

DEFICIENCIAS TÉCNICAS DEL PROYECTO DE LEY DE IMPUESTO AL PATRIMONIO

MATÍAS PASCUALI TELLO¹

En estos días se encuentra en tramitación en el Congreso un proyecto de ley de reforma constitucional que busca establecer un impuesto al patrimonio de determinadas personas naturales, destinado al financiamiento de una renta básica de emergencia².

Ya el título del proyecto da para escribir un artículo; la frase “impuesto al patrimonio de determinadas personas” es poco afortunada, ya que los impuestos deben estar basados en el principio de generalidad. De acuerdo a los principios del Derecho Tributario, los **impuestos con nombre y apellido** atentan contra estándares básicos de la imposición.³

Por otro lado, este proyecto pretende establecer un impuesto con una **destinación específica**, lo que atenta contra el principio de la no destinación tributaria, principio reconocido expresamente en nuestra Constitución en su artículo 19 número 20 inciso tercero, el cual tiene el objetivo que lo recaudado mediante impuestos vaya a las arcas generales de la Nación, de manera que sean el Poder Ejecutivo, en conjunto con el Congreso, quienes destinen los recursos a los diferentes servicios y programas públicos anualmente a través de la Ley de Presupuesto.

Existen muchos reparos que podrían hacerse a este proyecto, tanto en aspectos formales como de fondo. En esta ocasión, no me voy a referir a la discusión respecto de la forma en que se está legislando sobre temas tributarios mediante la dictación de artículos transitorios de la Constitución; tampoco voy a criticar la pertinencia de los impuestos al patrimonio, los cuales son por decir lo menos discutibles⁴. Quiero referirme al proyecto mismo, el cual técnicamente es malo.

La técnica legislativa tributaria recomienda que la norma debe establecer claramente al menos los cuatro elementos de un impuesto, a saber: el hecho imponible, la base

¹ Abogado, Universidad Adolfo Ibáñez. LLM in International Trade and Commercial Law, Oxford Brookes University y Master of Arts in Tax King’s College London. Profesor de Derecho Tributario e Investigador del Centro de Derecho Regulatorio y Empresa UDD.

² Boletín número 13555-07.

³ El principio de la generalidad de los impuestos ya se puede apreciar en los principios de la tributación para Adam Smith en su obra cumbre *La Riqueza de las Naciones*.

⁴ Para una referencia sobre este debate; MINTZ (2019) “The Role of Wealth Taxation in the Overall Tax System” *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques* Vol. 17, No. 3: pp. 248-263; HANSON (2019) “Is the Wealth Tax harmful to Economic Growth?”, *World Tax Journal*: pp. 19 - 34.

imponible, los sujetos y la tasa. Este proyecto establece un hecho gravado deficiente y una base imponible poco clara.

La **base imponible**, esto es, la cuantificación del impuesto, el monto sobre el cual se debe calcular la tasa, es incierta y difícil de determinar. De hecho, el proyecto presentado originalmente, que consistía en sólo un artículo tenía graves problemas de técnica legislativa: establecía un impuesto sobre el patrimonio bruto, pero no decía nada más. ¿Cómo se calcularía el patrimonio bruto? ¿Se consideran las deudas asociadas a los bienes que componen el patrimonio, entendido éste como un conjunto o universalidad? ¿Qué normas de valorización se utilizarían? Por ejemplo, en el caso de los bienes raíces, ¿según tasación fiscal o valor comercial? Conforme ha avanzado la discusión legislativa algunos de estos temas fueron solucionándose, por ejemplo señalando cómo valorizar los bienes, sin embargo, el proyecto sigue siendo deficiente.

En cuanto al **hecho gravado**, esencial para identificar si se da fácticamente la situación que habilita a cobrar el impuesto, uno de los grandes problemas de este impuesto al patrimonio es que grava las plusvalías, sobre todo en materia de acciones u otros instrumentos financieros. Esto es complejo ya que las plusvalías son meras valorizaciones que carecen de el elemento permanencia, por lo que no generan realmente una ganancia o renta para sus titulares; por eso no debieran gravarse con impuestos. Por ejemplo, la norma propuesta señala que los bienes deben valorizarse según las normas del impuesto a las herencias, es decir, según su valuación comercial. Pero dicha norma se entiende en el ámbito del impuesto a las herencias, el cual es un impuesto que grava una transferencia del dominio, un acto jurídico que materializa un cambio en el patrimonio del heredero, generándose así un hecho cierto respecto del cual comparar el valor del bien; así se entiende la aplicación de las valoraciones.

Sin embargo este impuesto tiene una naturaleza distinta, por lo que las reglas también debieran serlo. En el caso de este impuesto la valoración se da en un momento específico, pero este momento no genera una situación definitiva, estas valoraciones son por esencia volátiles, por lo que darle un ocupando las normas del impuesto a las herencias parece arbitrario.

Otra deficiencia es que no se establecen normas especiales de **fiscalización** o para evitar la elusión del impuesto, sino que se hacen aplicables los artículos 62 y 64 del Código Tributario, normas existentes en relación con el impuesto a la renta, que tiene una naturaleza totalmente distinta a este impuesto.

De aprobarse de esta forma esto puede transformarse en un infierno para el Servicio de Impuestos Internos, o devenir en un impuesto que no cumplirá con lo presupuestado en cuanto a su recaudación, lo que ha sido expuesto por el organismo a cargo⁵. Esto pasa por legislar a “lo bruto”, apuradamente, sin basarse en estudios o evidencia empírica. ¿Por qué

⁵ <https://www.pauta.cl/economia/proyecto-impuesto-superricos-vacios-legales-sii-debilidades-recaudacion>

nuestros legisladores no le dieron una vuelta más, miraron a otros países (siempre es bueno copiar lo que se hace bien), donde hay experiencias de impuesto a los altos patrimonios excepcionales por la pandemia?

Por ejemplo, en el Reino Unido se hizo, pero para ello el Parlamento llamó a un grupo de expertos; una comisión de estudios para un impuesto especial al patrimonio formada por académicos de distintas universidades, los cuales emitieron un informe de más de 100 páginas sobre la conveniencia de este impuesto y de cómo debía establecerse, de manera que fuera **técnicamente viable**.⁶ Una de las más importantes conclusiones de dicho informe es que hay que considerar las situaciones de liquidez de las personas, ellos acuñaron el concepto de “*asset-rich-cash-poor*”, para referirse a las personas que, si bien pueden tener grandes patrimonios, estos son ilíquidos, por lo que muchas veces no existe la capacidad para pagar estos impuestos; para solucionar este tema ellos señalan que los pagos deben poder ser diferidos por aquellos contribuyentes que tengan restricciones de liquidez.

Lo anterior es sólo un ejemplo de una política pública tributaria mejor pensada, a diferencia de lo que estamos viendo en esta discusión legislativa. ¿Por qué en Chile no se escucha a los expertos o a los académicos? Es verdad los invitan a que hablen en las sesiones de las comisiones, pero no los escuchan, o pareciera que a veces nuestros parlamentarios sólo escuchan lo que quieren escuchar. Es de esperar que si se establece este impuesto de forma extraordinaria se escuche a los expertos y se mejore sustancialmente, de lo contrario vamos a tener un mamarracho legislativo (digo mamarracho en su segunda acepción del diccionario de la RAE, esto es “una cosa muy mal hecha o ridícula.”)

⁶ Véase *A wealth tax for the UK*, ADVANI, CHAMBERLAIN AND SUMMERS: <https://www.wealthandpolicy.com/wp/WealthTaxFinalReport.html>