

Economía

2

La reforma tributaria de Bachelet y los desafíos económicos de la Administración

Eugenio Rivera Urrutia*

* Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, consultor independiente e investigador de la Fundación Chile 21 y el Barómetro de Política y Equidad.

Los orígenes de la reforma.

No deja de ser paradójico que el ajuste tributario introducido por el Gobierno de Sebastián Piñera haya detonado un cambio en la manera en que se miraba la tributación. Aunque la mayor recaudación no fue significativa, el aumento de los impuestos dejó de ser un mala política en toda circunstancia y empezó a ganar en partidarios la idea de que la política tributaria era un instrumento de política económica, que podían elevarse los impuestos lo cual podía ser adecuada o no dependiendo de sus fines y sus características específicas. Fue esta la causa principal que llevó a la derecha, en particular los grupos más doctrinarios de la UDI y de Libertad y Desarrollo, a criticar fuertemente a la Administración de Sebastián Piñera. Ellos advirtieron de que se abría una brecha en el sentido común imperante. Hasta ese momento, el sistema tributario debía reducirse al mínimo, concentrarse en el financiamiento de las tareas tradicionales del Estado (defensa, seguridad y estado de derecho) y financiar la política social focalizada en la ayuda de los más pobres. Como cada impuesto representaba un costo para la inversión y el crecimiento económico, la política tributaria (con excepción de medidas destinadas a reducir la carga tributaria), como instrumento fundamental de la política fiscal, debía estar descartada.

Si bien el objetivo de mayor recaudación es fundamental, tan importante como él era hacer del sistema tributario un sistema más progresivo y por tanto transformarlo en un mecanismo redistributivo, como sucede en los países desarrollados, donde el Índice de Gini mejora sustancialmente después de impuestos

Se ha argumentado que el sistema tributario originado en 1984 fue decisivo para el crecimiento económico de Chile hasta 1998. No obstante, son otros los elementos que explican el crecimiento económico a lo largo de las últimas tres décadas. En los ochenta, las transferencias al sector privado producto de las privatizaciones a bajo precio, el alto tipo de cambio y la necesaria recuperación económica luego de la grave crisis de 1982 y 1983. En los noventa, la expansión inédita que sufrió la economía fue resultado del boom de las inversiones mineras beneficiadas por las grandes ventajas que presentaban el país en ese campo y del fuerte impulso otorgado al desarrollo de la infraestructura en el período 1995 - 2005.

Al contrario de lo que se afirma corrientemente, la primera década del 2000 incluyó numerosas modificaciones al sistema tributario. No obstante, la mayoría de ellas buscaban generar estímulos adicionales a la inversión, que se tradujeron en numerosas exenciones y beneficios a la renta proveniente del capital. Esta política, sin embargo, no generó una dinámica inversionista de largo plazo; tampoco rompió el estancamiento del crecimiento de la productividad y competitividad de la economía nacional ni permitió avanzar a una economía intensiva en conocimiento. Generó si nuevos mecanismos de elusión y evasión tributaria, que favorecieron al 5% más rico de la población.

La movilización estudiantil de los años 2011 y 2012 así como la rebelión de varias regiones y ciudades en el mismo período, dejaron en evidencia que la política pública concentrada sólo en los más pobres no era sostenible. Los sectores medios estaban soportando cargas tributarias significativas (en particular vía el IVA y otros impuestos indirectos) y debían al mismo tiempo financiar la salud, la educación y la previsión. Por otra parte, la mala calidad de la educación no aseguraba una inserción laboral de calidad y dejaba como secuela un fuerte endeudamiento. Al mismo tiempo, el crecimiento económico, la modernización del Estado estaban afectadas por la precariedad de los recursos humanos que entregaba el sistema educacional.

Los fundamentos conceptuales de la reforma.

Probablemente el detonante intelectual de lo que sería la reforma tributaria de Michelle Bachelet fueron los trabajos del grupo en torno a Michelle Jorrat que dejaron en evidencia que era equivocada la tesis sostenida por Eduardo Engel y otros en 1998 en cuanto a que subir la carga tributaria (aunque utilizara impuestos regresivos) y mejorar la focalización del gasto público eran más efectivos para mejorar la distribución del ingreso que hacer más progresivo el sistema tributario. Los trabajos de Jorrat y otros dejaron en evidencia que el sistema tributario tenía un impacto relevante en el índice de Gini; más aún, si se tomaba en consideración el frondoso sistema de exenciones y estímulos al ahorro y a la inversión, el impacto regresivo del sistema tributario se acentuaba aún más. Se explicaba así la dificultad para reducir el alto índice de Gini que mostraba una inflexibilidad a la baja pese al carácter progresivo del gasto social.

Cuadro número 1:

Percentage point change in the Gini coefficient of household market and disposable incomes between 2007 and 2010

COUNTRY	CTRY	GINIB_1995	GINIB_2007	GINIB_2010	GINI_1995	GINI_2007	GINI_2010
Poland	POL		0,486	0,468		0,314	0,305
Netherlands	NLD	0,484	0,430	0,424	0,297	0,295	0,288
Czech Republic	CZE	0,442	0,452	0,449	0,257	0,255	0,256
Germany	DEU	0,459	0,494	0,492	0,266	0,287	0,286
Chile	CHL	0,541	0,527	0,526	0,527	0,509	0,501
New Zealand	NZL	0,488	0,455	0,454	0,335	0,330	0,317
Portugal	PRT		0,522	0,522	0,359	0,361	0,344
Korea	KOR		0,340	0,341		0,312	0,310
Australia	AUS	0,467	0,468	0,469	0,309	0,336	0,334

Fuente: Tomado de OCDE

La percepción de que el sistema tributario podía contribuir a una mayor igualdad de ingresos se confirma al analizar la situación de los países de la OCDE y la situación de Chile. Como se observa en el cuadro número 1, el índice de Gini -que muestra el grado de desigualdad en la distribución de ingresos existente en un país- presenta en el caso de Chile variaciones pequeñas antes y después de impuestos y transferencias. Esta situación presenta pocas variaciones en el período transcurrido entre 1995 y el 2010. En efecto, en el primer año indicado, el índice de Gini pasaba de 0,541 a 0,527 después de impuestos y transferencias, esto es un mejoramiento de 0,014. 15 años después, en el año 2010, se observa que el índice antes de impuestos y transferencias mejora de 0,541 en 1995 a 0,526 en el 2010. El mejoramiento en desigualdad es sin duda pequeño para el período transcurrido (0,015). Tomando ahora el año 2010, la variación del índice de Gini antes y después de impuestos y transferencia, presenta una mayor variación (0,025) lo que refleja probablemente el aumento del impuesto de primera categoría de 17 a 20% introducido por la reforma tributaria de Sebastián Piñera. Se trata sin embargo, de un mejoramiento muy leve si se compara con los países desarrollados.

”

La política pública concentrada sólo en los más pobres no era sostenible. Los sectores medios estaban soportando cargas tributarias significativas (en particular vía el IVA y otros impuestos indirectos) y debían al mismo tiempo financiar la salud, la educación y la previsión

En el caso de Alemania, llama en primer lugar la atención el deterioro que experimenta el índice de Gini que pasa de 0,459 en 1995 a 0,494 en 2007. No obstante ello, el alto índice de Gini presenta en ambos años un mejoramiento notable cuando se toman en cuenta los impuestos y las transferencias del Estado. En efecto, en 1995 el índice pasa de 0,459 a 0,266 (lo que representa un mejoramiento de 0,193 puntos) y en el 2010 de 0,492 a 0,286 (esto es un mejoramiento de 0,204). Situaciones similares se observan en países como Holanda, República Checa, Polonia y Nueva Zelanda. Común a ellos es la preocupación por parte del Estado de intervenir reduciendo la desigualdad pese a que se trata de países con historias muy diversas. El caso de Corea se menciona con frecuencia como un país con una economía dinámica y una carga tributaria reducida. Si se observa el cuadro número 1, el índice de Gini antes y luego de impuestos y transferencias varía poco. No obstante, se trata de un país en que la distribución primaria del ingreso es mucho más igualitaria que muchos países.

El proyecto de reforma tributaria de la oposición del 2012.

Una de las críticas que reiteradamente realizó la oposición (incluidos algunos sectores de la Nueva Mayoría) es que se trata de una reforma preparada a la carrera. Esa afirmación no resulta sustentable. La idea de la reforma tributaria se generó a lo largo de la segunda década del 2000 con los trabajos de los autores indicados más arriba.

El debate en torno a la propuesta tributaria de Sebastián Piñera en el 2010 generó en la entonces oposición un amplio debate. El antecedente más importante del proyecto de reforma tributaria que presentó el actual gobierno es el informe de la Comisión Técnica Reforma Tributaria de la Oposición. Esta comisión que incorporó la participación de representantes vinculados al Partido Comunista es también uno de los primeros antecedentes de lo que luego será la coalición Nueva Mayoría. Entre las principales propuestas se incluían las siguientes:

En relación con el impuesto de Primera Categoría se propuso que las rentas del capital tributarán sobre base devengada; con ello se extinguía el Fondo de Utilidades Tributables (FUT) y se lograba que las llamadas sociedades de inversión y los fondos de inversión dejaran de ser un mecanismo de elusión y evasión tributaria. Se evitaba también que las empresas, al no repartir utilidades, aumentaran su valor de mercado y de esa forma traspasaran las utilidades a los dueños del capital en forma de ganancia de capital exenta. Se proponía además eliminar una serie de exenciones. En relación con el IVA se proponía eliminar la exención a la construcción de viviendas de entre 2000 y 4500 UF. Junto a las propuestas anteriores se sugería introducir reformas a los impuestos a los combustibles fósiles, un royalty a la minería y la modificación al impuesto a las estampillas.

Ideas matrices, medidas principales de la reforma y el debate inicial.

Existe un debate sobre si el triunfo de Michelle Bachelet fue producto de su carisma y gran popularidad o si por el contrario jugó un papel decisivo el programa progresista que presentó en su campaña. Desde nuestro punto de vista, el programa fue decisivo. Le permitió conectarse con el Chile que buscaba nuevos rumbos. Se sabe que los países desarrollados demandan mayores bienes públicos y en consecuencia mayores ingresos fiscales. A la experiencia internacional se sumó la demanda generada por la movilización de las capas medias y las insuficiencias del desarrollo productivo. En este contexto, la reforma tributaria buscaba una recaudación tributaria adicional de 3 puntos del PIB, dos y medio de los cuales vendrían de las diferentes reformas propuestas y medio punto del mejoramiento del control de la evasión y elusión tributaria.

Si bien el objetivo de mayor recaudación es fundamental, tan importante como él era hacer del sistema tributario un sistema más progresivo y por tanto transformarlo en un mecanismo redistributivo, como sucede en los países desarrollados, donde -como vimos- el índice de Gini mejora sustancialmente después de impuestos. La reforma tributaria tenía además un claro sello anti elusión y evasión tributaria.

Las principales medidas son las siguientes:

1. Eleva, en forma gradual, la tasa del impuesto a las empresas del actual 20%, a un 25% (21.0% el 2014; 22,5% el 2015; 24% el 2016, y 25% a partir del 2017). A partir de la operación renta 2018, los dueños de las empresas deberán tributar por la totalidad de las utilidades de sus empresas y no sólo sobre las utilidades que retiran. El sistema operará en base devengada. De esta forma se termina con el actual mecanismo del Fondo de Utilidades Tributables (FUT). En este contexto, se introduce el concepto de renta atribuida.
2. Reducción tasa máxima de impuestos a las personas desde 40 a 35%.
3. Se elimina la exención a las ganancias de capital obtenidas en bienes raíces. Se establece que estas ganancias de capital tributen, permitiendo reconocer el costo de las mejoras que se hayan incorporado al bien raíz. Queda exenta la ganancia de capital de la venta de la vivienda propia con los requisitos que en su caso se señala. Modificaciones para ajustar la tributación de los vehículos de inversión (fondos mutuos y fondos de inversión públicos) al sistema sobre base devengada.
4. Convergencia con los estándares contra la elusión y evasión del proyecto "BEPS" (por sus siglas en inglés "*Base Erosion and Profit Shifting*"). Introducción Norma General Antielusión.
5. Introducción de nuevos incentivos a la inversión entre ellos depreciación acelerada para pequeñas empresas. El beneficio disminuye con el tamaño de la empresa. Aumento universo beneficiarios 14 ter
6. Otras medidas: un impuesto a la emisión de fuentes fijas, aumento del impuesto específico a las bebidas alcohólicas y a las bebidas no alcohólicas. Aumento impuesto de Timbres y Estampillas, desde el actual 0,4% a 0,8%, a fin de que opere como un sustituto del IVA a los servicios financieros. Las PYMES podrán descontar estos impuestos de sus pagos de IVA
7. Aplicación del IVA a las ventas de inmuebles, siempre y cuando exista habitualidad

Las reformas tributarias siempre generan una fuerte reacción por parte de los grupos que serán afectados. No obstante, la virulencia y la pasión que se desató en contra del proyecto de reforma llamaron sin duda la atención. Hay varios elementos que explican esta situación. Las reacciones derivan de que los grupos de más altos ingresos esto es un universo cercano al 5% de la población económicamente activa que verá aumentada significativamente su carga tributaria¹. No obstante, la eficacia de la campaña mediática se benefició de la fuerte incidencia de la ideología neoliberal en la población, debilidades de la conducción política y de las diferencias existentes al interior de la Nueva Mayoría, donde jugaron un papel crucial quienes habían desempeñado roles protagonistas en los equipos económicos de los 4 gobiernos de la Concertación.

..... El centro del debate.

Se trataba de un proyecto de grandes dimensiones y múltiples aristas. En tal sentido, era indispensable desarrollar un amplio debate en el Congreso y en los medios para profundizar en su análisis y perfeccionarlo. No caben sin embargo miradas ingenuas. Siempre y quizás ahora más que nunca por lo que se decía arriba, la discusión tributaria involucra fuertes intereses; visiones contrapuestas del mundo y naturalmente, diferentes apreciaciones técnicas. Estas tres dimensiones tienden a articularse en discursos bastantes diferenciados.

En este contexto, conviene precisar lo que constituyó en un principio el centro del debate. Como hemos visto, la iniciativa buscaba elevar sustantivamente la carga tributaria de la renta del capital. Subyacía a este objetivo la convicción de que los recursos que recaudará el Estado en su mayor proporción no van a la inversión productiva, sino a la construcción inmobiliaria de alto valor y hacia paraísos fiscales. Más aún, se postulaba que esos recursos serían mejor utilizados por el Estado en el mejoramiento de la educación y en la generación de numerosos bienes públicos que contribuirán al mejoramiento de la productividad y la competitividad de la economía. Además, la reforma contribuiría a reducir la desigualdad existente y con ello mejorar el bienestar general fortaleciendo la cohesión social y las condiciones generales del crecimiento económico.

La crítica empresarial central al proyecto giró en torno a la afirmación de que al aumentar la tributación de las empresas, ello bajaría el rendimiento del capital y con ello se desalentaría la inversión. A su vez ello afectaría el crecimiento de la actividad económica y con ello aumentaría el desempleo, haciendo más pobre a toda la población. El menor crecimiento tendería a reducir los ingresos fiscales en los años siguientes con lo que se afectará el gasto social. De esa forma, los sectores más vulnerables perderían su empleo

1 Cabe señalar que el ministro de Hacienda afirmó que como efecto de la reforma la carga tributaria del décil más rico del país debería subir de 10 a 23%.

y recibirán menos gasto social, fortaleciéndose la desigualdad. A lo anterior se agrega aumento de la incertidumbre que enfrentarán los inversionistas, producto de un Servicio de Impuestos Internos invasivo. Probablemente, la gran debilidad de este argumento es que el sistema tributario que tiene el país no ha generado un crecimiento dinámico comparable a la de los países asiático y del norte de Europa; por el contrario, nuestra economía tiende a languidecer, con la sola excepción del período 2010 - 2012 cuyas altas tasas de crecimiento tuvieron como causa fundamental, el rebote luego de la crisis del 2009, la reconstrucción luego del terremoto y el fuerte impacto del crecimiento chino.

Un gran argumento fue la afirmación relativa a que el ahorro nacional y con ello la inversión se vería afectada. Esto ocurría según los opositores al obligar a tributar por igual a las utilidades retiradas y a las que se dejaban en la empresa, que presuntamente iban a financiar la inversión propia de la empresa. Si bien tiene una base, lo cierto es que buena parte de esos recursos se canalizaban a otros fines mediante diversos mecanismos de elusión.

La propia experiencia chilena desmiente la preocupación de los opositores a la reforma tributaria respecto de lo que será su impacto en el crecimiento de la economía chilena. En efecto, Ricardo Ffrench - Davis probablemente uno de los mayores estudiosos de la evolución económica chilena de los últimos 40 años señaló: *"tuvimos otra reforma (se refiere a la de 1990), (que) también (recaudó) el 3%. Muy interesante recordar el debate. Este era: 'Se acaba la inversión', 'la economía de mercado', etc. Y tuvimos un resultado estupendo en los primeros ocho o nueve años de gobierno de la Concertación. La economía creció 7,1% en lugar de 2,9% promedio de la dictadura"*.

Más aún, Ffrench - Davis sostuvo que es necesaria una reforma tributaria para mejorar el ritmo mediocre de crecimiento que ha presentado la economía chilena en los últimos 15 años:

"Ahora estamos en un período en que esta nueva reforma no viene después de los años del 7,1% de crecimiento, sino viene después de 15 años de 3,9%. No viene de una economía que venga en un régimen de crecimiento intenso, sino más bien estamos en un período de bajón. No sólo en los últimos seis meses de 2,7%, es decir estamos en una economía muy desacelerada. Nos está diciendo que hay que meterle aceleradores y tienen que ver en parte con el capital humano", prosigue...No sólo la inversión para 20 años más. Necesitamos hacer cosas con lo que están en la fuerza de trabajo hoy día, que tuvieron mala educación. Y para ello, se requiere de varias cosas, y una es el financiamiento".²

2 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/05/12/ffrench-davis-con-la-reforma-tributaria-los-mas-ricos-van-a-estar-recibiendo-un-pais-que-vive-en-paz/>

Las nuevas facultades del Servicio de Impuestos Internos.

Libertad y Desarrollo al analizar las atribuciones del SII sostuvo que algunas de las nuevas atribuciones, que se le entregan a la institución son *"genéricas, exorbitantes y desproporcionadas"* (LyD)

Se critican también las nuevas facultades del SII que se califican como violatorias de la privacidad y de la libertad del emprendedor. Estas medidas implicaban un aumento en las capacidades de la institución para combatir la evasión del impuesto a la renta, significativamente más complejo de fiscalizar que el IVA. No obstante, las medidas propuestas aproximan las facultades del SII a las propias de las entidades similares en los países desarrollados. Al mismo tiempo, las acciones derivadas de esas atribuciones podían ser cuestionadas ante los tribunales de justicia.

Otras reformas.

En el cuadro número 3 aparece otras reformas que incluía el proyecto del Gobierno.

Gran polémica generó la aplicación de una retención adicional de 10% a las utilidades de las empresas como efecto de la modificación de la base del impuesto a la renta desde utilidades retiradas a devengadas. Este ha sido un campo en que han abundado las falsedades. El ya citado Ffrench - Davis señala que *"por ejemplo, la columna del Wall Street Journal dice que los impuestos a las empresas suben al 35%. Editoriales en dos matutinos dicen que impuestos se suben a 35%. Ex ministro (Andrés Velasco) asegura lo mismo. Sin embargo, no se está subiendo al 35% de los impuestos a las empresas"*³

Importante rol jugó la crítica que señalaba que las utilidades devengadas no eran renta pues pueden nunca llegar a distribuirse, y aduce que el proyecto tributario las convierte en ingresos artificialmente atribuidos (o renta atribuida) a los accionistas propietarios de las empresas. En sentido contrario cabe resaltar que el derecho a las utilidades de una empresa no nace en la junta de accionistas, como afirma Awad, sino que deriva de la propiedad de acciones; la junta de accionistas lo que hace es precisar y sancionar el monto de utilidades del ejercicio.

Sobre este punto volvemos más abajo

3 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/05/12/ffrench-davis-con-la-reforma-tributaria-los-mas-ricos-van-a-estar-recibiendo-un-pais-que-vive-en-paz/>

Cuadro número 2:

OTROS DEBATES EN TORNO A LA REFORMA TRIBUTARIA

MEDIDAS	CRÍTICAS	COMENTARIOS
<p>Retención adicional de 10% a utilidades de las empresas. Hecha la aclaración, la asociación de AFP ha argumentado que se debería devolver también el total del impuesto de primera categoría. Se afirma que con la tasa de impuesto actual de 20% los afiliados de las AFP pierden casi el 5% de sus ahorros y requerirían 5 años cotizando el doble para recuperarlo. Al subirse al 25% la pérdida sube al 6,12.</p>	<p>Fondos de Pensiones mantienen un 10% de sus fondos en acciones chilenas; al pasar impuesto de primera categoría de 20 a 35% ello implicaría una caída de 6% de las pensiones</p>	<p>Arenas: El fondo de pensiones no es contribuyente y por tanto si fuera accionista de una empresa la retención le sería devuelta.</p>
<p>Aplicación de impuestos verdes: gravamen a la emisión de contaminantes y CO2</p>	<p>AES Gener: Impuesto aumentaría tarifas a consumidores residenciales de 22 hacia el 2030 René Muga(Asociación de Generadoras): restará competitividad al país y no tendrá mayor impacto ambiental. Ningún país en desarrollo con la excepción de África del Sur ha aplicado estos impuestos</p>	<p>CNE: Tarifas no se verán afectadas antes del 2019: Es incorrecto sostener que tendrá lugar tal aumento al 20130; el impuesto debería ser 4 veces más alto.</p>
<p>Se gravarán con IVA las ventas de inmuebles, cualquiera sea el vendedor, introduciendo una serie de modificaciones a la ley del IVA que están contenidas en el artículo 2º del proyecto (numerales 1, 3, 4, 5 y 6 Para ventas de inmuebles usados, realizadas por un vendedor (habitual), la base imponible será la diferencia entre los precios de venta y compra.</p>	<p>Elevará el costo de la vivienda</p>	<p>Al respecto, es importante recalcar que para que opere este gravamen debe existir habitualidad, es decir, se excluyen las operaciones no habituales.</p>

Se restringe el crédito especial de IVA para empresas constructoras sólo para viviendas con precio menor o igual a 2.000 UF, a través de la correspondiente modificación del artículo 21 del decreto ley N° 910, de 1975, contenida en el artículo 3° del proyecto.	Elevará el costo de la vivienda	Representa un beneficio altamente regresivo.
Derogación del crédito por impuesto territorial pagado por empresas inmobiliarias	Elevará el costo de la vivienda	Representa un beneficio injustificado para la industria de la construcción.
Derogación del DL 600	Afectará la inversión extranjera en Chile.	Se trata de un mecanismos de incentivo a la inversión extranjera obsoleto y que no permite favorecer a las inversiones intensivas en conocimiento y que generan mayor valor agregado.

..... La reforma tributaria y las clases medias.

Probablemente, el principal foco de ataque a la reforma se concentró en sostener ella irían en perjuicio de amplios sectores de la población. Se aludió por ejemplo el eventual mayor costo de las viviendas, el mayor precio de las bebidas alcohólicas y el eventual mayor precio de la energía eléctrica. Se sostenía que la eliminación del crédito tributario en el sector de viviendas podía elevar el precio de las viviendas de avalúo fiscal de 2000 UF (cuyo valor de mercado es aproximadamente el doble de esa cifra) hacia el 2018.

Cabe también realizar una acotación desde el punto de vista de la economía política de la reforma. Los críticos de la reforma insistieron en que ella afectaría a las clases medias. Se trataba sin duda de un uso equivoco de ese concepto. Se pretendía introducir en la misma categoría los individuos que han dejado la pobreza (esto es que no pertenecen al 15% más pobre de la población) y todas las categorías de ingreso con excepción quizás de los propietarios de las grandes empresas. Sin embargo, una aproximación más razonable al concepto de capas medias debería incluir aquellos sectores ubicados entre el percentil 15 y el percentil 90, que corresponde al 75% de la población.

Este grupo mayoritario, junto con los pobres, era el gran favorecido por la reforma tributaria y la reforma educacional que introducirá la educación gratuita. Afectados negativamente por la reforma eran en consecuencia el 10% más rico de la población. Ellos pagarían más impuestos; no

obstante no tanto como pagan quienes tienen ingresos similares en los países desarrollados. Son ellos además, quienes se han beneficiado de las numerosas exenciones y mecanismos de elusión tributaria que caracteriza al sistema tributario chileno.

En este sentido, cabe reconocer que la fuerza que sostiene esta reforma son las propias clases medias. El movimiento estudiantil que emergió tras el fraude a los “pingüinos” llevó impetuosos a los sectores medios a la calle y convocó a varias generaciones. Las calles de Santiago y del país se convirtieron en un verdadero crisol, donde se vertían insatisfacciones y protestas. Estaban allí los endeudados de las multitiendas, los que habían pagado créditos estudiantiles tan caros como de bajo rendimiento, los que habían abandonado las ISAPRES por tener preexistencias y por haber envejecido, los indignados con los fraudes de La Polar y de otros, los afectados por las bajas pensiones del sistema AFP.

El movimiento estudiantil, abrió un nuevo horizonte a la política chilena. Se sucedieron discusiones y primó finalmente la idea de que la reforma requiere que paguen más impuestos quienes más ganan, para que todos los chilenos reciban una buena educación gratuita y de calidad, porque vía impuestos ella se financia conforme de los ingresos de cada cual. Era la rebelión de las clases medias.

La reforma tributaria aparecía en consecuencia como una vía para recuperar el consenso en torno al modelo actual. En tal sentido, si bien implica un aumento de la tributación del 10% más rico, ello les permitirá, en las palabras de Ffrench - Davis recibir “un país que vive en paz”. No obstante, la fuerza de la ideología dominante, la debilidad de la conducción política y las diferencias al interior de la Nueva Mayoría tuvieron como consecuencia un debilitamiento del gobierno que obligó a concordar un acuerdo con la oposición para facilitar la aprobación de la reforma.

La amenaza de llevar el proyecto ante el Tribunal Constitucional.

Personeros vinculados a las organizaciones empresariales adujeron que las utilidades devengadas, que el proyecto denominaba Renta atribuida⁴, no era renta pues puede nunca llegar a distribuirse y que por tanto el proyecto tributario las convertía en ingresos artificialmente atribuidos. Desde el punto de vista económico la afirmación resultaba poco sostenible, pues el derecho a las utilidades de una empresa no nace en la junta de accionistas,

4 “Por “renta atribuida”, aquella que, para efectos tributarios, corresponda total o parcialmente a los contribuyentes de los impuestos global complementario o adicional, al término del año comercial respectivo, atendido su carácter de propietario, comunero, socio o accionista de una empresa sujeta al impuesto de primera categoría conforme a las disposiciones del artículo 14, letra A) y demás normas legales, en cuanto se trate de rentas percibidas o devengadas por dicha empresa, o aquellas que le hubiesen sido atribuidas de empresas en que ésta participe y así sucesivamente.”.

sino que deriva de la propiedad de acciones; la junta de accionistas lo que hace es precisar y sancionar el monto de utilidades del ejercicio. La aplicación del impuesto a las utilidades retiradas por parte de las personas es un mecanismo presente en la ley actual que busca retrasar el pago de tributos (y que en los hechos, mediante diversos artilugios elusivos, con frecuencia se terminan no pagando) pero en ningún caso deja de tratarlas como utilidades que, por tanto, podrían estar exentas del pago de impuestos.

En tal sentido, el proyecto de reforma no les atribuía calidad de renta, simplemente exigía que el pago de tributos se haga sobre la utilidad devengada y no sólo sobre la retirada. No obstante, y a instancias de la Asociación de Bancos se amenazó que la iniciativa se llevaría al Tribunal Constitucional sancione constitucionalmente el mecanismo de elusión tributaria que encarna el FUT. Que los bancos o las empresas no distribuyan parte de las utilidades no implica que no tengan acceso a ellas y que no contribuyan al bolsillo de sus accionistas al incrementar el valor de la propiedad accionaria.

Por su parte, desde el punto de vista constitucional, Patricio Zapata argumentó con claridad los pocos fundamentos de esta campaña:

Se equivocan, en primer lugar, quienes afirman que las rentas que se atribuirán son imaginarias. Lo que se grava es un incremento real en el patrimonio que se explica por el resultado positivo del ejercicio de la sociedad o empresa de la cual son dueños los respectivos contribuyentes del global complementario o adicional. Se trata, por ende, de *"ingresos que constituyen utilidades o beneficios que rinden una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades e incrementos de patrimonio que perciban o devenguen, cualquiera sea su naturaleza o denominación"* (del concepto de renta de la Ley de Impuesto a la Renta). El TC ha señalado que, desde un punto de vista constitucional, la palabra *"renta"* tiene un sentido amplio y que es equivalente a la expresión *"acrecimiento patrimonial"* (Rol 822).

No hay ningún problema de legalidad del tributo, por otra parte, desde el momento en que el impuesto se paga a partir de una base imponible que se detalla minuciosamente en la ley, los sujetos obligados están claramente identificados y las tasas están definidas con toda precisión. Mal puede afirmarse, por otro lado, que el proyecto vulnera la libertad de los socios. A menos que se piense, por supuesto, que la libertad económica es libertad para decidir si se pagan o no impuestos. La verdad es que, de acuerdo al proyecto, los primeros llamados a atribuir rentas son los propios socios.

En efecto, el proyecto establece que la atribución legal de las rentas está sujeta al criterio de distribución de utilidades que ellos hayan acordado o a la proporción en que el contribuyente hubiere suscrito y pagado o enterado efectivamente el capital de la sociedad, modalidades que corresponden a la regla general de distribución de utilidades en la mayoría de las empresas. Sólo en caso de existir antecedentes que permitan suponer, fundadamente, que una muy atípica o extraña forma de atribuir definida por los socios tiene carácter elusivo, el SII podrá impugnar dicha asignación y sustituirla

por una que esté de acuerdo con parámetros normales de mercado. Al actuar de esta manera, el SII no hace nada demasiado distinto a lo que realiza cuando ejerce sus facultades para tasar precios o bases imponibles, recalificar préstamos como retiros encubiertos de utilidades, etc.

Pese a la solidez de esta argumentación, la amenaza de que el Tribunal Constitucional pudiera declarar inconstitucional la iniciativa, teniendo como efecto probable un atraso sustantivo en la aprobación de la iniciativa, junto con las diferencias al interior de la Nueva Mayoría fue crucial para que el Gobierno buscara un acuerdo con la oposición con representación parlamentaria. En el mismo sentido apuntó la fuerte presión mediática y la movilización de los grupos vinculados a las empresas medianas y pequeñas en los diferentes sectores productivos.

El acuerdo tributario con la oposición.

El Acuerdo Tributario tuvo de dulce y agraz. En lo fundamental mantuvo la propuesta incluida en el proyecto de elevar a 25% el impuesto de Primera Categoría, aplicarlo sobre la base devengada y con ello eliminar el FUT. No obstante, al incorporar una segunda modalidad abrió la posibilidad de mantener el FUT; este segundo mecanismo eleva el impuesto de Primera Categoría a 27% y permite que las personas puedan descontar el 65% al pagar el Global Complementario. Al ser transferido a una segunda empresa el descuento se reduce en otros 35 puntos con lo que el mecanismo elusivo pierde en buena parte su efectividad.

Por otra parte, aún cuando está por verse su magnitud precisa, la reforma aumenta sustancialmente la recaudación del impuesto a la renta, haciendo el sistema tributario significativamente más progresivo.

Las disposiciones relativas a las PYME probablemente constituyeron uno de los cambios fundamentales que introduce el acuerdo respecto del proyecto de ley, El proyecto inicial no aumentaba la carga tributaria de este sector que, además, aparecía como uno de los principales beneficiarios del eventual mayor gasto público. Pero el acuerdo introdujo una serie de modificaciones que irán sin duda en beneficio de tales empresas y que debieran coadyuvar al indispensable proceso de modernización de las PYME y, con ello, a la mejora de la productividad de la economía nacional, que completa casi 15 años de estancamiento crónico. En tal contexto, los beneficios acordados a las PYME son muy positivos.

No obstante -y ello devela la complejidad del asunto-, estos mismos mecanismos que tienen esta dimensión positiva, pueden a su vez constituir una de las principales debilidades del acuerdo, porque abren espacios inéditos a la evasión y elusión tributaria, que será un desafío encarar para el servicio de impuestos internos (SII). La ampliación de los límites para operar bajo las normas de renta presunta puede ayudar a las PYMES, pero puede abrir muchos espacios de elusión y evasión, de los cuales las grandes empresas también podrán sacar partido.

En efecto, en torno a este punto y otras materias desde la propia coalición gobernante se hicieron oír voces que cuestionaron el acuerdo.

Gonzalo Martner, sostuvo una posición crítica desde el principio. Llamó la atención porque no se incluyera un aumento de la tributación minera que permitía *"retornos sobre el capital (que) superan largamente el costo de oportunidad del capital, generando rentas no atribuibles a la actividad empresarial de una cuantía inusitada. Unos 4/5 de las utilidades obtenidas correspondieron a rentas del cobre que fueron capturadas por las empresas mineras para beneficio de sus accionistas y no de Chile, que es el dueño del recurso"*. Criticó también que el proyecto inicial redujera la tasa marginal del impuesto global complementario y de segunda categoría desde 40 a 35%.

Desde su punto de vista, y con razón, no resultaba justificable esta medida atendida la grave desigualdad que caracteriza la distribución de ingresos en Chile. También puso en cuestión la recaudación que generaba la reforma por considerar que resultaba insuficiente para financiar los bienes públicos que demanda el actual grado de desarrollo del país⁵.

El senador Carlos Montes señaló además que a su juicio, los cambios que se le hicieron a la propuesta original del gobierno, fueron sustanciales, *"en el proyecto original todos los ingresos pagaban impuestos. No había utilidades no distribuidas que no pagaran impuestos, por lo que no había forados. Después del protocolo se abrieron al menos 14. Algunos se cerraron bien y otros más o menos"*⁶. El economista Claudio Agostini, coincidió con esta mirada y criticó especialmente lo hecho con la renta presunta. *"Tenemos el 8% más rico de Chile que, a través de mecanismos de renta presunta, paga la mitad de lo que debería. Eso es un escándalo"*. Y agrega que *"la reforma original no hacía la pega completamente, porque la reducía en vez de matar la renta presunta"*. Sentencia que, a esta altura, *"la renta presunta no tiene ninguna justificación técnica para existir"*.

Criticó también la presunta tendencia gubernamental a aceptar las presiones de los intereses corporativos: *"Entonces, la Asociación Nacional de Agricultura quiere que se amplíe la renta presunta, y se amplía la renta presunta. La Cámara chilena de la Construcción quiere que se mantenga el beneficio del IVA a la construcción, y se mantiene... Entonces, (respecto de) muchas de las distorsiones que había y que la Reforma eliminaba, lo que era bueno porque nos dejaba con un sistema tributario mejor, más eficiente y más justo, en el acuerdo da la impresión que primaron intereses de algunos grupos de intereses particulares que lograron mantener sus exenciones tributarias"*. Respecto del FUT su crítica apuntaba a que su eliminación si bien cerraba un mecanismo de elusión hacía que se perdiera

5 <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/07/10/una-reforma-tributaria-desinflada/>

6 <http://www.theclinic.cl/2014/08/16/carlos-montes-asegura-que-protocolo-de-acuerdo-por-reforma-tributaria-abrio-forados-para-la-elusion/>

un mecanismo que había tenido efectos positivos⁷. En relación con este último aspecto, Agostini sin embargo no destaca que la segunda modalidad de impuesto de primera categoría introducido por el acuerdo, respondería a su preocupación.

El principal retroceso del Acuerdo tributario respecto del proyecto original fue el desdibujamiento parcial de la Norma General Anti-elusión, que habría permitido al SII rechazar las ventajas tributarias obtenidas mediante planificaciones elusivas, y sancionar a los contribuyentes y asesores tributarios que hubiesen participado en su diseño, lo cual en todo caso podía ser cuestionado frente a las autoridades jurisdiccionales.

También se observa un debilitamiento de la facultad que el proyecto original otorgaba al SII para acceder a la información necesaria en aras de su misión fiscalizadora. Conforme al acuerdo, estas facultades propias y esenciales para que los organismos fiscalizadores cumplan su misión son entregadas a los tribunales tributarios conforme al requerimiento del director del SII: se diluye así el rol y el dinamismo propio de la entidad administrativa- fiscalizadora y de los tribunales, que pasan a ser juez y parte. Esta modificación probablemente condujo a la UDI, Renovación Nacional y al gran empresariado a apoyar el Acuerdo. Pero, en todo caso, se trata de un avance respecto de lo vigente.

Desde el punto de vista político, lo más novedoso es haber logrado la conformidad del conjunto de la derecha para una iniciativa que recauda cerca de US\$ 8000 millones de dólares y que hace significativamente más progresivo el sistema tributario. Debe destacarse que el proyecto original reflejó las convicciones del nuevo Gobierno, que había ganado las elecciones comprometiendo una contundente reforma tributaria. Crucial fue que la Cámara de Diputados (tras más 40 audiencias y en medio de una crítica enconada desde los medios de comunicación) aprobara el proyecto gubernamental, definiendo así el texto en torno al cual se daría posteriormente la discusión en el Senado. Tras este debate se estructuraría, en el llamado segundo tiempo, el Acuerdo Tributario, que logró reducir significativamente la crispación del debate con la derecha.

A pesar del éxito del Gobierno y de la Nueva Mayoría que representa el acuerdo, su aprobación originó una situación confusa. El Diputado Lorenzini, presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, lo criticó ácidamente, sosteniendo que no lograría recaudar lo buscado, que se hirió el corazón de la reforma al haber cedido el Gobierno adelante el lobby y las presiones. Por su parte, parlamentarios vinculados al sector más progresista de la Nueva Mayoría han sostenido que se reedita la política de consensos.

7 <http://www.elmostrador.cl/negocios/2014/08/04/claudio-agostini-y-el-acuerdo-sobre-reforma-tributaria-en-muchos-aspectos-es-peor-a-la-original/>

Desde el punto de vista político, la reforma tributaria no generó los réditos que se hubiesen esperado, habida cuenta de lo focalizado en los más ricos de sus principales reformas y los beneficios que financiará para una mayoría de la población. Por una parte apareció debilitada la indispensable coordinación de los representantes de la Nueva Mayoría en ambas cámaras, e incluso en la acción política dentro del Senado resaltaron argumentos que contrapusieron la acción de las cámaras, al subrayar que el Senado sí abría espacio para el diálogo, al contrario de la Cámara Baja. La polémica reveló también dificultades del Comité político del gobierno para conducir la coalición; sin embargo, la principal dificultad pareció radicar en la débil dirección de la coalición ejercida por parte de los respectivos partidos, potenciada por algunos de sus máximos dirigentes, que privilegiaron manifestar sus opiniones personales, en lugar de asumir ese liderazgo.

La polémica resultó útil para el aprendizaje político dentro de la coalición de gobierno, porque reveló tempranamente una serie de desafíos políticos que ella debe enfrentar, en este y en otros ámbitos de reforma.

Desde el punto de vista general de la gestión de las reformas, la experiencia de tramitación de la reforma tributaria que corría paralela al impulso de la reforma educacional, dejó en evidencia que resultaba indispensable definir un diseño que asegurara una mejor gestión política global de las reformas. Por otra parte, resultaba indispensable construir un discurso coordinado dentro de la coalición. En el ámbito de la educación, del sistema de pensiones y de salud se quieren emprender reformas que, por su naturaleza y fuerte carácter transformador, a diferencia del pasado, no pueden originarse en comisiones técnicas y suprapartidarias pautadas muy de cerca por los poderes fácticos.

Las propuestas de reformas deben alimentarse de indispensables propuestas técnicas, provistas, entre otras instancias, por las comisiones asesoras. Pero, por su raigambre, estas reformas requieren sendos procesos de diálogo al interior de la coalición gobernante, que permitan concordar los objetivos fundamentales y los contenidos específicos de las distintas iniciativas. En tal sentido, deben generarse instancias de debate pre legislativo al interior de la alianza de gobierno, y se debe fortalecer el diálogo entre los respectivos Ministros, los senadores y los diputados de la Nueva Mayoría.

Por otra parte, no existe actualmente un diálogo deliberativo y sistemático con la ciudadanía. Sin duda, ello genera un desafecto fundamental: sólo así se explica que reformas tan sentidas sean miradas con cierto desinterés y desidia. Esta falta de sintonía puede constituirse en un talón de aquiles del proceso transformador. De allí la imperiosa necesidad de fortalecer un claro discurso comunicativo, que muestre a los ciudadanos los contenidos y el significado profundo de esta y otras reformas que están por emprenderse y una amplio y estructurado diálogo con la sociedad civil.

Después de la aprobación de la reforma tributaria: los desafíos de la política económica.

El mundo empresarial al debe.

Los seis meses transcurridos han dejado también en evidencia la debilidad del mundo empresarial desde el punto de vista del desarrollo nacional. Su gran preocupación ha sido la estrecha defensa de sus intereses corporativos. Sólo la decisión gubernamental sostenida por el fuerte apoyo que recibió Bachelet en las urnas pudo doblegar la cerrada oposición. Contrasta con la activa oposición a la reforma la falta de preocupación del empresariado por hacer frente a las debilidades estructurales que presenta el crecimiento económico.

Pareciera que sólo se sienten cómodos en una economía que sigue basada en la explotación de los recursos naturales, poco intensiva en conocimiento e innovación, dependiente de los fuertes subsidios que genera una baja carga tributaria (comparada con cualquier país de la OCDE e incluso de varios países de América Latina), un sistema de capitalización individual que pone a su disposición recursos a bajo costo, una legislación laboral que dificulta la organización sindical y la negociación colectiva contribuyendo esto a mantener la desigual distribución del ingreso. Le hace falta al país una renovación del liderazgo tanto en las empresas como en las organizaciones empresariales para que este sector se ponga a tono con los desafíos del futuro.

La desaceleración económica y los dilemas que enfrenta el gobierno.

El debate político reciente ha estado marcado por la desaceleración económica. Cualquier analista serio tiene claro que la desaceleración comenzó ya desde principios del año 2013. En mayo de ese año, el IMACEC mostró un crecimiento de apenas un 3,5% en 12 meses; posteriormente en los meses de octubre, noviembre y diciembre el IMACEC creció en torno al 2,7% mostrando en enero del presente año un crecimiento de 1,5% en 12 meses. Más claro aún es el comportamiento de la inversión: esta creció apenas en un 0,4% en el año 2013 (presentando una caída de 12% en el último trimestre del año).

Pese a estos datos categóricos, la oposición ha logrado imponer la visión de que la desaceleración económica deriva de la incertidumbre que las reformas de la Administración han provocado en los distintos agentes económicos. Las insuficiencias de la conducción política de las reformas, la falta de una perspectiva de largo plazo que permita insertar el esfuerzo reformista en un proyecto coherente, la virulenta campaña opositora pueden, efectivamente, haber provocado una cierta incertidumbre entre los inversionistas. Los problemas que enfrenta la inversión derivan de

fenómenos mucho más objetivos. Existe consenso respecto de los problemas de agotamiento del ciclo minero; de las dificultades y la volatilidad de la economía internacional (la Unión Europea dando tumbos llegando incluso la desaceleración a afectar a la propia Alemania y una economía China buscando un mejor equilibrio entre las exportaciones y el aumento del consumo interno acentuado todo ello por las dificultades en Medio Oriente y en el entorno ruso) que afectan también a los otros países de la Región.

No obstante lo decisivo deriva de problemas estructurales de la economía nacional. Es un problema la falta de diversificación de la economía: las exportaciones de cobre siguen representando más del 50% del total exportado, tal como ocurría hace décadas. La industria sigue perdiendo relevancia. El estancamiento del crecimiento de la productividad desde hace casi 15 años, tema que el debate económico se ha demorado en incorporar, responde a problemas relacionados con la baja inversión en investigación y desarrollo, la exclusión de las PYMES del proceso de modernización de la economía y la mala calidad de los recursos humanos que está preparando el deficiente sistema educativo nacional.

También afectan el crecimiento de la productividad los problemas del sector energético cuyos costos han crecido fuertemente. Este último aspecto deja en evidencia las dificultades ya antiguas del liderazgo político para que la sociedad concuerde una mirada común sobre la matriz energética y la relación entre crecimiento económico y protección del medioambiente.

En tal sentido, se equivocó el vocero de Gobierno cuando señaló que la desaceleración era simplemente un problema cíclico o cuando el Ministro de Hacienda señaló, sin más, que las condiciones para invertir están dadas. Enfrentamos un doble problema. Por una parte un gran malestar social y un modelo económico que ya desde hace tiempo está dando muestras de agotamiento.

El debate en torno a estos dos temas concentrará la discusión política en el próximo período. La derecha está buscando unificarse en torno a un discurso que afirma que la Presidenta Bachelet ganó por la confianza que generaba en la ciudadanía y no por el programa de reformas que le propuso al país. Sostiene además que las reformas propuestas son resultado de un diagnóstico equivocado derivado de haber creído ciegamente que la movilización estudiantil representaban los anhelos profundos de cambio de los chilenos. Para la derecha la profunda disconformidad de la ciudadanía con la educación, con el sistema de capitalización individual, con los dos sistemas de salud existentes, con la persistencia de la alta desigualdad, el desigual futuro de los hijos según la condición socio económico del hogar, son una invención de la intelectualidad de izquierda. Es indispensable tener en cuenta que renunciar a las reformas comprometidas representaría el quiebre de la Administración con su base social.

El problema de fondo que explica los problemas que enfrenta el gobierno radica en la conducción política. Los errores cometidos en la tramitación de la reforma tributaria, la falta de claridad en torno a la reforma educacional (a lo que se suman una falta de empatía de las autoridades del sector con las familias y otros actores relevantes), la baja presencia política de un grupo importante de ministros, la inexistencia política de la mayor parte de los subsecretarios está permitiendo que la oposición acumule fuerza política y social y la falta de consistencia de la Nueva Mayoría, están poniendo al Gobierno en la defensiva generando la sensación que es necesario optar entre crecimiento y el proceso de reformas.

Sin duda se necesitan ajustes para dar cuenta de estos problemas. Es probable sin embargo, que el primer desafío lo enfrente el gobierno en el campo económico. La desaceleración económica ha sido enfrentada con retraso, con un programa modesto (como son las medidas para asegurar una plena ejecución presupuestaria o las medidas de capitalización de CODELCO y el Banco del Estado) y arengas optimistas. No es esto lo que necesita el país para superar los problemas estructurales y para salir de una discusión agotadora sobre la incertidumbre que sólo lleva agua al molino de la oposición.

Se requiere un activismo renovado del Estado para relanzar en serio el programa que se necesita en infraestructura. Ricardo Lagos ha señalado con razón varias de las obras que se requieren para que la infraestructura contribuya al desarrollo de la productividad y la competitividad de la economía⁸ más allá de las críticas que se merezca su visión del sistema de concesiones (que este autor analizó en <http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2014/08/895-593446-9-el-discurso-de-lagos.shtml>) y de las complejidades que tuvo su intervención en ICARE (cuestión analizada por este autor en <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/09/12/reformas-o-crecimiento-economico-un-falso-dilema/>). No es una buena señal para el país ni para el empresariado de que pese a los grandes requerimientos de gasto e inversión pública se mantenga el objetivo de lograr el balance estructural en las finanzas públicas de aquí al año 2018. Los recursos de la reforma tributaria apenas alcanzarán para las reformas sociales.

En el ámbito de la investigación y desarrollo es necesario dar un gran paso, invertir mucho más en las universidades, en la PYME. La Agenda de Productividad tiene elementos interesantes pero está pensada en pequeño y ello no da cuenta de lo que se necesita. Una perspectiva ambiciosa permitiría impulsar otra conversación con el empresariado dejando huérfano a la oposición política obligándola además a renovar su discurso y romper definitivamente con la herencia económica de la dictadura.

8 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/09/674-594756-9-algunos-temas-de-futuro-apuntes-de-lagos.shtml>

El debate presupuestario que viene.

Es por ello que el Presupuesto para el año 2015 será crucial para evaluar si el equipo económico está a la altura de los acontecimientos. En este contexto, es interesante el diagnóstico que hace Gonzalo Martner respecto del debilitamiento del consumo, la necesidad de que el Banco Central mantenga su política de reducción de la Tasa de Política Monetaria (pues no son temas de costo lo que está impulsando la inflación) y la propuesta de que el Gobierno aumente de forma importante las remuneraciones del sector público en la próxima negociación salarial con el objeto de contribuir a un aumento del consumo y la demanda y mejorar las expectativas de los consumidores⁹. Esto junto con el avance en las reformas y el fortalecimiento de la conducción política serán decisivos para el posicionamiento del Gobierno frente a la opinión ciudadana.

En este contexto, el proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2015 ha resultado alentador. En efecto, el Presupuesto deja en evidencia un aumento de 9,8% respecto de la ley de Presupuesto del Presente año, la inversión presenta también un fuerte crecimiento. No obstante, no parece existir en las autoridades de Gobierno el convencimiento que la superación de los problemas estructurales que enfrenta el país requiere una mirada distinta y un esfuerzo financiero radicalmente mayor para dar cuenta de los problemas estructurales descritos.

Conclusiones.

El día antes de que el gobierno de Michelle Bachelet cumpliera 6 meses, culminó el tercer trámite constitucional del proyecto que reforma el sistema tributario chileno. Se trata de un gran éxito de la Administración pues más allá de sus insuficiencias representa un giro respecto de lo que se venía haciendo en los últimos 30 años. Se ha logrado relegitimar en el debate público el cambio tributario como instrumento de política fiscal, se aumenta la participación del impuesto a la renta respecto de los impuestos indirectos (que en general afectan más a los más pobres), se aumenta la tributación del 10% más rico y se dan pasos significativos para eliminar el FUT como mecanismo que favorece la evasión y la elusión. El objetivo redistributivo de la política tributaria se legitima y las visiones de que los impuestos son siempre malos y que los recursos en manos del sector público son una pérdida para el crecimiento, se han debilitado.

El proceso político que llevó a la aprobación del proyecto deja varias lecciones relevantes. Para culminar una reforma de esta magnitud no basta el involucramiento del ministerio responsable. Es indispensable la colaboración del resto del gabinete y la participación activa de la Presidencia. El proceso y la tramitación de la reforma son tan importantes

9 <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/09/10/ciclo-economico-o-ciclo-politico/>

como su contenido. La presentación del proyecto al cabo de 20 días de asumida la nueva Administración y la rápida aprobación por parte de la Cámara de Diputados fueron decisivos para su aprobación definitiva y para no dejar duda de la vocación reformista del Gobierno.

Desde un inicio quedó sin embargo en evidencia la debilidad de la conducción política de la reforma. La agresiva oposición que encontró el proyecto en los principales medios de prensa escrita, en el empresariado, en la derecha y en quienes jugaron papeles relevantes en la conducción económica de los gobiernos de la Concertación, no encontró en el Gobierno una respuesta adecuada. La oposición pudo con comodidad imponer la visión en el debate público que la reforma afectaba a las clases medias, al ahorro y a la inversión.

Si bien el Acuerdo Tributario del Senado fue positivo pues no existía acuerdo en la Nueva Mayoría ahí representada para insistir con algunos aspectos del proyecto inicial y el protocolo no eliminó los ejes fundamentales de la reforma, los aspectos procedimentales fueron poco prolijos y abrieron heridas importantes en la coalición gubernamental. La tramitación del proyecto dejó en evidencia también la debilidad de la Nueva Mayoría. No ha sido suficientemente destacada la forma como se restaron del debate con la oposición una buena mayoría de las principales figuras de la coalición de Gobierno (como también lo hacen en relación con el duro debate en marcha en torno a la reforma educacional).

Muchos de los que se involucraron parecían más comentaristas e incluso opositores que dirigentes comprometidos con el Gobierno. Decisiva fue la intervención oportuna de la Presidenta de la República que comprometió su capital político para sacar adelante la reforma. Algo similar ha ocurrido con la reforma educacional.

Bibliografía

Bárcena, Alicia (2012). Desafíos fiscales en la crisis, presentación realizada en el XXIV Seminario Regional de Política Fiscal, 24.1.2012

Beyer, Harald (2014). Sobre impuestos

Libertad y Desarrollo (2014 A). Las aristas de inconstitucionalidad que abre la reforma tributaria, Temas Públicos número 1155 http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.155inconstitucionalidadml.pdf

Rivera Urrutia, Eugenio (2012). Aumento de recaudación y eliminación regresividad: fundamentos para una reforma tributaria. Presentación preparada para el seminario organizado por la Comisión Tributaria de la Cámara de Comercio de Chile Salón de Los Presidentes del Ex Congreso Nacional Santiago, Martes 10 de abril.

Saint - Amans, Pascal (2014). Hay un espacio para que los impuestos jueguen un rol significativo en reducir la desigualdad. Entrevista Diario La Tercera, 26.4.2014, p.58