

Informe de Impacto Regulatorio Estándar



Tipo de Normativa: Proyecto de ley

Materia: Cumplimiento de las Obligaciones Tributarias dentro del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal

Ministerio que lidera: Ministerio de Hacienda

Ministerios que firman:

Fecha Informe: 29/04/2024 12:13:32

Evaluación Preliminar

I. Propuesta

Descripción

El proyecto de Cumplimiento de las Obligaciones Tributarias busca elevar los niveles de cumplimiento tributario de los contribuyentes, lo que permitirá contribuir al financiamiento de las necesidades y prioridades de gasto que se han definido dentro del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal. Para ello, el proyecto se estructura en siete ejes:

- 1.Modernización de la administración tributaria y de los Tribunales Tributarios y Aduaneros.
- 2.Control de la Informalidad.
- 3.Delitos tributarios.
- 4.Planificación tributaria agresiva.
- 5.Nuevas facultades para la Defensoría del Contribuyente.
- 6.Regularización de obligaciones tributarias.
- 7.Fortalecimiento institucional y probidad

El proyecto cuenta con 12 artículos permanentes y 24 transitorios

No

Cambios normativos

Cambios Normativos: Modifica normativa existente

Rango de la Regulación: Modifica normas relativas a impuestos

II. Descripción General

Problema identificado

Conforme las economías se han ido desarrollando y sofisticando, también lo ha hecho el comportamiento de algunos contribuyentes que buscan reducir, de forma ilícita, sus obligaciones tributarias. Esto no sólo daña las finanzas públicas para el financiamiento de programas sociales y provisión de bienes públicos, sino que también atenta contra la eficiencia económica y la justicia tributaria, afectando la confianza en el sistema tributario por parte de los contribuyentes que sí cumplen sus obligaciones. Estimaciones oficiales hechas por el Servicio de Impuestos Internos arrojan una brecha de cumplimiento tributario equivalente a 6,5% del PIB, la que es comparativamente alta y reduce la capacidad del Estado para hacer frente a prioridades sociales.

Objetivos esperados

Se espera lograr una mayor recaudación en régimen equivalente a un 1,5% del PIB, lo que implica reducir en alrededor de 25% la brecha de cumplimiento tributario.

Alternativas consideradas

No se han considerado otras alternativas.

Justificación de la propuesta

La propuesta considera modificaciones a distintos niveles, permitiendo elevar el cumplimiento tributario en consideración a diferentes situaciones:

- Se mejoran las herramientas para que los contribuyentes estén conscientes de sus obligaciones tributarias, permitiendo reducir el incumplimiento por desconocimiento.
- Se elevan las sanciones para los casos en que existe dolo, potenciando la disuasión en la consecución de delitos tributarios.
- Se le entregan más herramientas de fiscalización a la autoridad tributaria, elevando las posibilidades de detectar la evasión tributaria y la planificación tributaria agresiva. Esto, a su vez, también actúa como disuasivo para la evasión y la elusión.

Descripción del contenido de la propuesta

Se contemplan cambios en siete ejes

1.Modernización de la administración tributaria

Se establece la vía electrónica como norma general de notificaciones antes la administración tributaria. Asimismo, se impulsan una serie de medidas que actualizan las herramientas de fiscalización de la administración tributaria. Es el caso de la modificación del procedimiento para el levantamiento del secreto bancario.

2.Control de la Informalidad

El proyecto contiene una serie de medidas que buscan avanzar en un el combate del comercio informal. Se modifica el delito que sanciona el comercio clandestino. También se establece que las Municipalidades, órganos del Estado y proveedores de medios de pago electrónicos deberán exigir inicio de actividades a quienes interactúen con ellos. Asimismo, los bancos e instituciones financieras tendrán la obligación de informar al Servicio de Impuestos Internos cuando una persona reciba más de 50 transferencias de contribuyentes distintos dentro de un mes.

3.Delitos tributarios

Se incrementan las sanciones a quienes faciliten documentos tributarios falsos, sea o no para la comisión de delitos tributarios. También se redefine la conducta típica respecto de aquellos fiscalizadores que autoricen documentos tributarios para la comisión de delitos de esta naturaleza.

Asimismo, se introducen la figura de la colaboración sustancial y el denunciante anónimo tributario.

4.Planificación tributaria agresiva

Dentro de las medidas se encuentra la modificación de la Norma General Antielusiva en dos niveles. Tanto sustantivas como procedimiento.

Asimismo, se reestructura la norma de tasación y reorganizaciones empresariales, y se hacen modificaciones a nivel de tributación internacional.

En materia de impuesto a la herencia y donaciones, se reemplaza la norma de valoración de activos, y se incluyen como hecho gravado las donaciones revocables.

5.Nuevas facultades para la Defensoría del Contribuyente

Dentro de las nuevas facultades para la Defensoría del Contribuyente se encuentra la posibilidad de asesorar y representar a los contribuyentes ante la TGR y Aduanas, en este último caso pudiendo representar en la interposición del recurso de resguardo.

Para mejorar la labor de asesoría y educación, se permite que la Defensoría acceda a información sujeta a secreto tributario para el ejercicio de sus funciones.

Por último, se permite a la Defensoría representar a los contribuyentes en los procedimientos de vulneración de derechos ante los Tribunales Tributarios y Aduaneros.

6.Regularización de obligaciones tributarias

Dentro de las medidas se cuenta la modificación en la forma de cálculo de la tasa de interés penal por multas.

A su vez, se incluyen cuatro medidas transitorias. En primer lugar, se establece un procedimiento extraordinario para reconocer capitales mantenidos en el exterior y no declarados en Chile.

En segundo lugar, se establece la posibilidad de poner término anticipado a los juicios tributarios sin importar la etapa en que se encuentren, previo pago de los impuestos adeudados.

En tercer lugar, se establecerá durante el año 2024 una última ventana para la suscripción de convenios de pago preferentes con el Servicio de Tesorerías. Por último, se declarará la incobrabilidad y prescripción de las deudas tributarias de una antigüedad mayor a 10 años.

7.Fortalecimiento institucional y probidad

El proyecto de ley considera el fortalecimiento de los distintos órganos de la administración tributaria y de la Defensoría del Contribuyente que incluye el fortalecimiento tecnológico y de personal. Por su parte, todos quienes cumplen funciones tanto en la administración tributaria como en los órganos judiciales especializados deben someterse a altos grados de probidad.

Entrada en Vigencia

El primer día del mes siguiente a la entrada en vigencia de la norma.

III. Agentes o grupos impactados directamente por la propuesta

Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	Sí	Sí
Personas consumidoras	No	No
Trabajadores y trabajadoras	No	Sí
Empresas	Sí	Sí
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	Sí
Instituciones del Sector Público	Sí	Sí
Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No

Detalle de la distribución del impacto

Las empresas y las personas naturales que deciden reducir su carga tributaria a través de la consecución de delitos o tributarios, o a partir de planificaciones tributarias agresivas, tendrán una mayor probabilidad de ser detectadas y/o sancionadas. Esto eleva el costo esperado de sus responsabilidades tributarias. Asimismo, de acuerdo al Informe Financiero del proyecto de ley, el fortalecimiento de la administración tributaria tendrá un costo de aproximadamente \$81.000 millones

al año, en régimen, principalmente por los mayores requerimientos tecnológicos y de dotación que requiere la implementación de la ley y aprovechar las nuevas facultades.

Por otra parte, el sector público se verá beneficiado por los mayores ingresos que se derivan de un mayor cumplimiento tributario. El informe financiero estima mayores ingresos en régimen equivalentes a 1,5% del PIB, alrededor de 4.500 millones de dólares. Esto compensa holgadamente el mayor costo fiscal de la implementación de la ley.

La mayoría de las empresas (grandes y Mipymes), que cumplen con sus obligaciones tributarias, se verán beneficiadas por la implementación de esta ley, puesto que se reducirán restricciones a la competencia y ventajas competitivas que obtienen aquellos contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones. Finalmente, las personas naturales se beneficiarán del mayor gasto en régimen que permitirá la aprobación de esta ley. Algunos de los gastos que se financiarán serán la expansión de la Pensión Garantizada Universal (PGU) y la mayor inversión en seguridad pública.

Aplicación diferenciada a Mipymes

Sí

Impacto en género

Positivo

Detalle de impacto en género

El mayor gasto público financiado con cargo a los recursos obtenidos por esta ley tendrá un impacto diferenciado de género. En particular, la Pensión Garantizada Universal es una política que beneficia proporcionalmente más a las mujeres, quienes por su posición en la distribución de las cargas de trabajo remunerado y no remunerado, obtienen en promedio menores ingresos laborales formales a lo largo de su vida, accediendo a pensiones autofinanciadas menores.

IV. Costos Esperados

Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No
Costos de cumplimiento	Sí
Costos indirectos	No

V. Impacto Neto

Distribución de los efectos esperados

Región:

No tiene impacto específico por región.

Sector Económico:

No tiene un impacto específico por sector .

Grupo Etario:

No tiene un impacto específico por grupo etario.

Magnitud y ámbito del impacto esperado

La propuesta tiene un alto impacto esperado en los siguientes ámbitos: Presupuesto público; Salud; Orden y seguridad pública;

Asimismo, se espera que impacte en menor medida los siguientes ámbitos: Se espera que la propuesta tenga un bajo impacto en: Se espera que la propuesta tenga un bajo impacto en: Se espera que la propuesta tenga un bajo impacto en:

Asimismo, se espera que impacte en menor medida los siguientes ámbitos: Asimismo, se espera que impacte en menor medida los siguientes ámbitos: Se espera que la propuesta tenga un bajo impacto en: Se espera que la propuesta tenga un bajo impacto en: Presupuesto público; Empleo; Presupuesto público; Empleo; Desarrollo logístico; Presupuesto público; Orden y seguridad pública; Presupuesto público; Presupuesto público; Comercio exterior; Presupuesto público; Empleo; Comercio exterior; Innovación, desarrollo tecnológico e investigación; Estándares y acuerdos internacionales;

Informe Impacto Regulatorio Estándar

I. Problema Identificado

Diagnóstico

La evasión y elusión tributaria son fenómenos que en las últimas décadas han ido tomando creciente importancia para las administraciones tributarias alrededor del mundo. Conforme las economías se han ido globalizando y sofisticando, también lo han hecho las formas con que algunos contribuyentes, personas o empresas, buscan reducir ilícitamente sus obligaciones tributarias. Esto ha afectado la recaudación fiscal y, en consecuencia, los Estados han fortalecido sus acciones para prevenir y sancionar estas conductas.

La evasión tributaria ocurre cuando un contribuyente incumple de forma dolosa una obligación tributaria de acuerdo con las leyes, no pagando un impuesto, pagando un impuesto menor al correspondiente u obteniendo devoluciones a las cuales no tiene derecho. La elusión ocurre cuando un contribuyente utiliza métodos que no están expresamente prohibidos por las leyes tributarias para reducir el pago de impuestos mediante la obtención de una dispensa tributaria no contemplado o no deseado por el legislador.

Si bien la evasión y la elusión son fenómenos distintos, ambas son ilícitas y tienen la misma consecuencia. La recaudación tributaria se ve disminuida y se generan inequidades entre contribuyentes, generando una desventaja competitiva para aquellos que cumplen sus obligaciones.

En el caso de Chile, el Servicio de Impuestos Internos (SII) en su estudio “Estimación de la Brecha de Cumplimiento en IVA y el Impuesto a la Renta de la Primera Categoría mediante el Método del Potencial Teórico Usando Cuentas Nacionales”, publicado en diciembre de 2023, estimó la brecha de cumplimiento tributario para Chile entre 2018 y 2020. Esta brecha se define como la diferencia entre lo que el Estado debería recaudar de acuerdo con la letra y espíritu de las leyes vigentes y lo que se recauda efectivamente. Además de la evasión y la elusión, parte de esta brecha puede explicarse por incumplimientos de carácter involuntario.

La brecha de cumplimiento tributario estimada se ubica en torno a un 6,5% del PIB para ambos impuestos en conjunto. A nivel de Impuesto al Valor Agregado (IVA), la brecha de cumplimiento tributario se estima en 1,8% del PIB en promedio entre 2018 y 2020, lo que equivale a una tasa de incumplimiento tributario promedio de 18,4%. Esta brecha casi triplica la mediana de la brecha estimada para países de la Unión Europea (de 6,9%). Por su parte, la brecha de cumplimiento tributario en el Impuesto de Primera Categoría (IDPC), se estima en 4,7% del PIB en promedio para los años analizados, lo que equivale a una tasa promedio de incumplimiento tributario de 51,4%.

Si bien es imposible eliminar por completo las brechas de cumplimiento tributario —de hecho, en todas las jurisdicciones existe una brecha y de ahí la importancia y la preocupación internacional por generar más y nuevas herramientas para el combate de la erosión fiscal— sí es posible disminuir la brecha de cumplimiento que actualmente existe en Chile. En este sentido, por ejemplo, si la tasa de incumplimiento en IVA llegara a los niveles de Bélgica o Eslovaquia (14%), se elevaría la recaudación tributaria en 1,8% del PIB. Mientras que si se alcanzaran los niveles de Irlanda y República Checa (12%), podría recaudarse hasta 2,5% del PIB.

Iniciativas anteriores

Iniciativas legales asociadas al incumplimiento tributario (2000-2020):

- Ley 19.378 impulso una agenda anti evasión y elusión (2001)
- Ley 20.630, eliminó espacios de elusión al equiparar el tratamiento tributario en venta de acciones y derechos sociales. Además, introdujo las normas de precios de transferencia (2012).
- Ley 20.780 introdujo la norma general antielusiva y normas sobre tributación internacional sobre exceso de endeudamiento (41 F) y control de rentas pasivas (41 G).
- Ley 20.727 sobre obligación de factura electrónica (2014) y Ley 20.210 sobre boleta electrónica (2020).

En general, estas iniciativas legales representaron avances en materia de cumplimiento tributario. Sin embargo, la reforma que se presenta actualmente abarca integralmente los distintos componentes del cumplimiento tributario. Además, las técnicas que realizan algunos contribuyentes para eludir y evadir impuestos van evolucionando, y la normativa también debe actualizarse.

Justificación de la intervención

Elevar el cumplimiento de las obligaciones tributarias es fundamental tanto para elevar la moral tributaria como para mejorar los niveles de competencia y productividad de la economía, y para elevar la capacidad del Estado de financiar prioridades ciudadanas.

El Estado cuenta con una administración tributaria sólida, con capacidad de utilizar de manera adecuada las nuevas herramientas que se le están entregando para elevar el cumplimiento tributario. Por lo tanto, se evalúa que, de aprobarse el proyecto de ley, se cuenta con las capacidades para una implementación exitosa. Dados los altos costos sociales que conlleva el incumplimiento tributario, se estima que los costos de corto plazo de realizar estas modificaciones son mucho menores que los beneficios de largo plazo.

II. Objetivos esperados

Elección de objetivos

Objetivos:

- Elevar la recaudación tributaria en el equivalente a 1,5% del PIB en un plazo de cuatro años.
- Mejorar la relación entre el contribuyente y la administración tributaria y, de esa manera, reducir los costos de cumplimiento del sistema y el incumplimiento tributario por desconocimiento.
- Elevar la productividad de la economía al reducir las ventajas competitivas que obtienen contribuyentes incumplidores de sus obligaciones tributarias.

Priorización

La primera prioridad es elevar la recaudación tributaria, para lograr financiar prioridades sociales. El plazo de cumplimiento de este objetivo es de 4 años.

III. Participación

Consulta actores interesados

El 01 de agosto de 2023 el Gobierno presentó la propuesta de un Pacto Fiscal para el desarrollo. Este documento fue el resultado de un intenso trabajo realizado entre los meses de junio y julio, que consistió en más de 30 reuniones con distintos actores de la sociedad, tales como partidos políticos, el mundo empresarial, organizaciones de la sociedad civil, micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y trabajadores.

Asimismo, se estableció un itinerario en búsqueda de un debate amplio y abierto, para alcanzar un nuevo texto que reflejare las diversas prioridades que la propuesta de Pacto Fiscal contenía.

Presentada la propuesta se abre una segunda etapa de trabajo donde, se dio continuidad al trabajo con las Mipymes y los gremios empresariales y, además, se constituyó una mesa de trabajo con representantes de casi la totalidad de los partidos con representación parlamentaria. Al mismo tiempo, se encargó un estudio a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para determinar las holguras fiscales potenciales que se podrían alcanzar con una mayor eficiencia del Estado, y se conformó un Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial, cuyo objetivo fue analizar las medidas procrecimiento contenidas en la propuesta de Pacto Fiscal, para determinar el impacto que estas medidas podrían generar en el aumento de los ingresos del Estado en el mediano y largo plazo.

De igual forma, durante el mes de agosto, el Gobierno realizó una serie de encuentros ciudadanos con el objetivo de dar a

conocer las propuestas del Pacto Fiscal, así como recoger sugerencias y propuestas de las personas de forma descentralizada. Estos encuentros ciudadanos se desarrollaron a nivel regional, convocando a más de 2.600 personas.

Coordinación intragubernamental e internacional

La coordinación se realizó principalmente con los organismos de la administración tributaria, esto es, el Servicio de Impuestos Internos, Tesorería General de la República y el Servicio Nacional de Aduanas. Lo mismo se realizó con la Defensoría del Contribuyente (Dedecon). Se llevaron a cabo múltiples reuniones de trabajo, y se compartieron borradores del proyecto de ley, en los aspectos relevantes para cada uno de estos organismos, para que realizaran sus comentarios.

A nivel internacional, se recogieron recomendaciones de organismos multilaterales, especialmente de la OCDE.

IV. Alternativas consideradas

Mejores prácticas internacionales

En este punto se van a enfatizar las mejores prácticas internacionales en tres normas: secreto tributario, Denunciante Anónimo Tributario, y Norma General Antielusión.

El fortalecimiento de la Norma General Antielusión (NGA), la facilitación del acceso de la información bancaria por parte de la autoridad tributaria y la figura del denunciante anónimo son medidas concretas para combatir la elusión y la evasión en el mundo. Estas medidas forman parte del Proyecto de Ley de Cumplimiento de las Obligaciones Tributarias. Existe evidencia empírica sobre la eficacia de estas medidas tanto desde la literatura académica como de la revisión de la experiencia comparada.

La evidencia empírica muestra que fortalecer la NGA contribuye a reducir significativamente la elusión tributaria. Así lo muestra un estudio que analizó el comportamiento de cerca de 180.000 empresas a lo largo de 32 países, en donde 22 de ellos han hecho modificaciones legales a su NGA para robustecerla. Uno de los resultados que se muestran en esta investigación es que se observa una reducción de aproximadamente 2,2% de la elusión por parte de empresas en aquellos países que introdujeron o robustecieron la NGA, lo que resulta estadísticamente significativo.

Chile se encuentra entre los países donde es más dificultoso el acceso a información bancaria por parte de la autoridad tributaria. El Foro Global para la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Tributarios ha identificado debilidades en el diseño chileno en el acceso a la información bancaria, pues el proceso puede resultar en dilaciones significativas que afectan el proceso de fiscalización y/o investigación de la autoridad tributaria.

Existe vasta evidencia empírica que muestra que el acceso a información bancaria por parte de la administración tributaria contribuye significativamente al aumento del cumplimiento en el pago de impuestos. Un estudio realizado en Dinamarca, por ejemplo, muestra que la subdeclaración de contribuyentes en donde se tiene acceso a información de terceras partes, como la bancaria, es de 2%; mientras que en donde no se tiene este tipo información es de 50%. En Dinamarca la autoridad tributaria tiene amplio acceso a información bancaria.

Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Corea del Sur son algunos de ejemplos de países que utilizan la figura del denunciante anónimo para delitos tributarios. Estos países entregan como recompensa un porcentaje de lo recaudado por la autoridad fiscal para la persona denunciante que haya contribuido en la investigación. Además, entregan los debidos resguardos para asegurar el anonimato y evitar represalias al denunciante. Se establecen también sanciones para las denuncias falsas, arriesgando incluso penas de cárcel para la persona que realiza la falsa denuncia, como es el caso de Estados Unidos.

La figura del denunciante anónimo para delitos tributarios genera un efecto disuasivo que contribuye al aumento del cumplimiento tributario. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, un estudio muestra las empresas sujetas a acusaciones de denunciantes anónimos evidencian disminuciones significativas en la presentación de informes financieros incorrectos y en la planificación tributaria agresiva.

Alternativa escogida

En general, se optó por seguir la evidencia disponible respecto a las mejores prácticas a nivel internacional. Por ello, se avanzó en asimilar algunas de estas prácticas -siempre tomando en cuenta la realidad local-, por ejemplo, a nivel de procedimiento en la Normativa General Antielusión, respecto a los incentivos para los denunciantes anónimos, o respecto a generar procedimientos expeditos de acceso a la información bancaria cuando es necesario.

V. Implementación y evaluación

Detalle de la implementación de la nueva regulación

El proceso de implementación considera la publicación de actos administrativos e instrucciones para los contribuyentes por parte de las instituciones de la administración tributaria. Además, se realizará un proceso de difusión, especialmente en lo relacionado con la implementación de nuevas normas (denunciante anónimo, colaboración sustancial), nuevas herramientas de los contribuyentes (como la ampliación de las competencias de la Dedecon), y digitalización del vínculo entre la administración tributaria y los contribuyentes.

Riesgos previstos

No se vislumbran riesgos en la implementación de la ley.

Evaluación de desempeño

No se han considerado.

VI. Impacto de la propuesta

Descripción y estimación de impactados por la regulación

No se cuenta con una estimación de la cantidad de personas que incumplen sus obligaciones tributarias (sí con el monto agregado de incumplimiento tributario), por lo que no se tiene una estimación de este número.

Tipos de costos

Costos de cumplimiento. La administración tributaria debe robustecerse para implementar las nuevas facultades que se le entrega, y para poder aprovechar al máximo la normativa desde el punto de vista del cumplimiento tributario. El costo fiscal en régimen es de \$80.000 millones.

Costos financieros. Se proyecta elevar la recaudación en 1,5% del PIB, alrededor de 4.500 millones de dólares. Las personas y empresa que elevarán el pago de impuestos son aquellas que, por desconocimiento o dolo, están incumpliendo alguna de sus obligaciones.

Tipos de beneficios

Mejores prestaciones públicas. Los recursos que se recauden permitirán financiar mejores prestaciones públicas. Por ejemplo, elevar el monto de la pensión garantizada Universal y expandir su cobertura; o elevar la inversión en seguridad ciudadana en alrededor de 1.000 millones de dólares.

Ganancias de eficiencia. Las empresas que incurren en actos evasivos o elusivos aumentan su rentabilidad de manera artificial e ilícita. Esto puede generar que los capitales en la economía fluyan hacia empresas menos productivas, generando así una pérdida de eficiencia y productividad a nivel agregado. El aumento del cumplimiento tributario reduce esta pérdida de eficiencia, contribuyendo al desempeño de la economía.