

**RECENSIÓN. ISRAEL PREMINGER, DAN:
LA POTESTAD TRIBUTARIA EN EL RÉGIMEN
CONSTITUCIONAL CHILENO,
LIBROMAR, SANTIAGO DE CHILE, 2022¹**

Isaac Schlapnik Fuenzalida²

El libro que se pasa a reseñar fue publicado en un contexto particular, febrero de 2022, con un proceso constituyente en plena marcha y al que se alude con frecuencia a lo largo del texto. Sin embargo, no debe caerse en el error de considerar que ante el rechazo al texto constitucional propuesto por el proceso en cuestión el libro pierda méritos, por cuanto su referencia a él -si bien patente a lo largo del texto- no resta importancia al desarrollo de otras temáticas interesantes referentes siempre a la potestad tributaria, como lo son su revisión al desarrollo histórico (Capítulo I), su tratamiento doctrinal y constitucional en Chile (Capítulo II) y la presentación de jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia (Capítulo III), además, que las propuestas realizadas en el Capítulo IV tienen plena cabida en el nuevo proceso constitucional que se ha ido labrando en el país tras el resultado plebiscitario.

1 Artículo recibido el 30 de abril de 2023 y aceptado el 02 de octubre de 2023.

2 Abogado, U. de Valparaíso. Magíster en Derecho Tributario, U. de Chile. ORCID: 0009-0007-3262-6840. Dirección postal: Nueva San Martín N° 65, departamento 706, Santiago, Chile. Correo electrónico: isaac.schlapnik@gmail.com.

Ahora bien, sí se puede señalar que el libro explica el escenario constitucional vigente en la época de su redacción en las masivas manifestaciones públicas que ocurrieron en Chile a partir de octubre de 2019 -pp. 218-220-, las que justifica en la amplia desigualdad existente en el país -pp. 227-229- que respalda con datos sobre los ingresos y gastos estatales y el -prácticamente nulo- efecto redistributivo de los impuestos en Chile -pp. 211-215-.

Difícilmente no se pueda compartir la existencia de un alto y sostenido nivel de desigualdad económica en el país, prácticamente la totalidad de los estudios sobre la materia así lo avalan³, y, si bien ella puede situarse con relativa facilidad dentro de las potenciales causas que explican las manifestaciones ocurridas en el país hace algunos años, ello no obsta a la existencia de otras múltiples causas que podrían estar detrás de ellas y explicarlas en igual o mayor medida. Así, por ejemplo, la crisis de legitimidad política aparece como un elemento relevante a la hora de explicar el descontento social, cuya ruptura con la ciudadanía es igualmente multicausal y dentro de ellas es posible también encontrar a la desigualdad⁴.

Adicionalmente, la alusión a la desigualdad como causal se presenta como circunstancial al mirar distintas encuestas, ya que, además de las encuestas CADEM que se citan en el libro -p. 228-, la encuesta CEP del 2019 ubicó a la opción “la alta desigualdad de ingresos” como la principal razón de las manifestaciones políticas de Chile en aquel año, pero ello contrasta con otras informaciones posteriores. Por ejemplo, en las versiones siguientes de la misma encuesta CEP la opción “Desigualdad” solo ha caído, quedando rezagada al 14° puesto con un total de solo 8 puntos en la versión del año

3 Altos índices de desigualdad en diversos ámbitos son un rasgo muy presente en la realidad latinoamericana, de los cuales Chile no es la excepción. Para un mayor detalle de estos índices y los intentos por cuantificarlos, puede verse PNUD, 2018, Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad; ONU, 2017, Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social chilena; CEPAL, 2016, La matriz de la desigualdad en América Latina; Banco Mundial, 2017, La evolución hacia una sociedad más próspera: República de Chile diagnóstico sistemático de país; World Inequality Lab, 2022, World Inequality Report; entre otros. A nivel estrictamente local, pueden revisarse LÓPEZ et. al., (2013); FAIRFIELD y JORRATT (2014); RODRÍGUEZ (2017); ATRIA (2018); FLORES y GUTIÉRREZ (2021); entre otros.

4 RIVERA (2020), p. 3.

2022 (el año 2019 alcanzó el 7° lugar). Del mismo modo, se ha visto un incremento paulatino desde la versión de 2019 en las personas que valoran mayormente la idea de premiar al esfuerzo individual, aunque ello produzca importantes diferencias de ingresos, alcanzando su porcentaje más alto (51) precisamente en la más reciente encuesta y relegando, de paso, a la alternativa “Los ingresos deberían hacerse más iguales, aunque no se premie el esfuerzo individual” a su porcentaje menor (18).

Pero, quizás, el contraste más particular se da en la percepción de los impuestos progresivos como mecanismo de disminución del nivel de desigualdad económica que se produce en el país. Al efecto, dos interesantes estudios⁵ llevados a cabo en base a los datos del *International Social Survey Programme* (ISSP) para nuestro país demuestran contrastes evidentes y que se han ido modificando en las últimas décadas entre las percepciones de la responsabilidad del Estado en la reducción de la diferencia de ingresos entre personas de altos y bajos ingresos y la idea de que las personas de altos ingresos deberían pagar una proporción mayor que aquellas de bajos ingresos. A continuación, se presentan los resultados más relevantes al respecto:

Chile tanto a nivel de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como en América Latina, según datos del ISSP de 2016 y el *Latin American Public Opinion Project* de 2018, ha manifestado una preferencia mayoritaria por la labor del Estado como ente redistributivo, alcanzando en el primer estudio un 69,6% de respuestas afirmativas respecto de la pregunta ¿Es responsabilidad del gobierno reducir las diferencias de ingreso entre ricos y pobres?, mientras que en el segundo se obtuvo un 65,6% de preferencias sobre la frase “El Estado debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad entre ricos y pobres”⁶, situándose en ambos estudios en el segundo lugar del total de países encuestados. En la misma línea, tomando los datos del ISSP para los años 1999, 2009 y 2019⁷, la frase

5 CASTILLO y OLIVOS (2015) y CASTILLO et. al., (2021).

6 CASTILLO et. al., (2021); pp. 104-105.

7 Debe destacarse que los datos se obtuvieron en mayo de dicho año, de modo que no aparecen influidos por los acontecimientos ocurridos en el país a partir de octubre de 2019.

“¿Es responsabilidad del gobierno reducir las diferencias de ingresos entre las personas con altos ingresos y aquellas con bajos ingresos?” obtuvo en la sumatoria de las opciones “De acuerdo” y “Muy de acuerdo” un 75,25%, 72,23% y 73,98% respectivamente⁸.

No obstante los datos presentados, cuando se pasa al tema de los impuestos y su progresividad, los resultados contrastan notoriamente: Tomando nuevamente los datos del ISSP para los años 1999, 2009 y 2019, a la pregunta “¿Cree usted que las personas con altos ingresos deberían pagar en impuestos una proporción mayor, igual o menor que aquellos con bajos ingresos?” las respuestas variaron significativamente entre las dos primeras entrevistas, donde el porcentaje de preferencias en favor de la alternativa “Mucho mayor”, pasó de un 51,9% de las preferencias en 1999 a un 24,58% en 2009, una reducción de más de la mitad, que se mantuvo en la versión de 2019 donde se situó en un 25,8%. Si bien, la mayoría de las preferencias se las llevó la opción “De acuerdo”, también merece destacarse el incremento en la opción “La misma” que pasó de un 13,37% en 1999 a un 24,98% en 2009 y un 22,75% en 2019⁹.

Para culminar este primer punto, se quiere dejar en claro que se comparte el hecho que los niveles de desigualdad y concentración económica en el país son problemáticos, pero pasar de inmediato a una urgencia con respaldo ciudadano de su reducción por medio de una tributación progresiva no parece tener asidero en las encuestas que tratan el tema o, a lo menos, a su mantención en el tiempo.

Un segundo punto para destacar del texto es la dedicación de un acápite -pp. 78-93- a los fines de la potestad tributaria, oportunidad donde junto con presentar el fin recaudatorio -bajo el nombre de fin fiscal- se exponen otras

8 CASTILLO et. al., (2021); p. 109.

9 Ibid.

tres finalidades englobadas bajo el rótulo de extrafiscales, a saber: Generación de incentivos o desincentivos para determinadas actividades, distributivas y como elemento de política monetaria.

Entre ellas, la finalidad distributiva de los impuestos no resulta ser algo novedoso, aun cuando hay que resaltar que la mirada debe centrarse en la forma de recaudación de ellos, buscando principalmente seguir parámetros de progresividad en la aplicación del sistema tributario, pero sin caer en el yerro de requerir cierta vinculación con el destino del gasto público, pues ambas instancias -recaudación y gasto- constituyen momentos diferentes. Por cierto, que alcanzar una progresividad en ambos niveles resulta deseable -tal como se demuestra en los numerales 1 y 2 del artículo 31 de la Constitución Española -pp. 249-250-, pero una no es requisito de la otra, de ahí que bien puede existir una tributación progresiva y un gasto público que no lo es o a la inversa, una tributación proporcional o regresiva y un gasto público progresivo¹⁰.

En un tercer aspecto, el autor propone la idea de “función tributaria” como un término más apropiado para referirse a lo que doctrinariamente se conoce -según el texto de manera indistinta- como “potestad tributaria” o “poder tributario”, definiéndolo como “el poder-deber que tiene el Estado para imponer obligaciones de carácter tributario y conceder exenciones o establecer beneficios tributarios dentro del marco establecido por los principios constitucionales que orientan el actuar del Estado; ejercicio que solamente es válido en la medida que se enmarque dentro del ámbito permitido por el ordenamiento constitucional” -pp. 105-106-, concepto que tendría similitud con la función jurisdiccional que también compete al Estado en tanto su ejercicio sería obligatorio y, según se explica, este carácter forzoso se expresa en la necesidad que tiene el Estado de contar con los medios materiales necesarios para cumplir con los fines que justifican su existencia -p. 107-,

10 Este último sería precisamente el caso chileno si se considera por progresividad del gasto público a la preferencia por su focalización en los segmentos más desfavorecidos de la población, ver REPETTO (2016).

pues, en virtud de los objetivos por los cuales se establece el Estado, este no solo puede, sino que debe establecer tributos que permitan promover el bien común -p. 104-.

Si bien no queda del todo claro en el texto si la idea de “función tributaria” constituye una nueva forma de concebir a la potestad tributaria o bien un concepto distinto que lo reemplace, caben a su respecto cuatro breves comentarios: Primero, este nuevo componente -promoción del bien común como fin del Estado- es mutable en relación con los objetivos para los que se establece un Estado y que quedarían plasmados en la Carta Fundamental. Así, se aprecia una característica de neutralidad respecto de la función tributaria entendida de esta forma respecto de los fines u objetivos para los cuales el Estado se crea, es decir, sean cuales sean estos, al formar parte del concepto mismo, la tributación estará a su servicio.

Segundo, el carácter de deber no resulta asimilable tan fácilmente, menos si se lo compara con la función jurisdiccional para explicar la dualidad de “poder-deber” y su positivación en el inciso segundo del artículo 76 de la Constitución -p. 105-, pues ella consagra el “principio de inexcusabilidad” de los tribunales de justicia que solo surge una vez se ha reclamado su intervención, lo que contrasta con la “inexcusabilidad” de la función tributaria, pues ella estaría dada por la necesidad del Estado de contar con medios materiales para cumplir sus fines, que existiría en forma permanente y no solo ante reclamación previa.

Tercero, se pone acento únicamente en la necesidad del Estado de recaudar recursos para llevar a cabo sus fines, olvidando los llamados fines extrafiscales a los que se hizo referencia anteriormente. En efecto, la consecución o promoción del bien común -independiente el contenido que se estime darle a este concepto- bien puede lograrse con tributos cuyo fin no sea necesariamente recaudar, sino que principalmente incentivar o desincentivar

actividades o comportamientos que se estimen perjudiciales o contrarios al bien común, como serían, por ejemplo, los gravámenes medioambientales, muy en boga en la actualidad.

Cuarto, la presentación del concepto queda solo en eso. En el desarrollo siguiente del texto se sigue hablando de potestad tributaria y no se exploran posibles usos de esta nueva concepción, por lo que sería interesante que el autor pudiese desarrollar mayormente el concepto y las implicancias que traería aparejada su utilización, lo que permitiría apreciar de mejor manera las diferencias prácticas que existirían con el concepto tradicional de “potestad tributaria”.

En suma, el libro comentado constituye una buena introducción al tratamiento de la potestad tributaria no solo a nivel constitucional y su consagración en el derecho chileno, sino que también entrega nociones de su historia y presenta una síntesis de sus fines y principales características. Se insiste en que, si bien las referencias al proceso constitucional vigente en la época de su dictación son constantes a lo largo del texto, éste no presenta una dependencia con él y sus planteamientos o propuestas -en especial la consagración a nivel constitucional de los principios de capacidad contributiva y progresividad tributaria- mantienen su vigencia en el actual proceso constitucional.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ATRIA, Jorge et al (2018): “Top Incomes in Chile: A Historical Perspective of Income Inequality (1964-2015)”. Disponible en <https://www.researchgate.net/publication/335475141> [Fecha de última consulta: 15 de enero de 2023].

CASTILLO, Juan Carlos y OLIVOS, Francisco (2014): “Redistribución e impuestos: Un análisis desde la opinión pública”, en: *Tributación en Sociedad* (Santiago, Uqbar Editores) pp. 143-166.

CASTILLO, Juan Carlos et al (2021): “Impuestos, redistribución y meritocracia: Cambios en Chile entre 1999 y 2019”, en: *Impuestos Justos para el Chile que viene* (Santiago, Fondo de Cultura Económica) pp. 100-126.

FAIRFIELD, Tasha y JORRATT, Michel (2014): “Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile”, en: *Institute of Development Studies, London School of Economics and Political Science*, working paper N° 7.

FLORES, Ignacio y GUTIÉRREZ, Pablo (2021): “Desigualdad y distribución del crecimiento económico en Chile”, en: *Impuestos Justos para el Chile que viene* (Santiago, Fondo de Cultura Económica) pp. 127-146.

LÓPEZ, Ramón et al (2013): “La ‘parte del león’: Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile”, en: *Serie de Documentos de Trabajos, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile* (N° 379).

REPETTO, Andrea. (2016): “Crecimiento, pobreza y desigualdad: la vía chilena”, en: *Revista Economía y Política* (Vol. 03 N° 1), pp. 71-101.

RIVERA, Felipe (2020): “Situación social y política en Chile posterior al estallido social del 18 de octubre de 2019”, en: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28521/1/N_05_20_La_situacion_social_y_politica_en_Chile.pdf [Fecha de última consulta: 12 de enero de 2023]

RODRÍGUEZ, Javier (2017): Desarrollo y desigualdad en Chile (1850-2009), (Santiago, Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos).