

Propuestas para “Un nuevo Pacto Social con Justicia Fiscal y Tributaria”

I.- INTRODUCCIÓN

En atención al escenario que enfrenta nuestro país, marcado por profundas demandas sociales que buscan formular un nuevo pacto social, que asegure condiciones de dignidad, protección social e igualdad de oportunidades para todos sus habitantes; los/as trabajadores del Servicio de Impuestos internos, agrupados en sus asociaciones Afiich y Aneiich, dando cuenta de su compromiso histórico con el país y sus ciudadanos/as, han elaborado las siguientes propuestas, que buscan aportar al debate nacional a partir de iniciativas que permitan perfeccionar el sistema tributario actual, desde la perspectiva de la justicia fiscal y progresividad de los aportes, de modo de financiar las principales iniciativas que permitan responder las demandas ciudadanas.

Para ello, durante los días 29 y 30 de octubre, se realizaron jornadas de reflexión en cada una de nuestras unidades de trabajo a lo largo del país, en las que participaron más de 3000 funcionarios/as de todos nuestros escalafones, auxiliares, administrativos, directivos, fiscalizadores y profesionales, quienes debatieron a partir de un conjunto de preguntas orientadoras, en torno a la percepción existente sobre el sistema tributario y el rol desempeñado por el Servicio de Impuestos Internos, y de medidas y propuestas que permitan responder a las nuevas demandas planteadas por la ciudadanía.

A continuación, presentamos a ustedes un análisis que incluye un breve diagnóstico junto a reflexiones y propuestas preliminares de los/as trabajadores SII, que esperamos profundizar producto de los conversatorios técnicos que se tendrán con especialistas y en el trabajo junto a nuestras comisiones técnicas.

II.- DIAGNÓSTICO

Sobre el Sistema tributario Actual

En general, la percepción existente respecto a nuestro sistema tributario vigente, es que se trata de un sistema especialmente complejo, regresivo, inequitativo e injusto, que carga en mayor proporción a los sectores medios y de menores recursos de la población, y que otorga un trato preferente a los grandes empresarios, políticos y personas de mayores ingresos, quienes pueden acceder a múltiples beneficios, contratar asesores tributarios para minimizar sus aportes, difícilmente son fiscalizados o querellados por parte del Servicio de Impuestos Internos, y en el caso de ser sancionados, se les aplican condonaciones de multas e intereses y/o medidas irrisorias en comparación al perjuicio fiscal ocasionado.

Por el contrario, se percibe un trato diametralmente opuesto para las personas naturales y pequeños empresarios y comerciantes, quienes además de contar con muy pocos beneficios tributarios, son fiscalizados en forma rigurosa y enfrentan sanciones más elevadas que las que se aplican a los grandes fraudes y evasores fiscales, que comprometen severamente las arcas fiscales.

Esta percepción se ve especialmente acentuada por casos de alta connotación social, como fueron las millonarias condonaciones otorgadas a la empresa Johnson 's y el financiamiento ilegal de la política a

Propuestas para “Un nuevo Pacto Social con Justicia Fiscal y Tributaria”

través de las empresas PENTA y SQM; los que sumados a las condenas a clases de ética para altos ejecutivos y la emisión de circulares y oficios que benefician a contribuyentes específicos, han generado la percepción de una creciente corrupción y falta de autonomía de las autoridades tributarias, quienes responderían más bien a las instrucciones de las autoridades de gobierno y al lobby de grandes grupos económicos, por sobre los intereses del Estado y la ciudadanía.

En materia de tributos e instrumentos específicos, se presentan las siguientes observaciones:

- Necesidad de **cumplir con los principios básicos de un sistema tributario**:
 - *Simplicidad*, separando los tributos de empresas y de las personas y permitiendo una redistribución real de los ingresos entre la población
 - *Equidad horizontal*, que no se cumple toda vez que las rentas del capital poseen una tributación ventajosa respecto de las rentas personales.
 - *Equidad vertical*, que no se está dando debido a que los que ganan más no están pagando más en proporción a sus rentas debido al mismo sistema tributario y las innumerables franquicias que existen para las rentas del capital.
 - *Suficiencia*, lo que no se logra, pues somos el segundo país OCDE con menor presión fiscal (% de la recaudación sobre el PIB), sólo superamos a México, otro país subdesarrollado con sistema integrado. Esto no permite la provisión de bienes y servicios públicos de calidad.

En nuestra opinión, todos estos principios se lograrían en mejor medida con un **sistema desintegrado**, vigente en la mayor parte de los países, el que permitiría incluso disminuir la tasa de impuesto de primera categoría (se debe evaluar estructura de tasas).

- Necesidad de **mejorar el sistema de fiscalización de impuestos territoriales**, estableciendo beneficios focalizados en la tercera edad y organizaciones ciudadanas con actividades sin fines de lucro.
- Necesidad de **reducir la recaudación por concepto de IVA**, que es esencialmente regresivo, incrementando el aporte tributario de empresas y por concepto de renta y patrimonio.
- Necesidad de **revisar exenciones tributarias que benefician a grandes empresas, transacciones bursátiles y personas de alto patrimonio**, que nos sitúan en el límite de la clasificación de guarida fiscal.
- Necesidad de **revisar el impuesto único a los combustibles**, que ya no cumple el objetivo planteado en el momento de su implementación, y que exime de pago a transportistas y grandes empresas.
- Necesidad de **revisar las normas de tributación internacional** para que incorporen los estándares BEPS y combatir la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios de las empresas multinacionales.
- Necesidad de **fortalecer las facultades fiscalizadoras del Servicio**, en cuanto a elusión. No sólo fortalecer la Norma General Antielusiva, se podría evaluar la incorporación del Principio de Sustancia por sobre la forma en el Código Tributario, es decir, que las normas tributarias se interpreten según su realidad económica o de forma sustantiva, que es a donde avanzan los países desarrollados.

Por último, se plantea como una gran contradicción del Gobierno de Sebastián Piñera, continuar tramitando el actual proyecto de reforma tributaria, que no sólo no revierte ninguna de estas críticas, si no

Propuestas para “Un nuevo Pacto Social con Justicia Fiscal y Tributaria”

que las profundiza; razón por la cual se sugiere su retiro del parlamento, y la elaboración de un nuevo proyecto que responda en forma efectiva al debate nacional actual.

Sobre el Rol del Servicio de Impuestos Internos

Asimismo, y no obstante la trayectoria institucional de excelencia del Servicio de Impuestos Internos que le ha valido múltiples reconocimientos a nivel nacional e internacional, se observa no sólo un deterioro progresivo de su **rol fiscalizador** de nuestra institución en materia de control y sanción efectiva de la evasión y elusión tributaria, sino que además, un retroceso en los niveles de transparencia en los criterios y procedimientos de fiscalización, así como de formación tributaria de los contribuyentes.

Inequidad en el trato a contribuyentes

A juicio de los/as funcionarios/as del SII, la ciudadanía percibe con razón, la existencia de diferenciaciones injustificadas entre contribuyentes, a partir de las razones ya expresadas en el apartado anterior.

Autonomía institucional

Se percibe como un desafío estratégico de la administración tributaria, la dependencia de las autoridades de Gobierno y específicamente del Ministerio de Hacienda, que ejerce una influencia preponderante en el actuar institucional y de **nuestro Director Nacional**, Fernando Barraza, quien incluso evita dar opiniones técnicas respecto a las iniciativas tributarias de gobierno, por lo que se percibe **desacreditado para continuar al mando de nuestro Servicio** y a cargo de las relaciones con la ciudadanía.

Falta de apoyo a contribuyentes

A pesar de los ejes estratégicos de asistencia a contribuyentes, se percibe un bajo apoyo del Sii a los pequeños contribuyentes, quienes mayoritariamente carecen de conocimientos necesarios sobre la normativa y procedimientos para dar cumplimiento efectivo a sus obligaciones tributarias.

También se percibe una complejidad innecesaria de diversos trámites y falta de apoyo en la implementación de innovaciones tecnológicas, especialmente aquellas que implican mayores costos de cumplimiento, como es el caso de la boleta electrónica.

Transparencia

También se percibe un esfuerzo decreciente por transparentar los criterios y procedimientos institucionales, planes de fiscalización y acciones de persecución de delitos tributarios. En este sentido, se plantea también la necesidad de transparentar información referida a conflictos de interés de autoridades institucionales y de personalidades del mundo de la política al momento de legislar en materias tributarias.

Existe un problema de transparencia de los asuntos internos que pueden resultar en vulneración al principio de probidad, debido a que la norma del artículo 40 letra c) de la Ley orgánica del SII, que establece que los funcionarios tienen prohibición de “revelar al margen de las instrucciones del Director el contenido de informes que se hayan emitido, o dar a personas ajenas al Servicio noticias acerca de hechos o situaciones de que se hubiere tomado conocimiento en el ejercicio de su cargo”, sin efectuar excepción alguna respecto de ciertas instituciones que fiscalizan el actuar del Servicio, como Contraloría General de

Propuestas para “Un nuevo Pacto Social con Justicia Fiscal y Tributaria”

la República, el Congreso, etc., impidiendo que un funcionario denuncie hechos que podrían eventualmente constituir faltas a la probidad, si no cuenta con la autorización del Director Nacional.

Aceptación social de algunas acciones fiscalizadoras

Se percibe un amplio cuestionamiento a la realización de programas de fiscalización de actividades solidarias sin fines de lucro, tales como sin Bingos, kermesses, actividades de bomberos, entre otras.

También se percibe un cuestionamiento por parte de la ciudadanía del cobro de impuestos a pensionados y la aplicación de herramientas tecnológicas que contienen errores, como es el caso del sistema de pago PPM en línea, que considera cobros para contribuyentes que cuentan con devolución.

Todo ello en contraposición a la laxitud respecto de la fiscalización a los grandes contribuyentes. Lo que es percibido incluso por la ciudadanía. Los programas de auditorías enviados a la Dirección de Grandes Contribuyentes, ha bajado ostensiblemente su eficacia (la mayor recaudación proviene de casos detectados por los mismos funcionarios y no por la subdirección de fiscalización) y los resultados de las mismas, e resuelven en negociaciones con grandes contribuyentes que incluso han trascendido en prensa (Walmart, La Polar, etc.). La ciudadanía percibe una gran desigualdad de trato entre los pequeños contribuyentes y los grandes contribuyentes.

Otros cuestionamientos a la operación institucional

También se realiza un cuestionamiento a la creciente burocratización de planes y procedimientos de fiscalización, los que han bajado ostensiblemente su rendimiento y desperdician capacidades y conocimiento disponible a nivel local, para realizar planes descentralizados más atingentes a las realidades de cada territorio.

En relación al funcionamiento de la Contraloría Interna del SII, se aprecia un foco injustificado en el comportamiento de funcionarios/as, sin reportar ninguna información sobre los resultados de las auditorías a procesos internos, que son los que mayor atención requieren para continuar avanzando en los niveles de excelencia institucional.

Se observa también la contratación excesiva de asesores y consultores, especialmente en la Subdirección de Personas, requiriéndose una mayor precisión del rol de Consultores de Desarrollo de Personas y de la nueva Subdirección de Asuntos Corporativos.

III.- Propuestas para Incrementar la Justicia Fiscal en el Sistema Tributario

Con el fin de dar respuestas a estas observaciones, y avanzar a un sistema tributario más justo y equitativo, se requiere el retiro inmediato del proyecto de reforma tributaria que actualmente se debate en el congreso, y **proponer un nuevo proyecto de reforma tributaria**, con participación además de nuestras asociaciones y organizaciones ciudadanas, que contemple:

- Desintegración completa de tributación de empresas y de personas.
- Sistema diferenciado para Pymes.

Propuestas para “Un nuevo Pacto Social con Justicia Fiscal y Tributaria”

- Reestudio del impuesto corporativo, contemplando tasas diferenciadas para micros y pequeños empresarios.
- Reestudio de tramos de impuestos a las personas.
- Impuesto a altos patrimonios.
- IVA diferenciado para artículos de primera necesidad, medicamentos y libros.
- Impuesto a la explotación de recursos no renovables.
- Impuestos verdes que graben las emisiones contaminantes e incentivos para proyectos de energías renovables o sustentables.
- Sistema de sanciones proporcionales al daño patrimonial realizado.
- Revisión de impuesto al lujo y actualización de nómina de bienes suntuarios.
- Eliminación de facultad exclusiva de director SII para ejercer acción penal en materia tributaria, traspasándola al Ministerio Público, con la creación de unidades especializadas.
- Eliminación de facultad de director SII para condonar multas e intereses, traspasándola a la Tesorería General de la República, que es la institución responsable de la recaudación final de impuestos.
- Introducir estándares BEPS acordados por la OCDE para combatir la erosión de la base imponible y del traslado de beneficios por parte de las multinacionales, por ejemplo, norma de exceso de endeudamiento basada en el ratio gasto financiero/EBITDA (entre 10% y 30%, y no deuda capital 3 a 1, entre otras medidas).
- Mejoramiento de la norma antielusiva de retiros encubiertos como préstamos, establecida en el artículo 21 de la LIR. Actualmente sólo opera cuando el beneficiario es socio, se sugiere que se amplíe a cualquier relacionado.
- Fiscalización más estricta a inversiones nacionales en guaridas fiscales.
- Nuevo sistema de fiscalización de impuestos territoriales, trasladando las funciones asignadas a los Municipios al SII.
- Limitar el plazo de uso de pérdidas de arrastre (que no sean indefinidas).
- Eliminación del multi RUT.
- Royalty minero, que no consista en un Impuesto Específico a la Actividad Minera que es de baja recaudación y más difícil de fiscalizar que un Royalty, además de que en situación de pérdida el contribuyente no aporta nada a cambio del mineral que salió del país.
- Posibilidad de que el Ministerio Público se querelle en casos de delitos tributarios.

En segundo lugar, se propone **revisar y/o eliminar exenciones tributarias**, focalizándolas en micro y pequeños contribuyentes, quienes son los que generan mayor impacto en el empleo y crecimiento económico, e incrementando el aporte efectivo de grandes empresas, empresas transnacionales y personas de alto patrimonio:

- PPUA (en el caso de mantenerse un régimen integrado o de integración parcial)
- Art. 107.
- Ley de bosques (DFL 701)
- IVA exportador (DS 348)
- IVA a las asesorías.
- Inversiones bursátiles.
- Contribuciones de establecimientos con fines de lucro.

Propuestas para “Un nuevo Pacto Social con Justicia Fiscal y Tributaria”

- Subsidios a grandes empresas
- Art. 27 bis.
- Créditos para mineras y empresas por impuesto al diésel
- Ley de donaciones
- Sistemas de renta presunta
- Beneficios a constructoras.
- Crédito especial art21 DFL 910.
- Iglesias
- Universidades
- DFL2 solo habitacional.
- Aportes de empresas a campañas políticas.
- Topes de pagos empresariales en S.A. y S.P.A.
- Arriendos comerciales e industriales (eliminar excepciones)
- Eliminar el tratamiento tributario beneficioso para los Fondos de Inversión
- Opción que tienen las sociedades de profesionales de tributar como rentas del capital, que beneficia a estudios de abogados, grandes auditoras, médicos, entre otras, suspendiendo tributación final sólo de profesionales. O, por el contrario, extender a todos los trabajadores independientes que no son profesionales, para evitar discriminación.

Complementariamente, se plantea la **creación de nuevos beneficios para segmentos de ingresos medios e implementación de proyectos de energías renovables:**

- Beneficio de contribuciones para adultos mayores.
- Beneficios para el diseño e implementación de proyectos de energías renovables.
- Beneficios para personas de ingresos medios y bajos, con devolución de gastos en salud y educación.
- Exenciones para actividades sin fines de lucro y de carácter solidario (ej. Bingos, Kermeses, recaudación de fondos para bomberos y organizaciones sociales sin fines de lucro).
- Liberación de créditos IVA, sólo ante pago efectivo de facturas.

Por último, se plantea **seguir fortaleciendo la autonomía y facultades de las instituciones tributarias**, para el cumplimiento efectivo de sus misiones fiscalizadoras y recaudadoras de tributos para financiar el desarrollo nacional:

- Nuevo sistema de elección de autoridades tributarias, entre funcionarios de carrera con al menos 10 años de antigüedad y supervisión de Servicio Civil. En el caso del cargo de Director/a nacional se propone designación por parte del Senado, a partir de quina elaborada por Servicio Civil, con mandato de 6 años.
- Norma General Antielusión como facultad del SII, con reclamación posterior ante tribunales tributarios. Nueva redacción que la fortalezca (basarse en la norma española o en la propuesta de Código Tributario del CIAT, o la norma peruana que es más estricta aún), incorporar en la redacción que la NGA sea una norma de clausura, de manera tal de que si la aplicación de una norma antielusiva específica sea fallida, sea posible con claridad y sin lugar a dudas la aplicación de la NGA, pues se trata de una relación de género a especie y subyace el mismo principio en ambos tipos de norma.

Propuestas para “Un nuevo Pacto Social con Justicia Fiscal y Tributaria”

- Eliminación de secreto bancario para fines tributarios (además de ser una herramienta de fiscalización, se cumpliría con estándar OCDE por el cual nos ha bajado la calificación en las revisiones inter pares).
- Establecer excepciones al artículo 40 letra c) de la Ley Orgánica del SII -que establece que los funcionarios tienen prohibición de “revelar al margen de las instrucciones del Director el contenido de informes que se hayan emitido, o dar a personas ajenas al Servicio noticias acerca de hechos o situaciones de que se hubiere tomado conocimiento en el ejercicio de su cargo”-, con el objetivo de que los funcionarios puedan efectuar denuncias a Contraloría General de la República u otros órganos que fiscalicen al Servicio.
- Ampliar facultades de Directores Regionales para diseñar e implementar planes de fiscalización descentralizados.
- Incrementar dotación destinada a la fiscalización de impuestos territoriales.
- Fomentar convenios de colaboración e información entre instituciones tributarias.
- Inversión tecnológica para instituciones tributarias.
- Programas focalizados para el control de facturadores falsos, planificaciones tributarias, domicilios tributarios (oficinas virtuales y cowork), grandes empresas, operaciones internacionales e impuesto a la herencia.
- Estudios anuales de elusión y evasión en IVA, renta y flujos internacionales.
- Reportes semestrales de acciones fiscalizadoras y recaudación a nivel nacional y regional.
- Medidas precautorias que aseguren cobro judicial de impuestos adeudados.
- Herramientas para el control y sanción efectiva de gastos rechazados, elusión, evasión, subdeclaración, planificaciones agresivas y reinversiones.

IV.- Otras Propuestas Específicas para el SII

Complementariamente, y con el fin de seguir impulsando la contribución de nuestro servicio al desarrollo nacional, los/as trabajadores del Sii, planteamos las siguientes propuestas a nuestras autoridades institucionales:

Revisión de modelos de gestión

A juicio de los/as funcionarios/as Sii, se requiere efectuar una nueva revisión a ejes estratégicos y procedimientos institucionales, con el fin de retomar el rol central de fiscalización de los impuestos e incrementar la justicia fiscal y tributaria, sin dejar de continuar mejorando en la facilitación del cumplimiento por parte de los contribuyentes.

Como primera medida, se hace imprescindible terminar con las diferenciaciones de acciones según ingresos de contribuyentes, siendo necesario reforzar acciones de fiscalización en el segmento de grandes empresas y personas de alto patrimonio.

También se requiere avanzar en el desarrollo de planes de fiscalización descentralizados por Direcciones Regionales, que permitan utilizar de mejor manera las capacidades y conocimiento de la realidad local, para el control de la evasión y elusión.

También es clave retomar la persecución activa de delitos tributarios, sin descartar la presentación de querrelas ante la presencia de faltas graves por parte de contribuyentes, indistintamente su tipo o condición.

Propuestas para “Un nuevo Pacto Social con Justicia Fiscal y Tributaria”

En este sentido, se plantea la necesidad de revisar la facultad de aplicar condonaciones a multas e intereses, derivándola a la Tesorería General de la República, que es la institución encargada de la recaudación final de tributos girados por nuestro servicio.

Adicionalmente se plantea profundizar los convenios de información y cooperación actualmente vigentes con los servicios de Tesorería y Aduanas.

También se requiere revisar todas las instrucciones (circulares, oficios y oficios circulares) que benefician a contribuyentes concretos, que se han emitido desde la gestión del ex director Ricardo Escobar a la fecha.

Dados los problemas existentes con ciertos contadores que estafan a contribuyentes, se sugiere realizar planes de trabajo y orientación para minimizar la incidencia de esta situación.

Por último, en atención de los acontecimientos recientes, se requiere elaborar protocolos de seguridad para las actuaciones en terreno y oficinas, y defensa activa de la institución en caso de agresiones o amenazas por parte de contribuyentes.

Comunicaciones Institucionales

Durante los últimos años, se ha hecho patente, las grandes dificultades que posee el Servicio para dar respuesta a requerimientos de la ciudadanía respecto a contingencias nacionales o situaciones que exceden a sus procedimientos institucionales.

Para poder avanzar en este sentido, se plantea la necesidad de desarrollar una nueva política comunicacional, que permita informar activamente a la ciudadanía de todas las materias que sean de su interés, dar cuenta de las acciones de fiscalización a nivel nacional y regional, difundir procedimientos y beneficios tributarios según corresponda.

También aplica esta función a la entrega de información clara y oportuna a funcionarios/as, evitando asimetrías respecto a la información entregada a contribuyentes.

Para ello, se plantea la necesidad de contar con un/a vocero/a institucional, responsable de las comunicaciones oficiales de nuestra institución.

Apoyo a Contribuyentes

En relación a los contribuyentes, se requiere que el SII aborde de una forma más decidida su formación tributaria, capacitándolos en relación a sus derechos y obligaciones, las ventajas de mantener un cumplimiento activo, la importancia de solicitar la boleta, el perjuicio y riesgos a los que se exponen con el uso facturas falsas, entre otros. En este contexto, se visualiza como una oportunidad el proceso de sustitución de multas por asistencia a cursos de formación de contribuyentes.

También se propone capacitar a los/as funcionarios/as respecto a las principales necesidades de los contribuyentes según tipo y trámite que efectúan, y desarrollar planes especiales de atención en procesos perentorios y para personas de la tercera edad.

Propuestas para “Un nuevo Pacto Social con Justicia Fiscal y Tributaria”

También se visualiza un espacio importante para continuar con la simplificación de procesos de atención y reducción de tiempos de espera y respuesta a solicitudes de contribuyentes.

Se requiere evaluar de la posibilidad de una defensoría del contribuyente independiente de Hacienda y que ofrezca orientación y representación judicial sólo a micro y pequeñas empresas.

Por último, respecto a la boleta electrónica, se sugiere subvencionar su operación a micro y pequeños contribuyentes, y eximir de esta obligación a personas mayores y contribuyentes micro y pequeños de sectores con problemas de conectividad

V.- Sobre la Implementación de estas Propuestas

El fin último de estas propuestas, es orientar y facilitar el debate ciudadano y parlamentario respecto a posibles vías para canalizar las profundas y urgentes demandas sociales planteadas por la ciudadanía.

Para ello, nuestras asociaciones de funcionarios, Aneiich y Afiich, ponen a disposición de autoridades, parlamentarios y organizaciones sindicales y ciudadanas, la colaboración activa de todos/as sus dirigentes a lo largo del país, así como de sus equipos técnicos, con el fin de ayudar a la difusión y desarrollo de estas propuestas.

Esperamos que estas sugerencias contribuyan a materializar soluciones concretas y tangibles a las sensibles demandas de la ciudadanía por contar de una vez por todas, con un verdadero pacto social que garantice condiciones de dignidad, equidad, justicia e igualdad de oportunidades, para todos los habitantes de nuestro querido país.

¡Con la fuerza de todos, y más unidos que nunca!
Directorios Nacionales AFIICH y ANEIIICH