

Eduardo Aninat Ureta\*

# La Potestad Tributaria

Lo primero es agradecer muy especialmente al Decano de la Facultad de Derecho de la ilustre Universidad de Chile, Antonio Bascuñán, a mi querida amiga Luz Bulnes, profesor Teodoro Ribera, y a toda la Facultad por haberme extendido esta invitación. Provengo de una larga y extensa familia de abogados, casi todos graduados de esta Facultad, por lo tanto es un doble honor para mí –siendo la oveja negra, graduado de economía y no de leyes– poder compartir algunas reflexiones con Uds. acerca del tema de la potestad tributaria, desde la perspectiva de los efectos económicos de la tributación, los principios económicos, que es la visión que yo puedo dar.

Para comenzar quiero decir que, a diferencia de la introducción tan clara que hacía el señor Decano, nosotros en el mundo político también nos apegamos mucho a doctrinas, y particularmente en el ámbito de la aplicación de políticas públicas con un sentido a largo plazo. Creo que esto es esencial en el tema impositivo, puesto que es algo que marca la visión de finanzas públicas del país, más allá de cualquier gobierno y en una perspectiva muy amplia. Casi desde el albor de la República se ha perseguido más o menos, por las necesidades que todo Estado tiene, de intentar una cierta tendencia de estabilidad en el tratamiento de las reglas y las leyes tributarias. Por lo tanto, el tema de la estabilidad está muy ligado a visiones doctrinarias que deben basarse en primerísimo lugar en la Constitución, en las leyes, y también en una visión económica en un mundo moderno.

Primero, una introducción sobre la capacidad para imponer contribuciones o impuestos en el mundo de hoy. Históricamente, la potestad o poder tributario, es decir, la facultad de crear o establecer tributos, es una expresión de soberanía y facultad del Estado. Es un atributo, por una parte, monopólico para quien lo ejerce –así ha sido siempre en toda sociedad y así lo seguirá siendo– y está circunscrito exclusivamente al ámbito jurisdiccional del Estado soberano. Este poder tributario originario radica única y exclusivamente en el Estado. En el Estado moderno, sin embargo, hay una

\* *Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile. Ph.D. en Economía Harvard University. Vice Presidente del Fondo Monetario Internacional.*

clara delimitación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y se ha exigido que los tributos que se creen sean siempre mediante una ley, por lo cual hay un cierto límite implícito en el ejercicio de esta potestad que tiene el Estado y que ejerce el poder ejecutivo o los gobiernos en materia de proposición.

Constitucionalmente, también, hay varios otros límites, como ustedes saben, a la aplicación tributaria; por ejemplo, la no discrecionalidad, el hecho de no establecer impuestos que lleguen a ser expropiatorios, entre varios otros elementos. Sin embargo, si miramos a una perspectiva más amplia, más allá de nuestro país y a través del tiempo, también tenemos que darnos cuenta de que estos elementos jurídicos y doctrinarios no son necesariamente inamovibles y tienen, como toda sociedad, que irse adaptando en algunos de sus fundamentos a los cambios que el mundo va generando en el tiempo. Quiero señalar solamente algunos de ellos. No puedo, por razones de tiempo, entrar en el detalle, pero creo que esta Facultad tiene el deber y la capacidad de analizarlo y debatirlo en el curso del tiempo.

Primero, lo que hoy día vemos: cambios en el mundo globalizado, donde se establecen entidades supranacionales. ¿Qué pasa con la Unión Europea, con la zona del euro, la Europa que va a llegar a ser la Europa de los 15; qué pasa con la potestad tributaria, qué pasa con los impuestos de ámbito meramente local y los impuestos que hoy día tienen un carácter comunitario en ese macro ente? ¿Qué pasa con el efecto del creciente movimiento internacional de bienes –algo bien conocido por nosotros en Chile a través de la sucesivas reformas de aquel impuesto que se llama arancel y otros relacionados– ahora también de servicios, dado que el comercio de servicios de todo tipo que adquiere una nueva fase a través de lo que se llama el comercio vía internet, un servicio intangible? En todo esto ¿qué pasa con la potestad tributaria? ¿A cuántos agentes y Estados les afecta, con la creciente movilidad de factores productivos: profesionales, técnicos, ejecutivos que se trasladan de una jurisdicción a otra en períodos múltiples y frecuentes en un tiempo determinado, que por lo tanto son entes o sujetos de tributación en múltiples jurisdicciones? ¿Qué pasa con rentas derivadas del capital de todo tipo que opera en muchos países?

Con estos ejemplos estoy diciendo que, independientemente de si esté sentado en nuestra Constitución o no, las bases económicas del sujeto tributario, sea éste persona natural o jurídica, se va afectando por estas fuerzas exógenas que producen la internacionalización, la integración económica y financiera, la revolución de los servicios y más recientemente, la globalización.

Otra dimensión –de la que también con Teodoro Ribera hemos sido testigos en múltiples ocasiones, en largas sesiones en el Congreso y otros antes que nosotros– el tema de los gobiernos locales, sean regionales o municipales, y su “supuesta potestad tributaria”, o no potestad tributaria. Si hay aquí una delegación desde el Estado central o hay una capacidad propia, cuáles son los impuestos de ámbito o de adscripción y uso meramente local y cuáles tienen elementos que son generales o nacionales, es

una complicación donde Chile hasta ahora ha resuelto bien las discusiones polémicas y ambigüedades en la materia, que las hay, porque somos un Estado unitario. Pero este ejemplo que estoy dando tiene una discusión constitucional, legal, reglamentaria y económica fenomenal en países federados como Brasil, y miremos lo que ha pasado, por ejemplo y para ser concreto, con los obstáculos a las reformas de Cardoso en Brasil, producto precisamente de las discusiones jurídico-constitucionales de quién tiene potestad específica sobre recaudaciones de gobiernos regionales, Estados regionales, federaciones, etc. Estamos diciendo que aquí hay también elementos de este ente soberano donde hay una cierta superposición entre sí y, mirado desde el otro punto de vista, complementariedad entre sí. La experiencia chilena en estos campos ha sido diversa, pero en general hemos resuelto bien estas zonas en el límite.

Yo estoy seguro que el tema del futuro y el debate más que agudo, que no le va a tocar a nuestro gobierno, que ya estamos terminando, va a suscitarse en esta área de la tributación: la tributación con jurisdicciones múltiples o internacionales, la tributación que se afecta por la globalización y el ámbito de lo municipal-regional.

Quisiera en este sentido, avanzar en el tema en un campo específico: la doble tributación internacional. Uno de los principios sagrados de los economistas, y también de los abogados, desde un punto de vista común, es que a un sujeto tributario por una misma renta no se superponga una, dos, tres o cuatro tributaciones, sino que tenga una sola base de gravámenes, para provocar así una cierta eficiencia y equidad en lo horizontal. Sin embargo, en el caso de la doble tributación internacional, cada vez que una renta originada o pagada en una empresa en un país, llega otra persona u otra empresa residente en países diferentes, ésta se ve gravada normalmente, no siempre, con impuestos de uno y otro Estado; se superponen las jurisdicciones y hay una doble tributación.

En el mundo moderno, ya se sabe, éste ha sido un obstáculo muy fuerte para el desarrollo de nuevas iniciativas, negocios y empresas, sobre todo de servicios que cruzan la frontera de los países. Esta situación, paradójica dado que habíamos partido de una potestad soberana del Estado que se ve complicada por esto, se produce por la perversa combinación que recae sobre un mismo contribuyente y una misma renta cuando un país aplica sus impuestos sobre la base de que la renta tiene su origen en su territorio, en cambio en el otro país corresponde el de residencia del contribuyente, el cual justifica sus tributos argumentando que los residentes en su territorio tienen que pagar sus tributos por la renta que obtengan cualquiera sea su origen.

Entre los países más desarrollados ésta es una preocupación que viene de largo tiempo, yo diría que de fines de los años '50, con mucha más fuerza a partir de la década de los '70 y por supuesto en los '80 y '90. Y esto es acompañado no sólo por una preocupación de los legisladores de los países desarrollados que menciono, o de sus Congresos en general o de sus gobiernos o sus juristas, sino porque los hechos le van generando una necesidad de pensar soluciones. Me refiero al nacimiento, prolifera-

ción y extensión de la gran empresa multinacional, una empresa que puede tener subsidiarias, sucursales, hasta multimatrices en 30 ó 40 países con elevada presencia internacional, que se ve afecto en su actividad a múltiples tributaciones por orígenes distintos.

Este proceso de transnacionalización de las inversiones, que ha acompañado a la expansión del comercio internacional, y sobre todo a los servicios, lleva entonces a generar temas nuevos que es necesario que cada Estado analice e intente resolver, no sólo en su legislación, sino haciendo cosas con otros Estados. Por ejemplo, en el pasado Chile ha hecho algunas cosas, y ha sido posible acreditar contra el impuesto de primera categoría, los tributos que pagan en el extranjero algunas rentas de inversiones. También es posible tener un tratamiento especial a lo que generan algunas exportaciones de servicios que hacen los chilenos. Pero son soluciones más bien parciales, porque el otorgamiento ya sea de créditos tributarios o de exenciones más allá de los créditos, de renta de fuente extranjera, se ha prestado a veces para discriminaciones o arbitrariedades entre contribuyentes, lo cual ha obligado a que este tipo de situaciones se otorguen en forma muy restringida y muy condicionada, lo que a su vez, por otro lado, limita y acota mucho su efectividad económica práctica. En general los Ministerios de Hacienda son muy cautelosos y más bien escépticos al tratamiento por esta vía de la excepcionalidad, de un problema que reconocemos que es tal, porque reconocemos que hay mejores soluciones para ello, dados los temas de información y otros problemas que se producen.

Por ejemplo, la fiscalización del origen y monto de las rentas verdaderas extranjeras, o de los impuestos efectivamente pagados en el exterior, se hace difícil si no hay información oportuna, directa y completa de las operaciones en otros países. Aquí los Estados han organizado algunas soluciones, no es todo tan problemático como se insinúa en estos ejemplos. Primero, y ha sido el caso señero, lo miro con entero respeto, el de la Comunidad Europea, de buscar armonizar sus sistemas tributarios para reducir posibilidades de arbitraje o rearrreglo tributario y cerrar vacíos legales que puedan existir. Yo sé que esto es, nuevamente, un contraste con la actividad que muy respetablemente economistas, consultores, contadores y ciertamente abogados ejercen respecto de facilitar una optimización a la baja de las cargas tributarias de los contribuyentes, pero si uno lo mira como sociedad entera o como mundo global, es un ejercicio de suma cero, porque lo que minimicen unos, tendrán que compensar con más pago otros. Entonces, el sistema de armonización parece ser una práctica mejor, pero es ambiciosa porque efectivamente afecta esta soberanía de la potestad del Estado nacional.

Otro camino de soluciones ha sido la negociación de acuerdos directos entre Estados que eviten la doble tributación en las rentas de los ciudadanos de ambos Estados que negocian. Aquí estoy hablando de tratados bilaterales, hay muy pocos casos multilaterales, que ha sido (y aquí entro ya a Latinoamérica) la herramienta natural

más usada para solucionar esta doble carga de la doble tributación. Hoy con satisfacción debo decir que el Congreso prácticamente despachó entero ya el acuerdo de doble tributación de dos Estados soberanos, Méjico y Chile, que precisamente armoniza y da facilidades para las actividades que mejicanos y chilenos hagamos entre ambos territorios. Hemos estado activos en esto, siguiendo un esquema de buscar acuerdos de doble tributación internacional, bajo una variante del modelo SD. Hemos concluido totalmente también las negociaciones con Canadá y con Ecuador y eso debería ser ley muy pronto. Estamos en proceso de negociar con países de tamaño más grande y más complejo en el ámbito de las negociaciones, como Estados Unidos, pero para que alcancemos un acuerdo, veo esa negociación compleja por situaciones que ustedes pueden imaginar fácilmente. Hemos iniciado también negociaciones con Alemania, Polonia y Suecia entre los países europeos, y hemos tenido fuerte intención de mejorar los acuerdos –que es un acuerdo solamente– que tenemos con países del MERCOSUR. Tenemos un acuerdo bastante antiguo con Argentina, que está operando muy empírica y efectivamente en todos estos años, pero que es necesario actualizar y mejorar a la luz de lo que significa hoy día el MERCOSUR. Tenemos también etapas de pre-negociación en esta materia con países como Francia y Holanda.

Quiero entrar con este tema, más allá de las dos soluciones que he indicado, armonización de esquemas o negociación de tratados de doble tributación, al tema de la competencia impositiva, y esto es un tema ciertamente que provoca, yo diría, irritación a los Ministros de Hacienda en cualquier parte del mundo, y que es usado al revés –estoy siendo muy franco, y por tanto, académico, con ustedes– normalmente por el sector privado en sus posiciones ante la prensa. Porque hay hoy día una tendencia universal para que los inversionistas nacionales y extranjeros digan “yo me establezco con mi fábrica nueva, con mi sucursal, subsidiaria o actividad nueva en el país que me dé más bajas tasas de tributación directa e indirecta, ojalá exención para los pagos de honorarios, rentas y pagos a profesionales y ejecutivos que tenga, ojalá exención también arancelaria a los bienes que debo transitar de mi país matriz al de destino para elaborar materias primas en forma de productos terminados, ojalá también franquicias regionales, municipales, exención de patentes y otros”. Y este es un tema que se ha exacerbado. Porque lamentablemente para el mundo, y afortunadamente para aquellos inversores que obtienen muchas ventajas con esto, en los últimos 10 años se ha producido lo que los Ministros de Hacienda llamamos “competencias exacerbadas” en el plano de franquicias tributarias o de regímenes tributarios aplicados a la inversión extranjera.

Pero estas competencias, cuando son exageradas, ustedes pueden comprender, siendo chilenos, y pagando impuestos como deben y manda la ley, que no son mágicas. Lo que se exime a unos, debe ser compensado o pagado por otros y, por lo tanto, esta situación cuando es exagerada, exacerbada, también provoca un juego de suma cero a nivel global y a nivel de cada sociedad. Hemos visto el caso del Asia, donde gran parte del supuesto “milagro asiático” de los años ‘80 o parte de los ‘70 era competir entre los

7 dragones por cuál país invitaba a los inversionistas japoneses, alemanes o americanos o canadienses con menor impuesto. Pero el resultado, y lo hemos visto con la crisis asiática, que esa competencia, llevada un límite exagerado, provocó enormes déficit fiscales a estos dragones, enormes ajustes fiscales y desequilibrios que recién se está saliendo de ellos. Estoy exagerando para ilustrar lo que produce esta competencia impositiva exagerada a nivel de Estados o gobiernos con el solo fin de captar para sí y sólo para sí un inversor extranjero interesante para cada país y también para el mundo.

Aquí hay incluso ejemplos muy dramáticos, yo diría, que hoy día han aparecido incluso en Europa. Lefá en el *Financial Times* de hace un mes el caso de Irlanda, que ha sido a veces mostrado como un ejemplo tributario por los privados, porque hace una distinción muy fuerte entre los tributos pagados por las entidades nacionales, los ciudadanos y los inversores extranjeros. Pero hoy día el gobierno de Irlanda está sujeto a una investigación enorme por parte de la Unión Europea, y por parte, también, del Parlamento irlandés, porque en comunidades determinadas aparecía, por ejemplo, en los bancos de pueblos de Irlanda, aparecía una enorme cantidad de depósitos, radicados en comunidades rurales muy pequeñas, supuestamente de inversores extranjeros, depositantes extranjeros. Hoy día la pregunta que se hace en el Congreso es: ¿cómo puede ser que en un villorrio donde viven mil personas, haya depositantes que suman cien mil o doscientas mil entidades separadas para aprovechar esta tributación inexistente en los depósitos o sistemas financieros para extranjeros? Obviamente, lo que estaba pasando es que eran irlandeses locales declarando su depósito como extranjeros.

Estoy ilustrando eso, porque muchas veces se presenta como panacea esto de los sistemas tributarios duales, adentro de un Estado soberano. Mi opinión muy clara –pero, claro, es polémica– es que son muy perniciosos, y lo mejor es tener una tributación con la base más universal y amplia posible y para tener y aspirar a través de eso a tasas tributarias unitarias lo más bajas posibles.

En fin, entro a otro tema: el tema del buen gobierno de la potestad tributaria. Yo creo que si hiciéramos una ronda de consultas en esta sala, así como hice en este gobierno y en el anterior y en otros, o si lo hiciéramos a los legisladores de hoy y de ayer, a dirigentes empresariales, a dirigentes de los trabajadores, creo que llegaríamos en términos de los deseos o aspiraciones sobre un sistema tributario, a decir que todos aspiramos a que el sistema tributario sea en primerísimo lugar equitativo, justo. Las dimensiones de justicia sabemos que son complejas y múltiples, pero toda sociedad tiene un juicio político sobre los que considera justo o injusto. En segundo lugar, que sea eficiente, que no provoque distorsiones o daños económicos directos o indirectos. En tercer lugar, que sea ojalá lo más simple posible. Acá ha habido un cambio, yo diría, positivo, en Chile y en todos los países: se ha tendido a ir hacia sistemas legislativos, de recaudación y de administración, todavía engorrosos, pero más simplificados que los del pasado, para que, y con esto caigo a lo cuarto, sean de fácil administración.

A nadie le gusta una burocracia tributaria inmensa, para el único fin de recaudar y fiscalizar.

Algunas de estas metas, en términos más genéricos de lo que estoy diciendo, es un consenso fácil de lograr. Por lo generales que son, están, de hecho, mencionadas o consagradas en nuestra propia Constitución. Yo quisiera leer el artículo 1º de la Constitución para indicar en realidad el problema espejo o el problema simétrico (como diría un ingeniero) del tema tributario, para que no nos quedemos sólo con la visión impositiva tributaria. Este artículo dice lo siguiente: el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir –dice expresamente “contribuir”, no ser pasivo– a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece. Dice también: es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades –dice expresamente “con igualdad de oportunidades”– en la vida nacional.

La pregunta práctica, material, tecnocrática y económica, ustedes me perdonan, es cómo se hace esto: con impuestos. No hay manera práctica ni política en la vida de las naciones, ni menos en Chile, un país subdesarrollado, de avanzar en todas esas loables metas constitucionales si el Estado está desfinanciado y no tiene maneras permanentes e instrumentos continuos para financiarse.

Ahora bien, también la Constitución en otro artículo establece que debe resguardarse o asegurarse la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en progresión en la forma que fije la ley y la igual repartición de las demás cargas públicas, y sobre todo, en ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.

Nosotros sabemos que si uno traduce estos principios, ideales o normas, y las que indiqué antes son el sistema tributario ideal, debería darse probablemente un listado de atributos económicos como sigue: primero, un sistema tributario que provoque o procure una asignación de recursos eficiente, es decir, útil, práctica y eficaz, hoy y en el futuro. Con esto estoy introduciendo no sólo el tema de minimizar o evitar las distorsiones sobre la vida económica de empresas y personas, buscando, en ese sentido, una neutralidad entendida con contenido económico, sino también preocuparse especialmente de no atentar o discriminar en contra del ahorro, en contra de la inversión, del trabajo, de la movilidad del trabajo y, agrego, de la incorporación y gestación de nuevas tecnologías. Hago una especial mención de esto porque el tema del crecimiento y del desarrollo a largo plazo se está jugando mucho, en el tratamiento que hagamos los Estados y el sector privado del tema tecnológico.

Es importante, y ya lo dije antes, que busque generar un sistema equitativo. Aquí hay una doble dimensión, que a veces no es tan entendida por algunos, que ven a los impuestos solamente como un elemento de financiación permanente y normal de los Estados. Pero los economistas aquí, y el 100% de ellos, sin desviación, más allá de la escuela o doctrina a la que pertenezcan en lo político, han procurado un rol adicional a los impuestos, que es en la mezcla o estructura de los impuestos procurar que no sólo se alcance justicia en la eficacia redistributiva, o en lo que se llama equidad vertical, y no sólo también se haga en la equidad horizontal, principio clave en todo sistema impositivo, tratamiento igual a los iguales, sino también se avance, en lo posible, y minimizando otros costos que puedan generarse como resultados secundarios, en corregir algunas externalidades que el mercado, lo queramos o no, provoca. Hay hoy día una larga tradición de tributación en Europa, Norteamérica (Estados Unidos, Canadá), en algunos países asiáticos y en unos pocos latinoamericanos, de buscar utilizar los impuestos también para recargar moderadamente lo que la sociedad considera “males” y favorecer o promover lo que se considera que es promovible por principios de eficiencia económica y/o social. El caso clásico de esto, que voy a mencionar después, es el tema de salud y tabaco, por ejemplo.

Un sistema tributario debe ser simple. Esto ha sido un principio cada vez más compartido en el ámbito moderno; yo diría que la preocupación por simplificar los sistemas tributarios nace en los años '80. Antes los códigos eran de enorme volumen, los reglamentos, extensos; respecto de las interpretaciones y sentencias, se vivía a veces de la jurisprudencia que creaban los departamentos normativos y legales del propio Servicio de Impuestos Internos. Hoy día el sistema tributario que se persigue –todavía no hemos llegado al ideal, por cierto, ni de lejos– es minimizar los recursos necesarios para cumplir bien las leyes y las normas por parte, sobre todo, de los contribuyentes y por parte de la administración central del Estado en esta materia. Es lo que los anglosajones llaman *tax compliance* [creo], es decir, minimizar el costo de cumplimiento tributario. Para poner el caso exagerado y absurdo, si para recaudar un peso de un impuesto determinado, tuviésemos los privados más los administradores y fiscalizadores, que gastar en recursos en total de la sociedad, tres o cuatro pesos, estaríamos haciendo probablemente un pésimo negocio, no sólo para los privados, sino que para la sociedad como un todo. Cada vez hay una tendencia a buscar formularios, reglamentos y facilidad de simplificar el sistema tributario. Y aquí hay un cambio de enfoque muy interesante en los sistemas tributarios más avanzados. Los países nórdicos vienen de vuelta en esto, han buscado simplificar, pero hay algunos países europeos pequeños que se han adelantado porque no tenían una tradición exagerada o pesada en estas materias. Me refiero a considerar al buen contribuyente como un aliado, casi como un servicio, donde yo, Servicio de Impuestos Internos, le sirvo a usted, para que usted, buen contribuyente, cumpla en forma más ágil, más oportuna, minimizando el desgaste, el tiempo y los recursos que hay que emplear para pagar bien lo que la ley dice.

En tercer lugar, un sistema que aporte a la capacidad de competir del país en el tiempo, y me voy a permitir usar después el tema de aranceles, que aquí hago un llamado a los señores abogados, son un impuesto como cualquier otro. A veces nos pasa que en el plano político y particularmente en el Congreso (no lo digo por el ex-congresista don Teodoro Ribera, hago su excepción), parece haber mucha sensibilidad sobre los impuestos y los aranceles que, sobre todo en un ámbito proteccionista, son considerados como una cosa distinta. Los aranceles, de verdad y en el fondo, son tan impuestos como otros, y hay cosas que los países pueden hacer para mejorar su competitividad.

Finalmente, un sistema estable, y esto lo dije al principio. No hay peor sistema tributario que el que cambia todos los meses, semestres o trimestres. Vemos algunos casos, que no voy a mencionar, de algunos países en el Caribe, o en el norte de Sudamérica, que por diversas razones están modificando el sistema tributario todo el tiempo, a veces con iniciativa parlamentaria, que la tienen muchas veces por proposiciones del propio poder ejecutivo, y en el fondo el contribuyente está mareado y no sabe realmente cuál va a ser el sistema tributario que tiene que enfrentar en definitiva a largo plazo. Los mejores sistemas tributarios son los que duran más en el tiempo, pero a su vez se adaptan para adecuarse a esta modernidad acelerada en que estamos viviendo.

Nosotros hemos tenido, y con esto voy terminando, dos ejercicios prácticos, yo llamaría parciales o menores, que a veces algunos los señalaron como reformas tributarias más bien para oponerse y decir que estábamos metiendo mano con alta carga tributaria durante este gobierno en Chile, pero yo dudaría que tengan ese carácter. Lo que hemos tenido es algunos ejercicios tributarios parciales. Por ejemplo, para mejorar las pensiones del sistema antiguo, de 1.400.000 personas que quedaron en el INP con pensiones realmente muy malas, y que no están cubiertas por las AFP o por el sistema nuevo, con acuerdo del Congreso –en la votación en la sala fue casi unánime al final– se establecieron algunas variaciones o adaptaciones impositivas parciales en el tiempo, que buscaban principalmente racionalizar algunos tributos nuevos para compensar el gasto de pensiones que esas reformas produjeron. El segundo ejemplo es el de rebaja arancelaria y sus necesarias compensaciones fiscales en el tiempo.

En primer lugar, el primer principio que se ha perseguido siempre, sin claudicación alguna, es que se buscara en el tiempo un equilibrio fiscal. Es decir, es fácil legislar gastos nuevos y para ser “popular” olvidarse de qué es lo que lo va a financiar, y es importantísimo, sobre todo para las nuevas generaciones, que estos gastos lleven un equilibrio fiscal asegurado mediante el instrumento tributario permanente. Sería largo hablar, pero en el caso de las pensiones uno de los cambios que se hizo, entre varios menores, fue, primero, limitar, modificar, corregir distorsiones que habían y luego simplificar y aumentar su acceso –ojo– en el famoso artículo 57 bis de la Ley de la Renta, particularmente en su letra b). Nosotros limitamos algunos abusos que en opinión del ejecutivo, y también del Congreso, porque votó a favor, tenía este antiguo artículo; pero al mismo tiempo simplificándolo, aumentamos su cobertura o accesi-

bilidad, de tal modo de aplicar la potestad tributaria impositiva ampliando sus beneficiarios no sólo a los ahorristas de rentas más alta. También en esa ley se modificaron, a favor, beneficios que favorecían a la pequeña y mediana empresa, y esta es otra dimensión que la cito porque a veces, y menos en nuestro país, ha habido una tendencia a tener también regímenes especiales, fragmentados y aparte, para lo que se considera la pequeña empresa, el pequeño contribuyente con actividad productiva.

En la rebaja arancelaria, en que se legisló ya por el Congreso, bajar del 11 al 6% el arancel, desde el 1° de enero de 1999 al 1° de enero del 2003, tuvimos que echar mano a elementos que sustentaran esta rebaja arancelaria, tan favorable para el sector exportador, para el sector que reemplaza importaciones, para fortalecer el tipo de cambio, etc. Y en una opción política –porque en definitiva los impuestos no sólo tienen una dimensión técnica, sino que la opción final tiene un elemento político indudable– echamos mano a recargar algunos impuestos indirectos: el impuesto al tabaco y los cigarrillos, el impuesto específico a las gasolinas, y parcialmente, en forma menor, el impuesto de timbres y estampillas.

Aquí hay que tener cuidado, porque en los debates, y en los libros de texto –ya que estamos aquí en la academia, más de economistas sí, que de abogados– se dice que cada uno de estos impuestos genera distorsión, y por lo tanto se infla o se pondera la distorsión. Pero no se dice que los Estados ante esta necesidad de recursos, y ejerciendo su potestad por una ley, con aprobación del Congreso y dentro del margen de constitucionalidad, tienen que siempre elegir entre males. Seamos prácticos: no hay impuesto que le guste a los contribuyentes. Un ser humano no ha inventado un impuesto que sea dulce y neutro para los contribuyentes; siempre habrá un sector afectado, por definición de una contribución; si no, no sería una contribución. Y los Estados, en la práctica, tienen que elegir entre lo que se llaman las “segundas mejores alternativas”: elegir entre puros males, el mal menor respecto de lo que quiere hacer como sociedad.

El razonamiento que se hizo aquí fue muy simple: si vamos a favorecer a los consumidores en primerísimo lugar y a los inversores a través de sus actividades productivas, empresas, porque le vamos a bajar a casi la mitad el gravamen –porque es un impuesto como cualquier otro– que se llama derecho aduanero o arancel en forma drástica, a esos mismos consumidores de algunos sectores, pero libres o no de consumirlo, recarguémosles algunos impuestos indirectos que son los que mencioné. En el caso de tabaco y cigarrillos, que nos costó una consulta al Tribunal Constitucional (en buena hora, yo creo que eso es muy legítimo, y siempre debe ejercerse esa facultad cuando se estimen afectados los derechos), nosotros establecimos además un principio que tiene que ver con las externalidades negativas. La externalidad negativa es muy simple: todos somos libres de fumar, cada uno debe regularse, pero lo que es empíricamente comprobado, y mucho más allá de Chile, es que esto provoca algunas enfermedades. Por lo tanto, hay un gasto escondido para los Estados, cualquiera sea el gobierno, y

nos guste o no, que se traduce en hospitales públicos, médicos, enfermeras, prevención y otros, que hay que afrontar en el tiempo. Por lo tanto, para esa externalidad negativa, es bueno que cada quien que libremente consume y fume, la pague para beneficio propio y de la sociedad en el futuro. Ése es un principio muy antiguo de las finanzas públicas, que lleva más de tres siglos.

Ahora, he dado muchos ejemplos de cómo hemos ejercido esta potestad tributaria en este tiempo. Yo diría que en una mirada de más largo plazo, pensaría que está todavía pendiente en Chile –pero es un tema ultra sensible políticamente y ciertamente delicado desde el punto de vista económico y técnico– llevar a cabo en el tiempo y cuando sea oportuno y maduro, una reforma tributaria un poco más global y más comprensiva, que siga cerrando espacio a la elusión directa o indirecta de impuestos, que combata con más eficacia y fuerza la evasión, que mejore los incentivos tributarios al ahorro, que siga, tal vez, avanzando en la rebaja de arancel en el tiempo, ya que eso mejora la competitividad del país, y que corrija algunas externalidades que todavía existen y que pueden ser parcialmente afectables por los tributos.

No estamos hablando ni de una revolución tributaria, ni de cosas mayores por lo que voy a indicar después; estamos hablando más bien de desafíos en dos aspectos: en la estructura de los impuestos, en el mix de los impuestos, no en sus niveles, a mi juicio particular; y en los desafíos que una globalización creciente e indispensable de abordar bien, maduramente por este país, nos va a ir generando como readaptación y cambio, lo queramos o no, en el tiempo.

Ciertamente, esa reforma tributaria moderna, más amplia que las cosas parciales que hicimos en estos 6 años, pero con una visión de oportunidad y futuro, quedó ya para otros Ministros de Hacienda a partir del 2000 en adelante, si es que están los tiempos y los consensos para hacerlo.

Quisiera terminar señalando que el tema tributario hay que mirarlo con enorme ponderación y resguardo a las visiones precisamente académicas y científicas. A veces se hacen muchas promesas electorales de muchos gastos fiscales adicionales, pero no se pregunta con qué se van a financiar, y si no se responde, ahí hay un problema a plazo para la sociedad, sea por el lado de un potencial déficit fiscal, o sea por el lado de sectores que van a ser afectados como contribuyentes.

Pero yo diría que si miramos este tema sin pasión –y por eso aplaudo mucho esta iniciativa de la Universidad de Chile, y su Facultad de Derecho, los estimo a hacer muchos más Seminarios y difundirlos en esta materia– voy a abordar un tema ciertamente polémico para terminar, y es el tema de la carga tributaria en Chile respecto al producto interno bruto.

Se ha hablado mucho, por mucha prensa por ahí, de que Chile es uno de los países que más grava, directa o indirectamente, que tiene una carga tributaria excesiva, suma y sigue. Pero cuando uno hace el balance de la carga del total de ingresos tributarios,

incluyendo todos los de renta, IVA, comercio exterior, productos específicos, actos jurídicos y el resto, y lo mira en una perspectiva larga, la verdad dicha con mayúscula es que entre el año '80 hasta el año '99 inclusive, incluso proyectando lo que la ley de presupuesto señala en el 2000 –aunque está recién en discusión y no está aprobada– la carga tributaria promedio de este país en ese período bien largo que he mencionado, prácticamente dos décadas, se ha movido muy poco, ha estado muy cercana al promedio simple de 17,5 puntos porcentuales del producto interno bruto. Ésa es la verdadera carga tributaria que hemos tenido del año '80 al '99, más allá de pasión y discusión. Curiosamente, hay años que a uno le sorprendería pensar que debieran ser más bajos. El año '81 era de 19,4, el año '84 también; el año 1985, 19,1. Estamos este año '99 en 16,4, pero el próximo va a subir un poco al orden de 17 ó 17,5. Un solo año de esta serie, el año '89, la carga tributaria bajó transitoriamente a 15,5% y fue una baja que provocó algunos problemas para los esfuerzos sociales que la propia Constitución señalaba entre sus principios, que había que financiar precisamente en un esfuerzo sano y permanente de alguien. De quién, para no engañarnos: de todos los contribuyentes del país, sea a través de impuestos directos, indirectos, o de aranceles. Si miramos la desviación estándar –y perdón por lo tecnocrático– que es un estadígrafo que usan mucho los economistas para describir la serie de estadísticas, ha sido de 1,3 puntos porcentuales, es decir, una media de 17,5% sobre el producto interno bruto es lo que ustedes, señoras y señores contribuyentes, han estado soportando en promedio estos 20 años, con una desviación para arriba y para abajo por los ciclos, de 1,3 o 1,4 puntos.

En resumen, este sistema tributario ha sido tremendamente estable, y yo lo encuentro una característica más bien bienvenida que negativa. Por lo tanto, creo que los perfeccionamientos que hay que hacer, y seguir intentando, racional y maduramente, hay que mirarlos en cada ámbito en sí, con todo el análisis constitucional, legal y económico que merecen.