

Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal: cumplimiento de las obligaciones tributarias

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

31 de enero de 2024

Mario Marcel | Ministro de Hacienda

Componentes del Pacto por el Crecimiento Económico, Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal



Impulso al crecimiento a través de la inversión, productividad y formalización de la economía

38
iniciativas



Compromisos de reforma para fortalecer la transparencia, eficiencia y calidad de servicio en el Estado

12
reformas



Necesidades y prioridades de gasto en favor de las necesidades expresadas por la ciudadanía

4
sectores



Principios para un sistema tributario moderno en Chile

11
principios



Fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias y reforma del impuesto a la renta

30
medidas



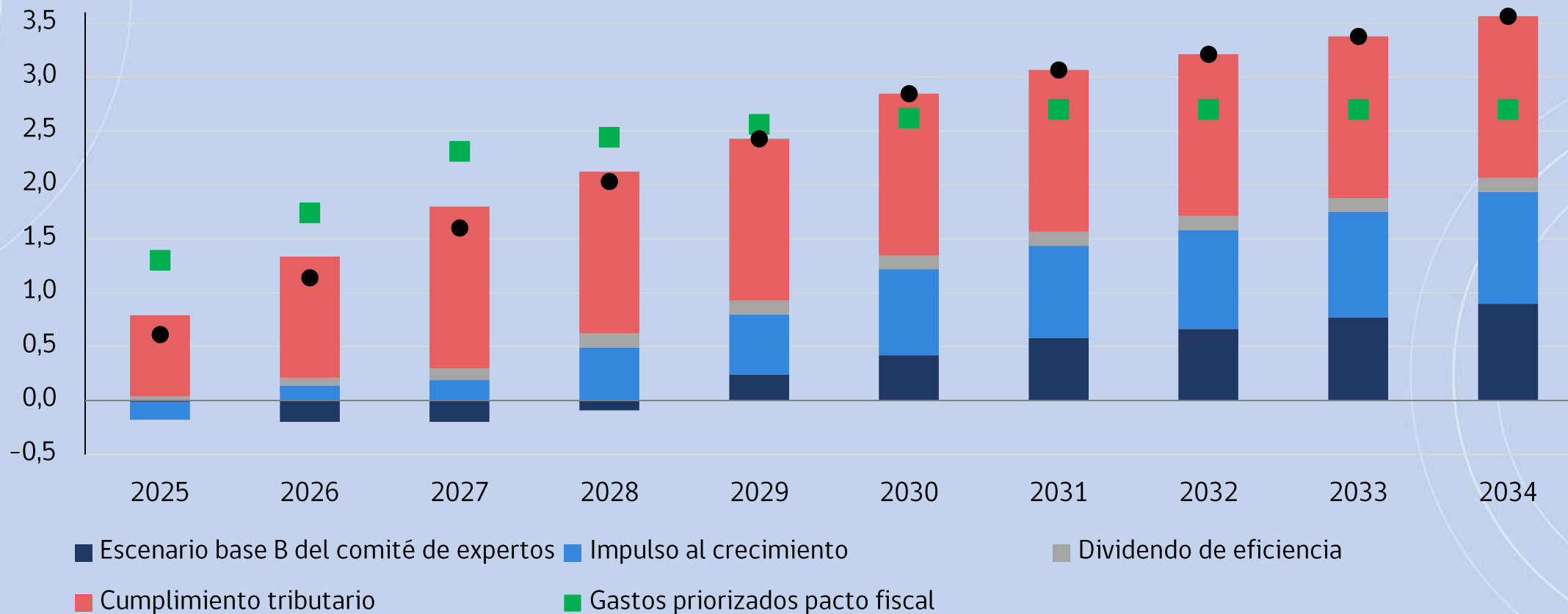
Mecanismos institucionales para el seguimiento, monitoreo y evaluación del Pacto Fiscal

10 años

El financiamiento del mayor gasto se logra, en un horizonte de 5 años, con una combinación de mayor recaudación por crecimiento, dividendo de eficiencia, cumplimiento tributario y reforma de impuesto a la renta



Necesidades de financiamiento
(% del PIB)



Nota: Se consideran PIB del Escenario B del Comité de expertos

Componentes legislativos del Pacto Fiscal



1. Durante el mes de enero, se presentaron cuatro proyectos de ley:

- Proyecto de ley que **fortalece y mejora la eficiencia de la institucionalidad ambiental**, que tiene como principal objetivo fortalecer el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, aumentando la certeza y celeridad en la tramitación de la calificación ambiental de los proyectos, sin disminuir los estándares que la regulación contempla.
- Proyecto de ley que establece una **ley marco de autorizaciones sectoriales**, cuyo objetivo es reducir en un tercio el tiempo de tramitación de los proyectos de inversión, sin cambiar las exigencias técnicas.
- Proyecto de ley que establece bases de las **transferencias a personas e instituciones privadas**. Regula las exigencias a las que deberán sujetarse las transferencias públicas a personas naturales o jurídicas de derecho privado.
- Proyecto de ley de **Cumplimiento de las Obligaciones Tributarias**.

2. Proyectos a presentar durante el mes de marzo

- Proyecto de ley que crea una **Agencia de Calidad de las Políticas Públicas**, que tendrá a su cargo la evaluación de políticas y programas públicos, y la evaluación de costos y beneficios de regulaciones emitidas por la autoridad.
- Proyecto de ley sobre **fortalecimiento de la infraestructura**, cuya principal tarea será elaborar un programa de infraestructura con una mirada de largo plazo.
- Proyecto de ley de **reforma del impuesto a la renta**, que incluirá aumentos de impuestos a personas de altos ingresos y beneficios para las Pymes, la inversión y la clase media, con una recaudación neta de 0,6% del PIB.

3. Otros 6 proyectos de ley a ingresarse antes del 01/06/24

Proyecto de Ley de Cumplimiento de las Obligaciones Tributarias



Modernización de la administración tributaria



Control de la informalidad



Delitos tributarios



Planificación tributaria agresiva



Información y educación al contribuyente



Regularización de obligaciones tributarias



Fortalecimiento de organismos fiscalizadores y resguardo de la probidad

El incumplimiento tributario es un lastre para la productividad y la eficiencia de la economía



- La evasión y la elusión tiene consecuencias negativas sobre la eficiencia y la productividad de la economía.
- Un ambiente de menor cumplimiento tributario genera ventajas competitivas para empresas más propensas a estos ilícitos, frente a empresas potencialmente más productivas y que cumplen sus obligaciones.
- Además, incentiva el desvío de recursos desde actividades productivas hacia la captura de rentas asociadas a la planificación tributaria agresiva y a la comisión de delitos tributarios.
- Se ha documentado que la evasión afecta la estructura de los mercados, generando una mayor concentración de empresas en mercados con alta competencia (Coppies et al., 2022).
- Asimismo, se ha encontrado una correlación positiva entre la moral tributaria y el crecimiento económico (Bethencourt et al., 2019). La primera depende negativamente de la evasión.
- Un estudio (Bobbio, 2016) analizó la dinámica de empresas en Italia entre 1995 y 2016, concluyendo que un mayor cumplimiento tributario habría incrementado el crecimiento de largo plazo entre 0,9% y 1,1%.

Brechas tributarias en el mundo



- La evasión y la elusión son fuente de preocupación a nivel global. Se estima que la brecha de cumplimiento mediana a nivel de IVA en Europa es de 6,9%, mientras que el incumplimiento a nivel de impuesto corporativo puede llegar al 15%.
- La OCDE estima que los Estados dejan de percibir entre 100.000 y 240.000 millones de dólares al año debido a acciones de evasión y elusión por parte de empresas multinacionales.
- La Unión Europea cifró entre 50.000 y 70.000 millones de euros lo que se deja de recaudar en la Unión debido a planificación tributaria agresiva
- **Unión Europea: Directrices Antielusión Tributaria.** Agenda legalmente vinculante para sus Estados miembros.
 - Limitaciones al exceso de endeudamiento de empresas.
 - Impuesto de salida al movimiento de activos hacia el extranjero.
 - Limitaciones a las exenciones de impuesto al ingreso de extranjeros.
 - Estándares mínimos para establecer una Norma General Antielusión.
 - Regular la tributación de filiales controladas por compañías en los países miembros.

Brecha de cumplimiento tributario en Chile



Algunos casos de conocimiento público sobre incumplimiento tributario:

1. Megafraude tributario que implicaría un perjuicio fiscal de \$ 240 mil millones mediante la utilización de facturas falsas (2024).
2. Caso Penta vinculado a la emisión de boletas de honorarios ideológicamente falsas (2014).
3. Caso Fraude al FUT que aumentaba las devoluciones de impuestos por parte de los contribuyentes (2013).
4. Caso por venta de la minera “Disputada de las Condes” por Exxon Movil Minerals (2002) que buscó quedar exenta de impuestos en Chile.

Caso Factop: SII se querrela por facilitación de facturas falsas por un monto de cerca de \$13 mil millones

- El Servicio decidió presentar esta acción legal luego de verificar, mediante un proceso de recopilación de antecedentes, que existían los fundamentos suficientes para ejercer una acción penal contra los representantes legales de tres empresas.

Otro mega fraude tributario: SII se querrela contra empresarios de Antofagasta por más de 58 mil millones

La trama del caso Primus: talonarios de cheques falsos, sueldos de \$ 38 millones, gestiones reservadas y una red en investigación

SII se querrela contra familia Sauer: dice que facilitaron casi 10 mil facturas falsas a 100 empresas

Fiscalía Metropolitana Occidente imputará a 55 detenidos en audiencia el próximo lunes:

Los siete clanes que conforman la organización criminal detrás del mayor fraude tributario en Chile

Según lo informado por Primus Capital a la CMF, el total de cheques falsos detectados entre las irregularidades suman cerca de 10 millones de dólares. Pero, además, habrían colocaciones derivadas de facturas ideológicamente falsas, es decir, a partir de servicios que nunca se prestaron. Cuando estalló el caso los

Brecha de cumplimiento tributario en Chile



- Utilizando información de Cuentas Nacionales, el SII estima una brecha de cumplimiento tributario de 6,5% del PIB, la que equivale a 1,8% del PIB en el caso del Impuesto al valor Agregado (18% de incumplimiento) y 4,7% del PIB en el caso del Impuesto de Primera Categoría (51% de incumplimiento).
- Si la tasa de incumplimiento llegara a los niveles de Bélgica o Eslovaquia, se recaudaría 1,8% del PIB adicional.

Impacto en recaudación de reducir la brecha de cumplimiento tributario

Reducir tasa de incumplimiento de IVA a:	Mayor recaudación (% del PIB)		
	IVA	IDPC	IVA+IDPC
14% (Bélgica, Eslovaquia)	0,5	1,3	1,8
12% (Irlanda, República Checa)	0,9	1,8	2,5
10% (Polonia)	0,9	2,3	3,2
8% (Australia, Portugal, Francia)	1,0	2,8	3,9

Fuente: SII con datos de incumplimiento tributario de Poniatowski, Bonch-Osmolovskiy, Smietanka, & Pechcinska (2022).

Nota: Para el caso del IDPC, se asume que la brecha de cumplimiento tributario se reduce en las mismas proporciones que la de IVA.

Brecha de cumplimiento tributario en Chile



Iniciativas legales asociadas al incumplimiento tributario desde 2000:

1. Ley 19.378 impulso una agenda anti evasión y elusión (2001)
2. 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).
3. 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).
4. Ley 20.727 sobre obligación de factura electrónica (2014) y Ley 20.210 sobre boleta electrónica (2020).

Fortalecimiento de la NGA



- El PdL busca fortalecer la NGA en dos dimensiones:
 - i. Modificaciones que buscan establecer un claro encuadre del rango de aplicación de esta norma y su aplicación junto con interacción de normas especiales antielusión.
 - ii. Modificaciones al procedimiento, estableciendo una aplicación administrativa previa consulta a un Consejo Asesor Consultivo de carácter externo.

Comparación internacional sobre características del procedimiento de aplicación de la NGA en la actualidad

Declaración administrativa, junto a un Comité Asesor Interno: 3 países	Declaración administrativa, junto a un Comité Asesor Externo: 4 países	Declaración directa por parte de la Administración Tributaria: 37 países	Declaración judicial de la elusión: 2 países
Canadá, España, México	Reino Unido, Australia, India, Francia	Alemania, Austria, Argentina, Bélgica, Brasil, Bolivia, China, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Indonesia, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, República Checa, Rusia, Sudáfrica, Singapur, Suecia y Turquía.	Chile, Suiza

La evidencia empírica muestra que el fortalecimiento de la NGA contribuye a aumentar el cumplimiento tributario



- Cowx y Kerr (2020) analizan la introducción y/o fortalecimiento de la NGA, en cuanto a su capacidad para reducir la elusión y aumentar la recaudación. La muestra incluye más de 20 países y más de 130.000 empresas.
- Se estudia el efecto de la NGA en dos niveles: (i) recaudación agregada del impuesto corporativo, (ii) pago de impuestos a nivel de empresa.
- Se encuentra que la introducción y/o fortalecimiento de la NGA aumenta significativamente la recaudación del impuesto corporativo y el cumplimiento tributario a nivel de empresa. El efecto es aún mayor sobre empresas que incurren en planificaciones tributarias agresivas previas al fortalecimiento de la NGA.

Denunciante anónimo y colaboración eficaz



- Denunciante Anónimo Tributario: personas naturales que colaboren con antecedentes sustanciales sobre hechos constitutivos de delitos tributarios. Tendrán derecho a 10% de la multa que se aplica como resultado del procedimiento judicial realizado.
- En 2022 el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Delitos Fiscales y Otros Delitos indica que los programas de incentivos para informantes pueden ser una herramienta crucial para promover un ambiente de mayor transparencia.
- Estados Unidos, Corea del Sur, Canadá y Reino Unido son algunos ejemplos que aplican esta figura.
- En estos países se establecen fuertes sanciones a denuncias falsas, al igual que la propuesta del PdL.

Monto de recompensa para denunciantes anónimos tributarios

País	Monto de recompensa
Estados Unidos	Entre un 15% a 30% de lo recolectado por la autoridad fiscal
Corea del Sur	Entre un 5% a 20% de los ingresos recaudados con un tope de 3,5 millones de dólares.
Canadá	Entre 5% a 15% siempre y cuando el ingreso recaudado sea superior a 75 mil dólares.
Reino Unido	Los pagos son discrecionales y dependen del caso a caso.

Fuente: IRS Whistleblower Office, 2022 - UK Government, 2016 - Canada Revenue Agency, 2023 - National Tax Service of the Republic of Korea, 2019.

Denunciante anónimo tributario y colaboración eficaz



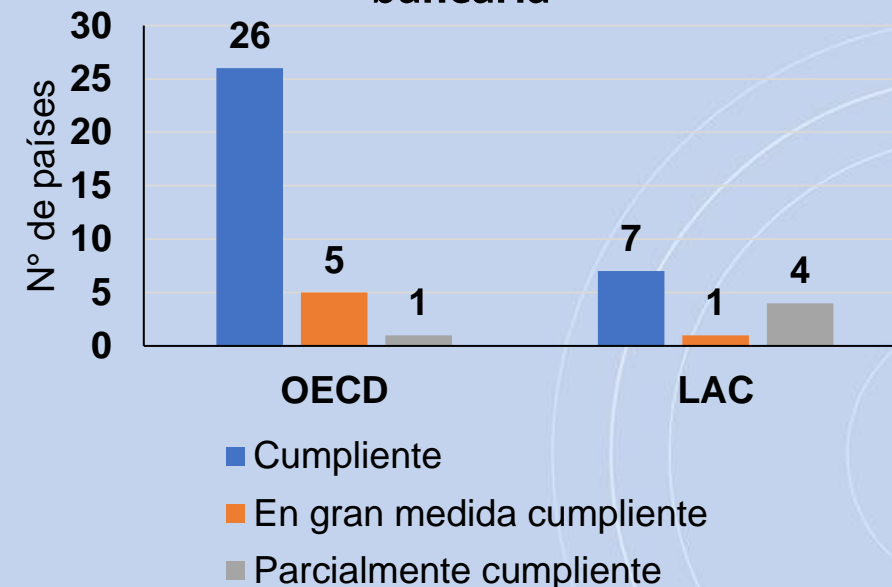
- El principal objetivo de esta herramienta no es la recaudación directa a través de denuncias, sino que la disuasión activa de delitos tributarios.
 - Acompañada de la figura de colaboración eficaz y sanciones para denuncias falsas
 - Reproduce para el sistema tributario una figura ya existente en Chile en el ámbito penal y la legislación antimonopolios
-
- Evidencia empírica:
 - Amir et al. (2018) muestran la efectividad de este instrumento en cuanto a aumentar el pago de impuesto a la renta y generar efectos disuasivos en contribuyentes que incurren en delitos tributarios.
 - Call et al (2017) muestran que en las causas donde participan informantes la probabilidad de sanción monetaria aumenta 8,6% mientras que la de sanción penal aumenta 6,6%.
 - Wild (2017) da cuenta que empresas sujetas a denuncias anónimas en EEUU muestran disminuciones significativas en la presentación de informes financieros incorrectos y en la planificación tributaria agresiva.
 - Johannesen et al. (2017) documentaron el efecto disuasorio de la figura del denunciante anónimo a partir de los fraudes que involucran uso del sector bancario *offshore*. Sugieren que las denuncias en los bancos de paraísos fiscales disuaden a los evasores fiscales en el extranjero, al aumentar el riesgo percibido de cometer y asistir en la evasión fiscal.



Acceso a información bancaria con fines tributarios

- De acuerdo al Foro Global para la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Tributarios, Chile no cumple con dichos estándares, debido a que el proceso de acceso a la información bancaria puede resultar en dilaciones significativas que afectan el proceso de fiscalización y/o investigación del SII.
- Dentro de los países evaluados en cuanto a acceso a información bancaria, Chile es el único de la OCDE con clasificación “parcialmente cumpliente”, y dentro de América Latina está entre 4 de 11 analizados en dicha categoría.
- El proyecto de ley propone modificar el procedimiento para el levantamiento del secreto bancario, buscando que el SII tenga acceso a esta información de manera más expedita y oportuna.
- Se establece que serán los contribuyentes quienes deban oponerse al levantamiento del secreto bancario en sede judicial, incorporando normas para informar sobre movimientos bancarios anormales ante la notificación de la solicitud de levantamiento del secreto bancario.

Calificación del pilar de acceso de la información bancaria



Fuente: Foro Global sobre Transparencias e Intercambio de información con Fines Fiscales

Acceso a la información bancaria para la fiscalización tributaria: ejemplos internacionales



País	Procedimiento de acceso a la información	Observación
Alemania	A requerimiento	La solicitud se realiza sólo al banco cuando (i) la cooperación del contribuyente fue insuficiente; o (ii) solicitar información directamente al contribuyente no producirá el resultado esperado.
Australia	Automático	No hay procedimiento
España	Automático	No hay procedimiento
EEUU	Automático y a requerimiento	El requerimiento es para algunos casos y sólo a la entidad bancaria
Francia	Automático	No hay procedimiento
Nueva Zelandia	Automático	No hay procedimiento

La evidencia empírica muestra una alta efectividad de la facilitación de acceso a información bancaria por parte de la administración tributaria



- La información bancaria constituye una información clave para robustecer la fiscalización de la administración tributaria y disuadir el incumplimiento tributario.
- Constituye información de terceras partes que se contrasta con información tributaria, permitiendo identificar brechas de cumplimiento.
- Global Tax Evasion Report (2024): el intercambio automático de información bancaria para y entre autoridades tributarias ha contribuido en reducir a un tercio la evasión originada por movimientos de activos a paraísos fiscales.
- Li y Shua (2022): analiza el aumento de declaraciones de impuestos para firmas multinacionales en EEUU después de la firma del acuerdo que permitió el intercambio de información bancaria con otras jurisdicciones. Encuentra que, tras la implementación del acuerdo, se redujo la elusión en dichas firmas.
- Kleven (2014): se muestra que contribuyentes, en Dinamarca, para las cuales no se cuenta con reportes explícitos de terceras partes, incluyendo información bancaria, la subdeclaración de impuestos llega a 50%. Mientras que para aquellos donde sí existe este tipo de información es de 2,2%.

Otras medidas destacadas del proyecto de ley



- Se establece un procedimiento unificado en **la fiscalización de grupos empresariales**, permitiendo fiscalizaciones más eficaces.
- Se implementa la **multijurisdiccionalidad en procesos de fiscalización**, que posibilitará llevar a cabo acciones de fiscalización a distancia sobre contribuyentes domiciliados en cualquier territorio del país.
- Se cierran **brechas de elusión a nivel de Impuesto a la Herencia y Donaciones**, mejorando las normas de donaciones entre relacionados y las normas sobre valoración de activos.
- Se actualiza la **regulación de los delitos tributarios**, creando nuevos tipos penales y elevando algunas penas.

Se incorporan muchos temas nuevos, que no fueron parte de la propuesta de reforma tributaria de 2022



- El proyecto incorpora una sección completa de **fortalecimiento de la Defensoría del Contribuyente (DEDECON)**. Se le permite representar a los contribuyentes en los procedimientos de vulneración de derechos ante los Tribunales Tributarios y Aduaneros; se le entrega mayores competencias en materia de educación tributaria; y se permite que acceda a información sujeta a secreto tributario para el ejercicio de sus funciones, entre otras materias.
- Se **fortalecen las medidas de combate contra la informalidad**. Por ejemplo, se crea una nueva norma que obliga a los bancos a informar al SII sobre los contribuyentes que reciban más de 50 transferencias dentro de un mes de personas distintas.
- Se avanzan decididamente en el **fortalecimiento de las instituciones relacionadas con la administración tributaria y el correcto pago de impuestos** (Servicio de Impuestos Internos, Aduanas, Tesorería General de la República, DEDECON), con una inversión en régimen de casi 100 millones de dólares incluyendo mejoras en implementos tecnológicos.
- Se proponen diversas medidas para la **regularización de las obligaciones tributarias**, permitiendo a los contribuyentes la puesta al día en sus obligaciones.

Proyecciones de recaudación



- 1. Grupo empresariales.** Se proyecta elevar la base imponible del IDPC en 5% por año, enfocándose principalmente en los 3.297 grupos empresariales que representan el 75% de la recaudación de este impuesto.
- 2. Brechas IVA y comercio informal.** Se proyecta una reducción de la brecha de cumplimiento de IVA de 0,55% al año, asociado a medidas de combate a la informalidad, la detección de documentos tributarios falsos, y la reducción de la planificación tributaria agresiva.
- 3. Altos patrimonios.** Focalización en las 92.226 personas que componen la Nómina de Contribuyentes de Altos Patrimonios. Se proyecta elevar la base imponible en 5% al año, junto con un aumento de la tasa efectiva de aquellos contribuyentes con tasa debajo del promedio de su segmento.
- 4. Tributación internacional.** Se proyecta cerrar brechas de elusión en materia de tributación internacional, junto con elevar el ritmo de suscripción de Acuerdos Anticipados de Precios (APA).
- 5. Multijurisdicción.** Se proyecta la reasignación de fiscalizadores desde direcciones regionales con superávit hacia direcciones regionales con déficit, redistribuyendo un 20% de las fiscalizaciones a nivel nacional.
- 6. Medidas transitorias.** Se proyecta un rendimiento del registro de capitales de un tercio de lo obtenido los años 2015 y 2016. Asimismo, se espera que una recaudación equivalente a la de 2020/2021 por el término anticipado de juicios.

Reflexiones finales



- El incumplimiento tributario es social y económicamente muy costoso. Su reducción debe ser una prioridad para la política pública. En Chile se ha venido legislando sobre esta materia desde 1990.
- Reducir en 25% el incumplimiento nos permitirá financiar el mayor gasto público en pensiones, junto con los compromisos establecidos en materia de seguridad ciudadana en el marco del Pacto Fiscal.
- La evasión y la planificación tributaria agresiva atentan contra la productividad y la eficiencia de la economía, al otorgar ventajas ilegítimas a contribuyentes incumplidores, al desviar recursos desde actividades productivas hacia la captura de rentas.
- Las técnicas de evasión y elusión van son dinámicas, aprovechando la acumulación de experiencia y la tecnología. La normativa y la capacidad de fiscalización deben ser capaces de evolucionar también.
- Para esto, Chile debe ser capaz de utilizar la experiencia y las buenas prácticas de otras jurisdicciones, como en el caso de la NGA, denunciante anónimo y acceso a información bancaria.

Elevar el cumplimiento tributario para financiar políticas sociales e incrementar la eficiencia de nuestra economía

CENTRO DE ESTUDIO PÚBLICOS

31 de enero de 2024

Mario Marcel | Ministro de Hacienda