

Propuesta de Pacto Fiscal: Análisis y consideraciones

Introducción	2
I. Financiamiento y prioridades de gasto público	3
Consideraciones respecto del financiamiento y prioridades del gasto público	3
II. Modernización del Estado	4
i) Mejorar la calidad y eficiencia del gasto público.	4
Consideraciones respecto de las medidas del mejoramiento de la calidad y eficiencia del gasto público (pilar 1).	4
ii) Mejorar la calidad de los servicios públicos con innovación.	5
Consideraciones respecto de las medidas para mejorar la calidad de los servicios públicos con innovación (pilar 2).	5
iii) Aumentar la transparencia e integridad en lo relativo al gasto público.	5
Consideraciones respecto de las medidas para aumentar la transparencia e integridad en lo relativo al gasto público (pilar 3).	5
iv) Contar con disciplina y responsabilidad fiscal.	6
Consideraciones respecto de las medidas para contar con disciplina y responsabilidad fiscal (pilar 4).	7
III. Reforma impuesto a la renta	7
i) Reforma al impuesto sobre rentas personales.	7
Consideraciones respecto a la Reforma al impuesto sobre rentas personales.	8
ii) Reforma sobre impuesto a las empresas.	9
Consideraciones respecto a la Reforma sobre el impuesto a las empresas.	9
iii) Desintegración del sistema.	10
Consideraciones respecto a la desintegración del sistema.	10
IV. Cumplimiento tributario	11
i) Modernización de la administración tributaria.	11
Consideraciones respecto a la modernización de la administración tributaria.	11
ii) Control de la informalidad.	12
Consideraciones respecto al control de la informalidad.	13
iii) Delitos tributarios.	13
Consideraciones respecto a delitos tributarios.	13
iv) Planificación tributaria agresiva.	14
Consideraciones respecto a planificación tributaria.	15
v) Nuevas facultades para la Defensoría del Contribuyente (DEDECON).	18
Consideraciones respecto a las nuevas facultades para la Defensoría del Contribuyente (DEDECON).	18
vi) Regularización de obligaciones tributarias.	18
Consideraciones respecto a la regularización de obligaciones tributarias.	19
Consideraciones respecto al fortalecimiento institucional y probidad.	19
Otras Consideraciones.	20

Introducción:

En el último tiempo, se han intensificado múltiples demandas ciudadanas que requieren de un esfuerzo adicional del Estado para ser subsanadas. Así, desafíos como mejorar las capacidades de nuestro sistema de salud, robustecer la asistencia a personas mayores en su vejez, avanzar hacia un sistema que atienda en forma integral la mayor demanda de cuidados y tomar medidas en materia de seguridad, se han vuelto prioridades en la agenda política. Ahora bien, que el Estado atienda estas demandas apremia una estrategia responsable de recaudación y mejor gasto público, que sea sostenible, que no genere efectos indeseados sobre nuestra economía y que se funde sobre principios éticos y técnicos. Al respecto, existe bastante consenso a nivel político en que la práctica de proponer nuevas reformas al sistema tributario cada cuatro años afecta la certidumbre sobre las reglas del juego, lo que tiene consecuencias en la atracción de inversión y estabilidad política.

Este diagnóstico ha llevado a la clase política a concluir que Chile necesita un acuerdo transversal en materia fiscal, que aborde temáticas como modernización del Estado, cumplimiento de obligaciones tributarias, medidas que incentiven un mayor crecimiento económico, entre otras. Así, en el marco de la discusión sobre un Pacto Fiscal que permita la disposición de los recursos necesarios para cubrir dichas necesidades, el gobierno del Presidente Gabriel Boric presentó una propuesta basada en seis componentes principales¹, dentro de los cuales esta minuta aborda los que se refieren a:

- Financiamiento y prioridades de gasto público
- Modernización del Estado
- Reforma del impuesto a la renta
- Cumplimiento Tributario

El documento presenta la información atendiendo a las propuestas del gobierno y sumando consideraciones que como centro de estudios creemos se debieran tomar en cuenta en la discusión legislativa del Pacto.

¹ Seis principios de la Propuesta de Pacto Fiscal para el Desarrollo:

1. Principios para un sistema tributario moderno en Chile,
2. Necesidades y prioridades de gasto a favor de los habitantes del país,
3. Compromisos de reforma para fortalecer la transparencia, eficiencia y calidad de servicio en el Estado,
4. Impulso al crecimiento a través de la inversión, productividad y formalización de la economía,
5. Fortalecimiento de la administración tributaria y reforma del impuesto a la renta, y 6. Mecanismos institucionales para el seguimiento, monitoreo y evaluación del Pacto Fiscal.

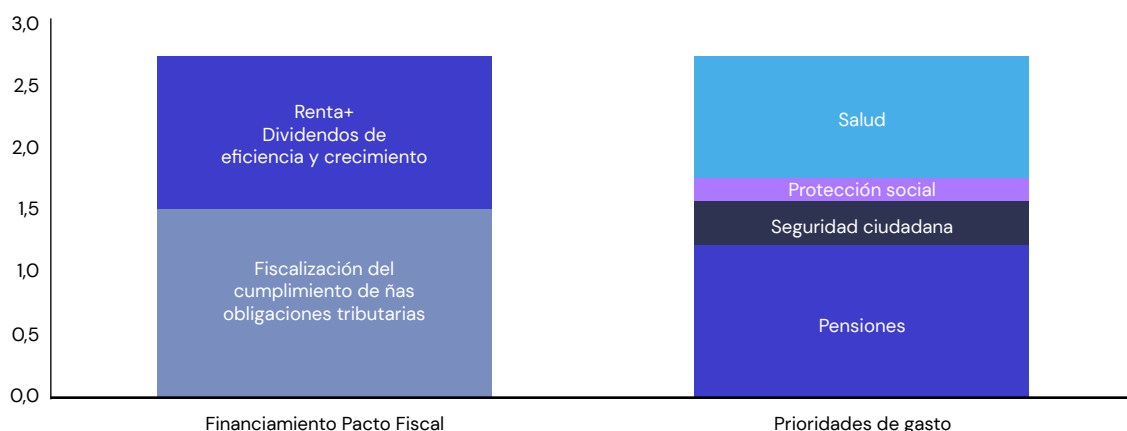
I. Financiamiento y prioridades de gasto público

La propuesta de gobierno identifica cuatro prioridades que deben ser atendidas por el Estado y priorizadas en el gasto público. Estas son: Pensiones (1.2% del PIB), Salud (0.9% del PIB), Prevención y Seguridad Pública (0.3% del PIB), y Protección Social (0.3% del PIB), representando, en total, un gasto adicional de 2.7% del PIB (Gráfico 1).

En cuanto al financiamiento, el Ministerio de Hacienda estima que 1,5 puntos del PIB —de los 2,7 puntos a recaudar— puedan ser recaudados por la vía de un mayor cumplimiento de las obligaciones tributarias, mientras que los 1,2 puntos restantes se recaudarían por la vía de las rentas y dividendos de eficiencia y crecimiento del país (Gráfico 1).

A continuación se desglosan los distintos ejes priorizados por el gobierno y su contenido:

Gráfico 1. Detalle de financiamiento y Prioridades de Gasto Público propuesta Pacto Fiscal para el Desarrollo 2023.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Dipres (2023).

Consideraciones respecto del financiamiento y prioridades del gasto público

Consideramos apropiada la acción del ejecutivo de identificar aquellos ítems prioritarios para el gasto público, así como relevar la necesidad de robustecer acciones del Estado en materia previsional, de seguridad, salud y protección social.

Ahora bien, dado que gastos permanentes apremian ingresos permanentes, consideramos pertinente que el ejecutivo diseñe un informe financiero en el que se estime el detalle de la recaudación esperada para los próximos 10 años, que sirva como insumo rector para la toma de decisiones en materia legislativa. Chile ha experimentado déficits fiscales durante los últimos 10 años; en ese sentido, abogar por la responsabilidad fiscal para hacer frente a las demandas ciudadanas debe ser un imperativo para esta administración y las que le seguirán.

II. Modernización del Estado

El punto titulado como “Reforma del Estado” en la Propuesta del gobierno –que, esencialmente, establece a una eficientización y modernización del Estado–; considera cuatro pilares fundamentales para la gestión y administración del aparato público:

- i. Mejorar la calidad y eficiencia del gasto público;
- ii. Mejorar la calidad de los servicios públicos con innovación;
- iii. Aumentar la transparencia e integridad en lo relativo al gasto público; y
- iv. Contar con disciplina y responsabilidad fiscal.

Propuesta de Gobierno:

i) Mejorar la calidad y eficiencia del gasto público.

Este pilar busca establecer la necesidad de agilizar y modernizar los procesos de evaluación de programas y políticas públicas e inversión pública, a través de distintas medidas.

Consideraciones respecto de las medidas del mejoramiento de la calidad y eficiencia del gasto público (pilar 1).

- **Sobre la creación de una “Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas”**. Este organismo tiene como objetivo coordinar la Dirección de Presupuesto (DIPRES), Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), y Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), frente a sus evaluaciones. Al respecto, surgen dos inquietudes. En primer lugar, actualmente la DIPRES ya se encarga de la evaluación de las políticas públicas de todos los organismos, mediante su programa de “Evaluación de Programas Gubernamentales” (EPG)², el cual, a través de licitación pública, contrata consultores externos para la evaluación. Esto plantea la pregunta de si es necesario crear otra entidad para coordinar estas evaluaciones, considerando que la DIPRES ya cumple esta función. En segundo lugar, se vislumbra que el problema central no es la falta de evaluación, sino de reglas vinculantes para tomar en consideración los resultados de los informes de evaluación, ya que hoy en día obtener una mala o buena evaluación no tiene mayores consecuencias.
- **Sobre el “Fortalecimiento de Chilecompra”**. Destacamos como un aspecto positivo la medida que busca favorecer a las Pymes –para que tengan acceso a la plataforma Chilecompra, pudiendo ser parte de la red de prestadores de bienes y servicios del Estado, considerando que las Pymes son las empresas que emplean al 40,6% de los trabajadores del país³–, así como también la idea de establecer la licitación pública como regla general para la contratación de privados y sociedad civil por parte del Estado.
- **Sobre la existencia de “licitaciones privadas, trato directo o contratación excepcional directa con publicidad u otros procedimientos especiales de contratación”⁴**. Dados los recientes casos de corrupción asociados a tratos directos de contratación, que han salido a la luz pública en nuestro país, se vuelve imperante dejar expresadas las medidas regulatorias para que las instancias de licitaciones privadas no vuelvan a ser espacios de aprovechamiento político y desfalco de recursos.

² Evaluación de Programas Gubernamentales EPG (2024). Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile.

³ Informe de resultados: Empleo (2018). Unidad de Estudios del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile. 2009”, B.JP. 199:168, Reino Unido.

⁴ Propuesta de Pacto Fiscal para el Desarrollo (2023).

- **Sobre el avance en la descentralización.** La propuesta se enfoca en la asignación de recursos en función de las preferencias de la ciudadanía que apropia sus beneficios, de mayor pertinencia del gasto y eficiencia, acompañado de mayores capacidades regionales, de mecanismos de auditoría y evaluación. Esto, además, se encuentra ligado a la propuesta de “Regiones más fuertes” y a la reforma de “Ley de Rentas Municipales”, que buscan incluir programación financiera de mediano plazo, consultas ciudadanas, transparencia, rendición de cuentas e integridad. Si bien los puntos son importantes para un avance en la descentralización, se podría considerar la participación del sector privado para eficientar los mecanismos de descentralización del país donde, a la vez, se estaría promoviendo la regionalización de los privados.

Propuesta de Gobierno:

ii) Mejorar la calidad de los servicios públicos con innovación.

Esto se lograría a través de, por ejemplo, el fortalecimiento de servicios digitales y tecnologías que sirvan para este propósito, o el diseño de mecanismos para solucionar problemas públicos prioritarios, entre otros.

Consideraciones respecto de las medidas para mejorar la calidad de los servicios públicos con innovación (pilar 2).

- **Sobre la iniciativa de “innovación en el sector público”.** Se destaca la propuesta de búsqueda de mecanismos innovadores para la creación de soluciones a problemas públicos prioritarios. Sin embargo, si consideramos como antecedente las distintas instancias de colaboración público-privada para promover el desarrollo económico del país que propone el Pacto, resulta lógico pensar también en una colaboración público-privada para encontrar soluciones a problemas públicos, toda vez que en el sector privado se pueden encontrar expertos en temas donde el Estado no lo es.

Propuesta de Gobierno:

iii) Aumentar la transparencia e integridad en lo relativo al gasto público.

Aquí se busca ver cómo se ejecuta el gasto público fortaleciendo, por ejemplo, incentivos y sanciones para la entrega de información, con la institucionalización de auditorías internas en el Estado, la aplicación de herramientas de big data para identificar anomalías en la compra y transferencias del Estado, entre otros.

Consideraciones respecto de las medidas para aumentar la transparencia e integridad en lo relativo al gasto público (pilar 3).

- **Sobre el Control a los aportes realizados a fundaciones y ONGs.** Se plantea la elaboración de un marco regulatorio permanente, sobre la base de las recomendaciones del “Comité de Expertos para la probidad y transparencia en corporaciones y fundaciones”⁵ convocado por el Gobierno durante el año 2023. Lo positivo de esta propuesta es que busca mejorar la relación entre el Estado y las organizaciones, que actualmente no

⁵ Expertos para la integridad en fundaciones y corporaciones (2023), Gobierno de Chile.

cuentan con una regulación general ni permanente, dependiendo en gran medida de las glosas presupuestarias anuales. En esto, habría que incorporar el rol de los mecanismos de transparencia que tiene el Estado en la materia, para que las instituciones y sus autoridades den cuenta de toda la información relativa a la rendición de cuentas, según corresponda.

- **Sobre la “Institucionalización de la Auditoría Interna del Estado”⁶.** Actualmente, las auditorías internas de gobierno están bajo la responsabilidad del Consejo de Auditoría Interna de Gobierno (CAIGG)⁷, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). La idea de “institucionalizar”⁸ este organismo resulta complejo y polémico si consideramos, en primer lugar, el actual contexto del “Caso Convenios”, donde se involucra al Consejo; y, en segundo lugar, que la dirección del organismo queda en manos de alguien de “confianza política”. En este sentido, resulta más lógico pensar que más que una institucionalización, lo que este organismo requiere es “autonomía” para que el ente cuente con una regulación adecuada a su imprescindible cometido. El objetivo de esto es promover la transparencia de la gestión gubernamental, garantizando además que los gobiernos de turno estén sujetos a controles y balances adecuados. Tener una supervisión externa reduce las oportunidades de conductas indebidas por parte de las autoridades y funcionarios públicos.

- **Sobre el uso de técnicas modernas de auditoría para compras y transferencias.** Se propone la utilización de herramientas de big data e inteligencia artificial para identificar ciertas anomalías. Sin embargo, existe un problema relacionado a que las auditorías internas se realizan de forma aleatoria y no se revisa en su totalidad el cumplimiento del marco normativo, lo que impide detectar posibles anomalías estadísticas. Por ello, antes de considerar la adopción de estas tecnologías avanzadas, es necesario resolver las deficiencias existentes en la compra y transferencia, utilizando mecanismos estadísticos más simples y estandarizados. Además, es éticamente preocupante la falta de transparencia en la toma de decisiones al utilizar estas herramientas, debido a que no es posible entender cómo la inteligencia artificial racionaliza el encuentro de dichas anomalías. Por ello, es importante mejorar el proceso de auditoría interna en las instituciones estatales, abordando las deficiencias actuales.

Propuesta de Gobierno:

iv) Contar con disciplina y responsabilidad fiscal.

Cumplir con disciplina y responsabilidad fiscal en el uso de los recursos públicos, donde se pone como ejemplo una programación financiera disciplinada en la descentralización del país, en sus proyectos y reformas, o la agilización de concesiones al sector privado para cumplir con el cometido de responsabilidad fiscal.

⁶ Existe un Proyecto de Ley asociado “Proyecto de Ley que crea el Servicio de Auditoría Interna de Gobierno” (boletín N°16316-05).

⁷ El CAIGG es un consejo asesor que tiene como misión asistir y apoyar al Presidente de la República, Ministro o Jefe de Servicio, según corresponda, mediante aportes orientados a mejorar las operaciones, al logro de los objetivos, y a proteger el valor de la organización, proporcionando a dichas autoridades, aseguramiento, consultoría y análisis en base a riesgos (SEGPRES, 2018).

⁸ La institucionalización de un organismo del Estado tiene como objetivo que su actuar quede dentro del marco de una ley, bajo el alero del Estado, dotando al Consejo de recursos necesarios para llevar a cabo sus responsabilidades y funciones de manera efectiva.

Consideraciones respecto de las medidas para contar con disciplina y responsabilidad fiscal (pilar 4).

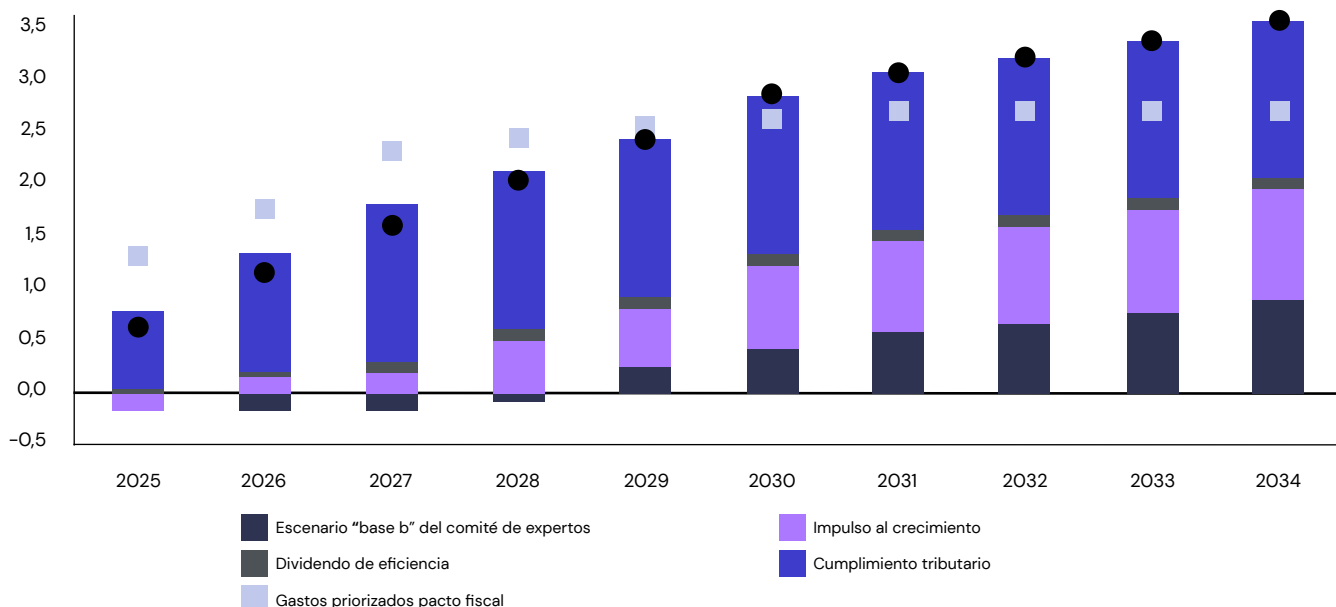
- **Sobre el pilar 4.** En general, estimamos que todo lo que está relacionado a disciplina y responsabilidad fiscal es un aspecto positivo que contribuye en la legitimidad del sistema, siempre que se cumpla con la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

III. Reforma impuesto a la renta

i) Reforma al impuesto sobre rentas personales.

Según estimaciones del Ministerio de Hacienda, de implementarse las medidas propuestas por el gobierno (modernización del Estado, crecimiento económico y cumplimiento tributario) y cumplirse las metas de recaudación, podría generarse un aumento del espacio fiscal del orden de un 2,4% del PIB. Sin embargo, el gobierno estima que el aumento en la recaudación no logrará cubrir las necesidades de gasto adicional hasta el año 2030, generando un déficit entre gastos e ingresos permanentes durante los próximos 6 años.

Gráfico 2. Proyección de recaudación fiscal y gasto prioritario.



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024)

Bajo este argumento, el gobierno ha incorporado como ítem central del Pacto Fiscal una reforma del impuesto a la renta. Esta reforma consiste en un aumento de la tasa impositiva de los impuestos personales, esto es, el impuesto global complementario e impuesto de segunda categoría, para los tramos que perciben ingresos de 50 Unidades Tributarias Anuales (UTA) o más. En forma adicional, la reforma modifica los tramos del impuesto a la renta, extendiendo el número de contribuyentes del tramo más alto. Ambas modificaciones tienen por finalidad incrementar los ingresos estructurales en el equivalente a 0,6% del PIB al año 2027 y así lograr cubrir el déficit que genera el mayor gasto fiscal. La tabla N° 1 contrasta la situación actual de los tramos a rentas personales con la propuesta del gobierno que se discutirá en el congreso.

Tabla 1: Comparado tramos de renta y tasas impositivas.

Situación actual		Propuesta en el Pacto Fiscal			
Tramo en UTA (1)	Tasa Marginal (2)	Tramo en UTA (3)	En \$ mensualizado (4)	Tasa Marginal (3)	Tasa efectiva máxima (6)
0 - 13.5	Exento	0 - 13.5	Hasta 866.000	Exento	0%
13.5 - 30	4%	13.5 - 30	866.000 - 1.926.000	4%	2.20%
30 - 50	8%	30 - 50	1.926.000 - 3.210.000	8%	4.50%
50 - 70	13,50%	50 - 70	3.210.000 - 4.495.000	16%	7.80%
70 - 90	23%	70 - 90	4.495.000 - 5.779.000	26%	11.80%
90 - 120	30%	90 - 110	5.779.000 - 7.063.000	35%	16.10%
120 - 310	35%	110 - 140	7.063.000 - 8.990.000	40%	21.20%%
Más de 310	40%	Más de 140	Más de 8.990.000	43%	-

Fuente: Elaboración propia en base a información de Ministerio de Hacienda (2024)

Consideraciones respecto a la Reforma al impuesto sobre rentas personales.

Es cierto que para lograr una convergencia entre el gasto y la recaudación proyectada para los próximos años habrá que modificar la estructura de impuestos personales, sobre todo al constatar que, a nivel comparado, los impuestos de esta naturaleza son los que menos recaudan. En ese sentido, parece pertinente someter a discusión la idea de ampliar el número de contribuyentes que tributan en los tramos de renta más altos, considerando que, en la actualidad, sólo el 0,1% de los contribuyentes es gravado por la tasa marginal máxima (tabla 2).

Tabla 2: Tramos de renta, distribución de contribuyentes y recaudación.

Situación actual		Propuesta en el Pacto Fiscal			
Tramo en UTA (1)	Tasa Marginal (2)	Número contribuyentes 2022 (3)	Porcentaje del total de contribuyentes (4)	Tasa Marginal (3)	Tasa efectiva máxima (6)
0 - 13.5	Exento	8423799	74.3%	78,316.8	1.4%
13.5 - 30	4%	1948872	17.2%	379,502.3	6.6%
30 - 50	8%	538842	4.8%	529,118.8	9.1%
50 - 70	13,50%	196165	1.7%	500,366.0	8.6%
70 - 90	23%	926165	0,8%	477,517.0	8.2%
90 - 120	30%	64734	0.6%	640,317.9	11.1%
120 - 310	35%	67791	0,6%	1,803,784.1	31.1%
Más de 310	40%	9711	0.1%	1,383,115.1	23.9%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SII (2024)

Además, es una realidad que, en Chile, la baja recaudación proveniente del impuesto a la renta responde principalmente a que sólo el 25,7% de los trabajadores paga este impuesto. Esta realidad no se asemeja a lo que ocurre en países comúnmente considerados como referentes en materia fiscal. Por ejemplo, países como Canadá, Nueva Zelanda o España no cuentan con tramos exentos, es decir, todo trabajador formal es gravado bajo una estructura progresiva. En tanto, la propuesta del gobierno no alude a una modificación del universo de contribuyentes (base total), sino que amplía el tramo de renta más alto y aumenta las tasas para las personas que perciben ingresos superiores a 50 UTA —lo que, en la práctica, afecta al 3,8% del total de contribuyentes—.

En consecuencia, consideramos que el foco de la discusión sobre el impuesto personal no debe estar en aumentar las tasas impositivas —al menos en el corto plazo—, ni tampoco limitarse a una extensión del tramo de mayores ingresos, sino en evaluar una modificación de los tramos de renta, a modo de ampliar —manteniendo el principio de progresividad— el universo de contribuyentes. Ciertamente, de añadirse un nuevo tramo para quienes hoy se encuentran exentos —trabajadores con ingresos menores a 13,5 UTA—, debe hacerse con gradualidad, a una tasa marginal baja y sujeto a condiciones de crecimiento económico⁹.

Ahora bien, ampliar la base y gravar a las personas que hoy se encuentran exentas del impuesto a la renta debe considerar la mayor carga que esto significa para el presupuesto de las familias de clase media. En ese sentido, consideramos pertinente explorar mecanismos que tengan por finalidad asistir a las familias y cuidar su salud financiera. Medidas como la posibilidad de deducir del impuesto personal aquellas cargas asumidas por las familias —como los gastos destinados al cuidado de menores o de personas en situación de dependencia funcional— pueden significar un alivio sobre la mayor carga tributaria familiar.

Propuesta de Gobierno:

ii) Reforma sobre impuesto a las empresas.

Por otro lado, el gobierno ha contemplado en su propuesta reducir el impuesto de primera categoría aplicado a las rentas provenientes del capital. De esta forma, se pretende bajar la tasa aplicada a empresas, de un 27% —tasa que rige en la actualidad— a un 25%. Esto, con el fin de acortar la brecha con la tasa promedio de los países de la OCDE, la cual se ubica en un 23,6%.

Consideraciones respecto a la Reforma sobre el impuesto a las empresas.

Por su parte, en lo que refiere al impuesto corporativo, consideramos pertinente la reducción de la tasa que grava a las empresas de un 27% a un 25%. Acotar la brecha de este impuesto con el promedio OCDE y países de la región posiciona a Chile como un país con mayor competitividad tributaria, lo que representa un incentivo directo a la atracción de inversión. No obstante, consideramos necesario acordar una convergencia paulatina a la tasa corporativa promedio de los países OCDE (23,6%).

Ahora bien, también es cierto que una reducción del impuesto corporativo no es una medida fiscalmente

⁹ Briones & Obach (2023) estimaron que gravar al tramo que percibe ingresos entre 6,75 UTA y 13,5 UTA a una tasa de un 1% y una tasa efectiva de 0,3% así como subir en 1pp las tasas de todos los tramos implicaría una mayor recaudación del orden de 0,6 puntos del PIB.

neutra. Según estimaciones de la Comisión Marfán¹⁰, una reducción de un punto porcentual sobre el impuesto de primera categoría equivale a una pérdida en la recaudación de 0,15% del PIB. En ese sentido, resulta pertinente incorporar mecanismos mitigadores sobre la menor recaudación asociada a una reducción de la tasa corporativa. Por ejemplo, la Confederación de Producción y Comercio (CPC) ha propuesto en esta línea gravar los dividendos que reparten las empresas —los que podrán ser utilizados en un 100% como crédito al impuesto final de la persona—, donde parte de esa recaudación se realice de forma anticipada. Esta medida permitiría amortiguar, en cierta medida, la menor recaudación sobre el impuesto de primera categoría.

Propuesta de Gobierno:

iii) Desintegración del sistema.

Así también, el ejecutivo ha propuesto transitar del actual sistema semi-integrado a uno dual, donde se separa la tributación a nivel corporativo de la tributación de las rentas del capital. Además, proponen incorporar un impuesto a los dividendos, el cual tributaría de forma anticipada. Ahora bien, desde el ministerio de Hacienda han sostenido que el proyecto de ley —que aún no ingresa— pretende rebajar la tasa máxima combinada que considera el impuesto corporativo, el nuevo impuesto a los dividendos y el global complementario —hoy ubicada en un 44,45%—.

Consideraciones respecto a la desintegración del sistema.

En lo que refiere a la propuesta del gobierno de implementar un sistema dual —o desintegrado—, consideramos que existen una serie de consecuencias que terminan por perjudicar a los trabajadores.

En primer lugar, desintegrar el sistema hace que se distorsione aún más lo que se conoce como “equidad horizontal”. Esto es, la igualdad que existe entre los impuestos pagados por individuos con igual nivel de ingresos pero con fuentes distintas —ya sea capital o trabajo—. Tras la reforma tributaria del año 2014, Chile pasó de tener un sistema integrado a uno semi integrado, provocando una desigualdad entre trabajadores e inversionistas, así como entre inversionistas nacionales y extranjeros —provocada por los tratados internacionales firmados por Chile antes del 2016—. Por otro lado, desintegrar el sistema puede incentivar el endeudamiento de las empresas respecto del financiamiento por capital o “equity”¹¹, privilegiando estructuras más apalancadas y menos óptimas. Esto último ocurre porque, al estar exentos de impuestos los intereses, el endeudamiento se vuelve más atractivo que el capital.

Por tanto, consideramos necesario avanzar hacia un sistema que elimine estas discriminaciones entre contribuyentes que perciben rentas del capital o del trabajo apelando a una igualdad horizontal y que, por cierto, no genere incentivos a la deuda por sobre el financiamiento de capital. Para esto, en contraposición a lo que propone el gobierno, consideramos pertinente reorientar la discusión hacia una reintegración del impuesto a la renta y discutir, en paralelo, una reducción de la tasa máxima combinada que iguale, al menos en el corto plazo, al promedio OCDE (43%).

¹⁰ Comisión de expertos mandatado por el Ministerio de Hacienda para calcular el efecto de medidas pro crecimiento sobre la recaudación fiscal. Encabezado por Manuel Marfán, e integrado por los economistas José Pablo Arellano, Ignacio Briones, José De Gregorio, Andrea Repetto, Andrea Tokman y Rodrigo Vergara.

¹¹ Corresponde a un método de financiamiento a través de inversionistas, a quienes ceden un porcentaje de su patrimonio a cambio de capital.

IV. Cumplimiento tributario^{12 13}

Como se mencionó en la Introducción, existe un acuerdo tácito en todos los sectores políticos respecto de la necesidad de generar un Pacto Fiscal que pueda atender las demandas de la ciudadanía, para lo cual es necesario contar con un Sistema Tributario que sea capaz de sostener al Estado para que este responda a las urgencias propias de un país.

En este sentido, la Propuesta de Pacto Fiscal del gobierno declara que es necesario incrementar la recaudación tributaria para financiar las prioridades de gasto público –que, como se evidencia en el apartado de “Financiamiento y prioridades de gasto público”, aumentaría el gasto fiscal en 2,7 puntos del PIB–; incorporando para este cometido distintas medidas asociadas al “cumplimiento tributario”.

Propuesta de Gobierno:

i) Modernización de la administración tributaria.

Lo que pretende este punto es “lograr una gestión más eficiente en el uso del tiempo y de los recursos de los órganos encargados de la fiscalización de impuestos (Servicio de Impuestos Internos (SII), Servicio Nacional de Aduanas (SNA) y la Tesorería General de la República (TGR)) y de los Tribunales Tributarios Aduaneros (TTA)”¹⁴, a través del uso de tecnologías, para facilitar la forma de relacionarse con el contribuyente.

Para este fin se presentan medidas como: la mejora y acortamiento de los tiempos del procedimiento para levantar el secreto bancario; establecer el correo electrónico como procedimiento general de notificaciones del SII, SNA, TGR y TTA; una optimización de los recursos de fiscalización del SII a través de la creación de una multi jurisdicción; la creación de un “Registro de Beneficiarios Finales”¹⁵ para que las entidades que reciben fondos públicos (como aportes, licitaciones, adjudicaciones, contratos, concursos o similares) informen quiénes serán los beneficiarios del dinero recibido; mejora en las determinaciones de la ley para el impuesto al lujo; y la introducción del concepto de “sostenibilidad fiscal” que busca incentivar la colaboración entre el contribuyente y la administración; entre otras.

Consideraciones respecto a la modernización de la administración tributaria.

En este punto de la propuesta, también abordado en el proyecto de cumplimiento tributario, se pueden mencionar cosas positivas, como la creación del expediente electrónico (mencionado en el siguiente punto “a.”), y la creación de la multi jurisdicción para mejorar el uso de recursos por el propio SII. Sin embargo, se realizarán también algunas consideraciones respecto a algunos aspectos relevantes, donde se proponen posibilidades de mejora.

¹² El punto III de “Cumplimiento Tributario” es el único punto de esta minuta que al día 28 de marzo de 2024 tiene un Proyecto de Ley asociado ([boletín N°16621-05](#)) titulado “Normas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias dentro del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal”. Cabe destacar que la “Propuesta de Pacto Fiscal para el Desarrollo” tiene, además, otro de sus puntos que también es materia de Ley al día de hoy, en lo que respecta al tema “Permisología” ([boletín N°16566-03](#)).

¹³ Gran parte de las consideraciones que se mencionan en este punto se basan en las exposiciones realizadas por los invitados y de los parlamentarios en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en el trámite del PdL titulado “Normas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias dentro del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal” ([boletín N°16.621-05](#)).

¹⁴ PdL “Normas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias dentro del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal” ([boletín N°16621-05](#)).

¹⁵ Existe un Proyecto de Ley asociado “Proyecto de Ley que crea un Registro de Personas Beneficiarias Finales” ([boletín N°16475-05](#)).

- **Sobre expediente y notificación electrónica.** Se destaca el avance en la implementación de la notificación y el expediente electrónico en los TTA, medida que tiene un uso extendido en otras sedes judiciales con resultados positivos. Esto contribuye en la efectividad de la comunicación efectiva y a mejorar la bilateralidad de los procedimientos. Sin embargo, no deben olvidarse aquellos contribuyentes que no cuentan con acceso a medios electrónicos a los que se les debe garantizar sus derechos, tal como hoy en otros tribunales donde se permite presentar documentos de forma física y que luego son digitalizados.

Por otro lado, se ha señalado en algunas ocasiones la necesidad en avanzar en una forma de notificación a los contribuyentes para diferentes trámites del SII, ya que por lo general éstos no ingresan a la página personal del servicio. En consecuencia, para mejorar la bilateralidad en la vida cotidiana de los contribuyentes, se podría avanzar en la posibilidad de que por cada acto del servicio dentro del expediente exista una notificación vía correo electrónico.

- **Sobre conciliación tributaria.** El proyecto busca ampliar la conciliación utilizada hoy en el procedimiento “general de reclamación” a otros procedimientos como, por ejemplo, el procedimiento de “vulneración de derechos”, excluyendo de su uso en los casos de multas por delitos tributarios donde no se haya ejercido la acción penal. También, el proyecto le otorga mayor flexibilidad al juez para que no sólo tome en cuenta los hechos “sustanciales, pertinentes y controvertidos” respecto de un proceso, sino que pueda considerar aspectos adicionales para que pueda proponer acuerdos más favorables, beneficiando directamente a los contribuyentes menores y Pymes (que muchas veces no tienen defensa). Por otro lado, se amplían las facultades para que más autoridades puedan aceptar la conciliación, incluyendo a los Directores Regionales, además del Director Nacional de SII. Lo anterior, es un avance positivo si pensamos en los grupos de contribuyentes que pueden beneficiarse de las medidas, al igual que la búsqueda de mecanismos alternativos de solución de conflictos que ayudan a la administración de justicia, evitando que los procedimientos se dilaten en el tiempo y permitiendo que se generen mejores acuerdos.

- **Sobre el secreto bancario.** La propuesta del Gobierno modifica el procedimiento de levantamiento del secreto bancario, siendo ahora sería el contribuyente quien debe oponerse a la solicitud, comenzando un proceso judicial, donde la información solicitada al banco por el SII debe entregarse en un plazo de 45 días, con un plazo de 15 días para el contribuyente de autorizar u oponerse a la solicitud (una vez recibida), a través del procedimiento en los TTA. Esta modificación es criticable desde dos aspectos. En primer lugar, porque no establece ningún tipo de diferencia entre el secreto para las personas naturales y las empresas. Esto resulta controversial toda vez que para las empresas las cuentas bancarias son parte fundamental de sus respaldos contables, pero esto no es así para las personas naturales. Para resguardar el buen uso de los datos y de la información de los contribuyentes que no esté sujeta a la fiscalización, se requiere mayor claridad de los criterios para saber qué información se solicita, su extensión, y los bajo qué motivos y circunstancias se está pidiendo. En segundo lugar, trasladar al contribuyente la obligación de oponerse al procedimiento en 15 días, puede afectar el derecho a defensa de aquellos que, por sus limitaciones financieras, no tienen cómo defenderse jurídicamente (personas naturales y Pymes, especialmente).

Propuesta de Gobierno:**ii) Control de la informalidad.**

El “combate a la informalidad”¹⁶ del Pacto Fiscal tiene como objetivo precipitarse y actuar a tiempo ante hechos de no pago de impuestos. Así, dentro de esto se propone: modificar la legislación para sancionar al comercio clandestino, crear medidas cautelares para quienes persistan en la informalidad, que todas las plataformas de venta de bienes desde el exterior se incorporen al régimen de IVA (como lo que se está haciendo con las plataformas de servicios digitales), que los bancos e instituciones financieras informen al SII si es que notan que una persona ha recibido más de 50 transferencias de distintos contribuyentes en un mes (en línea del fortalecimiento de la legislación en materia de contrabando y de la de crimen organizado), entre otras medidas.

Consideraciones respecto al control de la informalidad.

Gran parte del anuncio del Gobierno sobre la Propuesta Fiscal era sobre poner el foco en la informalidad, donde existe una brecha de recaudación del 50% en el impuesto a la renta. Sin embargo, el proyecto no plasma la intención mencionada, salvo en las medidas de exigencia de inicio de actividades por instituciones públicas y de obligación de informar por parte de las instituciones bancarias cuando en las cuentas existan más de 50 transferencias de fondos (hoy la obligación de los bancos y otras instituciones es informar de movimientos que superen las 1.500 UF, ya sea de forma diaria, semanal o mensual).

Al respecto, y con el objeto de fomentar la transparencia tributaria, podría establecerse como una posibilidad que todos los contribuyentes realicen una declaración de impuestos, aunque estos finalmente no los tengan que pagar finalmente o que estén exentos, para fomentar la transparencia tributaria.

Propuesta:**iii) Delitos tributarios.**

El Pacto Fiscal especifica un punto de “Justicia y Equidad Tributaria” que tiene como objetivo que todos los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias, para evitar la deslegitimidad ciudadana de la ley tributaria y las alteraciones que puedan ocurrir en el mercado, como consecuencia de delitos tributarios.

Así, por un lado, se proponen medidas para controlar la evasión, como la creación de un “denunciante anónimo tributario” (que incluiría sanciones penales por denuncias falsas), la creación de la figura de “colaboración sustancial”¹⁷ que promueve la autodenuncia para destrabar redes de evasión y comercio informal, el incremento de sanciones para quienes entreguen información falsa al inicio de actividades o a quienes obtengan beneficios de esto (denominadas como “actividades fraudulentas”), y el incremento de sanciones para quienes hagan falsas declaraciones de impuestos.

Por otra parte, se estipulan medidas relativas al control de la elusión de impuestos como la armonización de la Norma General Antielusiva (NGA) con la legislación de los países donde se aplica este tipo de controles; la creación de un Consejo

¹⁶ Titulado como “Control de la informalidad” en el PdL “Normas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias dentro del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal” ([boletín N°16621-05](#)).

¹⁷ “El denunciante accederá a la protección de su identidad y a una retribución económica que corresponde a un porcentaje de las multas aplicadas al evasor cuando se obtenga sentencia. Como contrapartida y para disuadir denuncias que tengan una finalidad distinta a la de colaboración, se establecen que las denuncias maliciosamente falsas tienen asimismo el carácter de delito” (Ley de Cumplimiento de Obligaciones Tributarias dentro del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal, 2024).

Asesor Consultivo externo que tenga la potestad de emitir una opinión respecto de casos de elusión; la actualización de la norma de tasación según condiciones de mercado; y la inclusión de recomendaciones de la OCDE sobre normas antielusivas en materia de ajustes en precios de transferencia, sobre el control a las normas de rentas pasivas, y corrección de las normas que regulan los países que se consideran paraísos tributarios.

Consideraciones respecto a delitos tributarios.

Un aspecto relevante del proyecto es la modificación legal de ciertos delitos tributarios y la incorporación de nuevos tipos de delitos en la materia en nuestra legislación, lo que siempre merece un especial cuidado debido a sus consecuencias. Al respecto, se harán consideraciones que se centrarán en algunas modificaciones propuestas. Por otro lado, la introducción de figuras como el denunciante anónimo o de delación compensada y autodenuncia, también requieren especial atención por ser una novedad en materia tributaria, donde la primera de estas figuras es la que más contrapuntos ha generado en el debate legislativo actual¹⁸.

• Sobre “Denunciante Anónimo”.

– *Premio al denunciante*. La propuesta incorpora esta figura, sin embargo, se ha cuestionado el hecho de que se de un “premio” o retribución para el denunciante (es un 10% de la multa aplicada), ya que puede contribuir a conductas como son las denuncias sin fundamento o prácticas desleales entre empresas (donde una empresa puede pagar a denunciantes en contra de su competencia). Esto afectaría especialmente a empresas de menor tamaño por el hecho de no contar con asesoría adecuada. Para contrarrestar dicha posibilidad, podría incluirse un umbral que equivalga a los montos que implican las conductas denunciadas para poder denunciar, diferenciando según el tamaño de empresas (Pymes y grandes empresas).

– *Denuncias maliciosamente falsas*. La propuesta contempla sanciones a este tipo de denuncias, con pena de cárcel (el proyecto del año 2022 sólo incluía la multa). El problema está en que una denuncia maliciosamente falsa es aquella que “se realiza con conocimiento de información dolosa o falsa”, lo que es limitado y de gran dificultad probatoria para el denunciado, quedando la interpretación sujeta a la determinación de los tribunales. Al respecto, creemos que también podrían presentarse otras alternativas, como penas de perjurio en los casos de absolución o sobreseimiento definitivo. Y además, ampliar las personas que están inhabilitadas para denunciar, incluyendo a los asesores en el marco de operaciones con confidencialidad.

– *Amplitud de delitos que se permite denunciar de forma anónima*. La propuesta permite que dentro de los delitos para denunciar se considere el delito tributario doloso en el que caben muchas conductas, ya que la descripción de algunos delitos es bastante amplia. Esto significa que pueden considerarse conductas más triviales, como compras en un supermercado, hasta otras más graves, como facturas ideológicamente falsas, lo que consideramos expone a los contribuyentes a múltiples denuncias por la facilidad de encajar dentro de la hipótesis establecida.

¹⁸ Actas de las sesiones de la Comisión de Hacienda durante el mes de marzo del año 2024. Reiteradas Consultas de los Diputados Mellado, Von Münhlenbrock y Diputado Yoemans, la cuales fueron abordadas por diferentes expositores.

Propuesta de Gobierno:

iv) Planificación tributaria agresiva¹⁹.

Aquí se incluyen modificaciones a la NGA, con el fin de dejar en claro situaciones que hoy en día aparecen como “grises”, como calificar de “impropio” las incongruencias entre lo jurídico y lo económico de un acto tributario. También se establece un nuevo procedimiento para la determinación de la NGA, donde sería el SII, a través de un acto administrativo, quién declare la elusión o abuso, para que luego pueda ser controvertido por el contribuyente en los TTA, entre otros.

Consideraciones respecto a planificación tributaria.

En este punto es de gran relevancia tener claridad de lo que significa el “derecho de economía de opción”, que es la facultad de elegir entre varias alternativas lícitas de organización de los negocios o actividades económicas del contribuyente, o incluso de renunciar a la realización de negocios o actividades, todo con el fin de obtener un ahorro tributario²⁰. En la misma línea debemos tener en cuenta que, “si en la elección de alguna de las varias alternativas –lícitas– permitidas por la ley para el desarrollo de sus negocios o actividades el contribuyente logra un ahorro tributario, en la medida que respete las normas legales que regulan la actividad económica que desarrolla, está actuando dentro del marco constitucional y nada se le puede reprochar, ya que nadie está obligado a organizar sus negocios de la manera que resulte más favorable para el Fisco”²¹.

• Sobre modificaciones en torno a la Norma General Antielusiva (NGA).

– *Cambio en la carga de la prueba.* Conforme a la legislación actual, la obligación de probar la existencia de “abuso de las formas jurídicas” o “simulación” (ambas, conductas que generan elusión) corresponden al SII. El proyecto busca cambiar la carga de la prueba traspasándola al contribuyente, quien deberá probar que no existe elusión. El argumento esgrimido por el Ejecutivo es que la exigencia al contribuyente no es compleja, sino simplemente probar que su negocio lo ha realizado mediante medios legales y lícitos. Sin embargo, esta medida atentaría contra el principio de buena fe y de nuestro derecho, afectando las garantías establecidas en nuestra Carta fundamental, para un racional y justo procedimiento (art 19, N°3 inc. 6°), toda vez que se pasa a llevar la premisa de que “las personas cumplen sus obligaciones de manera leal, recta y con honradez”, y la presunción de que “las personas actúan de dicha manera” (art. 707 CC)²², lo cual, además, se respalda en las normas generales del derecho común que obligan probar las cosas a quien las alega (art. 1698 CC)²³.

– *Modificación a una norma con poco tiempo de aplicación.* La implementación de la NGA (2014) ha demostrado ser disuasiva respecto a la “elusión”. En este sentido, según datos entregados por el Ejecutivo, se han realizado 101 revisiones de posibles casos de elusión (equivalentes a US\$120M), 95

¹⁹ La presentación del PdL de cumplimiento tributario del Gobierno, señala como “Planificación tributaria agresiva (elusión): adopción de estructuras societarias y/o articulación de operaciones que no tienen una finalidad de negocios, sino aprovechar resquicios legales para pagar menos impuestos.” Sin embargo, no toda planificación tributaria es elusiva o ilegal, sino pareciera ser que el proyecto se refiere sólo a las que califican como “agresivas” que serían conductas directamente elusivas.

²⁰ Walker M., R. (2018). Citando a los Profesores Rodrigo Ugalde y Jaime García.

²¹ Idem.

²² Artículo 707 CC: “La buena fe se presume, excepto en los casos en que la ley establece la presunción contraria. En todos los otros la mala fe deberá probarse.”

²³ Artículo 1698 CC: “Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta. Las pruebas consisten en instrumentos públicos o privados, testigos, presunciones, confesión de parte, juramento deferido, e inspección personal del juez.”

consultas sobre posibles conductas y solo el 2023, 50 citaciones y 17 requerimientos en la materia (por más de US\$25M). Por esto, no parece prudente llevar a cabo un cambio tan importante en la NGA, si hasta ahora ha demostrado tener un gran poder disuasivo, evidenciando un notable número de revisiones y consultas a lo largo de los años, demostrando buenos resultados y donde se ha visto un incremento de su uso.

- *Instrumento ineficiente de recaudación.* Actualmente la NGA está enmarcada en un procedimiento que puede tardar en terminar hasta 9 años después de iniciado y el proyecto pretende aumentar a 6 años el plazo de prescripción, lo significa prolongar aún más los procesos. Por lo que, si consideramos que actualmente no es un instrumento idóneo para una pronta recaudación, con el aumento del plazo aquello empeoraría.

- *Cambio de la aplicación del principio de especialidad y la prescripción para las operaciones complejas.* El proyecto de ley propone un cambio en la aplicación del principio de especialidad y la prescripción para las operaciones complejas. Este cambio permitiría que la Norma General Antielusiva (NGA) pueda aplicarse en lugar de las Normas Especiales Antielusivas (NAE) lo que perjudica la seguridad y certeza jurídica para los contribuyentes porque aumenta el margen de discrecionalidad de la administración tributaria. Además, el proyecto modificaría los plazos de prescripción, estableciendo que en las operaciones complejas el periodo comienza a contar desde el último acto, lo que podría generar confusiones si se consideran actos posteriores que no producen efectos elusivos. Es aconsejable que la prescripción se cuente desde el momento en que realmente se produce la elusión, evitando ambigüedades.

- *Incorporación del concepto "impropiedad" en la elusión.* La inclusión de este concepto por el proyecto expande la discrecionalidad de la NGA, otorgando al SII un mayor margen de interpretación. Considerando que no existe una definición legal de la elusión y si además se agrega este nuevo término, se abren nuevos flancos de ambigüedades en el análisis que realiza el Servicio.

- **Sobre la declaración de la elusión por el propio SII.**

- *Desventaja del contribuyente en el nuevo procedimiento.* La propuesta del gobierno otorga al SII la facultad de calificar la "elusión" a través de una declaración administrativa, lo que coloca al contribuyente en desventaja en comparación con un proceso judicial. Los actos administrativos²⁴, gozan de prerrogativas como presunción de legalidad, ejecución de oficio y producen efectos inmediatos. El procedimiento administrativo contrasta con el proceso judicial donde existe una mayor igualdad entre las partes y equilibrio en las cargas probatorias.

- *Capacidad y capital humano del SII para declarar la "elusión".* La propuesta del gobierno señala que para la declaración de la elusión e iniciar el procedimiento que corresponde, se involucrará un gran número de profesionales, desde jefes de departamentos, comités y, también, al Director Nacional. Esto implica que gran parte de la "plana mayor" del Servicio estaría destinada a llevar a cabo la tarea, lo que podría volverse un proceso ineficiente considerando las demás funciones que deben ejercer estos profesionales de clase más ejecutiva.

– *Rol del Comité Asesor Consultivo (CAC)*. Según la propuesta, este Comité tendrá como función pronunciarse sobre la razonabilidad económica y jurídica de las operaciones sometidas a su análisis (entre ellos opinar técnicamente sobre la elusión previa solicitud del Comité Antielusión y sobre los esquemas tributarios previa solicitud del Director de SII.) Sin embargo, llama la atención la opinión emitida por este comité no es vinculante para el Comité Antielusión ni para el Director del Servicio. Uno de los puntos relevantes es la nula participación del contribuyente frente el CAC y la poca claridad sobre la transparencia de las opiniones que este organismo emite.

- **Sobre “personas relacionadas”**. El proyecto de ley generará modificaciones a la Ley de Impuesto a la Renta²⁵. Una de ellas es para el caso de las “rentas pasivas en el extranjero”, donde agrega nuevas personas relacionadas con el contribuyente (cónyuge, conviviente civil y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad). Lo anterior, tiene como consecuencia que se consideran “nuevas rentas” las de dichas personas relacionadas, lo que en la práctica significa un aumento en la carga tributaria del contribuyente. Consideramos que este elemento debe ser corregido para no sobrecargar a las familias y tampoco establecer presunciones que no siempre van en línea con la realidad, que deben determinarse caso a caso.

- **Sobre la tasación del SII y reorganizaciones.**

– *Modificaciones a las normas de tasación en general*. El proyecto propone varias modificaciones para esta facultad del SII. En primer lugar, se cambia el parámetro de tasación, reemplazando la referencia al “valor corriente en plaza” por “valores de mercado”, lo que amplía la discrecionalidad del SII para tasar operaciones. En segundo lugar, amplía la carga de la prueba para el contribuyente, extendiéndose también a los casos de “operaciones entre personas no relacionadas”, lo que implica un cambio significativo en la dinámica de la fiscalización, ya que estas operaciones siempre se han entendido dentro del marco de las dinámicas de mercado. Por otra parte, el proyecto introduce métodos de valoración “voluntarios” específicos, que podrían aumentar los costos administrativos, especialmente para las Pymes y pequeños contribuyentes. También al incorporar las “operaciones no relacionadas” se sujetan a las mismas consecuencias de la tasación para el caso de las “relacionadas”, aplicando un impuesto único del 40% en caso de discrepancia entre el valor declarado y el asignado por el SII. Sin embargo, se podría plantear la posibilidad de considerar la opción de aplicar directamente el impuesto correspondiente a la operación aumentada. Consideramos que, en general, estas propuestas podrían tener un impacto significativo en la carga que significan los procesos administrativos para los contribuyentes, especialmente aquellos de menor tamaño.

– *Nuevas exigencias para las reorganizaciones*. La propuesta introduce nuevas exigencias para las reorganizaciones empresariales, tanto a nivel nacional como internacional. A nivel nacional, se requiere una “legítima razón de negocios” para que las reorganizaciones sean consideradas neutras tributariamente, lo que consideramos puede limitar el derecho de opción del contribuyente y queda sujeto al criterio del SII y los tribunales. En el ámbito internacional, las operaciones serán neutras si tienen efectos tributarios en Chile, lo que podría generar incertidumbre debido a la vaguedad del término

²⁵ Revisar artículos 1 n°8 del PdL y modificación del art. 41 G Ley de Impuesto a la Renta.

“efectos tributarios”. Además, consideramos debiera evaluarse la posibilidad de eliminar la necesidad de que las operaciones ocurran dentro del mismo grupo empresarial (afectaría a casos como el “joint venture”²⁶), lo que amplía el alcance de las reorganizaciones neutrales, pero también puede generar ambigüedad sobre la jurisdicción de los bienes involucrados.

Propuesta de Gobierno:

v) Nuevas facultades para la Defensoría del Contribuyente (DEDECON).

En este punto, se propone ampliar las facultades de la DEDECON para asesorar y representar a los contribuyentes ante diversos organismos, así como de los actos sobre los cuales puede ejercer representación (recurso de resguardo y vulneración de derechos). También, busca modificar el proceso de mediación que puede realizar entre el SII y el contribuyente para hacerlo más viable.

Consideraciones respecto a las nuevas facultades para la Defensoría del Contribuyente (DEDECON).

La DEDECON es una institución creada mediante la Ley N°21.210 que moderniza la Legislación Tributaria, implementada recientemente. Sin embargo, cualquier dote de facultades y mayor protagonismo significa aumentar la dotación y los recursos de dicho organismo, lo que resultaría clave si se buscan aumentar las facultades de los organismos de la administración tributaria como son el SII, SNA y TGR.

- **Sobre la extensión de la representación de la DEDECON.** La propuesta amplía la defensa al contribuyente en algunos procedimientos, pero se considera necesario que esta medida se aplique a todos los procedimientos frente al SII, no sólo en el caso de “vulneración de derechos”. Esto se vuelve crucial para el caso de contribuyentes que no tienen asesoría constante –como es el caso de las Pymes–. También se cree necesaria su extensión a toda la administración tributaria, incluyendo a la SNA y TGR. En esto, se destaca el complemento de esta medida, donde se incluye un decálogo de derechos en la Ordenanza de la SNA.

Propuesta de Gobierno:

vi) Regularización de obligaciones tributarias.

Respecto de esto, se establecen medidas para permitir la “regularización de las obligaciones tributarias de los contribuyentes”, como modificaciones en la tasa de interés (desde el actual 1,5%, a una tasa de mercado –con un “spread”²⁷ máximo de 3,5%–, en operaciones inferiores a 2.000UF) de carácter semestral y no mensual. También se proponen mayores flexibilidades para suscribir convenios de pago, en especial para MiPymes con un plazo de 18 meses, con un pie no mayor del 5% y con condonación de multas e intereses.

Por su parte, también se propone un cambio en el procedimiento de declaración de deudas incobrables, que hoy es declarado por tribunales, para que la misma administración sea quien declara su prescripción, a través de cuatro medidas: 1) el incentivo a reconocer capitales mantenidos en el exterior con ciertas condiciones, 2) término de juicios en cualquier estado, pagando los impuestos correspondientes, condonando la multa e intereses, 3) la apertura de una última ventana para suscribir convenios de pago preferentes, con un máximo de 48 cuotas y condonando intereses y multas, y 4) una

²⁶ Dos empresas que se unen por un objeto común, generalmente por un corto periodo de tiempo.

²⁷ Dos empresas que se unen por un objeto común, generalmente por un corto periodo de tiempo.

declaración única y de forma excepcional de prescripción e incobrabilidad de las deudas de más de 10 años de antigüedad.

Consideraciones respecto a la regularización de obligaciones tributarias.

Un punto relevante del proyecto es que busca dar certezas y regularizar la situación de distintos contribuyentes. Por lo anterior, se hace hincapié en 2 de los puntos que aborda la propuesta, por su impacto en las arcas fiscales como en la posibilidad de pago de los contribuyentes.

- **Sobre la Tasa de interés moratorio.** Se destaca como positivo cualquier intento de flexibilizar la normativa relacionada a este punto, como lo hace la propuesta en algunas de sus medidas. Sin embargo, omite la situación de contribuyentes que de buena fe pueden haber cometido errores en sus declaraciones fiscales. Se podría barajar la posibilidad de eximir de pago a los contribuyentes descritos ya que, si no, se podría equiparar con aquellos contribuyentes que incumplen de manera dolosa.
- **Sobre la “amnistía tributaria”.** La propuesta señala que se utilizará dicha medida para facilitar la regularización de incumplimientos, junto con la posibilidad de que la TGR declare de forma automática la prescripción de deudas de más de 10 años. Plantear esto en el año 2024, cuando en el año 2015 ya se realizó una medida similar, dice mucho de las medidas o acciones realizadas por la TGR durante estos casi 10 años, donde pareciera que no ha existido un avance o medidas efectivas en el cobro de obligaciones tributarias pendientes por tiempos prolongados.

Propuesta de Gobierno:

vii) Fortalecimiento institucional y probidad.

El Pacto propone un fortalecimiento tecnológico (acompañado del uso de inteligencia artificial) y de personal en los órganos de la administración tributaria y la Defensoría del Contribuyente, así como normas para elevar el estándar de probidad y sancionar su incumplimiento, que van desde control de medios o herramientas de comunicación, ampliación de declaraciones de patrimonio, etc.

Consideraciones respecto al fortalecimiento institucional y probidad.

En los últimos años y dado los hechos conocidos en el contexto nacional este año, la exigencia de elevar los estándares de probidad dentro del Estado se ha vuelto vital, además de tener organismos robustos que permitan cumplir realmente con las funciones encargadas. Al respecto, se mencionan aspectos de la Propuesta que se consideran relevantes en lo relativo a su implementación.

- **Sobre el uso de inteligencia artificial (IA).** Si bien el uso de la IA para mejorar la fiscalización es positivo, debe tenerse siempre en el horizonte el debido proceso. Se han registrado casos anteriores en donde el SII ha realizado resoluciones de carácter “centralizado” basadas en algoritmos que generaron controversia y llegaron a tribunales en el pasado, algo que se repitió durante el 2023 con más de 50.000 liquidaciones centralizadas, porque no cumplieron los estándares de fundamentación exigidos para los actos administrativos (Ley N°19.880). Al respecto, para que el uso de la IA sea eficiente, la Propuesta debiera tomar en consideración medidas que cumplan con los estándares mencionados.

Otras Consideraciones.

- **Sobre medidas que no fomentan la inversión.** El proyecto incluye una nueva disposición correspondiente a una modificación del artículo 27 bis de la Ley de Impuestos a las ventas y servicios, donde ahora exigiría la devolución del IVA crédito en 1/10 parte dentro de un año, generando un desincentivo en la inversión de proyectos ya que encarece y afecta las matrices financieras. Por el contrario, la norma vigente permite realizar una devolución gradual mediante el débito fiscal, lo que forma parte importante del financiamiento de los proyectos. Con dicho cambio se altera la relación existente hasta hoy entre el crédito y débito en el IVA. Por otro lado, para el caso de los exportadores, se establece que deben realizar una restitución total del crédito si no se realizan exportaciones equivalentes a dicho monto en un plazo de 24 meses, lo que podría perjudicar especialmente a las Pymes, al igual que en el caso anterior.

V. Bibliografía

Briones, I., & Obach J. (2023). Propuestas para un Pacto Tributario.

CPC (2024). Agenda Pro Crecimiento y de Convergencia Tributaria: Propuesta alternativa de los gremios empresariales.

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile (2018). Informe de Resultados: Empleo. Cuarta Encuesta Longitudinal de empresas.

Ministerio de Hacienda de Chile (2023). Propuesta de Pacto Fiscal para el Desarrollo.

Presidencia (2024). Ley de Cumplimiento de Obligaciones Tributarias dentro del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal.

EY (2024). TAX ALERT. Proyecto de Cumplimiento de Obligaciones Tributarias: gobierno da a conocer contenido íntegro de proyecto a ser ingresado durante enero.

Walker, R. (2018). Hacia una interpretación jurídica de la economía de opción y el abuso en la norma general antielusión del código tributario. *Revista De Estudios Tributarios*, (18), pp. 127–159.

Comisión Hacienda Camará de Diputados, sesión 6 de marzo (2024): Presentación de Felipe Domínguez Celis, Abogado, Socio en Dominguez Godoy Abogados.

Comisión Hacienda Camará de Diputados, sesión 11 de marzo (2024): Presentación de Loreto Pelegrí Haro, Abogada Derecho Tributario, socia de Tax & Legal de PwC Chile.

Comisión Hacienda Camará de Diputados, sesión 11 de marzo (2024): Presentación de Patricia Toledo Zúñiga, Abogada, Profesora de Derecho.

Comisión Hacienda Camará de Diputados, sesión 12 de marzo (2024): Presentación de Soledad Recabarren Galdames, Socia en Recabarren & Asociados.

Comisión Hacienda Camará de Diputados, sesión 12 de marzo (2024): Francisco Selame Marchant, Derecho Tributario, Universidad de Chile.

Comisión Hacienda Camará de Diputados, sesión 12 de marzo (2024): Jorge Espinosa Sepúlveda, Derecho Tributario, Universidad Católica de Chile.

Comisión Hacienda Camará de Diputados, sesión 12 de marzo (2024): Christian Aste Mejías, Abogado y Auditor Asesor tributario y legislativo de Confederación de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa–CONAPYME.

Comisión Hacienda Camará de Diputados, sesión 12 de marzo (2024): Rodrigo Mujica Varas, Director de Políticas Públicas, SOFOFA.

Comisión Hacienda Camará de Diputados, sesión 12 de marzo (2024): Christian Blanche Reyes, Presidente Comisión Tributaria de la Confederación de la Producción y del Comercio–CPC.