

¿ESTABA PREPARADO NUESTRO SISTEMA TRIBUTARIO PARA HACER FRENTE A UNA PANDEMIA? DESAFÍOS ACTUALES Y FUTUROS

CAROLINA FUENSALIDA MERINO¹

Hace más de tres años tuve la oportunidad de pensar en el diseño de un proyecto de ley que modernizara nuestro sistema tributario, poniendo énfasis en crecimiento, emprendimiento, equidad y neutralidad. Pero adicionalmente, como tengo un profundo amor por el derecho pensaba que en todos los años que llevo trabajando en materia tributaria, si hay características en que existe consenso internacional es que para generar un ecosistema tributario creíble, sano y predecible, se necesita certeza jurídica y simplicidad.

Por ello, sin imaginar lo que vendría poco tiempo después, emprendimos modificaciones sustantivas en materias del Código Tributario que no se habían dado en las últimas reformas tributarias, como también a los restantes cuerpos legales medulares de nuestro sistema tributario, que permitieran a los contribuyentes sentir que su relación con el Servicio de Impuestos Internos (SII), se daba en el marco un estatuto jurídico claro, basado en el principio de legalidad, centrado en el cumplimiento tributario, con normas que facilitarían e hicieran más sencillo ese cumplimiento.

Necesitábamos generar un sistema tributario que ofreciera medidas atractivas de reactivación, mecanismos que disminuyeran las infinitas horas dedicadas por

¹ Magíster en Derecho, Universidad de California, Berkeley. Ex Coordinadora de Política Tributaria del Ministerio de Hacienda y ex Coordinadora del Proyecto de Modernización Tributaria. Profesora del Magíster de Derecho de la UANDES y de Magíster en la UAI. Socia de Fuensalida & Del Valle Abogados.

un contribuyente a comprender y cumplir sus diversas obligaciones; pensábamos que la digitalización en una entidad que ha sido reconocida por su modernización en materia tecnológica ofrecería ventajas indiscutidas, transparencia y eficiencia, permitiéndonos un avance sustantivo en cumplimiento tributario.

Así fue como en materia de simplificación establecimos la **digitalización del cumplimiento tributario** que permitiera que todo el ciclo de vida del contribuyente, desde su obtención de RUT, su inicio de actividades, todas las modificaciones posibles incluido el término de giro que desarrolla actividades afectas a tributación pudiera efectuarse por medios digitales, simples, guiados por el mismo SII. Esta reforma estructural que pasó bastante inadvertida en el Congreso, es la que ha permitido que en tiempos de pandemia el sistema tributario pudiera seguir operando, que el contribuyente pueda cumplir con sus obligaciones administrativas y que el SII pueda seguir ejerciendo su rol fiscalizador.

Sin embargo, evidentemente este relacionamiento digital y a distancia, igualmente requiere cercanía y prudencia tanto del contribuyente, del organismo fiscalizador y del intérprete; porque el factor humano siempre debe estar presente en el sistema tributario que está destinado a regular el comportamiento de las personas, en cualquiera de las formas en que se organicen. Por tanto, el relacionamiento que ha contemplado la nueva normativa tributaria por más digital que sea, requiere que todos los intervinientes de la obligación y relación tributaria proyecten ética, empatía y humanidad, especialmente en tiempos de crisis, en que las dificultades y las carencias quedan más en evidencia. La buena noticia, es que la digitalización ha sido una herramienta clave que ha permitido que el SII pueda continuar con el aporte y rol que desempeña en la economía nacional, permitiendo que exista continuidad en materias esenciales como la emisión de documentación tributaria, cumplimiento de obligaciones administrativas, recolección de

información, etc. y que a su vez no se pierda el necesario rol de resguardo del cumplimiento tributario que efectúa el ente fiscalizador.

El cambio digital antes descrito, avanzó unido a una serie de cambios profundos en los desafíos que distintas entidades internacionales como la OCDE habían puesto como prioritaria en la agenda tributaria internacional, con la certeza tributaria en un lugar primordial. De hecho en la Sesión Plenaria Nº 12 del Foro de Administraciones Tributarias o FTA (organismo creado por la OCDE en 2002 que agrupa a directores de administraciones tributarias de 53 países, incluidos los de la OCDE), realizado en Chile en marzo de 2019, tuvo como una de sus principales conclusiones la necesidad de avanzar en una agenda internacional sobre certeza tributaria, que garantice a todos los contribuyentes de cualquier tipo y tamaño el pago de los impuestos que correspondan en derecho.

De esta manera, conscientes de la importancia de velar por el correcto cumplimiento tributario y además ofrecer certeza tributaria a los contribuyentes, que por lo demás es un buen aliciente para el cumplimiento tributario, debíamos ser capaces de generar un sistema en que el principio de legalidad fuera el contorno del relacionamiento entre el contribuyente y el SII. Se hacía necesario que el legislador fuera claro y preciso en establecer clara y fehacientemente que los contribuyentes deben cumplir en la forma y en el fondo las obligaciones tributarias que la ley, en cuanto fuente de los tributos, ha establecido, como imperativo legal y por cierto moral. A su turno el SII debía contar con herramientas modernas, eficaces y eficientes de fiscalización y recaudación que le permitiera velar por el cumplimiento tributario, lo anterior sobre una base de respeto a derechos que quizá resultaban evidentes, como son la presunción de buena fe del contribuyente, el respeto a la observancia de la prescripción, la no revisión de mismos hechos bajo el mismo prisma legal, entre muchos otros.

Así, se profundizó en el **catálogo de derechos del contribuyente**, creándose nuevas herramientas de fiscalización para el SII que le permitieran llegar a tiempo en la obtención de información, con nuevos mecanismos de solución y

prevención de controversias (que no eran una novedad en el ordenamiento jurídico pero sí en materia tributaria), como el recurso jerárquico ante el Director Nacional del SII, el recurso de resguardo de los derechos de los contribuyentes, el avenimiento extrajudicial entre contribuyente y SII, la simplificación y mejora del artículo 26 bis sobre consulta antileusión. A su turno, se mejoraron ciertas normas que habían quedado algo trucas en materia de litigación jurisdiccional, como el recurso de casación y la posibilidad de conciliar ante los Tribunales Tributarios y Aduaneros, entre otras.

Sin embargo, como es de prever, el diseño anterior no incluyó ni imaginó normas pensadas desde la óptica y la magnitud de una crisis como la actual. Por eso hoy no puedo dejar de agregar a los ingredientes de un sistema tributario sano, la necesidad de contar con normas que no sólo ofrezcan simplicidad y certeza jurídica, sino también ciertos **grados de flexibilidad** ciertamente dentro del marco legal, que prevean situaciones complejas, ya sea por crisis económicas nacionales o internacionales, por problemas sociales, por eventos de la naturaleza, o por cualquier otro hecho imposible de prever y resistir. En efecto, nuestra legislación contempla ciertos atisbos de normas que se hacen parcialmente cargo de situaciones complejas, pero normalmente se trata de soluciones puntuales, acotadas, temporales e incluso individuales, como pueden ser el extravío de documentos o de la contabilidad; bajas importantes de ingresos, gastos y costos; condonaciones sometidas a la potestad reglamentaria de Hacienda, y otras. Pero en general, son todas soluciones menores, inadecuadas o insuficientes para crisis grandes o prolongadas, en que los contribuyentes pueden perder toda su fuente de ingresos, no tener caja, no contar con flujos o perder el empleo por largos períodos de tiempo.

Reconociendo los esfuerzos que en la actualidad ha hecho el Ejecutivo, el Legislativo y el SII para afrontar las **dificultades de los contribuyentes en la pandemia actual**, hay ocasiones en que éstos se hacen pocos o llegan a destiempo. Por ejemplo, hay impuestos patrimoniales nuevos, como la sobre tasa en materia de impuesto territorial, e incluso la misma contribución de

bienes raíces, que no dicen relación con los ingresos ni con las rentas de contribuyentes, y que pueden terminar con el remate del inmueble donde estaban los sueños de una familia, porque no pudo pagar los impuestos que recaían sobre esa propiedad dado que los ingresos familiares por pérdida del empleo de sus miembros dejaron de existir. Ya sabemos que el próximo desafío será anticipar esas circunstancias e incluir ciertas normas que den mayor holgura a las autoridades para decretar medidas excepcionales en tiempos excepcionales, en que no basta con rebajar un PPM si es que no hay ingresos, ni exigir el pago de un impuesto patrimonial a un contribuyente cuya única fuente de ingresos que es su trabajo se ha perdido, ni postergar el pago de un IVA por ventas que se han desplomado. Sin embargo, también es relevante que en estas ocasiones en que la legislación no ha previsto una solución y sólo contempla un hecho gravado, opere la empatía, la humanidad en manos del fiscalizador, del recaudador o del intérprete.

Ahora bien, nuestro sistema tributario tiene que estar preparado también para la **post pandemia**, porque en algún minuto la crisis irá quedando atrás, y es necesario proyectar y pensar en el futuro para rearmar el país, levantar a las personas, poner de pie sus emprendimientos, volver a generar empleo; mostrar un país competitivo, atraer inversión, generar llegada de capitales; mostrar a las grandes empresas que Chile es el mejor lugar para hacer negocios, generar confianza. Si bien, para esto se necesitan múltiples ingredientes que nos permitan lograr un país estable, más equitativo, con ciudadanos que se sientan incluidos, en paz, una de las características que nos ha diferenciado en los últimos 30 años es ser un país seguro, que ofrece seguridad física y jurídica. Un Chile que respeta el principio de juridicidad, en que la propiedad privada está protegida legalmente, en que la Constitución es observada y respetada; en que no exista espacio para el resquicio, en que cada poder y autoridad del Estado actúa dentro del marco exclusivo que la normativa legal vigente le ha otorgado; y un país que en materia tributaria garantiza que los impuestos debidos son competitivos, no confiscatorios y corresponden exclusivamente a aquellos que

el legislador ha establecido, ciñéndose de manera estricta al proceso legislativo que la Constitución ha previsto.