

I TRANSPARENCIA TRIBUTARIA EN CHILE: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA SOCIOLOGÍA FISCAL

TAX TRANSPARENCY IN CHILE: A FISCAL SOCIOLOGY APPROACH

JORGE ATRIA

Instituto de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), Chile

jaatria@uc.cl

La transparencia representa en la actualidad al mismo tiempo un valor y una exigencia: se le considera un valor en tanto refleja un imperativo fundamental del funcionamiento cotidiano de una entidad, impulsando y sustentando un conjunto de transformaciones organizacionales y de manejo de la información en todo orden de temas. Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, la transparencia se encuentra a la base de los requerimientos que ciudadanos o grupos de interés plantean en especial a medianas y grandes organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil. Es, en ese sentido, una exigencia si lo que se busca no es solo apertura hacia el entorno, sino también comunicación de una expectativa de buena gestión y gobernanza examinable y verificable. En otras palabras: una organización abierta al escrutinio libre y democrático.

Evidentemente, los avances en materia de transparencia pueden ser monitoreados y evaluados, pudiendo celebrarse sus avances y criticarse allí donde ellos no existen, sea por razones de negligencia, desinterés o inconveniencia. Aún más, podríamos incluso cuestionar si el valor

sacrosanto que ha alcanzado la transparencia no constituye una mera conducta estratégica, una utopía, o como plantea Amitai Etzioni en el artículo “Is Transparency the Best Disinfectant?” (2010)¹, un principio sobrevalorado. Sin embargo, se podrían encontrar al menos dos consecuencias positivas derivadas de la irrupción de la transparencia: (i) nos encontramos en una época en que existe más información que nunca, lo que brinda la capacidad de registrar y seguir fenómenos del pasado, presente y futuro con nuevas herramientas, pudiendo iluminar nuevos aspectos de problemas o temas que antes eran impensados, y con ello producir nuevas explicaciones o repensar otras con una enorme potencialidad en términos de políticas públicas o de perspectivas sobre un fenómeno. Al existir además una disposición creciente a información digitalizada, su disponibilidad aumenta, así como también la posibilidad de diseminarla y debatirla a un amplio nivel; (ii) una vez extendida como valor y como exigencia, es cada vez más difícil limitar la deman-

¹ Etzioni, Amitai (2010): “Is Transparency the Best Disinfectant?”. En: *The Journal of Political Philosophy*, vol. 18, n° 4, pp. 389-404.

da por más transparencia. Si para que la luz del sol iluminara algunos procesos, registros y decisiones fundamentales se decidió descorrer parcialmente la cortina, es difícil no pensar que surjan nuevas propuestas para seguir descorriéndola en los sucesivos años. Esto abre la posibilidad de ir más allá de lo que las organizaciones alguna vez pensaron que tendrían la exigencia de transparentar, pudiendo alcanzar también sus ángulos más opacos y ajenos a ciudadanos y consumidores.

En las páginas siguientes se explora el potencial de la demanda por mayor transparencia en la política tributaria, en tanto un ámbito crucial donde más información y un mayor conocimiento de los procedimientos y decisiones en juego puede redundar en mayores beneficios fiscales y en el fortalecimiento de la conciencia tributaria de los ciudadanos, mejorando con ello el desempeño institucional y la calidad de la democracia. Lo anterior se realiza desde un enfoque de sociología fiscal, con la pretensión de complementar los análisis que frente a estas discusiones han producido la economía o el derecho.

La realidad chilena ofrece a este respecto un panorama ejemplificador: un conjunto de escándalos se ha revelado los últimos años, implicando a empresarios y políticos en operaciones tributarias irregulares con distintos fines. Del lado de la política, esto ha tenido enormes consecuencias, descubriendo una significativa cantidad de campañas financiadas con dineros de empresas encubiertos bajo la supuesta prestación de servicios profesionales, evidenciando un uso masivo de boletas que no correspondían a servicios realizados. Del lado del sector privado,

estos sucesos han envuelto a conocidos empresarios no solo en el financiamiento irregular de campañas, sino también en beneficios personales, que van desde el pago de bonos esquivando su tributación hasta la compra de autos de uso privado a nombre de la empresa, acentuando la creciente desconfianza en el funcionamiento del mercado y debilitando la cultura de cumplimiento tributario que el país celebra tan orgullosamente en contraposición con el resto de los países de la región.

Una parte importante de estos sucesos tiene relación, precisamente, con un problema de transparencia, que atraviesa desde el financiamiento de la política hasta la insuficiencia del instrumental regulatorio para enfrentar la astucia de los contribuyentes que no desean cumplir a cabalidad con su obligación tributaria. En última instancia, estos acontecimientos reflejan la volubilidad del sistema, un asunto que excede el problema de la transparencia, involucrando aspectos políticos, culturales y económicos.

TRANSPARENCIA TRIBUTARIA EN PERSPECTIVA RELACIONAL

La tributación es uno de los lazos más fuertes que podemos constatar en las sociedades contemporáneas entre los ciudadanos y entre estos y el Estado. En tiempos en que en Chile (y en otros varios países) incluso el voto es voluntario, no parece existir un mecanismo que conlleve un compromiso tan intenso entre los miembros de la comunidad nacional como el tributario. Asimismo, en tiempos en que las ciencias sociales se esmeran en detallar los efectos de la globalización sobre los

países y la preeminencia irrefrenable del individuo, no parece existir un dispositivo tan efectivo como los impuestos para dar soporte institucional a la solidaridad entre individuos (nacidos o residentes) de una misma sociedad.

Un lazo fuerte entre ciudadanos, y entre estos y el Estado tiene, por cierto, implicancias positivas y negativas: lo que por un lado simboliza la institucionalización de la cooperación social, por el otro supone una fuente inagotable de conflictos sobre los alcances y límites del vínculo tributario, como también sobre las formas concretas que cada impuesto adquiere en su diseño e implementación. Ante esto, la transparencia puede desempeñar una función gravitante.

El Estado, por sus objetivos, tamaño y complejidad, incomparables a los de ninguna empresa, siempre es susceptible de desconfianzas de los ciudadanos: la multiplicidad de circuitos y niveles que involucran sus decisiones y la gestión de las mismas dificulta el seguimiento de sus procesos y la justificación de la dedicación de recursos a tales menesteres, no siempre visibles ni tangibles. Una mayor transparencia significa, en este sentido, el desafío de reorganizar diversos procesos de administración pública y difusión de los mismos de modo de cumplir con el derecho de acceso a información de los órganos de la administración del Estado.

Pero mayor transparencia también crea oportunidades en el lado de los ciudadanos. En este caso, puede redundar en nuevos dispositivos institucionales para procurar que los contribuyentes realmente cumplan su obligación tributaria. Aunque esto es relativamente sencillo con los contribuyentes de bajos y medios re-

ursos, adquiere mayor dificultad cuando se trata de grandes contribuyentes, no solo porque su aporte al fisco es mayor en términos absolutos, sino también porque sus operaciones tributarias son usualmente más complejas, combinando distintas fuentes de ingreso y pudiendo conducir a prácticas de planificación tributaria agresiva, con la consiguiente merma de recursos para el Estado.

Así, en una perspectiva relacional de la tributación, que entiende los impuestos como un circuito de conexiones fundamentales entre ciudadanos y entre ellos y el Estado, permitiendo la distribución de deberes y beneficios al interior de la sociedad, la transparencia puede funcionar como un lubricante social, favoreciendo el acceso a información pública para los ciudadanos, y la adaptación constante de la institucionalidad tributaria para fiscalizar apropiadamente el justo pago de impuestos de cada contribuyente, en especial en aquellos casos en que la astucia creativa de los sujetos se plasma en sofisticadas operaciones no con el fin de no pagar de más, sino de pagar lo menos posible. Más transparencia tributaria en este sentido, puede proporcionar mayor conocimiento a contribuyentes e instituciones fiscales, generando mejores expectativas y morigerando potenciales conflictos.

TRANSPARENCIA TRIBUTARIA EFECTIVA

En segundo lugar, la transparencia tributaria puede cobrar enorme importancia si su función considera, además de un componente transmisor de información, un componente comprensivo de la misma.

Existen áreas del Estado en que la mera publicación de datos antes desconocidos por la ciudadanía puede contribuir sustancialmente a transparentar cómo funciona el fisco. Un ejemplo de esto en Chile es la difusión, para cada funcionario público, de su sueldo, cargo, tipo de contrato y nivel educacional, como resultado de la puesta en funcionamiento de la Ley n° 20285 sobre Acceso a la Información Pública, el 20 de abril de 2009. Las consecuencias de este acto fueron inmediatas: para cada ciudadano fue posible conocer las remuneraciones del sector público, juzgar si la recompensa salarial era coherente con el nivel educacional y tipo de función de cada funcionario, y realizar otros análisis derivados de combinaciones de esos datos según las necesidades investigativas o de curiosidad de cada persona.

La contracara de este ejemplo se encuentra en áreas fiscales donde, por su complejidad o desconocimiento ciudadano, la difusión de datos y otros registros puede no ser suficiente para facilitar el acceso a información pública. Es lo que en el ya mencionado trabajo de Etzioni se entiende como el “requisito comunicativo”, que junto a otros atributos (confiabilidad, precisión, entrega oportuna, etc.) le brindan efectividad a la divulgación de información.

Ejemplos de esto pueden encontrarse en la tributación. Pensemos en el gasto tributario, aquellos recursos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo especial para promover ciertas actividades, sectores productivos, regiones o grupos de contribuyentes, traduciéndose en exenciones, deducciones, tasas diferenciales, etc. Los gastos tributarios constituyen un tema controvertido, pues al bajar los impuestos a determina-

das actividades o grupos es posible su uso con fines políticos, operando como un Estado de bienestar complementario, que puede asignar recursos y beneficios regresivamente o que no corresponden a las prioridades nacionales. En Chile, el gasto tributario se publica anualmente desde 2002, y de acuerdo con el Informe de Finanzas Públicas preparado para la Ley de Presupuesto 2016, equivale para este año al 4,20% del PIB, del cual su parte principal (3,53% del PIB) está destinada a exenciones y beneficios en las rentas personales y empresariales, en especial al diferimiento del pago de impuestos para quienes perciben ingresos a través de sociedades y empresas.

La sola publicación de los datos precedentes sin mayor contexto es claramente insuficiente para entender su importancia y sus justificaciones, requiriéndose explicaciones adicionales para ser debidamente entendidos y utilizados en análisis más amplios sobre quiénes son los mayores beneficiarios de estas exenciones.

El ejemplo anterior sugiere que para que la transparencia sea verdaderamente efectiva en áreas fiscales complejas, es necesario que la información complementada por indicadores y datos con definiciones y explicaciones que faciliten su comprensión por parte de la ciudadanía. Aún más: tratándose de usos discrecionales de recursos públicos —como los citados gastos tributarios, pero por ejemplo también la facultad que tiene el Servicio de Impuestos Internos para condonar las sanciones por no pago de impuestos cuando existen casos especiales, usualmente debido a deudas muy abultadas— ¿por qué no pensar en la publicación de justificaciones que argumenten las decisiones que les preceden, o en la creación de

comités especiales que analicen cada caso en su especificidad para luego difundirlo junto a los datos, al menos cuando se trata de montos públicos tan significativos, como los dos ejemplos citados?

El requisito comunicativo se hace también imprescindible en la tributación porque la ya mencionada complejidad y excesiva centralización en un debate técnico suele encubrir las profundas desavenencias valóricas que cada posición representa. Como bien desarrollan Murphy y Nagel en *The Myth of Ownership*², toda discusión impositiva tiene un contenido moral, referido a los alcances y límites que deseamos que tengan los deberes y beneficios que ordenan nuestra vida en común y que definen las posibilidades y restricciones del Estado. Incluso las propuestas amparadas en criterios de eficiencia o promoción del crecimiento económico –dicen estos autores– deben justificar por qué una política fiscal debe dar prioridad a ellos en detrimento de otros valores sociales. Buscar los mecanismos para incluir este aspecto en las discusiones tributarias debiera servir para visibilizar los criterios que están a la base de nuestro ordenamiento tributario, y con ello democratizar la comprensión del sistema recaudador del Estado.

MÚLTIPLES DESAFÍOS HACIA EL FUTURO

Avanzar en transparencia tributaria implica asegurar el derecho al acceso a información pública, entendiendo que ello

precisa también de medios para la difusión, la educación y la acción ciudadana, permitiendo a los ciudadanos entender de qué manera consigue recursos el Estado, y cuánto y por qué se deja de recaudar. Mientras del lado del gasto público existe mayor conciencia al respecto, facilitando en los últimos lustros un debate más informado sobre focalización, universalidad y derechos sociales, del lado de la recaudación existen diversos desafíos por delante, incluyendo el fortalecimiento de una conciencia tributaria que mejore el conocimiento sobre los impuestos, su uso y relevancia, y la definición de nuevos mecanismos institucionales que acerquen la política tributaria a las personas y garanticen una mejor fiscalización del pago de cada contribuyente.

Un paso en esta última dirección lo constituye la norma antielusión, incluida en la Reforma Tributaria de 2014, formulada para sancionar actos elusivos basados en el abuso de las formas jurídicas o en simulaciones que encubren el contenido real de un negocio u operación. Esta norma recoge algunos elementos relacionados con los que impulsa la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) a través de la iniciativa BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), un esfuerzo con objetivos similares, aunque añadiendo un propósito de coordinación global, facilitando el intercambio de información entre países para la fiscalización tributaria. Sin embargo, mucho más puede pensarse hacia el futuro: desde la publicación de los datos de recaudación de distintos años que permitan hacer estimaciones sobre distribución y concentración del ingreso –un trabajo que Piketty y otros académicos han realizado para otros

² Murphy, Liam/Nagel, Thomas (2002): *The myth of ownership: taxes and justice*. Oxford/ New York: Oxford University Press.

países, probando su enorme utilidad—, hasta la implementación de la reforma al financiamiento de la política —impulsada por el gobierno de Michelle Bachelet con la colaboración activa del Consejo Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción—, lo que debiera transformar profundamente los modos en que obtienen recursos los partidos y las campañas políticas, e inhibir el uso fraudulento de boletas y facturas con tales efectos.

La transparencia tributaria constituye un desafío enorme a nivel nacional, pero también internacional: los “papeles de Panamá”, filtrados recientemente por medios de comunicación de todo el mundo, nos recuerdan que lo que está en juego es un volumen ingente de recursos, pero también un modo de relacionarse con lo fiscal que, en su interpretación más negativa, involucra a contribuyentes, profesionales intermediarios y hasta Estados completos en ocultamiento de información,

redes de sociedades y gestión opaca de activos, resaltando la necesidad de contar con nuevos mecanismos de coordinación global que faciliten la transparencia, y que ayudados por ella transmitan y devuelvan el sentido del pago de impuestos.

JORGE ATRIA es doctor en Sociología de la Freie Universität Berlin (Alemania), y actualmente se desempeña como investigador postdoctoral del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile y como investigador adjunto del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). Sus áreas de investigación son la desigualdad, la tributación y las élites, combinando enfoques de sociología económica, sociología fiscal y sociología de la cultura.

Este artículo recibió financiamiento del Proyecto Fondecyt de Postdoctorado n° 3160705 y del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (Conicyt/Fondap n° 15130009).