



FUNDACIÓN
JAIME GUZMÁN

UNA MAYOR RECAUDACIÓN SIN AUMENTAR IMPUESTOS

N° 403

25 DE SEPTIEMBRE 2024

Ideas & Propuestas

Resumen ejecutivo

En esta edición de *Ideas & Propuestas* repasamos concisamente los pasos tramitados por el proyecto de cumplimiento de las obligaciones tributarias, en el marco del “Pacto Fiscal”, valorando el cambio de tono del Gobierno en la materia, pero también advirtiendo de los peligros sorteados y las materias que quedan pendientes en la tarea de conseguir una mayor recaudación sin aumentar las cargas y respetando los derechos de los contribuyentes.



Foto: prensa.presidencia.cl

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 cumplimiento de las obligaciones tributarias, que se enmarca en el “Pacto Fiscal”.

Durante su paso por el Senado, el proyecto fue objeto de modificaciones relevantes, que permitieron fortalecer instituciones con que hoy cuenta nuestra legislación, como la Norma General Anti Elusión (NGA) y el Secreto Bancario, permitiendo una mayor recaudación sin aumentar impuestos.



Foto: senado.cl

II. Avances modificatorios en el Senado

El Gobierno estima que, en régimen, el proyecto recaudará 1,5% del PIB (USD 4.500 millones) y, de ser aprobado antes del ingreso de la ley de presupuesto, permitirá considerar en dicha ley los mayores ingresos asociados para 2025, del orden de USD 1.200 millones.

En su idea matriz, busca elevar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a través de la modernización de la administración, lo que 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.

Durante su primer trámite constitucional, a pesar de compartirse los objetivos, se difería enormemente en los instrumentos y la redacción utilizada, debido a que no se compartía la mirada respecto de los contribuyentes en general. Lo anterior, dado que se consideraba que un proyecto de este tipo debía partir de la presunción de buena fe contenida en nuestra legislación, y no del supuesto de que el contribuyente es culpable y deba ser él quien pruebe su situación ante la autoridad administrativa.

Una vez que llegó al Senado, los miembros de la Comisión de Hacienda, luego de oír una gran cantidad de audiencias, firmaron un Protocolo de Acuerdo para habilitar la votación en general. En el documento concordaron principios, materias en las que había acuerdos básicos para avanzar y sustentar la idea de legislar, otras materias en las que se requería una revisión en mayor profundidad, además de las implicancias para las finanzas públicas.

Posteriormente, se formó una mesa técnica, la que discutió las materias en las que había acuerdo y aquellas que requerían una mayor profundidad y, a partir de eso, el Gobierno presentó dos paquetes de indicaciones que modificaban –en algunos casos, radicalmente– el tenor del Mensaje Presidencial.

A continuación, destacaremos los principales cambios que se realizaron al proyecto.

En primer lugar, respecto de la Norma General Anti Elusión, el Gobierno dejó de insistir en el cambio de su calificación, la que actualmen-

te corresponde a los Tribunales Tributarios y Aduaneros (TTA), y que se pretendía llevar a manos de la autoridad administrativa, es decir, el Servicio de Impuestos Internos (SII). Esto es de gran relevancia, debido a que se advirtió la vulneración a los derechos del contribuyente que esto puede generar: la disminución de las garantías y certezas, tan necesarias para que se cumpla con el debido proceso. Lo anterior, dado que el SII pasaba a tener roles 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 durante la Reforma Tributaria del año 2014 y entró en vigencia en septiembre del 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 respecto al impacto que esta normativa ha generado en el combate contra la elusión, se consideraba bastante apresurado y carente de sustento el cambio que proponía el Gobierno.

En Chile, el Director Nacional del SII es nombrado directamente por el Presidente de la República, siendo parte de las llamadas “balas de plata del Presidente”, generando una alta politización del cargo. Por ello se pidió al Ejecutivo incorporar cambios al respecto dentro de este proyecto, buscando así mayor robustez y mejoras en el gobierno corporativo del Servicio, pues la redacción inicial no contemplaba modificaciones en esta línea.

Con las modificaciones aprobadas durante la discusión, se evitó un retroceso en materia de derechos tales como el debido proceso, y

se fortalecieron las normas sustantivas de la NGA, manteniéndose la calificación de elusión en los TTA. De haberse aprobado la calificación administrativa de la elusión, el retroceso habría sido hasta antes del 2010, año en el cual, tras una larga lucha, se logró la creación de los TTA como tribunales independientes.

En segundo lugar, acerca del secreto bancario, el proyecto buscaba modificar el procedimiento actual, estableciendo que el contribuyente sería quien, en la regla general, contaría con la carga de la prueba y la responsabilidad de oponerse al levantamiento de dicho secreto.

Una de las grandes críticas iniciales sobre este proyecto giraba en torno a la insistencia en la mala fe del contribuyente, partiendo de la presunción de su culpabilidad, la que estaba obligado a desestimar ante el SII como un hecho negativo, es decir, mostrar que algo “no es”.

En ese sentido, y continuando con los reparos a los cambios propuestos al secreto bancario, se insistió durante la tramitación 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.

Ante eso, el Gobierno presentó una propuesta en la que se mantiene un procedimiento general, muy parecido al actual, sujeto a control de los tribunales, acotando los plazos y dando mayores garantías para los



contribuyentes. Además, se eliminó el silencio positivo contemplado en el proyecto inicial, es decir, ahora, si el contribuyente no responde al requerimiento de información, se entenderá que no accede a él.

Con esto, será posible continuar resguardando derechos esenciales de las personas, pero a la vez, se tendrán plazos acotados y procedimientos regulados y estructurados que permitan que la autoridad cuente con las herramientas necesarias para enfrentar situaciones irregulares, en las que exista riesgo de estar ante la comisión de un delito.

En tercer lugar, en torno al denunciante anónimo, insistimos en que la recompensa establecida puede ser motivo del surgimiento de un mercado de denuncias falsas y la aparición de eventuales incentivos perversos asociados a la retribución económica.

Asimismo, no se comparte la protección que se otorga al vínculo laboral a través del anonimato de la denuncia, por el daño que puede generar en el desarrollo de las confianzas al interior de las empresas. Por ejemplo, se podría dar el caso que un empleado que tiene conocimiento de la empresa, la use buscando perjudicar a su titular, y que, desestimada la denuncia, ese empleado continúe trabajando en la empresa y su titular desconozca totalmente del hecho ocurrido.

La remuneración generará un problema para las empresas, especialmente para las pymes, porque estarán expuestas al chantaje y/o extorsión de sus mismos trabajadores. Se provocará un clima laboral contraproducente que hará, además, que los dueños se cierren en torno a su círculo de confianza y no contraten gente fuera de éste.

Tampoco fue posible aclarar la situación en la que quedan las auditoras y contadores en general. En muchas ocasiones, ellos cuentan con más información y detalles que incluso los mismos abogados, y se debe aplicar una protección que asegure el resguardo del secreto profesional.

Se recuerda que el Ejecutivo presentó en la Cámara de Diputados una indicación para eliminar la recompensa. Sin embargo, la Comisión de Hacienda lo rechazó, con votos del oficialismo. Con esto, se lamenta que el Gobierno no haya insistido en dicha eliminación en el Senado.

En cuanto a la gobernanza del SII, se recuerda que inicialmente este proyecto no contemplaba modificaciones en este tema, pero en las negociaciones se hizo presente la necesidad de revisar la estructura orgánica del Servicio. Para ello, se estudiaron legislaciones comparadas y se propuso la creación de dos comités, uno externo y otro interno, con miras a establecer mayores contrapesos en la labor del SII.

Se hace presente que el Comité Ejecutivo ya existía, pero ahora se le otorga rango legal, mientras el Consejo Tributario será externo y sus funciones consistirán en revisar el Plan de Gestión de Cumplimiento Tributario, así como revisar y opinar sobre las circulares que emite el SII. Esto último, fue una de las mayores exigencias por parte de la oposición debido a que, en la actualidad, las circulares no pasan por ningún control ni revisión de entidad alguna, y han existido ocasiones en las que se ha acusado de una eventual legislación a través de ellas.



III. Conclusiones

Se valora enormemente el cambio de tono en la discusión de este proyecto respecto al que hubo en la reforma tributaria anterior, así como la disposición del Gobierno en avanzar en el Protocolo de Acuerdo y en las indicaciones presentadas.

De aprobarse este proyecto, permitiría cubrir las necesidades de financiamiento de las medidas sociales establecidas en el Pacto Fiscal sin requerir de otros proyectos tributarios que contengan un incremento neto de recaudación, demostrando que no se requiere aumentar impuestos para generar una mayor recaudación.



www.fjguzman.cl

 @FundacionJaimeGuzmanE  @fundacionjaimeguzman  @FundJaimeGuzman

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