

**El Programa de Gobierno de Jorge Arrate es el único que propone la reforma tributaria que Chile necesita**

**Un paraíso tributario donde los ricos no pagan impuestos**

Francisco Herreros. El Siglo - 2009 10 07

En virtud de las reformas de los años 1975 y 1984, perpetradas bajo la dictadura, el sistema tributario chileno se convirtió en un ejemplo mundial de cómo se libera a los ricos del pago de impuestos, y cómo se le endosa la carga al conjunto de la población, por la vía de la tributación indirecta.

Aunque nadie quiere pagarlos, los impuestos están asociados de manera irrevocable al concepto mismo de Estado, y son la herramienta fundamental de la recaudación fiscal, necesaria para financiar el gasto en educación, salud, vivienda, obras públicas y otros servicios dentro de las múltiples funciones del Estado, tales como la seguridad pública, los sistemas judicial y legislativo y la defensa, entre otras.

En la estructura tributaria chilena, hay impuestos directos e indirectos.

Los impuestos indirectos gravan a toda la población y son regresivos porque afectan mayormente a los que menos tienen, mientras que los impuestos directos gravan la renta, y por definición debieran ser progresivos, en la medida en que tributen más los de mayores ingresos, como ocurre sin excepción en los países de mayor desarrollo.

El problema de fondo es que aparte de su estructural injusticia, el sistema tributario chileno está enfrentando crecientes limitaciones para generar los recursos que demanda la provisión de servicios como la salud, la vivienda y la educación.

### **Necesidad urgente**

Aunque hay consenso de que la actual estructura tributaria es insostenible en el tiempo, se trata de un debate que se oculta, tal como se barre la basura bajo la alfombra. El programa de gobierno de Jorge Arrate es el único que propone una reforma tributaria de carácter progresivo, fundada en criterios de equidad, capaz de financiar las crecientes exigencias del gasto social.

En el nivel del diagnóstico, sostiene que el sistema tributario chileno adolece de distorsiones irritantes que deben ser corregidas para sentar las bases de un Estado de Bienestar moderno, que contribuya a asignar eficientemente los recursos en la economía. Agrega que el sistema tributario refuerza la iniquidad en la distribución del ingreso, pues depende principalmente en el IVA y otros impuestos indirectos que gravan desproporcionadamente a los más pobres,

mientras concede generosas franquicias y exenciones a las empresas y personas de altos ingresos, a las que ofrece además amplios resquicios para la elusión y evasión de impuestos. Además, en las actividades basadas en recursos naturales, los entrega casi sin cobro de renta, lo cual distorsiona la asignación de recursos y representa un subsidio a la sobreexplotación de los mismos, con grave perjuicio para la economía y el medio ambiente.

Para ello, el programa del candidato de la izquierda propone rebajar los impuestos que paga la población, y reemplazarlos "con impuestos moderados, pero justos y adecuados, a los que deben pagar más, con un mecanismo claro, sencillo y eficaz de recaudación".

### **Rebaja del IVA**

A modo de ejemplo de la desigual estructura tributaria chilena, en 2007, último año del que se tienen cifras consolidadas, de los \$ 6.165.758.794 de recaudación tributaria, \$ 8.092.837.205, vale decir, el 50,06%, provinieron de recaudación indirecta, como el IVA y los impuestos específicos, contra \$ 5.421.221.076, es decir, el 33,5%, de los impuestos a la renta.

La regresividad del IVA se puede patentar con el siguiente ejemplo. Una persona que gana \$200.000, paga al mes \$38.000 de impuestos por el 19% de IVA, dado que destina todos sus ingresos al consumo. En cambio, alguien que perciba \$1.000.000, y destine \$ 400.000 al consumo, pagará \$76.000 de IVA, lo que representa el 7,6% del total de sus ingresos.

El programa de la izquierda plantea una rebaja del IVA hasta el 15%, lo cual será compensado, en términos de ingresos fiscales, con un alza escalonada de los impuestos directos que deberán pagar las empresas, sobre las utilidades devengadas en el ejercicio, sin que puedan ser imputadas luego como crédito por sus propietarios.

### **Los ricos no pagan**

El Impuesto a la Renta, establecido en el artículo 1º del Decreto Ley N° 824 de diciembre de 1974, consta de dos categorías.

El impuesto de Primera Categoría, grava las rentas del capital invertido en cualquier sector de la economía, como bienes raíces, capitales mobiliarios, renta de industria, comercio, minería, explotación de riquezas del mar y demás actividades extractivas, de bancos, sociedades administradoras de fondos mutuos, sociedades de inversión o capitalización, de empresas financieras, constructoras, corredores, comisionistas, martilleros, agentes de aduanas, embarcadores, y todas las rentas no establecidas expresamente en otra categoría ni se encuentren exentas. A contar de 2004, quedó fijado en 17%. Las empresas del Estado deben pagar adicionalmente un impuesto especial del 40% sobre las utilidades.

La Segunda Categoría grava las rentas del trabajo, sueldos, sobresueldos, premios, dietas, gratificaciones, participaciones, etc. Los impuestos a la renta incluyen además el Global Complementario, que grava a personas naturales que

tengan domicilio o residencia en el país, y el impuesto Adicional, destinado a personas naturales extranjeras que no tengan residencia ni domicilio en Chile y sociedades o personas jurídicas constituidas fuera del país. El Impuesto de Segunda Categoría y el Global Complementario se aplican sobre una escala progresiva de ocho tramos, mensual en el primer caso y anual en el segundo. Su tasa marginal máxima alcanza el 40%, para rentas superiores a 150 Unidades Tributarias Mensuales, equivalentes a un ingreso bruto mensual de \$ 5.637.500.

Con el declarado objetivo de evitar la doble tributación, el impuesto de Primera Categoría constituye un crédito para el impuesto personal que deben pagar sus dueños, sea como Global Complementario o Impuesto Adicional, brecha por la que se cuele la mayor parte de la elusión tributaria del país. Las empresas en Chile tributan solo un 17%, contra un 35% promedio en los países desarrollados. Para sus propietarios este pago es a su turno, un crédito para sus impuestos personales. Además, este impuesto se aplica siempre y cuando se retiren las utilidades de la empresa, de lo contrario no tributan.

Esta diferencia entre la tributación de las empresas y las personas genera un incentivo a la elusión, pues las personas de altos ingresos crean personerías jurídicas ficticias para tributar el 17% en lugar del 40% marginal que le correspondería pagar como personas. De hecho, en 2007 sólo 11.188 personas pagaron la tasa marginal más elevada del global complementario, sólo 3.961 personas tributaron en segunda categoría con sueldos superiores a ese monto. Aunque en Chile un número mucho mayor de personas gana sobre esa cantidad, no sólo no lo declara, sino se escuda en mecanismos de elusión como el descrito. El programa de Jorge Arrate propone un alza desde un 17 a un 30% de las utilidades devengadas, en relación directa con la facturación de la empresa, de forma que las pymes no se vean afectadas por el incremento.

### **Franquicias y exenciones**

Según el Informe de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos para la Ley de Presupuestos de 2009, el Gasto Tributario se estimó en \$ 4.287.774 millones, equivalentes al 3,23% del PIB. Por tal se entiende lo que el Fisco deja de percibir debido a regímenes especiales, exenciones, deducciones, diferimientos, créditos y franquicias. Dicha cifra es mayor que la totalidad del gasto anual en seguridad social y casi duplica el presupuesto de educación. Es regresivo, pues está concentrado mayormente en el impuesto a la renta (3,23% del PIB), y en los diferimientos de impuestos (2,48% del PIB), entre los cuales están el IPV, la depreciación acelerada y las llamadas rentas empresariales retenidas, a través de sociedades de inversión que vulneran el espíritu de la ley.

La más sustantiva de esas exenciones es la que permite a las empresas derivar impuestos sobre parte importante de sus utilidades devengadas, que no son retiradas ni tampoco reinvertidas, sino van a una cuenta denominada Fondo de Utilidades Tributables. Dicha franquicia se estableció después de la crisis de 1982, y desde entonces acumula una cifra de utilidades no tributadas que excede en más de una vez el monto del PIB. Como dichas utilidades están sujetas a la tasa marginal máxima, la cifra de tributos eludida por esta vía equivale al 40 por ciento del PIB. Sólo en 2007 dicha exención alcanzó a 3.105 millones de dólares, 1,9% del PIB.

El programa de Jorge Arrate plantea derogar esa exención y someter a las grandes empresas, así como a las sociedades de papel constituidas con ese objeto, a una exhaustiva revisión para comprobar que dichas utilidades no retiradas han sido invertidas, debiendo tributar por la diferencia.

En orden de importancia, la segunda de las exenciones corresponde al tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones. En 2007, dicha exención alcanzó a 751 millones de dólares, un 0,36% del PIB. El programa propone revisar y reducir la partida correspondiente al tratamiento especial de las cotizaciones voluntarias, de los depósitos convenidos y del Ahorro Previsional Voluntario, que el año 2007 representó \$ 49.390 millones, los que beneficiaron a un porcentaje muy pequeño de afiliados de altas rentas, que financió la casi totalidad del ahorro voluntario con deducciones tributarias. Además, plantea revisar las exenciones del pago de IVA a establecimientos de educación y salud, que el año 2007 sumaron 534 millones de dólares y que en su mayor parte favorecen a establecimientos privados que atienden a sectores de altos ingresos, así como los abusos de la franquicia del DFL2, que en 2009 alcanzará a 227 millones de dólares.

Agrega el programa: "estas medidas, junto al restablecimiento de las tasas marginales del global complementario en los niveles vigentes en 1990 y el restablecimiento de impuestos al patrimonio aprobados en el gobierno de Eduardo Frei M., permitirán remediar la iniquidad del sistema tributario chileno, al tiempo que dotar al Estado de los recursos requeridos para sus políticas sociales".

### **Cobre y recursos naturales**

Sin duda la principal fuente de evasión tributaria en Chile está en la Gran Minería del cobre. Las transnacionales se valen de mecanismos como precios de transferencia distorsionados, sobrefacturación por servicios a empresas relacionadas y sobreendeudamiento con sus filiales extranjeras, con la finalidad de transferir parte de sus utilidades generadas en el país y evadir impuestos.

A modo de ejemplo, Exxon Minerals, propietaria de la mina Disputada de Las Condes estuvo 25 años sin pagar nunca impuestos, y por el contrario, acumuló más de 1.000 millones de dólares en crédito fiscal por las supuestas pérdidas, sin perjuicio de lo cual vendió el yacimiento en más de 100.000 millones de dólares a Anglo-American, a principios de los 90.

Minera Escondida, la principal empresa minera privada del país, entre los años 1998 y 2002 declaró utilidades por tonelada de cobre sustancialmente inferiores a las obtenidas por Codelco, a pesar de que ésta opera yacimientos de ley inferior y tiene costos de administración muy superiores. La explicación apunta a que Escondida vendió concentrados a sus filiales externas a precios sistemáticamente inferiores a los de mercado, declaró créditos por subproductos por una fracción de los obtenidos por Codelco y pagó tarifas de refinación superiores a las más elevadas del mercado.

El programa de Jorge Arrate propone establecer un control efectivo de estas distorsiones. En el caso del cobre, declara que "Cochilco y el SII deberán comparar regularmente las utilidades obtenidas por tonelada de cobre entre

Codelco y las mineras privadas, exigiendo explicaciones a estas últimas en caso de reflejarse diferencias como las que existen en la actualidad". Además, el programa contempla reafirmar la nacionalización de 1971, derogar los decretos de la dictadura que otorgaron la llamada concesión plena de los yacimientos, y renegociar los contratos con las empresas que actualmente los explotan, estableciéndose inicialmente para todas ellas el mismo tratamiento tributario de Codelco, esto es, royalty de 10% sobre las ventas, sobretasa de impuesto a la renta de 42% y sobretasa de 5% a las utilidades antes de cargos por depreciación y otros, mal llamada "royalty II". Dicho tratamiento significaría triplicar la recaudación tributaria proveniente de la minería privada.

El programa de Arrate plantea que la mayor distorsión del sistema tributario chileno desde el punto de vista de la asignación de recursos económicos es su desconocimiento de la renta de los recursos naturales, situación que equivale a un subsidio del Estado en beneficio de las transnacionales:

"En función de estas distorsiones, la mayor parte de las inversiones privadas, particularmente las extranjeras, se han volcado a los recursos naturales, provocando su sobreexplotación con grave daño para la economía y el medio ambiente y en desmedro de otros sectores de la industria y servicios. En el caso del cobre, ello ha conducido a que diez compañías privadas hayan venido retirando cada uno de los últimos cuatro años ganancias del orden de 20.000 millones de dólares anuales, cifra que excede los dos tercios del presupuesto del Estado en los años respectivos. Por otra parte, ello significa que en cada año dichas compañías retiraron el equivalente a todas las inversiones privadas en minería entre 1974 y el 2006, que sumaron algo menos de 20.000 millones de dólares en total. Esta situación es completamente absurda y debe terminar".

Para ese efecto, el programa propone una política general de cobro de royalties por los recursos naturales, una parte significativa de la cual irá al desarrollo de las regiones respectivas. Sugiere la misma política que permite a Noruega capturar la renta de sus recursos naturales, consistente en nacionalizar los principales recursos naturales y luego cobrar a los privados por el acceso a los mismos, incluyendo las fases de exploración y explotación, así como un royalty sobre las ventas y una sobretasa de impuestos a las utilidades.

En el caso del agua, propone su nacionalización y posterior asignación según esos criterios. En el caso de otras industrias como la celulosa, se aplicarán royalties a las exportaciones que asimismo capturen parte significativa de la renta asociada a los recursos naturales respectivos.

En otro plano, el programa propone fortalecer las instituciones tributarias.

Sólo en aduanas se ha estimado en 6.000 millones de dólares anuales la evasión por falta de inversión en la institución. En el caso de Tesorería la capacidad de recaudación podría mejorar significativamente con una modernización y más recursos. En el del SII se debe fortalecer su capacidad de fiscalización en las grandes empresas y altas rentas, y lograr que la persecución de delitos tributarios y de la evasión sea ejemplarizadora.

## **Crisis e impuestos**

Con el pretexto de la crisis de la economía mundial, la derecha no ha desperdiciado la ocasión para plantear una de las más recurrentes de sus obsesiones: rebajar todavía más los impuestos de las empresas y las personas, con la supuesta finalidad de aumentar la inversión y por esa vía, reactivar la economía. Pero la crisis mostró exactamente lo contrario. Como manifiesta el programa de Jorge Arrate, fue precisamente el Estado el que ha acudió al salvataje del empresariado, los bancos y la economía: "para ello se han requerido Estados poderosos, sostenidos en sistemas tributarios justos, bien diseñados y con la capacidad de recaudación requerida. Es lo que se necesita en Chile".

Agrega que la reducción de impuestos no ayuda en tiempos de crisis, pues ésta proviene de la contracción del consumo empresarial debido a la disminución de la tasa de ganancias. La práctica mostró, además, la inutilidad de entregar recursos al empresariado. No los invirtieron sencillamente porque era mal negocio hacerlo. La causa de la caída en la tasa de ganancia no está en los impuestos sino en las fallas y distorsiones de los mercados, como consecuencia de los excesos en las fases de previas a las crisis cíclicas.

La tasa de ganancia no se recompone y las inversiones empresariales no se reinician, antes que dichas distorsiones se hayan corregido, que es precisamente el papel que cumple la crisis. En ese contexto, plantea el programa, lo que el Estado puede hacer con gran eficacia es aumentar su propio gasto, y mantener el ingreso de los trabajadores, quienes gastan prácticamente el total de lo que perciben. De esta manera, concluye, el Estado debe incurrir en déficit significativos en estos períodos, los que recupera con los impuestos que cobra cuando la economía se reanima: "de este modo, el cobro de los nuevos tributos será gradual, acompañando la recuperación de la economía".



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enríquez", CEME: <http://www.archivochile.com> (Además: <http://www.archivochile.cl> y <http://www.archivochile.org> ). Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)  
Envía a: [archivochileceme@yahoo.com](mailto:archivochileceme@yahoo.com) y [ceme@archivochile.com](mailto:ceme@archivochile.com)

**NOTA:** El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile y secundariamente de América Latina. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores, a quienes agradecemos poder publicar su trabajo. Deseamos que los contenidos y datos de documentos o autores, se presenten de la manera más correcta posible. Por ello, si detectas algún error en la información que facilitamos, no dudes en hacernos llegar tu [sugerencia / errata](#)..