

Discurso Jornadas de Reforma Tributaria

27 de abril de 2016

Los llamados *Panama Papers* han develado de manera dramática el funcionamiento de paraísos fiscales que pueden llegar a involucrar a más de doscientas mil compañías relacionadas con individuos de más de 200 países distintos¹. Como todos aquí lo saben, este escándalo tiene directa relación con prácticas de importantes personalidades y empresas que han logrado sustraerse, durante años, de sus obligaciones tributarias.

Considero que esta coyuntura evidencia un problema que ha sido relevante en todos países: la elusión. Ésta no solo es problemática en tanto reduce la recaudación, sino fundamentalmente porque importa serios problemas en torno a la comprensión del sentido último de los impuestos y la justicia de los sistemas tributarios. La reforma tributaria nos ha invitado a repensar los tributos, para entenderlos como condición de posibilidad de una democracia en donde nos reconocemos los unos a los otros como iguales y en donde unos pocos no pueden decidir sustraerse de sus obligaciones para con la comunidad.

La reforma tributaria se ha planteado resolver dos problemas fundamentales: por una parte, que el impuesto a la renta no privilegie a quienes tienen rentas del capital por sobre los que tienen rentas del trabajo, y por otro, garantizar que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias, esto es, evitar la elusión y evasión². A estos fines sirven las instituciones de renta atribuida y la nueva cláusula antielusión, que no persigue otro objetivo que el de cobrar los impuestos que según la ley deben ser pagados.

Quizás uno de los elementos más interesantes de la reflexión que plantea la nueva normativa es la búsqueda de un cambio en la cultura jurídica chilena, desde una tendencia a la aplicación formal y literal de las reglas hacia una interpretación que considere la substancia de la ley tributaria³. De algún modo, la reforma nos invita a entender que los tributos suponen materializar criterios de justicia distributiva que hacen posible la democracia. Y si eso es así, no debiese ser admisible que ciertas personas puedan decidir sustraerse a su conveniencia de sus obligaciones para con su

¹ Atria, Jorge. Fiscalidad Paradisiaca: los “Panamá Papers” y un recordatorio de la desigualdad. Columna de opinión publicada en CIPER. Disponible en: <http://ciperchile.cl/2016/04/06/fiscalidad-paradisiaca-los-panama-papers-y-un-recordatorio-de-la-desigualdad/> [Consulta 18 de abril de 2016]

² Saffie, Francisco. La Constitucionalidad de la Reforma Tributaria. En: Anuario de Derecho Público 2015. Universidad Diego Portales. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2015, p. 143.

³ *Ibíd.*, p. 146.

comunidad. Este sentido de las normas tributarias aparece con particular fuerza en la cláusula antielusión.

En este punto podemos retomar el ejemplo de los *Panama Papers*. ¿Qué es lo que, en definitiva, nos enseñan casos como éste?

Éstos muestran que es posible que grandes contribuyentes decidan realizar inversiones en el extranjero que, sin ser ilegales en principio, terminen eludiendo el cumplimiento de obligaciones tributarias. Estas prácticas implican que, al interior de una democracia, habrá quienes tendrán el poder de sustraerse de las normas que debieran regir para todos por igual. Paradojalmente, aquellos que se sustraen de la aplicación de dichas normas con mucha frecuencia ejercen altísimos niveles de poder e influencia en sus respectivos países. Esto implica una evidente fractura al sentido de vivir en democracia.

Un notable ejemplo reciente lo encontramos en la figura del primer ministro Británico, David Cameron, que ha sido objeto de gran revuelo mediático por supuestos beneficios que él y su padre habrían obtenido producto de cuantiosas inversiones en paraísos fiscales. En respuesta, Cameron ha sostenido que nada de lo que él y su padre han hecho ha sido ilegal⁴. No obstante, hay quienes, calificando los arreglos realizados por la familia Cameron como elusivos, impugnan la legitimidad de quien empuja, por un lado, una agenda de austeridad fiscal y recorte de beneficios sociales al mismo tiempo que se beneficia de cuantiosas sumas que solo pudieron obtenerse mediante la auto-exclusión del cumplimiento de las obligaciones del sistema tributario nacional⁵.

Independiente de los pormenores del caso Cameron, la tensión que éste ha producido en el Reino Unido da cuenta justamente de cómo se puede llegar a desvirtuar el sentido de la igualdad democrática cuando las reglas –y no cualquier conjunto de reglas, sino aquellas directamente destinadas a regular nuestra contribución a la comunidad y la distribución de recursos– son eludidas por ciertas personas.

La nueva legislación tributaria entrega herramientas para evitar prácticas como las recién descritas. De acuerdo a la nueva normativa, ciertas prácticas, “en principio legales” pasarán a ser ilegales en la medida que se tornen elusivas. Incluso la conducta podrá constituir un delito tributario si se falta al deber de entregar información o ésta se omite o falsea dolosamente.

⁴ New York Times. David Cameron Releases Tax Data After Panama Papers Uproar. 10 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2016/04/11/world/europe/david-cameron-panama-papers-tax-return.html? r=0> [Consulta: 19 de abril de 2016]

⁵ Allen, Josh. How the Rich Get Richer. Columna de opinión publicada en Jacobin. 12 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.jacobinmag.com/2016/04/david-cameron-conservatives-austerity-panama-papers/> [Consulta 19 de abril de 2016]

Las reglas que vienen a garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias reivindican la idea según la cual el bienestar social es el resultado de deberes recíprocos, basados en nuestra capacidad de contribuir. Es posible sostener incluso que la realización misma de nuestros derechos y libertades democráticas depende de esta contribución. Como lo recuerdan Stephen Holmes y Cass Sunstein, “[n]i siquiera al más autosuficiente de los ciudadanos se le pide que resuelva en forma autónoma su bienestar material, sin apoyo alguno de sus conciudadanos o de funcionarios públicos.”⁶ En otras palabras, todos los derechos cuestan dinero⁷, incluso los más elementales. Quizás el ejemplo más claro en la realidad chilena lo constituye el derecho a la educación, cuya realización ha demandado también grandes cambios que requieren de recaudación y redistribución. Y si queremos que los derechos signifiquen algo para todos; si queremos, realmente, que todos seamos parte de una comunidad democrática, se hace necesario un sistema de contribución al bien común y de distribución de los bienes que aseguran la existencia material de una comunidad política. Quien se sustrae de sus obligaciones tributarias priva además a la comunidad de decidir democráticamente el gasto público, es decir, afecta la decisión democrática de sus conciudadanos y deja de reconocerlos como iguales. El deber de contribución debe ser asumido, por tanto, como un verdadero deber ciudadano.

Hoy, la labor que nos corresponde como comunidad académica es colaborar con la reflexión en torno a este cambio normativo. A la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile le enorgullece poder estar llevando a cabo este encuentro, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, donde destacados expertos, desde la academia y desde el servicio público, podrán discutir sobre la manera en que se implementará esta reforma, que creo, nos invita a fortalecer nuestra democracia.

Muchas gracias!

⁶ Holmes, Stephen y Sunstein, Cass. El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2011, p. 33.

⁷ *Ibíd.*