

Modifica el Código Tributario con el objeto de establecer un plazo para informar al Servicio de Impuestos Internos las modificaciones importantes de los datos de la declaración de inicio de actividades

Boletín N°11120-05

Fundamentos:

El Estado al Servicio de la Persona.

Nuestra Constitución establece un principio rector de nuestro ordenamiento jurídico que consiste en que el Estado está al servicio de la persona humana. Esta idea corresponde a la filosofía que inspira y orienta al intérprete constitucional al momento de determinar el verdadero sentido y alcance de la norma y del Derecho en nuestro país.

Esta noción humanista significa, entre otras cosas, que el Estado tiene deberes. Uno de estos, y que está señalado también en el artículo primero de la Constitución Política es que el Estado está llamado a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece (artículo primero, inciso cuarto¹).

La relevancia del emprendimiento y la productividad.

El emprendimiento es una cultura fundamental para el desarrollo y crecimiento de las sociedades. Reconoce el mérito, el esfuerzo, la perseverancia y el talento. Desarrolla competencia extra académicas, le da dinamismo a los mercados y, por ende, busca satisfacer las necesidades de las personas de acuerdo a sus propias preferencias. Es pieza esencial de lo que Joseph Schumpeter denominó como “El proceso de Creación Destructiva²”. Círculo virtuoso que genera riqueza.

¹ El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

² “...implica la creación de nuevas empresas y la destrucción de algunas ya existentes y se encuentra liderado por cambios que aumentan la productividad e incrementan la competitividad entre las empresas.” (Larroulet 2007). <https://www.cepchile.cl/emprendimiento-factor-clave-para-la-nueva-etapa-de-chile/cep/2016-03-04/094401.html>

Para este destacado economista y filósofo austriaco, el emprendimiento y la innovación son imprescindibles para el desarrollo de las sociedades. Éstas introducen nuevos medios de producción, nuevos productos, y nuevas formas de organización.

Así mismo, el ex ministro Cristián Larroulet, de destacada carrera académica, publicaba en 2007 su trabajo (en conjunto con Macarena Ramírez) “Emprendimiento factor clave para la nueva etapa de Chile”. Comienza este trabajo con la siguiente afirmación: “Cada día existe más acuerdo en que el emprendimiento es uno de los factores que contribuyen al desarrollo de los países. Una sociedad cuya cultura favorece que las personas inicien nuevas actividades en los más diversos ámbitos — económicos, sociales y culturales—, tendrá una economía más dinámica, innovadora y generadora de nuevas oportunidades, todo lo cual se traducirá en mayor progreso³.”.

El emprendimiento entonces se instaló como un tema de relevancia nacional desde hace casi una década.

En ese sentido, en el programa para su segundo gobierno, la Presidenta Bachelet señalaba que el emprendimiento, la relación entre los contribuyentes y la Administración y la simplificación de trámites ante esta debían mejorarse. Así, se señaló qué (página 25):

“Por último, se realizará un decidido avance en mejorar los servicios y la atención a los contribuyentes. En este plano se **contempla i) reducir los costos de cumplimiento para contribuyentes** medianos y pequeños, mediante la simplificación de los trámites en oficina, lo que redundará en mayores facilidades para el emprendimiento; ii) reforzar el respeto a los derechos de los contribuyentes en todas las actuaciones de la administración, propiciando un trato justo en los procesos de cumplimiento; iii) establecer compromisos de servicio en los trámites y requerimientos más frecuentes, lo cual redundará en una mayor certeza acerca de los plazos de respuesta a las solicitudes; y iv) desarrollar mejores servicios de atención y asistencia a través de los distintos canales, adaptando la comunicación a los medios actualmente disponibles, lo que permitirá acercar la administración fiscal a las necesidades de los contribuyentes.

Todas estas ideas tienen sentido cuando aceptamos una de las hipótesis propuestas por Larroulet, en cuanto a que un país que pretende convertirse en una nación desarrollada, no sólo debe preocuparse por la innovación y el emprendimiento, sino que, además, debe crear un ambiente favorable para esto.

³ ídem.

Así, señala este autor que “no basta el emprendimiento para el desarrollo, sino que éste debe asociarse a la oportunidad de traer consigo beneficios económicos positivos para el país. Para que esto sea posible se necesita, además del emprendimiento, un medio ambiente adecuado. Por lo tanto, es altamente importante generar las condiciones necesarias para que el espíritu emprendedor se desarrolle y manifieste en proyectos reales a nivel de empresas y mercados, para lo cual son necesarias políticas públicas adecuadas.”.

Esto es precisamente lo que pretende esta moción, ser un aporte para construir un ambiente propicio para el emprendimiento.

La relación entre emprendedores y el Estado.

El emprendimiento, cuando comienza a dar frutos, genera una renta que, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, debe tributar. Así entonces, si una idea se ha convertido en una fuente de ingresos, la autoridad impositiva, en nuestro caso, el Servicio de Impuestos Internos (SII), con el fin de poder cumplir su propósito de aplicar y fiscalizar los impuestos internos establecidos o que se establecieron, fiscales o de otro carácter en que tenga interés el Fisco y cuyo control no esté especialmente encomendado por la ley a una autoridad diferente⁴.

En nuestro país sigue existiendo una buena tasa de creación de empresas. Como consecuencia, sin considerar las actividades informales, en 2014 hubo cerca de 372.000 iniciaciones de actividades⁵, mientras que, en 2015, hubo una disminución, llegando a 359.431⁶.

Es necesario que el SII sepa cuándo un contribuyente comenzó a generar una renta. Ya sea porque es su primera actividad o porque su actividad principal ha conducido al proyecto inicial por otros caminos productivos que le significan ampliar su giro, y esparablemente, su renta, por lo tanto, su capacidad contributiva.

Con todo, la declaración de inicio de actividades tiene al día de hoy algunos inconvenientes, según da cuenta un informe del estudio de abogados Carey⁷, dentro de los cuales se pueden señalar los siguientes:

⁴ DFL N° 7 (Hacienda, 1980), artículo 1º: Corresponde al Servicio de Impuestos Internos la aplicación y fiscalización de todos los impuestos internos actualmente establecidos o que se establecieron, fiscales o de otro carácter en que tenga interés el Fisco y cuyo control no esté especialmente encomendado por la ley a una autoridad diferente.

⁵ Cuenta Pública SII, 2014. http://www.sii.cl/cuenta_publica/cta_2014.pdf

⁶ Cuenta Pública SII, 2015. http://www.sii.cl/cuenta_publica/CP2015.pdf

- a. La modificación y actualización de la información (algunos trámites exigen realizarse en forma presencial); y
- b. El anacronismo de las normas de exención o simplificación del inicio de actividades.

Inicio de actividades y claridad de las normas tributarias.

El emprendimiento, cuando comienza a dar frutos, genera una renta que, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, debe tributar. Así entonces, si una idea se ha convertido en una fuente de ingresos, se le debe dar aviso al SII dentro de los dos meses siguientes a aquel en que comiencen sus actividades mediante una declaración jurada sobre dicha iniciación. Así lo dispone el artículo 68 del Código Tributario (CT) en su inciso primero (primera parte)⁸. Esta norma es sin duda una de fácil interpretación y por lo mismo, simple cumplimiento.

Sin embargo, el artículo 68 del CT no ha establecido ningún plazo para cumplir con la obligación accesoria de modificación y actualización de la información respecto de la actividad que se desarrolla. Sí señala la norma que: “Los contribuyentes deberán poner en conocimiento de la Oficina del Servicio que corresponda las modificaciones importantes de los datos y antecedentes contenidos en el formulario a que se refiere el inciso anterior”. No señala en qué plazo el contribuyente debe cumplir con esta obligación accesoria.

Este vacío llevó a que el SII dictara en 2003 una Resolución Exenta que resolvió administrativamente la existencia de un plazo de 15 días hábiles para dar aviso de las modificaciones desde la fecha de la modificación o a contar de la fecha de inscripción de éstas en el Registro de Comercio.

¿Cuáles son las modificaciones a informar?

⁷ Revisión de la regulación tributaria que afecta a empresas de menor tamaño. Propuesto pública ID 756-58-LE11.

⁸ Art. 68. Las personas que inicien negocios o labores susceptibles de producir rentas gravadas en la primera y segunda categorías a que se refieren los números 1°, letras a) y b), 3°, 4° y 5° de los artículos 20, 42 N° 2° y 48 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, deberán presentar al Servicio, dentro de los dos meses siguientes a aquel en que comiencen sus actividades, una declaración jurada sobre dicha iniciación.

De acuerdo a esta norma administrativa, los contribuyentes, cuyas rentas estén gravadas en la Primera y Segunda Categorías a que se refieren los números 1º, letras a) y b), 3º, 4º y 5º de los Artículos 20º, 42º N° 2 y 48º de la Ley sobre Impuesto a la Renta, deberán poner en conocimiento del Servicio las siguientes modificaciones efectuadas a los datos y antecedentes contenidos en el formulario de Inicio de Actividades:

- a) Modificación de Razón Social;
- b) Cambio de domicilio;
- c) Modificación de la actividad o giro declarado;
- d) Apertura, cambio o cierre de sucursal;
- e) Modificación del domicilio postal (Casilla, o Apartado Postal, u Oficina de Correos);
- f) Ingreso, retiro o cambio de socios o comuneros (cesión de derechos);
Modificación del porcentaje de participación en el capital y/o utilidades;
- g) Aporte de capital de Personas Jurídicas;
- h) Cambio de representantes y sus domicilios;
- i) Transformación de sociedades;
- j) Conversión de empresa individual en sociedad;
- k) Aporte de todo el activo y pasivo a otra sociedad;
- l) Fusión de sociedades;
- m) Absorción de sociedades, y División de sociedades.

Luego, se señala el plazo que tienen los contribuyentes para cumplir con este deber accesorio de información: “Este aviso deberá darse expresamente en la Unidad del Servicio que corresponda a la jurisdicción del domicilio del contribuyente, utilizando los formularios especialmente diseñados para tal efecto, **dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha de la modificación de los datos o antecedentes, o a contar de la fecha de inscripción en el Registro de Comercio**, en los casos que ella sea pertinente⁹”.

El incumplimiento de este plazo administrativamente determinado, conlleva la imposición de multas. En particular, aquella establecida en el artículo 97 N° 1 del CT que señala:

“Art. 97. Las siguientes infracciones a las disposiciones tributarias serán sancionadas en la forma que a continuación se indica:

⁹ Resolución Exenta N° 55 de 2003 (SII).
<http://www.sii.cl/documentos/resoluciones/2003/reso55.htm>

1°. El retardo u omisión en la presentación de declaraciones, informes o solicitudes de inscripciones en roles o registros obligatorios, que no constituyan la base inmediata para la determinación o liquidación de un impuesto, con multa de una unidad tributaria mensual a una unidad tributaria anual.”.

Si bien el primer monto posible no es una multa particularmente alta, una unidad tributaria anual, al día de hoy son \$554. 748¹⁰, cantidad que, para cualquier pyme no es un monto menor y que, además, puede presentar problemas de interpretación.

Obligatoriedad de las normas administrativas y certeza jurídica.

A pesar de lo que comúnmente pueda pensarse, las normas administrativas que dicta el SII tales como circulares o resoluciones no son vinculantes para los contribuyentes, lo son para el mismo Servicio.

Sobre este punto, resulta esclarecedora la postura de Santamaría Pastor, quien sostiene que indiscutidamente las circulares tienen la capacidad de crear normas respecto de las relaciones que la Administración mantiene con tercero, pero, por otra parte, “[...] esta normas nuevas creadas por la circular no son oponibles a los terceros; no obligan a éstos como lo hacen los preceptos de las leyes y los reglamentos, por lo que su inobservancia no puede dar lugar a decisiones desfavorables a los mismos¹¹”.

En el mismo sentido, Eduardo Cordero (Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso) en su trabajo titulado “Las normas administrativas y el sistema de fuentes” desarrolló esta idea latamente, en donde al respecto señaló:

“De esta forma, la concepción mayormente aceptada entiende que las circulares o instrucciones son normas que dictan los jefes de servicio en virtud de su potestad jerárquica o de mando, dentro del margen de discrecionalidad que le entrega el ordenamiento, para la buena marcha y funcionamiento de la entidad pública.

[...]los reglamentos obligan a todo órgano, institución, persona o grupo, mientras que las circulares solo tienen como destinatarios a los funcionarios dependientes. Hay dos razones fundamentales que dan lugar a este aserto. Primero, solo los funcionarios

¹⁰ <http://www.sii.cl/pagina/valores/utm/utm2017.htm>

¹¹ http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-97532010000100002#35

están sometidos a la jerarquía de su jefe de servicio, lo cual no ocurre con los otros órganos del Estado y, especialmente, con los particulares. Segundo, el hecho de que no se publiquen no permite que estas normas sean oponibles y vinculantes a terceros ajenos a la Administración.”.

Así entonces, podemos concluir que el plazo que el SII determinó, no es obligatorio para los contribuyentes. Con todo, si no cumplen este plazo de 15 días hábiles, administrativamente determinado, el Servicio les cursará la multa antes indicada (art. 97 número 1º). Esta multa, puede dar pie a dos situaciones: (i) que el contribuyente pague o (ii) que el contribuyente reclame de la multa, basándose justamente, en que, primero, no existe un plazo legal para informar de las modificaciones antes mencionadas y segundo, que el plazo de 15 días hábiles fue establecido por el Servicio en normas de rango administrativas, de aquellas que no son vinculantes para los contribuyentes y, por lo tanto, inoponibles. Luego, aun cuando el Tribunal Tributario y Aduanero le dé la razón al contribuyente y lo exima del pago de la multa, dicho fallo, por aplicación del principio del efecto relativo de la sentencia¹² y así, este espacio de incertidumbre, se mantiene abierto generando los efectos indeseados de toda situación incierta, posibles costos de judicialización y en general, un ambiente que no logra ser lo suficientemente apto para el emprendimiento.

Difícilmente puede argumentarse en contra de que un plazo legal resulta una certeza. Las leyes se entienden conocidas por todos desde que son publicadas y nadie puede alegar su desconocimiento una vez que ya entraron en vigencia¹³. El Diario Oficial sirve como medio de publicidad y por otra parte, la fuerza obligatoria de una norma de rango legal es indiscutida.

Esta moción busca justamente eso, crear mejores condiciones de certeza para la relación que se da naturalmente entre los emprendedores y la Administración impositiva, mediante el establecimiento de un plazo señalado en la ley, para que los contribuyentes de la Ley de Impuesto a la Renta que corresponda, pongan en conocimiento del Servicio las modificaciones antes señaladas, haciendo de la norma un imperativo simple de entender y por lo mismo, razonablemente más fácil de cumplir.

¹² Este efecto consiste en que las sentencias sólo son vinculantes para las partes que informan el juicio que se concluye, sin que la jurisprudencia sea una fuente de Derecho formal, como ocurre en el caso del Derecho Anglosajón. Esto está recogido en el artículo 3º, inciso 2º del Código Civil, que señala: “Las sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria sino respecto de las causas en que actualmente se pronunciaren.”.

¹³ Código Civil, artículo 8º.

Además, reconociendo el aporte que hizo el Servicio mediante la ya citada resolución, resulta aconsejable que el plazo que se pretende establecer en una ley, sea contado desde la modificación de los datos o antecedentes, o a contar de la fecha de inscripción en el Registro de Comercio, en los casos que ella sea pertinente.

Por todo esto, que venimos en presentar el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY

Artículo Único: Reemplácese el inciso final del artículo 68 del Código Tributario por el siguiente:

“Los contribuyentes deberán poner en conocimiento de la Oficina del Servicio que corresponda las modificaciones importantes de los datos y antecedentes contenidos en el formulario a que se refiere el inciso anterior dentro de un plazo de 30 días hábiles contados desde la modificación de los datos o antecedentes, o a contar de la fecha de inscripción en el Registro de Comercio, en los casos que ella sea pertinente.”.

FELIPE DE MUSSY HIRIART

Diputado

JOAQUÍN LAVÍN LEÓN

Diputado

RENZO TRISOTTI MARTÍNEZ

Diputado