alternativa “integrada” con ingresos “atribuidos” y alternativa “semi-integrada” sin ingresos “atribuidos”) la discusión parlamentaria se alejó de la ciudadanía y se encerró cada vez más entre cuatro paredes, al alcance sólo de “expertos” que, en realidad, en muchos casos, utilizan esa denominación para encubrir su carácter de representantes de intereses particulares.

LA REFORMA TRIBUTARIA DE LA PRESIDENTA BACHELET

El proyecto de Reforma Tributaria de la Presidenta Bachelet requería un masivo apoyo ciudadano para poder vencer los enormes obstáculos planteados por la capacidad de resistencia política de la derecha y del gran empresariado.

Como el Proyecto redujo la tasa marginal del Impuesto de Segunda Categoría y del Global Complementario a un 35%, beneficiando a un 0,7% de los contribuyentes, los de más altos ingresos (Cuadro 1) parece razonable pensar que esto representaba una estrategia que buscaba acotar el rechazo de la aplicación del concepto de “utilidades atribuidas”, que eliminaba el privilegio del que disfrutaban las utilidades no distribuidas, es decir, mantenidas en las empresas (como fuente de acumulación de capital).

Este era el “corazón” de la reforma: las utilidades deberían pagar lo que le corresponde pagar a sus dueños, eliminando el privilegio establecido en 1984 para los ingresos del capital acumulados en las empresas (no distribuidos). Sin embargo, “el Acuerdo” “flexibilizó” esto, eliminando la “atribución” de utilidades y restableciendo la posibilidad de que las utilidades que nunca se distribuirán (la acumulación de capital en las empresas grandes y medianas) sólo paguen la tasa de Primera Categoría, que sólo es un 27%.

Si se observa el Cuadro 1, 97,7% de los contribuyentes estaban en tasas marginales del IRGC inferiores al 20%, antes de la Reforma, debido a lo cual les convenía retirar las utilidades para que les devolvieran impuestos, porque habrían contribuido un 20% como pago provisional en la empresa generadora de las utilidades. Por lo tanto a ellos no los afectaría el concepto de “utilidades atribuidas”. Simplemente, les implicaría una devolución de impuestos mayor. Ello fortalecería el carácter integrado del impuesto a la renta y eliminaría un foco de regresividad porque haría que cada uno pagara según sus niveles de ingresos y no según la fuente de ellos (no existen ingresos del trabajo “no distribuidos”).

El amplio respaldo que esta medida debería convocar, sólo tenía pendiente un tema, el del lapso que transcurre entre el pago provisional mensual, que hace la empresa, y la devolución de impuestos que ocurre alrededor de mayo-junio del año siguiente una vez declarado el Global Complementario.

Pero ese era un tema financiero, no de carga tributaria: de hecho si se hubieran eliminado los pagos provisionales para las pequeñas y microempresas (algo perfectamente posible porque sus utilidades representan un porcentaje pequeño del ingreso nacional) sólo hubieran quedado problemas “de financiamiento de los pagos provisionales” para los contribuyentes propietarios de participaciones o acciones de empresas medianas y grandes. Pero estas empresas, por definición, tienen controladores importantes que no “viven de” las utilidades y no las están distribuyendo a cada rato. En definitiva, parte del ingreso del aportante lo recibiría cuando recibe dividendos u otros pagos similares y el resto cuando se produjera la devolución de impuestos.

Los incrementos en el Impuesto a la Renta, es decir, el aumento de tasas y de la base imponible sobre la base de eliminación de tratamientos especiales, proyectaba recaudar 3,02% del PIB en régimen, pero en un proceso gradual que comenzaría con 0,29% en 2014, 0,82% en 2015, 1,76% en 2016, 2,44% en 2017 y 3,17% en 2018 hasta estabilizarse en 3,02% “en régimen” (Ministerio de Hacienda, 2014 a).

Sin embargo, para alcanzar la recaudación proyectada el proyecto se vio obligado a incluir una gran variedad de alzas impositivas que, sean o no económica y ambientalmente justificables, ensancharon, en la práctica, la base social opositora al proyecto porque encarecerían ciertos consumos, tales como el tabaco, cigarrillos, bebidas alcohólicas azucaradas, bebidas alcohólicas y vehículos diesel. El encarecimiento de algunas viviendas de precios medios altos debido al tratamiento del IVA, no debería haber afectado significativamente la amplitud del rechazo al proyecto.

El manejo comunicacional discutible que hizo el gobierno y la aparición de un fuerte lobby interno a la coalición gobernante en contra de la “renta atribuida” y en contra del “anticipo” o “retención” adicional de 10% (por sobre el 25%, llegando a 35%) en el caso de las sociedades más una variedad de reacciones de sectores específicos (como los beneficiados actualmente por regímenes de renta presunta²²) fueron generando una sensación de crítica muy amplia, que trascendía las filas de la oposición de derecha y de la mayor parte de los gremios empresariales.

En consecuencia, a medida que se fue conociendo el detalle del Proyecto, diversos sectores fueron retirando su apoyo porque se sentían puntualmente afectados por diversas medidas secundarias, como resultado de lo cual, se detectó una caída del apoyo público a la iniciativa. El tema de los efectos negativos sobre el ahorro y la inversión y, en consecuencia, sobre el crecimiento, proveyó el marco discursivo más general y de mayor alcance en la argumentación de los opositores.

²² “La Renta Presunta es aquella que para fines tributarios de la Ley sobre Impuesto a la Renta se presume a partir de ciertos hechos conocidos, como lo son: Avalúo fiscal de los inmuebles agrícolas y no agrícolas; Valor de tasación de los vehículos; y Valor anual de las ventas de productos mineros. A los valores mencionados se les aplica un porcentaje previsto en la misma ley, con el fin de obtener la base sobre la cual se aplicará el Impuesto a la Renta. Las empresas o personas que se encuentran bajo el régimen de Renta Presunta, pagan sus impuestos según lo que la ley determina para esa actividad y no de acuerdo con los resultados reales obtenidos” http://www.sii.cl/preguntas_frecuentes/renta/001_002_0627.htm.

Como el Proyecto incluyó, además, la derogación del D.L. 600 (“Estatuto de la Inversión Extranjera”) que le otorgaba un tratamiento especial a los capitales extranjeros, también se desarrolló una crítica importante en periódicos económicos internacionales conservadores, como el Economist y declaraciones desafortunadas del nuevo embajador de los EEUU (The Clinic, 2014).

En la Cámara de Diputados, en la que la coalición gobernante contaba con una mayoría suficientemente sólida, el Proyecto fue aprobado con muy pocos cambios que no afectaron la recaudación total pero introdujeron un gravamen sobre el tabaco y los cigarrillos, redujeron los de las bebidas alcohólicas, analcohólicas con azúcar, incrementaron la recaudación por la aplicación del IVA a la venta de activos fijos que hayan recuperado el impuesto al comprarlo (es decir, ventas de empresas) y generaron algunos recurso transitorios por aplicación de artículos transitorios (ver el Anexo1, Cuadro 5 con las cifras después de las indicaciones mencionadas).

En el Senado, se alcanzó “el Acuerdo”, con el argumento de que una Reforma de esta magnitud debe tener amplio respaldo para permanecer en el tiempo. La presión para asegurar la interpretación del “Acuerdo” que la oposición deseaba fue bastante intensa y finalmente se impuso. Es muy claro que la contraparte opositora consideró intocable el lograr la reapertura de la posibilidad de que las utilidades “no distribuidas”, incluso si no se invierten productivamente en “bienes de capital” (Pardo, 2014), tengan un tratamiento privilegiado, pagando tasas de 27%, claramente inferiores a las que tendrían que pagar según el IRGP, (Castañeda, 2014) (Penaforte & Celedón, 2014).

En realidad, lo que el Gobierno aseguró con los cambios aprobados en el Senado fue la recaudación-meta que quedó en 3,14% del PIB en régimen (Ministerio de Hacienda, 2014 b) levemente más que el 3,07% proyectado en el Proyecto original, pero se repuso el tratamiento especial para el gran capital que pagará menos que lo que le correspondería por IRGC en el caso de las utilidades no distribuidas que son precisamente el destino de las utilidades en el caso de los grandes capitales.

En el Proyecto original, como los propietarios de las empresas debían pagar sobre las utilidades devengadas, se reducía su ingreso disponible, excepto en el caso de las empresas que ya estaban acogidas a la modalidad basada en utilidades devengadas, que existía en la legislación antes de la reforma (195.000 empresas en 2012) y excepto el caso de todas las empresas pequeñas que, antes de la Reforma, distribuyan siempre todas las utilidades a sus dueños. De hecho, estos propietarios ganaban con la reducción de la tasa marginal más alta del IRGC desde un 40% (actual) a un 35% (con la Reforma).

Según el Mensaje del Proyecto al considerar la información del SII para el año 2012, 95% de las empresas registraba ventas menores a \$506 millones al año y no serían afectadas negativamente por la reforma (Gobierno de Chile, 2014).

Obviamente, las utilidades no distribuidas son irrelevantes en la microempresa e incluso en parte de la pequeña empresa, porque en esos casos el propietario vive de lo que le genera la empresa y tiene muy poco margen para retener utilidades y utilizarlas para expandirse. En muchos casos la tasa marginal del IRGC de los Micro y Pequeños Empresarios es inferior a la tasa de primera categoría actual y en consecuencia la Reforma no implicaría elevarles la carga del Impuesto a la Renta.

Por cierto, en la pequeña y micro empresa las utilidades no distribuidas son, muchas veces, un sacrificio y cuando no lo son, de todas maneras se acumulan para defenderse de diversas vulnerabilidades y proveerles un punto de partida mejor a los descendientes. Esto está muy lejos de ser el objetivo de la acumulación en el caso del gran capital.

Las empresas más grandes, que usualmente se clasifican como grandes y medianas, constituyen sólo un 3% del total de las empresas, son las que principalmente acumulan capital, sin distribuirlo nunca, y lo registran en el FUT. Estas utilidades no pagan nunca el impuesto más alto que le corresponde a sus dueños. Este tratamiento preferencial al capital se introdujo en 1984 inmediatamente después de la crisis económica, financiera y particularmente bancaria de 1982-1983 que creó serias dificultades de financiamiento para las empresas que hoy ya no existen.

CONCLUSIONES

La carga tributaria no ha variado significativamente en Chile en el último cuarto de siglo y ni los impuestos ni los subsidios han logrado que el efecto redistributivo del Estado sea comparable al de países más avanzados.

El “Acuerdo” alcanzado para lograr un amplio respaldo en el Senado parece evidenciar, una vez más, la capacidad de los capitales más grandes, que controlan las empresas privadas más grandes y la inversión chilena en el exterior, en cuanto a mantener un trato privilegiado de las utilidades que se acumulan sistemáticamente y no distribuyen nunca, comparadas con los ingresos que los hogares reciben por su trabajo y sus actividades micro-empresariales.

Las utilidades no distribuidas son irrelevantes en la microempresa e incluso en parte de la pequeña empresa, porque en esos casos el propietario vive de lo que le genera la empresa y tiene muy poco margen para retener utilidades y utilizarlas para expandirse. En muchos casos la tasa marginal del IRGC de los Micro y Pequeños Empresarios es inferior a la tasa de primera categoría actual y seguirá siéndolo con la Reforma.

El “Acuerdo”, también evidencia la fuerza política de ciertos sectores específicos como los pequeños y medianos mineros, agricultores y transportistas, que les permitió mantener sus privilegios tributarios vía regímenes de renta presunta (utilidad estimada indirectamente). Estos cambios reducen la progresividad de la Reforma, reinstalan resquicios que permiten elusión y evasión tributarias y restablecen complejidades normativas y operativas que dificultan la participación del ciudadano común y corriente en el monitoreo de las prácticas tributarias y en la discusión de las normas tributarias mismas.

Desde el punto de vista de las estrategias utilizadas por los sectores que bloquean los avances redistributivos, “el Acuerdo” implica un logro cualitativamente importante para esos sectores y un retroceso para las mayorías menos favorecidas, pero es consistente con concesiones que han sido parte de las estrategias utilizadas por los gobiernos democráticos para lograr avances graduales en el pasado, en condiciones más desfavorables desde el punto de vista político.

BIBLIOGRAFIA

- Arenas, A. (13 de julio de 2014). Programa Tolerancia Cero de CHV. (M. Del Rio, F. Paulsen, & F. Villegas, Entrevistadores)
- Bird, R., & Zolt, E. (2009-2010). Dual Income Taxation and Developing Countries. *Columbia Journal of Tax Law*, 1(1), 174-217.
- Black, D. (1948). On the Rationale of Group Decision-making. *Journal of Political Economy*, 23-34.
- Boylan, D. (1996). Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform. *Latin American Research Review*, 32(1), 7-32.
- Castañeda, L. (29 de julio de 2014). B. Fontaine: restringir la reinversión de utilidades no está en el acuerdo. *El Mercurio*, pág. B7.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper Collins.
- Fairfield, T. (2010). Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(2), 37-71.
- Fairfield, T. (2013). Going Where the Money Is: Strategies for Taxing Economic Elites in Unequal Democracies. *World Development*, 47, 42-57.
- Fairfield, T. (Marzo de 2014). The Political Economy of Progressive Tax Reform in Chile. *December 2012 Wilson Center Workshop on the Political Economy of Tax Reform in Latin America*. Washington: Wilson Center. Obtenido de Wilson Center: <http://www.wilsoncenter.org/publication/TaxReformChile>
- Fairfield, T., & Jorratt, M. (2014). Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile. Brighton, Reino Unido: IDS, ICTD Working Paper 17, enero.
- Ganghof, S. (diciembre de 2001). Global Markets, National Tax Systems, and Domestic Politics: Rebalancing Efficiency and Equity in Open States' Income Taxation. *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 01/9*, págs. 1-42.
- Gill, I., Kharas, H., Bhattasali, D., Brahmabhatt, M., Datt, G., Haddad, M., . . . Vostroknutova, E. (2007). *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. Washington: Banco Mundial.
- Gobierno de Chile. (2012). Mensaje de S.E. el Presidente de la República por el que inicia el proyecto de ley que perfecciona la legislación tributaria y financia la reforma educacional. Santiago, Chile.
- Gobierno de Chile. (2014). *Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Ley de Reforma Tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario*. Santiago de Chile.

- Hirschman, A. (1963). Inflation in Chile. En A. Hirschman, *Journeys Toward Progress. Studies of Economic Policy-making in Latinamerica* (págs. 159-223). Nueva York: Twentieth Century Fund.
- Jorrat, M. (2009). La tributación directa en Chile: equidad y desafíos. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*(92), 1-65.
- Jorrat, M. (2012). Gastos Tributarios y Evasión Tributaria en Chile: Evaluación y Propuestas. Santiago de Chile: CEP, Documento de Trabajo.
- Kuckuck, J. (2012). Testing Wagners's Law at Different Stages of Economic Development. A Historical Analysis of Five Western European Countries Jan Kuckuck Working Paper 9. *Working Paper Institute of Empirical Economic Research Osnabrueck University*(91), 1-32.
- Landerretche, O. (1983). *Inflation and Socio-political Conflict in Chile 1955-1970*. Obtenido de Oxford University Research Archive: <http://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:c5113843-b50a-4052-8d57-68ed5558f15b>
- Marcel, M. (Junio de 1997). Políticas Públicas en Democracia: El Caso de la Reforma Tributaria de 1990 en Chile. *Estudios Cieplan*(45), 33-84.
- Meltzer, A., & Richard, F. (1981). A Rational Theory of the Size of Government. *The Journal of Political Economy*, 89(5), 914-927.
- Ministerio de Hacienda. (2014 a). *Informe financiero Proyecto de Ley de Reforma Tributaria que Modifica el Sistema de Tributación de la Renta e Introduce Diversos Ajustes en el Sistema Tributario*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos IF N°38-01/04/14.
- Ministerio de Hacienda. (2014 b). *Informe Financiero Sustitutivo Indicaciones al Proyecto de Ley de Reforma Tributaria que Modifica el Sistema de Tributación de la Renta e Introduce Diversos Ajustes en el Sistema Tributario*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos IF N°71 11/08/14.
- Pardo, G. (3 de agosto de 2014). "Espero que las indicaciones de la reforma tributaria no traigan elementos de contrabando". *El Mercurio*, pág. C4.
- Penaforte, M., & Celedón, S. (30 de julio de 2014). Hacienda evalúa fórmula para permitir reinversiones en empresas no productivas. *El Mercurio*, pág. B7.
- PNUD. (2013). *Humanity Divided: Confronting inequality in Developing Countries*. Nueva York: PNUD.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Nueva York: Knopf.
- Solt, F. (2009). Standardizing the World Income Inequality Database. *Social Science Quarterly*, 90(2), 231-242.

Tanzi, V. (2014). Taxation and Equitable Economic Development: A Historical Note. *Hacia una nueva Reforma Tributaria* (págs. 1-16). Bogotá: Fedesarrollo-Wilson Center, Latin American Program.

The Clinic. (6 de Mayo de 2014). La empresa estadounidense necesita estabilidad política, económica y reglas claras. *The Clinic Online*, págs.
<http://www.theclinic.cl/2014/05/06/embajador-de-eeuu-por-reformas-de-bachelet-la-empresa-estadounidense-necesita-estabilidad-politica-y-economica/>.

Wanniski, J. (Winter de 1978). Taxes, Revenues, and the 'Laffer Curve". *The Public Interest*, 3-16.