



# Convención Constituyente

## Visión de normas autónomas territoriales que afectan la equidad tributaria

### *Iniciativa Popular e Iniciativa Constituyente*

Humberto A. Borges Quintanilla. Doctor © en Contabilidad y Finanzas en la Universidad de Zaragoza, España. Director del Diplomado en Gestión Tributaria UAH, Investigador asociado al Centro Interdisciplinar de Políticas Públicas, CiPP.



En la Constituyente se ha estado discutiendo la situación de la equidad tributaria y existe la idea de entregarle autonomía en este sentido a los territorios. En este artículo, mostraremos el contraste entre la iniciativa popular y la iniciativa interna de los constituyentes que discuten al respecto.

La iniciativa popular llamada “*Servicios públicos universales y de calidad y política fiscal universal y justa para la garantía de derechos sociales*” (IP, 18.202) contó con 15.241 apoyos. En esta iniciativa se observan ideas como que la desigualdad tributaria fue uno de los motores del descontento social, agregando que “*especialmente relevante para países como Chile, donde la desigualdad que existe entre el 1% más rico de la población y el resto de los habitantes sigue siendo la más alta de América Latina y la OCDE*” (IP,

18.202). Todo esto puede ser observado en la deficiente redistribución de los ingresos renta del país, por ejemplo, lo concentrado que se encuentran las rentas más altas, las que principalmente están en la Región Metropolitana. Además, refleja condiciones de privilegio al ser una región con los mayores estándares de salud y educación del país, situación que ya había sido destacada en su momento por el PNUD (2018).

Esta iniciativa popular apunta a desarrollar “*una política fiscal universal, justa y progresiva desde la perspectiva tributaria es la fuente más fiable y sostenible para financiar servicios públicos alineados con los derechos humanos*”. Indicando, en la misma, que contemple la nueva Constitución sobre las leyes tributarias que “*estas normas deben ser obligatorias para el Estado y deben asegurar universalidad, progresividad, solidaridad,*



Es razonable que las indicaciones referentes a realizar más estudios y profundizar en la distribución del presupuesto nacional sea la solución, enfocándose en las zonas con mayores deterioros”

equidad, justicia, mayor transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas a la sociedad”, pero debemos indicar la gran necesidad de asegurar la universalidad, progresividad y equidad de los sistemas tributarios, es decir, las normas tributarias deben enfocarse en la redistribución progresiva y equitativa, pero primordialmente las normas deben ser universales, las que deben afectar a todos por igual.

Todo esto nos lleva a observar situaciones fundamentales, que se cruzan con este tema y que deben ir en concordancia con la discusión de las autonomías territoriales, la cual se indica en la iniciativa constituyente 1014 (IC, 1014), “Iniciativa convencional constituyente sobre haciendas territoriales y autonomía financiera”. Indicando sobre los ingresos territoriales, por la iniciativa de los constituyentes: punto 2 “Los ingresos que recauden de las contribuciones y tasas que establezcan en el ejercicio de la potestad tributaria que se les reconoce, de conformidad con los límites establecidos en la Constitución y las leyes”. En este punto y en otros, se considera potestad tributaria territorial o de las entidades territoriales, tal como se indica en los siguientes artículos:

#### Artículo 3°.- Distribución de las potestades tributarias.

- a) Solo la ley podrá crear, modificar y suprimir impuestos y beneficios tributarios aplicables a estos.
- b) La ley podrá crear tributos de afectación a favor de las entidades territoriales, como asimismo establecer impuestos locales, regionales, insulares o especiales en conformidad con la Constitución.
- c) Las entidades territoriales podrán crear, modificar y suprimir contribuciones especiales y tasas, o establecer beneficios tributarios respecto de estas, dentro de su territorio, orientado por el principio de equivalencia y en el marco que determine la ley.
- d) El ejercicio de estas potestades tributarias se hará conforme al deber de contribuir, los principios constitucionales tributarios y los derechos fundamentales, asegurando siempre la debida coordinación entre los titulares de estas.

Fuente: Iniciativa Constituyente 1014 (IC, 1014).

#### Las preguntas son varias:

¿Qué impuestos tendremos que pagar en una región o territorio respecto a otro? ¿Cómo se fiscalizarán los tributos y qué sanciones tendrá el no pago de los mismos?

El punto C es cuestionable, principalmente en lo relacionado a “*las entidades territoriales podrán crear, modificar y suprimir contribuciones especiales y tasas, o establecer beneficios tributarios respecto de estas, dentro de su territorio...*”.

Lógicamente, hay cambios constantes, como los ocurridos a comienzos de abril, donde la Cámara Regional reemplazará el Senado y es posible que parte de la potestad tributaria pueda ser alguna de las atribucio-

nes de este nuevo órgano, pero en general se debe discutir en profundidad la situación de no convertir a Chile en una Federación, la cual pueda crear tasas especiales o simplemente eliminar tributos, lo que podría provocar competencias desleales internamente en el país.

#### El problema de fondo

El problema de fondo es el centralismo de los ingresos personales más altos, los cuales se distribuyen de la siguiente manera: según datos del 2014 al 2018, podemos observar que los grandes ingresos tributables se encuentran en la Región Metropolitana, al igual que los contribuyentes de estos tramos se encuentran en esta misma región (Ver cuadro N°1). Observamos que las rentas altas,

#### Cuadro N°1 Distribución nacional de contribuyentes y rentas superiores de la RM respecto del resto del país.

	Contribuyentes por Región		Rentas superiores por región	
	Región Metropolitana	Otras Regiones	Región Metropolitana	Otras Regiones
2014	68,00%	32,00%	74,30%	25,70%
2015	69,20%	30,80%	75,30%	24,70%
2016	69,50%	30,50%	75,70%	24,30%
2017	67,10%	32,90%	72,30%	27,70%
2018	67,70%	32,30%	72,80%	27,20%

Fuentes: Elaboración propia basado en [https://www.sii.cl/destacados/agp/descargainfo\\_estadisticas.html](https://www.sii.cl/destacados/agp/descargainfo_estadisticas.html), información año 2019.

que corresponden a más del 72% de los ingresos tributarios, se encuentran en la Región Metropolitana, además, se observa en el cuadro que un 67% de los contribuyentes pertenecen a la Región Metropolitana.

Considerando como situación central la equidad y la universalidad tributaria, es necesario contrastarlo con otro tema, las desigualdades regionales, las cuales principalmente según el PNUD están concentradas en las regiones del Sur, principalmente en la Araucanía, Maule, Biobío, Los Lagos y O'Higgins, lo que se mide a través del Índice de Desigualdad Humano (IDH) (PNUD, 2018).

Es importante observar el efecto de la desigualdad en la distribución de los ingresos, la salud y educación, en algunas regiones, como el caso de la Región de la Araucanía (Borges, 2021), donde la desigualdad ha generado conflictos sociales en el tiempo (Garretón, et al. COES, 2018).

La propuesta sería distribución de los recursos recaudados y focalizarlos en los ítems del índice regional que el PNUD observa como importante que es Desigualdad Regional en Chile, (PNUD, 2018).

El IDH incluye las variables de Salud (años de vida potenciales perdidos); Educación (tasa de asistencia global y años de educación promedio) e Ingresos (porcentaje de pobreza e ingresos del hogar).

### Conclusión

Se puede observar que la iniciativa popular es más coherente que la iniciativa de los constituyentes. La primera respecto de la adecuada distribución de los ingresos a



la luz de la centralización y el IDH, ya que conserva la lógica de universalidad, equidad y progresividad de los impuestos. Por otro lado, la segunda pierde el sentido al dar la posibilidad de crear, modificar y suprimir impuestos o beneficios a nivel territorial, lo que finalmente puede producir más deterioro en la convivencia interna del país.

Es razonable que las indicaciones referentes a realizar más estudios y profundizar

en la distribución del presupuesto nacional sea la solución, enfocándose en las zonas con mayores deterioros. Con esto queremos decir que se necesita más planificación al distribuir los recursos estatales. Además, al ser aprobada la autonomía territorial es posible que los aspectos fiscales produzcan mayores desigualdades y competencias desleales entre los territorios del país. **OE**

### Referencias:

- Borges, H. (2021). *Relación de los Impuestos Personales con el Desarrollo Humano Regional: Caso de Chile*. CAPIC REVIEW, 18, 1-15. <https://doi.org/10.35928/cr.vol18.2020.82>
- Garretón, M., Joignant, A., Somma, N. y Campos, T. 2018. *Informe Anual Observatorio de Conflictos*. Nota COES de Política Pública, 17.
- *Iniciativa Constituyente 1014 (IC, 1014)*, febrero 2022, "Iniciativa convencional constituyente sobre haciendas territoriales y autonomía financiera".
- *Iniciativa Popular*, enero 2022. (IP, 18.202) "Servicios públicos universales y de calidad y política fiscal universal y justa para la garantía de derechos sociales"
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). *DESIGUALDAD REGIONAL EN CHILE* Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial. [https://www.sii.cl/destacados/ogp/descargainfo\\_estadisticas.html](https://www.sii.cl/destacados/ogp/descargainfo_estadisticas.html), información año 2019.