

La Reforma Tributaria de Bachelet

ALCANCES DE UNA REFORMA DE BAJA INTENSIDAD

Grupo de Estudios del Capital • Fundación Nodo XXI



RESUMEN:

Se analizan los principales alcances del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria presentado por el Gobierno. Dentro de las principales medidas incorporadas en el mismo, se contempla un alza en el impuesto de primera categoría, que pagan las rentas del capital, pero dicha alza no alcanza a compensar que el IVA siga siendo la principal fuente de recaudación de ingresos fiscales en el país. Del mismo modo, se realiza un análisis de las implicancias de que el proyecto no contemple medidas específicas para mitigar la pérdida de recursos fiscales dada la baja tributación de la minería privada. Finalmente, se examina la discusión del proyecto, haciendo notar que, pese a existir una mayoría social favorable para la introducción de reformas que alteren profundamente la estructura inequitativa del sistema tributario, se opta por medidas de baja intensidad.

PALABRAS CLAVE:

- Estructura tributaria.
- Reforma.
- Desigualdad.
- Neoliberalismo.

En la presentación de su Programa de Gobierno, Michelle Bachelet planteó tres ejes como las vigas maestras de su propuesta: Reforma Educacional, Nueva Constitución y Reforma Tributaria. Con ellas, según la propia Bachelet, se da el inicio a “un proyecto transformador de largo plazo que apunta a hacer los cambios necesarios al modelo de desarrollo que ha tenido nuestro país”¹. De manera coherente con esta priorización, la presentación del Proyecto de Ley de Reforma Tributaria se estableció como compromiso para los primeros 100 días, y tuvo lugar el pasado 31 de marzo.

Dentro de los objetivos de esta iniciativa, se han mencionado cuatro aspectos como los más destacados²: i) contar con ingresos fiscales permanentes para el financiamiento principalmente de la Reforma Educacional; ii) avanzar en equidad tributaria y mejorar la distribución del ingreso, permitiendo que los que ganan más aporten más y que los ingresos del trabajo y el capital tengan tratamientos similares; iii) introducir mecanismos de incentivo al ahorro y la inversión; y iv) reducir la evasión y elusión. Junto con estos objetivos declarados, la discusión en torno al proyecto, antes y después de su presentación, ha estado acompañada de un debate donde se han atribuido a esta iniciativa el carácter de reforma estructural, su capacidad para reducir la desigualdad, que representa además una limitación a la capacidad de acumulación de “los poderosos de siempre”, y que esta es parte de las medidas con las que Bachelet busca inaugurar un nuevo ciclo de la política, como forma de dar respuesta, desde el sistema político, al malestar social expresado en la última década.

¿Es efectiva la promesa en torno a la Reforma Tributaria? ¿Se trata realmente de una medida que va en la línea de un cambio de ciclo, o bien se trata de un ajuste que no altera en demasía el patrón neoliberal? Esta pregunta apunta a desentrañar qué es lo nuevo que expresa esta iniciativa: si se trata de una medida contenida en una ofensiva para un “nuevo ciclo de la política”, que altera el carácter regresivo de la tributación y empuja una sociedad con derechos sociales garantizados, o bien si en realidad se trata de un “nuevo cierre de la política”, caracterizado solo por la regulación de los excesos de una parte del capital y la entrega de más voucher, pero sin que ello signifique un cambio en la hoja de ruta impuesta en la etapa dictatorial y sostenida con la connivencia de los gobiernos de la Concertación. Para profundizar en este análisis y responder estas preguntas, por ende, se requiere articular dos miradas. Por un lado, la del proyecto y sus contenidos, y específicamente los números asociados a la recaudación fiscal propiciada por los diferentes ítems de la reforma, y junto con ello, la mirada en torno al efecto político que produce la reforma misma, en tanto ésta produce un debate en el que toman parte actores políticos y sociales.

I. LOS SILENCIOS DE LA REFORMA

Una de las expresiones más utilizadas, tanto durante la campaña presidencial como en estos primeros meses de gobierno, es que asistimos al “inicio de un nuevo ciclo social y político en Chile”³, apelación que entraña la promesa del sistema político de responder, de alguna forma, al malestar social expresado en la etapa reciente. Dicho malestar ha implicado, en su expresión más nítida por parte de la sociedad civil al alero del conflicto educacional, una demanda por el fortalecimiento de la noción de derechos sociales universales, para los cuales

1 Equipo de Campaña Nueva Mayoría. (2014). Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, pp. 7. Recuperado en: <http://www.minsegapres.gob.cl/wp-content/uploads/2014/04/ProgramaMB.pdf>

2 *Ibid*, pp. 22.

3 Sallaberry, J. (2014, 13 de marzo). Bachelet en busca del relato. *Qué Pasa*. Recuperado en: <http://www.quepasa.cl/articulo/politica/2014/03/19-13985-9-bachelet-en-busca--del-relato.shtml>

está vedada la participación del mercado, y que en último término se erigen en antagónicos de la visión subsidiaria del Estado. En este sentido, la etapa que presenciamos permitirá dilucidar si la respuesta que se da desde el sistema político implica un fortalecimiento de la democracia y lo público en desmedro del mercado, cuestión que estará fuertemente mediada por la propia capacidad de presión de las fuerzas sociales, o si se impondrá la vieja receta transicional de cierre de la política, que apuesta a un conjunto de cambios lo suficientemente significativos como para permitir la contención de las demandas subalternas, pero a la vez lo suficientemente menores como para que no se altere el patrón general de hegemonía neoliberal.

En el marco de la reflexión anterior, ¿de qué forma podría la Reforma Tributaria ser parte de un nuevo ciclo de la política? Ello implica poner el acento no sólo en el elemento obvio del volumen de recursos recaudados, sino también en el origen de la recaudación, en la capacidad del proyecto de enfrentar inequidades tributarias estructurales del modelo de desarrollo y, finalmente, en el destino de los recursos. Para adentrarse en este análisis es necesario mencionar en términos generales los principales ítems y modificaciones del proyecto, de modo de visibilizar si, a través de la herramienta tributaria, se logra redistribuir la riqueza desde los propietarios del capital, que gozan del usufructo de una serie de nichos de acumulación propiciados desde el mismo Estado, hacia la sociedad como conjunto. En este sentido, es necesario observar en qué medida los recursos salen de los que más tienen, y si este proyecto representa una modificación significativa del esquema tributario chileno.

De la lectura del proyecto es posible extraer un resumen general de las principales iniciativas contempladas⁴:

1. Alza del impuesto de primera categoría del 20 al 25%.
2. Rebaja del último tramo que paga impuesto de segunda categoría de 40% a 35%.
3. Cambio en cuanto al régimen de tributación, se cambia a base devengada, originando que la tributación se haga sobre el total de utilidades, y no solo sobre las retiradas. Ello implica la eliminación del FUT.
4. Eliminación del DL600, que otorgaba invariabilidad tributaria a la inversión extranjera.
5. Elimina la exención al IVA a la venta de viviendas nuevas: el tramo exento de IVA baja de viviendas de 4.500 UF a 2.000 UF⁵. Ello implica que viviendas con valores entre 50 y 100 millones de pesos, que antes estaban exentas de IVA, ahora deberán pagar dicho impuesto.
6. Se establece un aumento del impuesto a las bebidas alcohólicas y analcohólicas de acuerdo a su componente nutricional⁶.
7. Se establece un gravamen a la importación de vehículos a diésel.
8. Se establece un impuesto que grava las emisiones de fuentes fijas.
9. Se eleva el impuesto de timbres y estampillas de 0,4% a 0,8%.
10. Se otorgan mayores facultades fiscalizadoras al SII, con el fin de reducir la elusión y evasión tributaria⁷.
11. La iniciativa recaudaría en régimen (a partir de 2018) US\$ 8.200 millones, lo cual representa un 3,02% del PIB.

4 Bachelet, M. (2014). Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Ley de Reforma Tributaria. Gobierno de Chile. Recuperado en: file:///C:/Users/sebastian/Downloads/Proyecto_ReformaTributaria.pdf.

5 En el curso del debate, se introduce una indicación para realizar el cambio de manera gradual.

6 Posteriormente se introduce una indicación para morigerar los gravámenes, y los recursos que se dejan de recaudar son compensados con la incorporación de un aumento del impuesto al tabaco.

7 Posteriormente se introduce una indicación para precisar dichas facultades, desechando la idea de que el SII pudiese acceder a información de tarjetas de débito y crédito de personas con fines tributarios.

Por su parte, el cuadro 1 resume el efecto de cada una de las medidas, expresado como porcentaje del PIB:

Cuadro 1: Efecto de la Reforma Tributaria sobre los ingresos fiscales.

ÍTEM	% PIB
Total aumentos de recaudación	3,07%
I. Aumentos de recaudación por modificaciones legales	2,55%
1. Aumento de tasa del impuesto de primera categoría	0,59%
2. Gravar las rentas empresariales en base devengada	0,80%
3. Impuesto 5% Art. 52 bis Ley Impuesto a la Renta	0,00%
4. Cambio de impuesto único a régimen general	0,06%
5. Restricción sistema de renta presunta	0,05%
6. Gravar los retiros en excesos de las sociedades de personas	0,00%
7. Gravar la reventa de inmuebles nuevos y limitación al uso de Crédito especial en IVA	0,39%
8. Gravar las rentas de capital de bienes raíces	0,09%
9. Gravar la importación de vehículos a Diésel	0,10%
10. Nuevo impuesto a las emisiones de fuentes fijas (CO ₂ , NO _x , MP)	0,07%
11. Beneficio depreciación instantánea por 12 meses a contar de aprobación de la ley	0,00%
12. Efecto derogación de diversas medidas	0,10%
13. Elevar el impuesto de timbres y estampillas de 0,4% a 0,8%	0,15%
14. Efecto modificación de tributación a bebidas alcohólicas y analcohólicas	0,15%
II. Aumentos de recaudación por plan para disminuir evasión y elusión tributaria	0,52%
Total disminución de recaudación por incentivos al ahorro e inversión	-0,05%
Efecto total Proyecto Reforma Tributaria	3,02%

Fuente: DIPRES (2014). Informe Financiero. Proyecto de Ley Reforma Tributaria.

De la mirada del cuadro anterior, un primer elemento observable es que no todas las fuentes de recaudación son asociables a los grandes capitales del país. Si bien el grueso de recursos es aportado por medidas que efectivamente gravan en un mayor nivel las rentas del capital, sea a través del impuesto de primera categoría o el global complementario, hay un conjunto de medidas, como la reducción de exención del IVA a la venta de inmuebles nuevos, la tributación de bebidas alcohólicas o el aumento del impuesto a timbres y estampillas, que provienen de fuentes distintas. El cuadro 2 muestra que este conjunto de medidas representa un 0,86% del PIB, y casi un 30% del total de recursos recaudados.

Cuadro 2: Origen de recursos recaudados por la Reforma Tributaria.

ÍTEM	% DEL PIB	% DEL TOTAL
Recaudación asociada a las rentas del capital ⁸	1,69%	55,05%
Recaudación de otras fuentes de impuesto ⁹	0,86%	28,01%
Reducción de evasión y elusión	0,52%	16,94%
Total recaudación	3,07%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DIPRES. (2014). Informe Financiero Proyecto de Ley Reforma Tributaria.

⁸ Considera medidas que afectan al impuesto de primera categoría y al Global Complementario.

⁹ Considera medidas que afectan al IVA e impuestos al Comercio Exterior, Actos Jurídicos y Medio Ambiente.

Lo anterior no deja de ser relevante, considerando que este conjunto de medidas constituye impuestos de tipo indirecto, vale decir, cuyo cobro no está asociado al nivel de riqueza de quien lo paga, sino al acto específico de consumo de un bien, con independencia de la capacidad de pago de quien lo consume. En la misma perspectiva, la meta propuesta en cuanto a la reducción de la evasión considera fuentes de financiamiento heterogéneas (no solo el gran capital), habida cuenta que la evasión en el impuesto de primera categoría, si bien es porcentualmente mayor que la del IVA, tiene mucha menor incidencia en el volumen de recursos involucrados, razón por la cual el propio Gobierno, en el mensaje del Proyecto de Ley, da cuenta de un importante crecimiento de la evasión de IVA. En ambos casos, hablamos de recaudación fiscal que no proviene de los sectores sociales que mayores niveles de capital acumulan. Ello es técnicamente relevante porque, tal vez sin renunciar a estas medidas, el horizonte de la equidad tributaria hubiese demandado otorgar un mayor peso adicional a mecanismos que aumentaran la contribución de los dueños del capital, especialmente en el escenario de una economía altamente concentrada como la chilena. Pero además es relevante políticamente hablando, dado que la semántica construida en torno al proyecto (aspecto que será desarrollado más adelante) atribuye al mismo, rasgos de una transformación estructural y redistributiva, cuestión a la que se introducen importantes matices al realizarse el análisis en detalle.

Para situar los cambios detallados en perspectiva, y así poder evaluar otros elementos de la Reforma, en este artículo se realiza, con base en la información disponible, un ejercicio para visibilizar los efectos en la recaudación simulados para el año 2013, en el que, sobre los datos de recaudación reales, se incorporan los efectos de recaudación de la Reforma como porcentaje del PIB. El resultado de este ejercicio se aprecia en el cuadro 3.

Cuadro 3: Participación de diferentes fuentes de ingreso fiscal en total PIB por año (considera efecto Reforma Tributaria).

CONCEPTO	2009	2010	2011	2012	2013	2013b ¹⁰	Efecto RT
Primera Categoría	3,3%	2,5%	3,4%	4,5%	3,7%	5,5%	1,79%
Segunda Categoría	1,3%	1,3%	1,4%	1,5%	1,4%	1,3%	-0,10%
Específico Actividad Minera	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,00%
IVA	7,3%	7,5%	7,8%	8,0%	8,1%	8,7%	0,54%
Productos Específicos	1,3%	1,4%	1,4%	1,5%	1,4%	1,4%	0,00%
Actos Jurídicos	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,15%
Comercio Exterior	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,10%
Impuestos Varios	0,4%	0,2%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,07%
Ingresos Tributarios Netos	13,8%	15,8%	17,4%	17,6%	16,7%	19,3%	2,55%
Total Ingresos Fiscales	19,0%	21,5%	22,7%	22,2%	20,9%	23,5%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SII y DIPRES¹¹.

Al comparar el escenario con y sin reforma, hay un crecimiento significativo de los ingresos fiscales, asociado fundamentalmente al incremento en el impuesto de primera categoría.

¹⁰ Corresponde a una estimación del efecto de la Reforma Tributaria consistente en la suma, a la recaudación 2013 expresada como porcentaje del PIB, del efecto como porcentaje del PIB especificado en Informe Financiero Proyecto de Ley (DIPRES).

¹¹ Los datos de Ingresos Fiscales 2009-2012 fueron obtenidos de DIPRES (2012). Estado de Operaciones del Gobierno Central 1990-2012. Los datos de Ingresos Fiscales 2013 de DIPRES (2013). Datos Ejecución Presupuestaria 2013 y los restantes datos fueron obtenidos de SII. (2013). Serie Ingresos Tributarios Anuales 2009-2013. Por último, los datos del PIB fueron obtenidos de las Cuentas Nacionales año base 2008 (a precios corrientes).

Dicha constatación, que aisladamente va en la “dirección correcta”, se diluye al constatar que, pese a la reforma, el IVA sigue siendo la principal fuente de ingresos tributarios. Este es uno de los elementos regresivos estructurales del sistema tributario chileno, considerando que el IVA representa, en la práctica, un impuesto del 19% para los sectores de menores ingresos y en general para todos los sectores de la población que no tienen capacidad de ahorro, y que destinan el 100% de su ingreso al consumo (afecto a IVA). De hecho, la reforma implica un peso del IVA de 0,54% del PIB mayor que en el escenario sin reforma.

Cuadro 4: Participación de diferentes fuentes de impuesto en total ingresos fiscales por año (considera efecto Reforma Tributaria).

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2013b ¹⁴
Primera Categoría	17,3%	11,6%	14,8%	20,1%	17,7%	23,4%
Segunda Categoría	6,8%	6,1%	6,0%	6,7%	6,9%	5,7% ¹²
Específico Actividad Minera	1,5%	0,7%	1,5%	1,6%	1,1%	0,9%
IVA	38,6%	35,0%	34,6%	36,3%	38,9%	37,0%
Productos Específicos	6,8%	6,5%	6,3%	6,6%	6,9%	6,2%
Actos Jurídicos	0,3%	0,9%	1,0%	1,1%	0,9%	1,4%
Comercio Exterior	0,9%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	1,4%
Impuestos Varios	1,9%	0,9%	1,2%	1,7%	1,3%	1,5%
Ingresos Tributarios Netos	72,9%	73,6%	76,6%	79,2%	80,0%	82,2%
Total Ingresos Fiscales	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SII y DIPRES¹³.

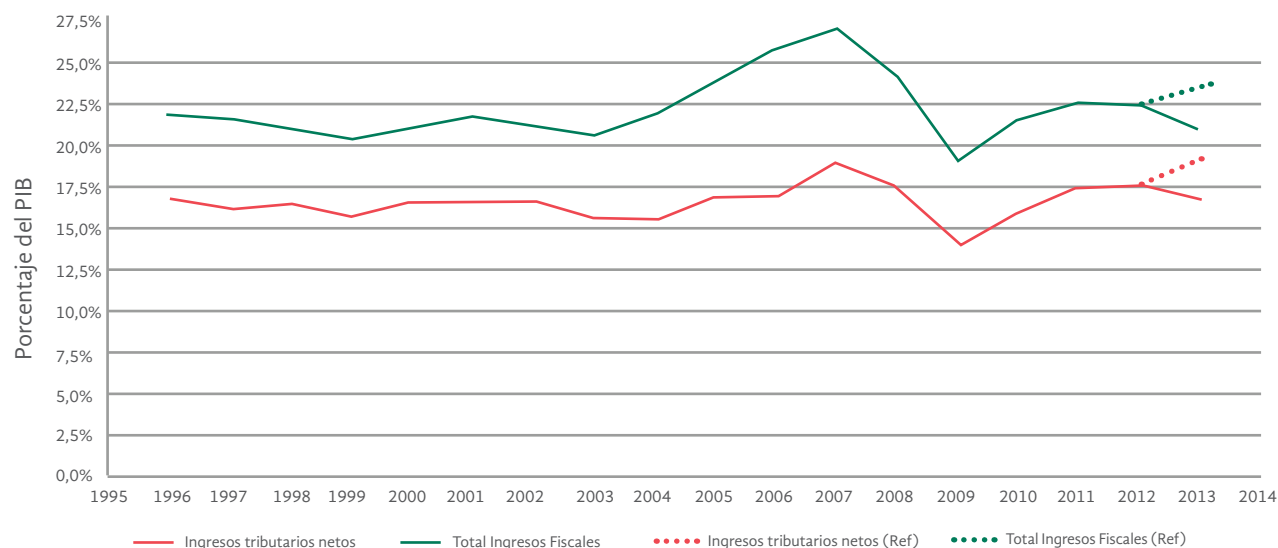
El cuadro 4 trabaja sobre los mismos datos, esta vez observando el cambio que la reforma implica en el peso de cada componente en el total de ingresos fiscales. La evidencia es aún más clara en orden a ratificar que, no obstante el incremento importante que tiene el impuesto de primera categoría en el total de ingresos fiscales, ello no alcanza a disminuir la participación del IVA en el total, el cual prácticamente no se ve alterado

Para la mirada de una serie histórica más extensa, el Gráfico 1 presenta la evolución de los Ingresos tributarios Netos y los Ingresos Fiscales Totales, considerando además el ejercicio de una eventual Reforma Tributaria aplicada en 2013. En él se aprecia que los Ingresos Tributarios Netos tienden a mostrar cierta estabilidad como porcentaje del PIB, cuestión que solo se ve interrumpida al alza por el ciclo del cobre, y a la baja por la crisis de 2009, para recuperarse nuevamente y volver a la estabilidad durante 2011. En este marco, la serie que simula la implementación de la Reforma en 2013, muestra que el proyecto implica un alza significativa en los Ingresos Tributarios. En cuanto a los Ingresos Fiscales Totales, el alza de la recaudación fruto de la Reforma también se incrementa, pero dicho aumento queda en segundo plano al lado del cuantioso incremento de recursos fiscales originado por el precio del cobre.

¹² Corresponde a una estimación del efecto de la Reforma Tributaria consistente en la suma, a la recaudación 2013 expresada como porcentaje del PIB, del efecto como porcentaje del PIB especificado en Informe Financiero Proyecto de Ley (DIPRES).

¹³ *ibid.*

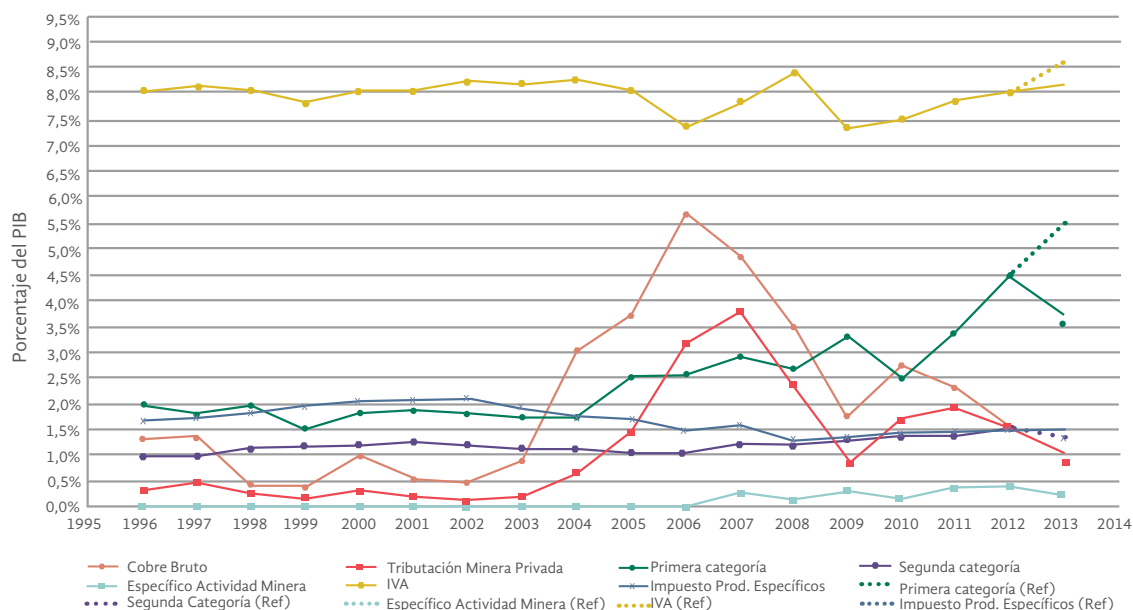
Gráfico 1: Ingresos Tributarios Netos e Ingresos Fiscales Totales 1996-2013 (como porcentaje del PIB, considera efecto de reforma tributaria).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central, SII y DIPRES¹⁴.

Por otra parte, el Gráfico 2 muestra una serie histórica similar para otras fuentes de recaudación de ingresos fiscales.

Gráfico 2: Recaudación fiscal por diversas fuentes 1996-2013 (como porcentaje del PIB., considera efecto de Reforma Tributaria).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central, SII y DIPRES¹⁵.

14 Los datos de Ingresos Fiscales 2009-2012 fueron obtenidos de DIPRES (2012). Estado de Operaciones del Gobierno Central 1990-2012. Los datos de Ingresos Fiscales 2013 de DIPRES (2013). Datos Ejecución Presupuestaria 2013 y los restantes datos fueron obtenidos de SII. (2013). Serie Ingresos Tributarios Anuales 2009-2013. Por último, los datos del PIB fueron obtenidos de las Cuentas Nacionales año base 1993 (1996-2002), 2003 (2003-2007) y 2008 (2008-2013) (a precios corrientes).

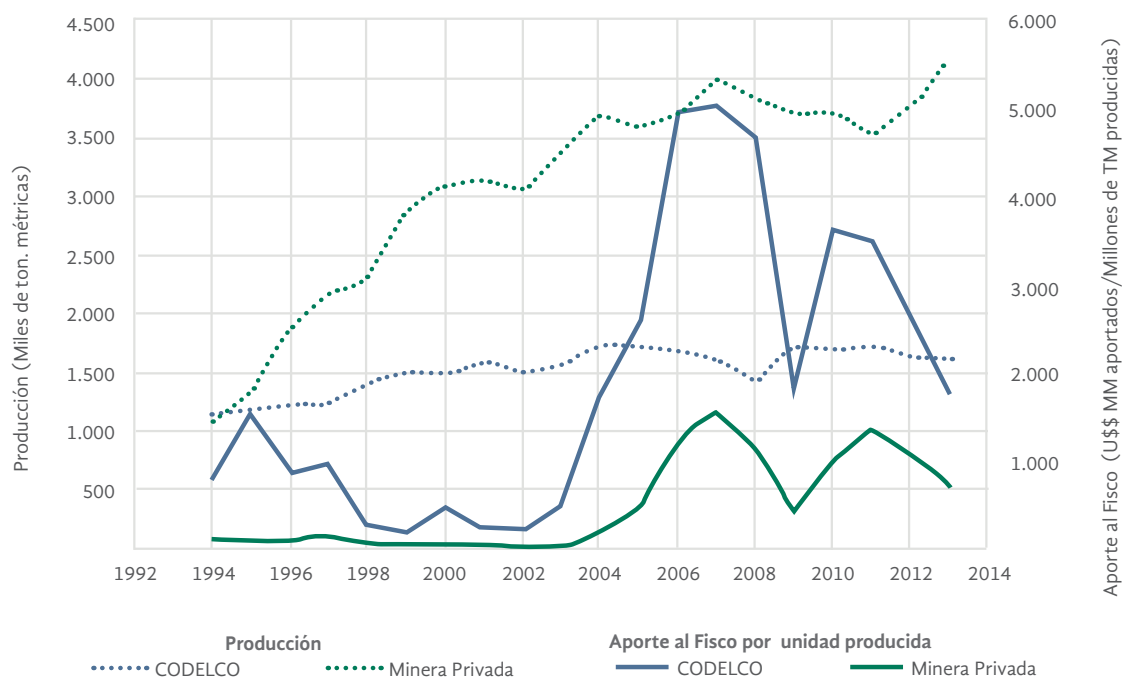
15 Op cit. 14.

En este caso, se aprecia que el IVA sigue siendo, sin contrapeso, la primera fuente de recaudación fiscal. Este sitio solo se modifica en 2006 y 2007, en que dado el alto precio del cobre, la suma de los excedentes de CODELCO más la tributación de la minería privada superan a este impuesto.

Por otra parte, se puede apreciar que en relación al impuesto de primera categoría, hasta el año 2004 éste mantiene con relativa estabilidad su participación en el PIB. Posteriormente, en 2005 se inicia un proceso sostenido de aumento de participación. Este proceso se detiene en 2010, a causa del terremoto, y vuelve a retomar una senda positiva, a partir de la recuperación económica y la reforma tributaria emprendida por Piñera para financiar el proceso de reconstrucción. Por ende, el alza en el impuesto de primera categoría de la reforma en discusión, y que se implementará gradualmente en cuatro años, no aparece como un aumento que rompa la tendencia de años anteriores.

De la mirada de las series relacionadas con el cobre, se desprende otra importante falencia del actual proyecto. Es visible en el gráfico que los ingresos fiscales son altamente sensibles a la situación del cobre, razón por la cual tiene sentido preguntarse por el abordaje que hace esta reforma tributaria a los impuestos que paga la minería. En un escenario de progresiva desnacionalización del metal rojo, la minería privada ha ido ganando terreno, tributando cada vez mayores volúmenes de recursos, y llegando incluso a equiparar los excedentes de CODELCO en los últimos dos años. Sin embargo, esta realidad esconde un saqueo abierto a los recursos del Estado por parte de los grandes capitales mineros, que puede observarse en el gráfico 3.

Gráfico 3: Producción de cobre y aporte al Fisco 1994-2013.



Fuente: Elaboración propia a partir de COCHILCO. Anuario de Estadísticas del Cobre y Otros Minerales 1993-2012. Dato 2013 a partir de DIPRES. Datos Ejecución Presupuestaria 2013.

En él se muestra que si bien los tributos de la minería estatal y privada han tendido a acercarse en los últimos años, ello se debe a un aumento sistemático de la producción, que alcanza en 2013 a los 4 millones de toneladas métricas. Ello claramente no se condice con lo tributado para estos volúmenes de producción.

En síntesis, la minería privada produce hoy casi tres veces lo que produce la minería estatal, y sin embargo sus aportes al Fisco son menos de la mitad de los aportados por CODELCO, que en 2013 aportó US\$ 1.700 millones por millón de toneladas métricas, mientras que la minería privada realiza un aporte por US\$ 700 millones por similar producción. Esta relación, a su vez, se incrementa a favor de la minería estatal cuando el precio sube. Así, en 2006, cuando comienza el ciclo de precios altos del cobre, el aporte de CODELCO por millón de toneladas métricas es casi 5 veces el de la minería privada.

¿Cuál es el impacto de esta relación en los recursos fiscales? Si se considerase que los yacimientos privados fuesen fiscales, y asumiendo como supuesto que CODELCO fuera menos eficiente que el sector privado (y que por ejemplo logre la mitad de la producción del sector privado), la aplicación del aporte fiscal por millón de toneladas métricas propio de CODELCO, implicaría que desde 2005 a 2012 el Estado percibiría cerca de US\$ 53.000 millones adicionales, lo que es equivalente a la totalidad de la recaudación fiscal de 2013. La pregunta que debería formularse a continuación es si el actual esquema de tributación de la minería privada es capaz de aproximarse a estos montos.

En este sentido, el análisis de la reforma tributaria en discusión debe considerar, en torno a este tema, dos elementos. Por un lado, se mencionó que el proyecto implica un aumento de recaudación en régimen de un 1,69% del PIB relacionada con el impuesto de primera categoría y global complementario, lo cual implicará un aumento de la recaudación que aportarán las mineras privadas. Sin embargo, la reforma no considera profundizar el régimen de tributación especial de la minería, lo cual implica en la práctica sostener una inequidad tributaria que no restituye al Fisco recursos en volumen suficiente como para compensar este proceso de desnacionalización.

II. EL EFECTO POLÍTICO DEL PROYECTO

Los cambios propuestos, como se desprende del análisis anterior, tienen un sello más bien recaudador antes que representar una alteración significativa de la estructura tributaria que favorece al gran capital. Pero más allá de este hecho, es relevante profundizar en las lecturas que se han hecho del mismo (sean o no alejadas de lo que en sí plantea el proyecto), y en suma el efecto que ha tenido su presentación en el mapa social y político del país. Estos efectos se ven reflejados en el intenso debate público que se ha desencadenado en torno a la reforma, y a través del cual es posible conocer los intereses que se encuentran en disputa y en qué medida las posiciones que han sido defendidas, permiten el avance de ciertos sectores sociales en cuanto a su incidencia política

Desde el Gobierno y los partidos de la nueva Concertación se ha buscado presentar la Reforma como una transformación profunda que pretende atacar la desigualdad y producir un giro respecto a las políticas neoliberales que han marcado el desarrollo chileno en las últimas décadas. En este contexto, desde algunos sectores se ha apelado a una retórica de radicalidad que intenta darle un tinte ideológico y fundacional a la Reforma, pese a que no

altera sustantivamente el pacto que otorga legitimidad a la acumulación de riqueza por parte del gran capital. Aquellas frases altisonantes de personeros de la Concertación, como la idea de la “retroexcavadora para destruir los cimientos del modelo neoliberal”¹⁶ que lanzó Jaime Quintana se develan como meros voladores de luces que no se condicen con los efectos reales de la Reforma. En el caso de la DC, se trató de establecer un matiz en relación a los demás partidos oficialistas, pero fue rápidamente contenida por el Gobierno, que a través de indicaciones menores -rebaja del impuesto a los alcoholes para evitar perjudicar a los sectores pisqueros y vitivinícolas, y gradualidad en el retiro de la exención de IVA a la compra de nuevos inmuebles- logró desarticular este intento. En ambos casos, por diferentes que parezcan los escenarios, lo que se impone es un intento por marcar incidencia solo en el plano de lo simbólico, frente a la realidad del completo aislamiento y subordinación de los partidos frente a la iniciativa del bacheletismo.

En términos generales, al interior de la Concertación se ha impuesto el disciplinamiento en torno al programa y al proyecto ya elaborado por Hacienda, obturando cualquier espacio para la iniciativa de los partidos y tampoco para la aparición de nuevos dísculos, facciones o sensibilidades al interior del bloque. La posición ha sido liderada desde el PS por Osvaldo Andrade, quien criticó los reparos esgrimidos por la DC¹⁷ motivando así la intervención del Gobierno para aclarar que “no existen dos voces en el oficialismo”¹⁸. La incapacidad de los partidos para formular planteamientos de carácter estructural sobre la organización de un sistema tributario que efectivamente sea progresivo (que los que tienen más paguen más), muestra en toda su desnudez su total pérdida de iniciativa, y torna espurio cualquier intento por parte de los partidos de instalar simbólicamente la imagen de una disputa de fuerzas por correr los cercos del programa, sea en la variante de izquierda (El PC como garante de las demandas de la calle) o de centro (la DC como garante de las ideas del centro político).

En cuanto a la derecha, deben distinguirse dos bloques de posiciones articuladas en torno al proyecto: la derecha histórica, que apuesta a un rechazo basado en un dogmatismo principista casi fuera de toda racionalidad política, y el piñerismo, que ha oscilado entre guardar silencio y ser arrastrado por la posición de la UDI. En un tercer lugar se encuentra RN y Amplitud, pero es tal su nivel de fraccionamiento orgánico y político, que no logran constituirse en un bloque que defienda posiciones políticas.

En primer término, hay un sector de la derecha que opera en lógica similar al Tea Party estadounidense. Se trata de un sector histórico (la UDI fundamentalmente), que de forma vehemente, e incluso fuera de todo cálculo político¹⁹, sale a vetar cualquier reforma que modifique, reinterprete e incluso atenúe cualquiera de los dogmas neoliberales, incluso por pequeña que esta sea. Esta posición, a todas luces extremista y reactiva, entra en la pelea por ganar legitimidad social gracias a que este sector aún conserva niveles importantes de influencia social en medios de comunicación y élites empresariales. Sin embargo, los

16 Emol. (2014, 25 de marzo). Senador Quintana anuncia “retroexcavadora” contra modelo neoliberal. *Emol*. Recuperado en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/03/25/651676/nueva-mayoria-advierde-que-pasara-retroexcavadora.html>

17 Emol. (2014, 21 de abril). Andrade y reparos DC a la reforma tributaria: He tenido piedras mucho más grandes en el zapato. *Emol*. Recuperado en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/04/21/656277/presidente-del-ps.html>

18 Emol. (2014, 21 de abril). Gobierno dice que partidos de la Nueva Mayoría están comprometidos con la reforma tributaria. *Emol*. Recuperado en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/04/21/656363/gobierno-dice-que-partidos-de-la-nuevamayoria-estan-comprometidos-con-la-reforma-tributaria.html>

19 Emol. (2014, 20 de abril). Senador Pérez (UDI) emplaza al Gobierno “a definirse si es o no marxista”. *Emol*. Recuperado en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/04/20/656166/senador-perez-udi-emplaza-al-gobierno-a-definirse-si-es-o-no-marxista.html>

déficits de conducción política al interior del sector, originados por la retirada progresiva del “los coroneles” y su reemplazo por una directiva sin tonelaje político, generan hasta el momento un fracaso en la iniciativa. Siendo más precisos, se genera un triple efecto negativo para el sector: por una parte, no se logra la legitimidad de las ideas propugnadas; por otro lado, se termina arrastrando al resto de los actores del sector a una posición reactiva, y finalmente, y pese a lo deseado, se termina construyendo el colchón de legitimidad social que requiere Bachelet para instalar la razonabilidad de su propuesta. En este sentido, el episodio de los panfletos²⁰ es una muestra patente de ello. Quizás sea este rasgo el que explica que el Gobierno haya decidido introducir la discusión sobre la despenalización del aborto terapéutico en el reciente discurso del 21 de Mayo.

En el caso del piñerismo, que ha sostenido vocerías a partir de sus ex ministros, la maniobra ha deambulado entre el silencio y el ataque al proyecto (vocería asumida fundamentalmente por Felipe Larraín). Este sector es el llamado dentro de la Alianza a constituir una visión pro mercado con la que disputar hegemonía a la Concertación. Sin embargo, la imposibilidad de articular una visión alternativa que logre penetración en la población a partir de la idea que es mejor crecer más antes que redistribuir por medio de impuestos, deja a este sector sin iniciativa, optando por no tomar palco en la discusión, solo apareciendo ante la opinión pública para defender las medidas adoptadas en la administración anterior.

Por otro lado, RN²¹ y Amplitud²² en su búsqueda por liderar una centroderecha “moderna” se mueven entre la defensa de la “clase media”, criticando los aspectos de la Reforma que la estarían perjudicando (pero planteando posiciones más dialogantes con el fin de negociar algunos puntos del proyecto) y el ser arrastrados a la vorágine de la UDI. Particularmente hoy RN muestra gran fraccionamiento en sus posiciones y liderazgos, dado que aún resiente el golpe interno que le asestara el piñerismo.

Es interesante notar que la derecha en su conjunto no logra articular un discurso coherente pro-mercado acorde a su proyecto histórico, por lo cual tiende a actuar reactivamente frente al escenario de la Reforma, sucumbiendo ante la iniciativa del gobierno. La escasa capacidad de la Alianza de articular un proyecto en torno a la defensa del mercado y de darle conducción al modelo de desarrollo neoliberal para asegurar su continuidad en el largo plazo se ve reflejada en sus diferencias respecto a instituciones internacionales como el FMI que valora positivamente la iniciativa de Reforma Tributaria del Gobierno chileno, por su relevancia para financiar una reforma educacional entendida como una inversión en capital humano absolutamente necesaria para que el país enfrente con éxito sus siguientes etapas de desarrollo en el contexto actual del capitalismo²³.

20 El Mostrador. (2014, 4 de abril). UDI reparte panfletos para hacer frente a reforma tributaria de Bachelet. *El Mostrador*. Recuperado en: <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/04/04/udi-reparte-panfletos-para-hacer-frente-a-reforma-tributaria-de-bachelet/>

21 Emol. (2014, 22 de abril). Amplitud llama a la Alianza a ponerse de acuerdo y a aclarar cómo votarán reforma tributaria. *Emol*. Recuperado en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/04/22/656528/amplitud-llama-a-la-alianza-a-ponerse-de-acuerdo-y-ser-clara-con-la-ciudadania-respecto-a-su-postura-en-la-reforma-tributaria.html>

22 Emol. (2014, 15 de abril). Renovación Nacional condiciona su votación de la Reforma Tributaria. *Emol*. Recuperado en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/04/15/655516/rn-pone-presion-al-gobierno-y-condiciona-su-votacion-de-la-reforma-tributaria.html>

23 El Mostrador Mercados. (2013, 14 de octubre). Director del FMI para el Hemisferio Occidental y la propuesta tributaria de Bachelet: “Bien diseñada podría ser una muy buena reforma”. *El Mostrador*. Recuperado en: <http://www.elmostradormercados.cl/destacados/director-del-fmi-para-el-hemisferio-occidental-y-la-propuesta-tributaria-de-bachelet-bien-disenada-podria-ser-una-muy-buena-reforma/>

En cuanto al empresariado, la actitud predominante ha sido de un moderado rechazo hacia la Reforma. La estrategia por parte de la dirigencia empresarial de privilegiar la capacidad de diálogo con los gobiernos de turno, plasmada en el nombramiento de Rafael Guillisasti y Carlos Hurtado como vicepresidentes de la SOFOFA en marzo, implicó -a diferencia de los partidos de derecha- no manifestar un rechazo cerrado a las reformas, sino que mantener una actitud expectante respecto a las instancias de diálogo con el Gobierno, que constituirían el espacio apropiado para dar a conocer los reparos al proyecto. Junto con ello, una buena parte del empresariado ha declarado comprender la necesidad de adaptarse al nuevo ciclo político y social que enfrenta Chile, lo que significa asumir la posibilidad de que se realicen reformas importantes. Justamente se trata de la visión de largo plazo de la que careció la UDI, de la que el empresariado se aleja.

Sin embargo, la forma en que el Gobierno ha organizado el diálogo y su estrategia comunicacional (ejemplificada principalmente a través del video publicado para explicar la Reforma) han despertado las críticas del empresariado, que se ha mostrado disconforme con el escaso espacio otorgado y el lenguaje utilizado en la campaña del Gobierno. En este escenario, el empresariado ha comenzado a recurrir a sus redes con parlamentarios de la Concertación histórica, buscando incidir por esa vía en los proyectos de ley que se tramitan en el Congreso^{<?>}.

III. REFORMA TRIBUTARIA Y CONTINUIDAD DEL MODELO

Una reforma tributaria que realmente apunte al corazón de la desigualdad debería haber disminuido el IVA y haber compensado dicha pérdida de ingresos con impuestos a las grandes riquezas. Sin embargo la reforma no toca este aspecto, y si bien sube el impuesto de primera categoría, lo hace en una proporción que no logra alterar el peso del IVA en el total de Ingresos Fiscales. Por lo cual el IVA, financiado por todos los consumidores, se mantiene como la primera fuente de ingresos fiscales, pese a que, como se explicó, en la práctica implica un impuesto de 19% a un mayoritario sector de la población que no tiene capacidad de ahorro. De hecho, la participación de este impuesto en el PIB es mayor tras la reforma. En lugar de ello, el gobierno contempla rebajar el tramo máximo del impuesto de segunda categoría, lo cual beneficia a todos aquellos que perciban rentas superiores a \$5 millones, cuando dicho monto pudo ser mejor invertido aumentando el tope de renta exenta de impuestos, es decir, beneficiando a los tramos inferiores y no superiores de renta.

Junto con ello, no se articulan medidas que establezcan condiciones de tributación especial, además de lo que se recauda por impuesto de primera categoría, ni a la minería ni a otros sectores de explotación de recursos naturales no renovables. Ese aspecto está completamente ausente de la reforma, lo cual daña gravemente su intencionalidad de corregir el modelo de desarrollo, considerando las enormes pérdidas de recursos fiscales que implica la explotación del cobre en manos privadas, cuestión que no corrige este proyecto.

Por ende, se trata de una reforma que, si bien puede recaudar una cantidad importante de recursos, no altera sustantivamente la estructura tributaria en medida suficiente como para abrir más espacio reformas de mayor hondura, que apunten principalmente a la provisión de

24 Artaza, F. & Faúndez, G. (2014, 10 de mayo). Los puentes del empresariado con la Nueva Mayoría. *La Tercera*. Recuperado en: <http://diario.latercera.com/2014/05/10/01/contenido/reportajes/25-164052-9-los-puentes-del-empresariado-con-la-nueva-mayoria.shtml>

derechos sociales universales financiados por las mayores riquezas. Además, no queda claro el cómo se distribuirán esos recursos, no obstante si la fórmula es más voucher en educación o salud, los recursos terminarán nuevamente en manos del empresariado.

A partir del escenario descrito, y teniendo en cuenta la mayoría con que cuenta en el Congreso, el Gobierno es capaz de llevar adelante sin mayores contrapesos la Reforma, presentándose a sí mismo como la única fuerza política capaz de generar las transformaciones necesarias para iniciar un nuevo ciclo político y social en Chile. Los acotados efectos de esta reforma sobre la estructura del sistema tributario chileno no impiden que sobre su base se erijan todo tipo de maximalismos, incluso planteándose que con esta iniciativa se logrará "acabar con la política del chorreo"^{<?>}.

Resulta sintomático que la iniciativa política de Bachelet sea, en términos gruesos, una repetición del derrotero que siguió en el gobierno anterior en que, con altos niveles de popularidad, y un entorno social propicio y favorable para la introducción de reformas profundas, se optó sistemáticamente por medidas que propiciaron el cierre de la política, privilegiando la estabilidad de la relación con la élite antes que la redefinición en condiciones de mayor equilibrio de los lineamientos del modelo de desarrollo del país. En el escenario de su segundo gobierno, Bachelet enfrenta un contexto aún más propicio a la introducción de reformas de mayor calado, tanto en el campo de la política (con mayoría parlamentaria en ambas cámaras, con partidos completamente subyugados a su iniciativa, sin la más mínima capacidad de ejercer contrapeso, con una derecha que ha perdido peso electoral y que se muestra importantes niveles de desorden entre los movimientos de articulación del piñerismo y la ofensiva de sus sectores más reaccionarios e ideologizados), como en el campo de lo social (con una ciudadanía más activa en la expresión de su malestar, que por ende es fértil a otorgar legitimidad a cualquier medida que apunte a reducir la desigualdad, y con un empresariado que incluso ha mostrado, en algunas de sus facciones cierta apertura a realizar concesiones).

Lo anterior implica que la movilización social, como expresión del malestar, ha generado grietas en la legitimidad del pacto neoliberal, que han hecho posible que demandas que antaño eran fácilmente contra argumentadas y procesadas por la elite, hoy estén presentes contra la voluntad e intentos de cierre del propio sistema político. Y es esa ampliación de los límites de lo posible, que ha operado desde lo social, lo que ha permitido que hoy Bachelet tenga un escenario político inmejorable. Sin embargo, este escenario propiciado desde lo social, en vez de ser utilizado para abrir una iniciativa real de redefinición de la hegemonía neoliberal, termina llevando agua al molino del neoliberalismo sin excesos. En este sentido, más que una disputa con las bases del modelo mismo, la Reforma Tributaria es parte de la disputa por la conducción del neoliberalismo, donde – en un escenario en que la derecha enfrenta un problema histórico en términos de constituirse en representante de una franja social depositaria de una impronta genuinamente pro mercado – la Concertación, en su variante neoliberal revestida de una retórica socialdemócrata, no encuentra mayor oposición en el campo de la política. Dado que la Reforma Tributaria difícilmente logra satisfacer las expectativas de amplios sectores de la población que demandaron democracia y derechos sociales, el que no se desperdicien oportunidades históricas pasa no tanto por el grado en

25 La Tercera. (2014, 12 de mayo). Diputado Walker asegura que toda la DC votará a favor de la reforma tributaria. *La Tercera*. Recuperado en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/05/674-577713-9-diputado-walker-asegura-que-toda-la-dc-votara-a-favor-de-la-reforma-tributaria.shtml>

que la política sea capaz de interpretar el malestar expresado por la sociedad, sino más bien, por la capacidad de los sectores subalternos de ejercer niveles de presión, y con ello, redefinir los límites de lo que es factible para la política

SUSCRIPCIONES:

PARA RECIBIR CADA EDICIÓN DE LOS CUADERNOS DE COYUNTURA EN TU DOMICILIO, CONTAMOS CON UNA MODALIDAD DE DONACIONES Y SUSCRIPCIÓN.

► ¿CÓMO PUEDES APOYARNOS?

1. Comprometiéndote con un aporte mensual de 5.000, 10.000, 15.000 pesos o una cifra mayor en la medida de tus posibilidades.
2. A todos quienes hagan un aporte mensual de 5.000 pesos o más se les enviará a su domicilio cada versión de los Cuadernos de Coyuntura que editamos bimestralmente.
3. Puedes elegir la modalidad de pago entre hacer un depósito bancario o una transferencia electrónica mensual a la Cuenta Corriente de Fundación Nodo XXI.



► ¿QUÉ DATOS NECESITAS PARA HACER TU DEPÓSITO?

- Fundación Nodo XXI - RUT: 65.065.819-1
- Cuenta Corriente N°:
008000240709 - Banco de Chile
- Correo de confirmación:
suscripciones@nodoxxi.cl

► ¿A QUÉ DESTINAMOS LAS DONACIONES?

- A la elaboración y difusión de material de estudio sobre problemáticas políticas, sociales, económicas y culturales, con una perspectiva de derechos y un enfoque que destaca por su originalidad y compromiso con el cambio social.
- A la organización de actividades de formación de masas críticas a través del debate, la deliberación y construcción de miradas colectivas, especialmente en conjunto con organizaciones y movimientos sociales de relevancia nacional.
- A la elaboración y socialización de propuestas y opiniones relevantes para la apropiación crítica de nuestra realidad, a través de material para medios de comunicación, redes sociales, columnas de opinión y campañas.