

# FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN



## Proyecto de ley sobre cumplimiento tributario

N° 2404 | 18 DE ABRIL 2024

MIRADA  
POLITICA



## I. Introducción

Antes de que se cumpliera el plazo constitucional para poder presentar un proyecto con ideas matrices similares al de la Reforma Tributaria rechazada el 8 de marzo del 2023, el Gobierno ingresó a tramitación el proyecto de ley para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Esta iniciativa se enmarca en el Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal, conocido como “Pacto Fiscal”, siendo parte de uno de sus componentes que aspira a mejorar la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El pasado miércoles 10 de abril fue aprobado por la Sala de la Cámara de Diputados, no obstante, en particular se rechazaron los siguientes temas controversiales:

- La declaración administrativa por el SII de la norma general anti elusión (actualmente la elusión es declarada por los Tribunales Tributarios Aduaneros)
- La modificación al procedimiento de oposición del secreto bancario.
- Modificaciones al procedimiento general de oposición.

Dado ese resultado, el proyecto fue despachado a su Segundo Trámite Constitucional al Senado, y su estudio ya se inició en la Comisión de Hacienda.



Foto: prensa.presidencia.cl

## II. Contenido del proyecto

La iniciativa constaba de 12 artículos permanentes a través de los que se modificaban distintos cuerpos legales. Sin embargo, durante su tramitación en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados se conformó una mesa de trabajo con los asesores de los Diputados. En dicha instancia se acordaron ciertas modificaciones, pero perduraron las diferencias en torno a temas relevantes para ambas posturas: Norma General Anti Elusión, Secreto Bancario, Denunciante Anónimo, Tasación y Reorganizaciones, entre otras.

A continuación se resumen los principales ejes del proyecto:

## 1. Modernización de la administración tributaria y TTA

- **Multijurisdicción en procesos de fiscalización del SII.** A partir de esto, será posible que el SII lleve a cabo acciones de fiscalización a distancia sobre contribuyentes que se encuentran domiciliados en cualquier territorio del país.
- **Notificaciones:** la regla general será por correo electrónico, salvo para aquellos contribuyentes con escasa o nula conectividad o que no interactúen con medios digitales.

En la mesa técnica y luego en la Comisión se aprobó, el establecer que la entrada en vigencia del nuevo sistema de notificaciones será en mayo del 2025 (post operación renta del próximo año). Desde la aprobación de este proyecto hasta la entrada en vigencia, los contribuyentes podrán ingresar o modificar un correo electrónico, o presentar la solicitud para eximirse de esa forma de notificación. El SII realizará una campaña informativa para dar a conocer esta medida a los contribuyentes.

- Se crea el **expediente electrónico** en los procedimientos ante los TTA y en las actuaciones ante la TGR.
- **Secreto Bancario:** luego de las indicaciones presentadas por el ejecutivo, la regla general establecida es que se requerirá autorización judicial para obtener el levantamiento del secreto bancario.

De forma excepcional, en ciertas causales el levantamiento del secreto bancario será solo a requerimiento del SII ante el Banco, sin posibilidad de oposición por parte del contribuyente. En este procedimiento el juez del TTA deberá autorizar que se cumplan los requisitos legales, y los casos excepcionales son:

- Delitos tributarios
- Fiscalización a grupos empresariales
- Fiscalización a precios de transferencia
- Fiscalización por exceso de endeudamiento
- Fiscalización por control de rentas pasivas.

Asimismo, se aumenta la sanción cuando un funcionario incumpla el deber de reserva. En casos de que la información no dé lugar a gestiones de fiscalización deberá ser eliminada en 90 días, y el expediente se tramitará de forma secreta en todas las instancias del juicio

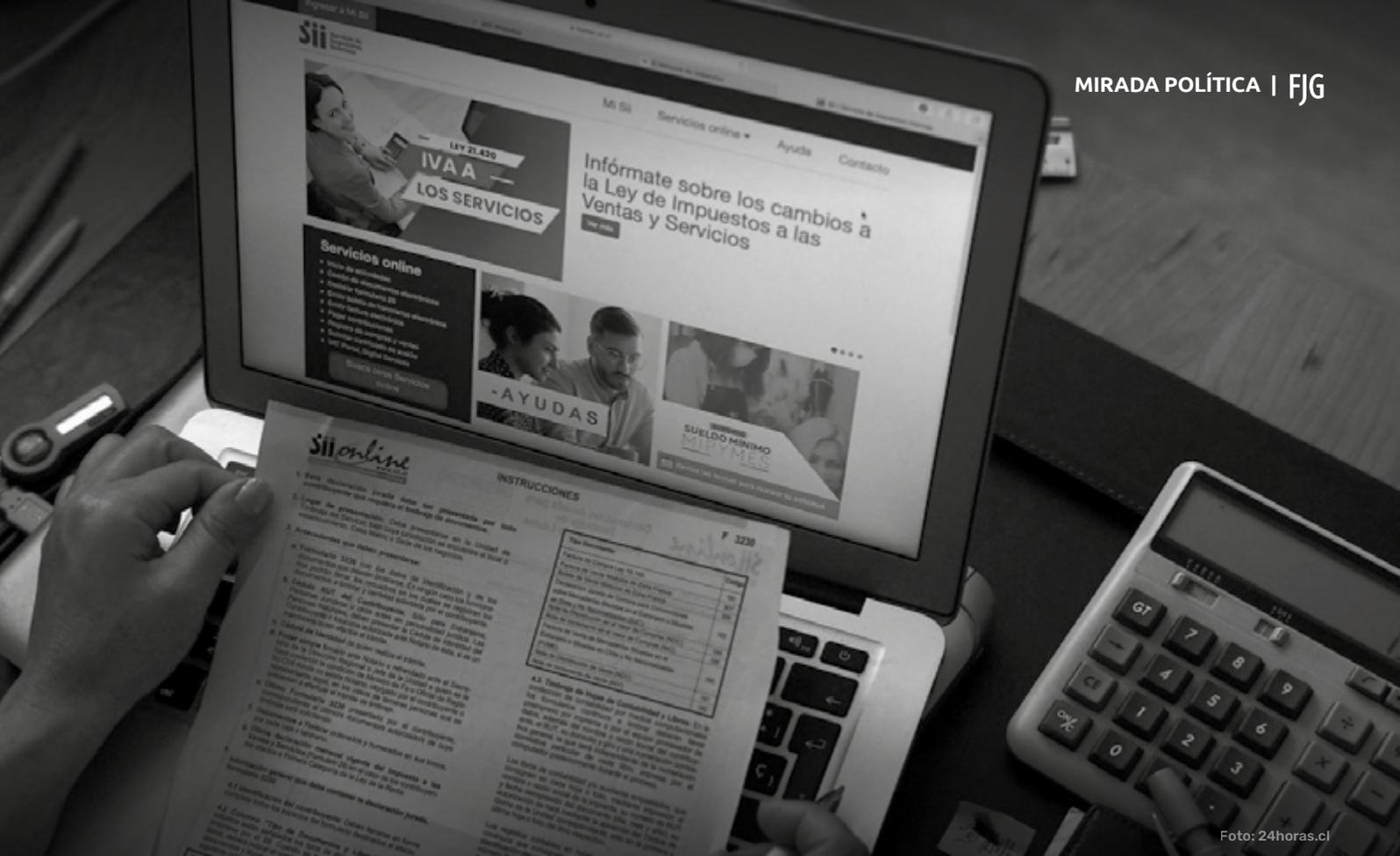
## **2. Control de la informalidad**

- Será hecho gravado las compras de bienes que se realizan por medios electrónicos a contribuyentes sin domicilio ni residencia en Chile.
- Los contribuyentes no residentes se podrán inscribir en el sistema simplificado de declaración de IVA.

- Se elimina la exención de IVA a la importación de bienes cuyo valor sea menos de 41 dólares.
- **Obligaciones de información:** las entidades bancarias deberán informar al SII los contribuyentes que reciban 50 o más abonos de RUT distintos dentro de un mes o 100 dentro de un semestre. No se informa el monto ni la identidad de las transferencias, pero sí el titular de la cuenta y la cantidad de operaciones.
- Los operadores de portales de pago (POS), las plataformas que permitan la venta de bienes o servicios, y las entidades públicas deberán exigir inicio de actividades a quienes interactúen con ellos.

### 3. Delitos tributarios

- **Se aumentan las sanciones penales a delitos más graves,** por ejemplo, la utilización o facilitación de documentos tributarios falsos.
- **Se establece la figura de colaboración sustancial,** es decir, se podrán rebajar las penas o el SII no ejercerá la acción penal sobre quien colabore. Con esto se busca incentivar la autodenuncia.



• **Denunciante anónimo:** se crea esta figura que permitirá a las personas denunciar, manteniendo su identidad anónima, cuando tengan antecedentes que se estén cometiendo delitos tributarios. Se sanciona a aquellas personas que realicen denuncias maliciosamente falsas. Si el evasor se sanciona, el denunciante obtendrá una retribución económica correspondiente al 10% de las multas aplicadas al evasor. En la discusión en particular del proyecto, se presentaron dos indicaciones por parte del Ejecutivo:

- Incorporar como limitación a la calidad de denunciante anónimo a los abogados que hubieran prestado sus servicios dentro de los 3 años anteriores a la denuncia.

- Eliminar la recompensa. Sin embargo, este punto fue rechazado, por lo tanto, la recompensa se mantiene en la redacción del proyecto.

#### **4. Norma General Antielusión**

- La declaración de existencia de elusión (abuso o simulación) pasa a ser potestad de la administración tributaria, es decir, el SII. Para esto, se crea el Comité Antielusión, conformado por los subdirectores normativo, de fiscalización y jurídico más el Director Nacional. Estará encargado de la aplicación de la NGA.
- Podrá requerir la opinión del Consejo Asesor Consultivo (CAC), quienes emitirán una opinión sobre la razonabilidad económica y jurídica de las operaciones. Sin embargo, esta decisión no será vinculante.
- Sobre la carga de la prueba, el SII deberá acreditar el abuso o simulación, pero el contribuyente también estará obligado a acreditar la existencia de efectos económicos o jurídicos relevantes o que su operación está dentro de las posibilidades que otorga la legislación tributaria.
- El contribuyente siempre conocerá la opinión del Consejo Asesor Consultivo (CAC), junto con reconocer que se podrá presentar en juicio la opinión del CAC.

- Los miembros del CAC recibirán una remuneración correspondiente a una dieta de 50 UTM por cada terna que les corresponda conformar.

## 5. Tasación y reorganizaciones empresariales

- El SII podrá tasar cuando el precio o valor asignado al objeto de un acto, convención u operación sirva de base o sea uno de los elementos para determinar un impuesto, y difiera notoriamente de los valores normales de mercado.
- Por **valores normales de mercado** se entenderá los que habrían acordado partes no relacionadas, en operaciones y circunstancias comparables, considerando, por ejemplo, características de la industria, sector o segmento, o cualquier otra circunstancia relevante.
- El SII deberá citar al contribuyente, quien deberá demostrar el valor de mercado (carga de la prueba). Para esto, inicialmente el proyecto establecía que el contribuyente podría utilizar un listado de **métodos de valorización**, dentro de los que se señala: flujo descontado de caja, múltiplos, contable ajustado, entre otros. No obstante, el Ejecutivo presentó una indicación para eliminar la enumeración de los métodos de valorización, señalando que el SII podrá sugerirlos a través de una resolución.

- Sobre las reorganizaciones, distingue entre las:

**a. Nacionales:** no se aplicará la facultad de tasar cuando obedezcan a una *legítima razón de negocios*, se mantengan los valores tributarios y no se originen flujos efectivos de dinero.

**b. Internacionales:** no se aplicará la facultad de tasación cuando produzcan:

- Efectos en bienes, acciones o derechos situados en el país
- Se acredite legítima razón de negocios
- Se efectúe en el mismo grupo empresarial
- No se originen flujos de dinero para el aportante
- Se mantenga el costo tributario de los activos
- Se cumpla con las exigencias legales de la jurisdicción extranjera correspondiente
- No se afecte la potestad tributaria de Chile.

## 6. Cambios en la Gobernanza del SII:

Si bien el proyecto original no contemplaba modificaciones en este sentido, luego del trabajo desarrollado en la mesa técnica, el Ejecutivo presentó un paquete de indicaciones en este sentido. En específico:

- Se incorpora a los subdirectores al sistema de alta dirección pública (ADP).

- En la Ley Orgánica del SII se reconoce la existencia de las subdirecciones de fiscalización, normativa y jurídica. Una dirección deberá estar a cargo de la contraloría interna y otra de las tecnologías de la información.
- Se crea un Comité Nacional y uno regional, cuya función será decidir sobre casos relevantes o de interés nacional.



### III. Comentarios

Se recuerda que el Gobierno plantea el Pacto Fiscal como la forma de lograr consensuar múltiples y diversas modificaciones que permitan recaudar cerca de US\$8.000 millones para entregar soluciones en materia de pensiones, salud, seguridad, protección social y educación.

El proyecto en su idea matriz busca elevar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a través de la modernización de la administración. Es un objetivo compartido, toda vez que se considera que los contribuyentes deben pagar y cumplir con las obligaciones que la legislación establece, combatiendo y sancionando a quienes conscientemente deciden evadir dicha obligación.

Como se señaló, es imposible no compartir los objetivos que este proyecto contempla, es decir, combatir la evasión y asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, pero se difiere en los instrumentos y la redacción que el Gobierno decidió utilizar.

Así también, se tiene una opinión crítica respecto a la mirada que este proyecto tiene de los contribuyentes en general. Un proyecto de este tipo debería partir de la presunción de buena fe que está contenida en nuestra legislación, y no del supuesto que el contribuyente es culpable y debe ser él quien pruebe su situación ante la autoridad administrativa.

Por lo anterior, a continuación se hace presente las principales críticas y prevenciones que creemos se deben tener claras en la discusión y tramitación de esta iniciativa.

En primer lugar, respecto de las **modificaciones de la Norma General Anti elusión**, en específico, el cambio de su calificación, que actualmente le corresponde a los Tribunales Tributarios Aduaneros, a manos de la autoridad administrativa, es decir, el SII. Se debe tener en consideración la vulneración a los derechos del contribuyente que esto puede generar, disminuyendo las garantías y certezas que son necesarias para que se cumpla con el debido proceso. Lo anterior, dado que el SII pasará a tener un rol de juez y parte, rompiendo con los equilibrios que actualmente existen entre las potestades del SII y los derechos de los contribuyentes.

La NGA se incorporó a nuestro Código Tributario con la Reforma Tributaria del año 2014, y entró en vigencia en septiembre del año siguiente

(2015). Con esto, apareció el concepto “*elusión*” en el sistema, sin embargo, dado que aún no se cumplen ni siquiera 10 años del inicio de su aplicación, y no se cuenta con un estudio de evaluación respecto al impacto que esta normativa ha generado en el combate de la elusión, consideramos que es apresurado y carente de sustento el cambio propuesto, generando profundos riesgos en cuanto a los derechos de los contribuyentes y la posición que ellos tendrán frente a un SII fortalecido.

En la discusión el Ejecutivo en reiteradas ocasiones señaló que en la mayoría de los países OCDE opera la calificación de la elusión en sede administrativa, no obstante, se olvidó mencionar una diferencia sustancial entre ellos y Chile: la gobernanza e institucionalidad de la administración tributaria.

En Chile, nuestro SII es una institución pública en la que su Director Nacional es nombrado directamente por el Presidente de la República, siendo parte de las conocidas “balas de plata del Presidente”. Esto genera una alta politización del cargo, y fue uno de los cambios que la oposición le pidió al Ejecutivo incorporar en este proyecto, buscando mayor robustez y mejoras en el gobierno corporativo del Servicio.

Ante la negativa del Gobierno, consideramos que las modificaciones planteadas a la NGA son un **completo retroceso en materia de imparcialidad** que todo contribuyente necesita, desde el más pequeño que no puede pagar por un abogado hasta las empresas más grandes que sí lo pueden hacer.



Foto: df.cl

Aprobando esta modificación, que establece la calificación administrativa de la elusión, retrocedemos hasta antes del 2010, año en el cual, después de luchar por mucho tiempo, se logró la creación de los Tribunales independientes: los Tribunales Tributarios Aduaneros. Este proyecto no hace más que restarles facultades a dichos tribunales, y traspasar la calificación de la elusión a manos de un Comité Anti Elusión, generando que el SII pase a ser juez y parte en el proceso.

Compartimos la necesidad de combatir con fuerza la elusión y la evasión, pero esto debe realizarse a través de las herramientas adecuadas, y sin afectar un principio tan importante como el del debido proceso, ya que la facultad de juzgar corresponde que sea adoptada por un tribunal independiente e imparcial.

En segundo lugar, sobre el **Secreto Bancario**, el proyecto busca modificar el procedimiento actual, estableciendo que será el contribuyente quien, en la regla general, contará con la carga de la prueba y la responsabilidad de oponerse al levantamiento de dicho secreto.

A pesar de que hubo modificaciones y el Gobierno señaló que su propuesta era “intermedia” entre lo que solicitaba la oposición y el oficialismo, todavía existen dudas sobre el procedimiento y el resguardo de la propiedad privada de los contribuyentes.

Una de las grandes críticas sobre este proyecto es la constante mala fe del contribuyente, partiendo de la presunción de su culpabilidad a la que estará obligado a desestimar ante el SII un hecho negativo, es decir, que algo “no es”.

En ese sentido, y continuando con los reparos a los cambios propuestos al secreto bancario, se insiste en que se debe partir de la base que la información bancaria es confidencial y sensible, constituyéndose como una “excepción” un eventual levantamiento de dicho secreto, pero siempre ante casos fundados en los que sea estrictamente necesario para una correcta fiscalización de parte del SII.

En tercer lugar, sobre el **denunciante anónimo**, a pesar de que el Ejecutivo presentó una indicación para eliminar la recompensa, fue rechazada en la comisión de Hacienda por los diputados oficialistas, quienes cuentan con mayoría.

Se lamenta que no se haya aprobado esa indicación porque se considera que evitaba el surgimiento de mercados de denuncias falsas y la generación de incentivos perversos asociados a la retribución económica.

En cuarto lugar, sobre **tasación y reorganizaciones**, se insistió en las negociaciones que los métodos de valorización deben ser voluntarios y utilizarse solo en aquellos casos en los que el SII tase la operación entre partes relacionadas.

En el mismo sentido, la carga de la prueba por regla general debería ser siempre del SII, y no existen razones para probar el valor de mercado entre partes no relacionadas, cuando la propia definición de valor de mercado se refiere a eso.

Las modificaciones planteadas a las reorganizaciones olvidan el derecho de opción, e insisten en exigir la “legítima razón de negocios” para fusiones o divisiones, lo que no compartimos dado que dichas operaciones no son transacciones en las que se enajenen activos y se genere “renta” que se deba justificar.

En cuanto a las modificaciones planteadas en el último paquete de indicaciones del Ejecutivo a la **Gobernanza del SII**, a pesar de que se valora la disposición a avanzar en el tema, se considera que no son suficientes y no generan un cambio sustancial en su institucionalidad que permita aprobar mayores facultades del Servicio que dejan al contribuyente en una posición más desigual.

## IV. Conclusiones

Estimamos que las medidas contenidas en la iniciativa para combatir la evasión son poco ambiciosas y en la práctica no generarán un mayor impacto en la recaudación y cultura tributaria de los contribuyentes.

Además, se continúa en la lógica de presumir al contribuyente culpable, generando desequilibrios con la autoridad tributaria, dado que los cambios a la gobernanza son menores y la institución sigue sin contar con un control mayor en sus decisiones, las que muchas veces se traducen en extensiones de la legislación, alejándose de su rol meramente interpretativo y fiscalizador.

Por último, la gran mayoría de estas propuestas estaban contenidas en la reforma tributaria rechazada el año pasado, y a pesar de las constantes conversaciones y mesas de trabajo desarrolladas por el Ejecutivo, la gran mayoría de las prevenciones y propuestas realizadas en esas instancias por la oposición no fueron consideradas, insistiendo el Gobierno en ideas rechazadas por la Cámara de Diputados.

# FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

[www.fjguzman.cl](http://www.fjguzman.cl)

 @FundacionJaimeGuzmanE  @fundacionjaimeguzman  @FundJaimeGuzman

Capullo 2240 - Providencia, Santiago | Tel: (56 2) 2940 1100