

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL. IMPUESTO AL PATRIMONIO.

Boletín N°13.555-07

Juan Manuel Baraona

Profesor de Derecho Tributario

Facultad de Derecho

Universidad de Chile

INTRODUCCIÓN

- El Estado al establecer, modificar o suprimir tributos, ejerce la potestad tributaria.
- Este poder público no es ilimitado o absoluto.
- En efecto, en su ejercicio entran a colación diversos aspectos:
 - El dominio o propiedad es un derecho o garantía fundamental.
 - Los tributos constituyen gravámenes o limitaciones a ese derecho.
 - Son excepcionales y requieren de texto expreso.
 - La Regla General es la No Imposición.
 - El Estado debe propender al bien común y satisfacer las necesidades de la población. Ello implica necesariamente gasto público ¿Cómo se financia?
 - La respuesta más sencilla son los tributos. ¿Hasta cuando?
 - Una vez creado el impuesto ¿qué destino debe tener?

INTRODUCCIÓN

- ¿Cómo se soluciona aquello?
 - La Constitución debe regular estos aspectos.
 - Específicamente a través de la legislación.
 - La historia nos demuestra que:
 - La ley debe definir los tributos, independiente de su naturaleza, y
 - La Constitución debe establecer reglas, parámetros y limitaciones al poder público.
- **Breve repaso a la historia.**

HISTORIA CONSTITUCIONAL TRIBUTARIA

- **Primer Período:**

- Reglamento Constitucional de 1812: **sin el dictamen del Senado, el Gobierno no podía** decidir sobre los grandes negocios que interesan a la seguridad de la Patria, entre los que, precisamente, se encontraba **imponer contribuciones**.
- Reglamento Constitucional de 1814: **mismo principio base**.

- **Segundo Período:**

- Constitución de 1822: el Congreso tenía la facultad para fijar las contribuciones directas e indirectas, y aprobar su repartimiento, **mediante una ley originada en la Cámara de Diputados**.
- Constitución de 1823: el Senado debía sancionar los impuestos y contribuciones, con previo asenso de la Cámara Nacional, **únicamente a través de la ley**.
- Constitución de 1828: la Cámara de Diputados tenía la **facultad de proponer las leyes relativas a impuestos y contribuciones**, tomando en consideración las modificaciones con que el Senado las devuelva.

HISTORIA CONSTITUCIONAL TRIBUTARIA

- **Tercer Período**

- Constitución de 1833: **sólo en virtud de una ley** se podían imponer contribuciones de cualquiera clase o naturaleza, suprimir las existentes y determinar en caso necesario su repartimiento entre las provincias o departamentos.
- Constitución de 1925: se establecía que imponer contribuciones de cualquiera clase o naturaleza, suprimir las existentes, señalar en caso necesario su repartimiento entre las provincias o comunas, y determinar su proporcionalidad o progresión **sólo puede hacerse mediante una ley**.

Agrega, que constituye un derecho o garantía, la igual repartición de los impuestos y contribuciones, **en proporción de los haberes o en la progresión o forma que fije la ley**; y la igual repartición de las demás cargas públicas.

Sólo por ley pueden imponerse contribuciones directas o indirectas, y, **sin su especial autorización, es prohibido a toda autoridad del Estado y a todo individuo imponerlas**, aunque sea bajo pretexto precario, en forma voluntaria, o de cualquier otra clase.

HISTORIA CONSTITUCIONAL TRIBUTARIA

- **EN RESUMEN:** En toda la historia constitucional chilena, la ley tributaria ha sido el resultado del esfuerzo legislativo combinado de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS

- **Legalidad.**
- **Igualdad.**
- **No afectación.**
- **No confiscación y justicia tributaria.**

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS

Principio de Legalidad.

Alcance del principio.

- Todos los elementos de la obligación tributaria deben estar definidos en la ley:
 - Hecho Gravado y Exenciones.
 - Base y tasa.
 - Sujeto pasivo.
 - Devengo.
 - Otras normas: franquicias, fiscalización, administración del impuesto, procedimiento sanciones, etcétera.
- Su origen debe encontrarse en una ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República presentada ante la Cámara de Diputados.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS

Principio de Igualdad

- Art. 19 N°20: “La **igual repartición de los tributos** en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas.”
- Razones para discriminar: capacidad contributiva, tipo de renta, beneficio de los contribuyentes.

Principio de No Afectación

- Art. 19 N°20: “Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, **ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.**”
- Si el fin se establece en la norma se infringe el principio. Art. 64 de la Constitución.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES TRIBUTARIOS

Principio de No Confiscación

- Art. 19 N°20: *“En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos.”*
- Relacionado con el derecho de propiedad (art. 19 N°24). Toda expropiación por causa de utilidad pública supone una indemnización previa.

PLANTEAMIENTO INICIAL

- ¿CUÁL ES LA IDEA DE LEGISLAR EN MATERIA TRIBUTARIA POR LA VÍA DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL?

EL PELIGRO DE LEGISLAR POR REFORMA CONSTITUCIONAL

¿QUÉ TIENE DE MALO SI EL QUE PUEDE LO MÁS PUEDE LO MENOS?

- QUE, EL QUE PUEDE LO MÁS LO PUEDE TODO.
- INCLUSO LO QUE NO SE PUEDE HACER DE ACUERDO A LA CONSTITUCIÓN.
- EQUIVALE A AFIRMAR QUE, PARA QUIEN TIENE LA LLAVE DEL CAMBIO CONSTITUCIONAL, LA CARTA FUNDAMENTAL YA NO ES LÍMITE.

PARAFRASEANDO A DOSTOYEVSKI, SI LA CONSTITUCIÓN NO EXISTE TODO ESTÁ PERMITIDO.

ES UN IMPUESTO AL PATRIMONIO

- **¿Son constitucionales estos tributos?**

“en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley.”

- **Tuvimos un impuesto patrimonial:** Ley N°17.073 (vigencia de 1968-1974). Derogado por el art. 4º del DL N°298 de 1974
- **Ya tenemos tributos patrimoniales parciales:**
 - Contribución de bienes raíces,
 - Sobretasa de los bienes raíces,
 - Patentes municipales,
 - Impuesto de Herencia.
- **No parece ser el principal problema.**

IMPUESTO AL PATRIMONIO DE LAS GRANDES FORTUNAS PERSONALES

- *“Trigésimo octava.- Establécese, por una sola vez, un impuesto al patrimonio de las grandes fortunas personales, cuya recaudación será destinada al financiamiento de una renta básica de emergencia”*
- ¿Es suficiente esta definición del hecho gravado?
- ¿Patrimonio en qué sentido?
 - Civil
 - Contable
 - Tributario
 - ¿Medido financieramente?

EL PATRIMONIO BRUTO DE LAS PERSONAS NATURALES CON DOMICILIO EN CHILE, TITULARES DE BIENES Y DERECHOS

- Al hablar de la **base imponible** el proyecto señala:
“**Quedará gravado** con una tasa de dos coma cinco por ciento (2,5%) **el patrimonio bruto** de las personas naturales con domicilio en Chile, titulares de bienes y derechos, en Chile o en el extranjero, al 31 de diciembre de 2019, equivalentes a un valor igual o superior a veintidós millones de dólares americanos.”
- ¿Qué es eso de Patrimonio Bruto si el patrimonio es por definición el neto de los activos menos los pasivos?
- Pero, el Constituyente Tributario entiende que el hecho gravado son solamente los bienes del activo del contribuyente.
- Lo anterior constituye un impuesto manifiestamente desproporcionado o injusto, toda vez que no mira la capacidad contributiva o de pago, no cuantifica correctamente la riqueza.
- **PERO NO SERÍA INCONSTITUCIONAL**

CUANTIFICACIÓN DE LA BASE IMPONIBLE

- Sea que a los bienes del contribuyente se le rebajen o no sus obligaciones **el Proyecto no contiene normas de valoración de los componentes** de la base imponible que será en la mayoría de los casos de difícil cuantificación.
- Situaciones de difícil solución:
 - Bienes heredados o recibidos en donación.
 - Bienes adquiridos hace mucho tiempo.
 - Bienes adquiridos por prescripción de derechos reales.
 - Propiedad industrial o intelectual.
 - Derechos sociales o acciones, con o sin presencia bursátil.
 - Bienes con gravámenes reales como hipotecas, prendas, servidumbres o prohibiciones, etc.
 - Bienes embargados.
 - Bienes sobre los cuales se tienen derecho de uso, usufructo, habitación.
- ¿Cómo prevenir la elusión de este impuesto? ¿Aplica la facultad de tasación?

DESTINO DE LOS RECURSOS

- La recaudación se destinará al financiamiento de una renta básica de emergencia
- QUE HOY NO EXISTE NI PROBABLEMENTE EXISTIRÁ CUANDO SE APRUEBE EL PROYECTO.
- ¿QUÉ PASARÁ?

ADMINISTRACIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL IMPUESTO

- ¿Cómo se declarará y pagará el tributo?
- ¿QUIÉN FISCALIZARÁ LA APLICACIÓN DEL IMPUESTO? (EL ARTÍCULO 1º DEL CÓDIGO TRIBUTARIO ÚNICAMENTE SE REFIERE A IMPUESTOS QUE SEGÚN LEY COMPETEN AL SII)
- Normas de armonización con otros impuestos (Global Complementario, Herencias, Contribuciones).