

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que amplía el plazo para reclamar por el avalúo de los bienes raíces no agrícolas..

BOLETÍN N° 4.134-05

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de presentaros su informe sobre el proyecto de ley de la referencia, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Chadwick, Coloma, Longueira, Novoa y Pérez.

A las sesiones en que se trató el proyecto asistieron, además de sus miembros, el Honorable Senador señor Fernando Flores; el Director del Servicio de Impuestos Internos, señor Ricardo Escobar; el Director de Avaluaciones de esa repartición del Estado, señor Ernesto Terán, y los abogados señores Adrián Fuentes, Marcelo Freyhoffer y Juan Francisco Galli.

- - -

Conforme a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, la Comisión acordó, unánimemente, proponer al Excelentísimo señor Presidente que, atendida la circunstancia de ser el proyecto de artículo único, se discuta en la Sala en general y en particular a la vez.

OBJETIVO DEL PROYECTO

Ampliar, para el actual proceso de reavalúo, el plazo contemplado en el artículo 149 del Código Tributario, que establece el procedimiento de reclamo de los avalúos de bienes raíces.

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa legal, se ha tenido en consideración, lo siguiente:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

- Ley N° 20.033, que modificó, entre otros cuerpos legales, la ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial. La referida ley N° 20.033 reemplazó, en el numeral 2) de su artículo 1°, el artículo 3° de la ley N° 17.235, que se refiere al reavalúo, cada cinco años, de los bienes raíces agrícolas y no agrícolas.

- Ley N° 20.002, que prorrogó la vigencia de los avalúos de los bienes raíces no agrícolas.

- Artículo 149 del Código Tributario (decreto ley N° 830, de 1974) por el cual se establece el procedimiento de reclamos de los avalúos de bienes raíces.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

Moción

En los considerandos de dicho documento los autores de la moción explican:

1. Que el Servicio de Impuestos Internos envió a los contribuyentes cartas informando sólo las cuotas de contribuciones del primer y segundo semestres del año 2006, sin informar el incremento de las cuotas y en cuanto aumentarán los montos a partir del 2° semestre del 2006 hasta el año 2010, dado que la ley estableció una tabla de incremento en el tiempo. Ello incluso ha hecho creer a muchos contribuyentes que sus contribuciones bajaron, pero ello ocurre tan solo el 1° semestre, subiéndoles significativamente en el tiempo

2. Que, de acuerdo con los plazos establecidos en la ley vigente, los reclamos sólo podían presentarse hasta el 31 de marzo, plazo claramente insuficiente para tomar conocimiento acabado de los nuevos reavalúos. A partir de esta fecha los contribuyentes de bienes raíces no agrícolas podrán hacer sus reclamos, pero no en el tribunal tributario.

3. Que con la entrada en vigencia de la "Ley de Rentas 2" miles de chilenos han tomado conocimiento de un alza desmesurada en el pago de contribuciones de sus bienes raíces. Ello refleja el total desconocimiento de estas normas legales por parte de la población, a pesar de que el artículo 8° del Código Civil señala que una vez publicada una ley en el Diario Oficial, ella se presume conocida por todos los habitantes de la República. Esta afirmación es una ficción jurídica necesaria, pero que en la

práctica, y en este caso particular de alza de contribuciones, no se ha cumplido, acarreando el desconcierto en muchos chilenos.

4. Que a pesar de que el Gobierno ha señalado públicamente que aplicará la ley en los términos actuales, los afectados por aumentos de contribuciones son un millón 180 mil inmuebles, de un total de cuatro millones 471 mil que están catastrados. De ellos 545 mil han visto aumentado su avalúo en más de 25 por ciento. Entre estos últimos se registran diferentes situaciones, algunas visiblemente injustas. Asimismo, se han detectado casos de transgresiones legales por parte del SII en perjuicio del contribuyente, situaciones que, se supone, deberán ser subsanadas por el propio Servicio ante el respectivo reclamo.

5. Que el propio Colegio de Abogados ha señalado que la Ley de Rentas 2 "ha transgredido seis garantías constitucionales: la que reserva a la ley el establecimiento de impuestos, pues en este caso los materializa una simple decisión del SII; la de igualdad en la repartición de los tributos, violada porque en numerosos casos se determinan los avalúos sin respetarla; la de no discriminación arbitraria, al gravarse de manera injustificada a ciertos sectores urbanos y eximirse o gravarse menos a otros; la de que los tributos deben afectar las rentas y no el patrimonio de las personas; la de que deben ser proporcionados y justos, siendo los derivados de este reavalúo, en algunos casos, confiscatorios; en fin, se transgrediría la prohibición constitucional de que los impuestos estén afectados a una finalidad específica, al destinarse en este caso al financiamiento municipal".

6. Que, por estos fundamentos, los autores de la moción creen necesario y urgente presentar esta iniciativa legal, para que se amplíe el plazo contemplado en el artículo 149 del Código Tributario por el cual se establece el procedimiento de reclamos de los avalúos de bienes raíces y de esta forma los chilenos puedan, en igualdad de derecho, tomar conocimiento preciso de la forma en que podrán reclamar eficientemente ante el Servicio de Impuestos Internos sus derechos, los que en los términos actuales se encuentran conculcados, por falta de conocimiento de la ley y por una información poco clara, transparente y engorrosa de este Servicio.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

El Honorable Senador señor Novoa explicó que el plazo para reclamar por los avalúos venció el 31 de marzo y fue extremadamente corto en relación con el nuevo avalúo, que fue comunicado a los contribuyentes durante el mes de febrero. El Servicio de Impuestos

Internos señaló que iba a recibir reclamaciones hasta el 30 de junio y se están haciendo reclamaciones en este período, pero las que se efectúen entre el 31 de marzo y el 30 de junio no pueden ser apeladas ante los tribunales de justicia.

Por tal motivo, señaló, se plantea en la iniciativa que como una señal hacia los contribuyentes, sólo por esta vez el plazo el plazo se amplíe hasta el 31 de mayo, para que quienes están presentando sus reclamaciones mantengan la posibilidad de apelar en caso de que la resolución del Servicio de Impuestos Internos sea desfavorable.

Subrayó que no pretende modificar una norma general y permanente, sino solamente para el proceso que se está desarrollando en la actualidad con ocasión de la ley sobre reavalúos y la denominada "Ley de Rentas II"

Los representantes del Ejecutivo hicieron presente que el Servicio de Impuestos se encontraba aún estudiando el alcance de la moción en informe, no obstante lo cual querían dejar planteadas dos observaciones:

- Respecto de la Cámara de origen de la iniciativa, señalaron que el artículo 65 de la Constitución Política de la República dispone que las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Sostuvieron que la interpretación en la materia, citando al constitucionalista Alejandro Silva Bascuñán, es que la mención del artículo 65 es amplia y tiene que ver con el tributo, su aplicación, las normas sobre procedimiento y reclamación, a diferencia de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de tributos, que sólo se refiere a los impuestos mismos.

- Por otra parte, el proyecto alude a la ley N° 20.033, denominada "Ley de Rentas II", en circunstancias de que la ley que estableció el proceso de reavalúo es la ley N° 20.002.

Solicitaron a la Comisión que se les concediera un plazo breve para poder formular una opinión más fundada acerca del proyecto en informe.

El Honorable Senador señor Prokurica anunció su voto favorable a la iniciativa, en atención a que no se está solicitando algo extra, ya que el Servicio de Impuestos Internos voluntariamente ha extendido el plazo para reclamar, pero no puede establecer que los reclamos después del plazo que fija el Código Tributario produzca los mismos efectos que aquellos efectuados dentro de plazo.

El Honorable Senador señor Sabag adhirió a los planteamientos de los Honorables Senadores señores Novoa y Prokurica, manifestando que estimaba pertinente y oportuno el proyecto.

En la segunda sesión que la Comisión destinó al análisis del proyecto en informe, el señor Director del Servicio de Impuestos Internos planteó la opinión del Servicio sobre la materia:

- Puso de relieve, en primer término, la necesidad de distinguir la naturaleza del reclamo de avalúo respecto de la de los reclamos tributarios en general. En efecto, sostuvo, normalmente los impuestos son de declaración, pero el impuesto territorial no es de declaración, sino que se forma por una base y una tasa. La tasa está establecida en la ley y la base del impuesto, esto es, el avalúo fiscal, es el resultado de un procedimiento en dos etapas: la primera es la propuesta de avalúo que hace el SII, que da lugar a lo que se denomina en doctrina “avalúo provisorio”, y el avalúo final, que es producto de una de dos situaciones: que al cabo del mes siguiente a que concluya técnicamente el proceso de notificación de los avalúos propuestos por el Servicio el contribuyente no reclame o que resulte del proceso de reclamo a la propuesta del SII. Por lo tanto, el reclamo, en este caso, tiene una naturaleza distinta a la que tiene en cualquier juicio tributario normal, porque es parte del procedimiento que determina la base permanente del impuesto.

En ese sentido, arguyó, el SII estima que el procedimiento de reclamo en su conjunto, incluyendo la oportunidad para hacer el reclamo, es parte de la forma en que se determina la base del tributo.

En tal caso, la materia sería propia de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

En segundo lugar, señaló, se estima que la moción vulnera lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 65 de la Carta Fundamental, en cuanto tiene como cámara de origen al Senado de la República. Al efecto, explicó que la doctrina coincide en un concepto amplio del término “tributo” para definir cuáles son las materias que deben originarse en la Cámara de Diputados, mencionando como ejemplo de tal opinión al profesor Silva Bascuñán. Según esta línea de pensamiento, deberían incluirse dentro de las materias de ley cuya tramitación debe iniciarse en la Cámara de Diputados las referentes a los procedimientos tributarios en los conflictos sobre impuestos. Por esta razón, destacó, si se concluyera que el proyecto en informe puede ser de iniciativa parlamentaria, debió, en todo caso, haberse originado en la Cámara de Diputados.

El Honorable Senador señor Novoa expresó que la interpretación de que el reclamo es parte de la base imponible del tributo y por tanto la iniciativa sobre reclamos corresponde a iniciativa exclusiva del Presidente de la República fuerza completamente el alcance de la ley y que la moción no invade las facultades presidenciales. Por encima de la facultad presidencial de iniciativa exclusiva en materia tributaria existe otro aspecto, cual es el debido proceso o la capacidad que tengan las personas para poder reclamar y hacer valer sus derechos oportunamente. Afirmó que en el caso en cuestión es tan evidente que el proceso de avalúo generó una situación compleja, que el propio SII decidió extender hasta el 30 de junio el plazo para los reclamos administrativos. Al extenderse el plazo sólo desde el punto de vista administrativo y no modificarse la ley se priva a los contribuyentes de la segunda instancia en un procedimiento judicial.

Ante una pregunta, el Director del Servicio de Impuestos Internos informó que 75% de los reclamos recibidos se concentra en Santiago Oriente, Santiago Centro, Valparaíso, Viña del Mar y Concepción. El 25% restante se distribuye en el resto del país. Asimismo, señaló que durante las dos primeras semanas de abril se recibieron 1.700 reclamos administrativos, cifra que representa un incremento de 50% respecto de la media anterior, y que se distribuye fundamentalmente en Santiago Oriente y Viña del Mar.

El Honorable Senador señor Ominami consideró que el primer argumento dado por el señor Director del Servicio de Impuestos Internos implica una visión extremadamente restrictiva de las facultades del Congreso Nacional. Aseveró que la moción no trata de tributos sino de reclamos y que por ende es más bien una ley sobre procedimiento administrativo, en que se garantiza el derecho a reclamo por el avalúo practicado.

Manifestó, asimismo, que la denominada "Ley de Rentas II", se separó, en lo tocante al proyecto en informe, en varios aspectos del espíritu del debate que hubo en su oportunidad en el seno de la Comisión y en la Sala del Senado y no se materializaron afirmaciones realizadas durante el curso de tramitación de aquel cuerpo legal. Ante esto, la posibilidad de fortalecer las instancias de reclamo parece una aspiración legítima.

El Honorable Senador señor García hizo presente que la Mesa del Senado efectuó, respecto de la iniciativa en informe, así como hace con todas las mociones, un estricto análisis de constitucionalidad, declarándola admisible.

Por otra parte, sostuvo, la moción no se refiere a aquellos aspectos que la ley reserva a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, cuales son los de crear, suprimir, reducir o condonar impuestos, y por ello la moción es enteramente admisible. En relación a cuál debe ser la cámara de origen, consideró que la interpretación lógica y armónica de las normas constitucionales es que al señalar que las leyes sobre tributos de cualquier naturaleza deben tener origen en la Cámara de Diputados, ello alude a las que imponen, suprimen, reducen o condonan tributos.

Valoró como justa y conveniente la moción, desestimando que ella importe una recarga administrativa para el SII.

El Honorable Senador señor Sabag hizo notar que la alarma de los contribuyentes afectados disminuyó notablemente al dar a la ley, el Servicio de Impuestos Internos, la interpretación que habían hecho los Diputados y Senadores durante su tramitación, en el sentido de que el alza no superaría el 25%.

La moción en informe es necesaria porque muchos de los particulares no alcanzan a informarse a tiempo de ciertos beneficios a los que tiene derecho y por ello la ampliación de plazo debe favorecerlos en idénticos términos que si los reclamos se hubiesen interpuesto antes del 31 de marzo.

El Honorable Senador señor Escalona opinó que el texto del artículo único de la moción no incurre en causal alguna de inconstitucionalidad.

El Honorable Senador señor Sabag manifestó su inquietud en general acerca de las tasaciones que realiza el Servicio de Impuestos Internos.

El Honorable Senador señor Ominami recordó que la Comisión había solicitado en su momento información acerca del calendario completo de pagos de las contribuciones, dado que con la interpretación de que a nadie le suba más de 25% el monto a cancelar en la primera cuota, cobra relevancia el perfil de evolución de las cuotas, y solicitó antecedentes al respecto. El Director del Servicio de Impuestos Internos informó que se están enviando cartas con el calendario completo de pagos a los contribuyentes.

- Sometido el proyecto a votación en general, se aprobó con los votos de los Honorables Senadores señores Escalona, García, Novoa, Ominami y Sabag.

DISCUSIÓN EN PARTICULAR

Artículo único

Establece que sólo para los efectos de lo dispuesto en la ley N° 20.033, el plazo de reclamación de los avalúos de bienes raíces no agrícolas se extenderá hasta el 31 de Mayo del presente año.

La aludida ley N° 20.033 modificó, entre otros cuerpos legales, la ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial. La referida ley N° 20.033 reemplazó, en el numeral 2) de su artículo 1°, el artículo 3° de la ley N° 17.235, que se refiere al reavalúo, cada cinco años, de los bienes raíces agrícolas y no agrícolas.

Los personeros del Ejecutivo reiteraron el planteamiento efectuado durante la discusión en general, en el sentido de que para precisar que la enmienda que propone la moción operará sólo en esta oportunidad, debe sustituirse la referencia a la ley N° 20.033 por otra a la ley N° 20.002, que prorrogó la vigencia de los avalúos de los bienes raíces no agrícolas.

- La Comisión aprobó el artículo único por la unanimidad de sus miembros, Honorables Senadores señores Escalona, García, Novoa, Ominami y Sabag, con dos enmiendas, encaminadas al perfeccionamiento de la norma. La primera de ellas apunta a precisar que la ampliación de plazo dice relación sólo con este proceso de reavalúo y la segunda a dar real efectividad a la disposición, ampliando el plazo propuesto en ella hasta junio del año 2006. Las enmiendas propuestas son las siguientes:

- Reemplazar la referencia a la ley N° 20.033 por otra a la ley N° 20.002.

- Sustituir el plazo del “31 de mayo del presente año”, propuesto inicialmente, por el del “30 de junio del año 2006”.

FINANCIAMIENTO

La Comisión consideró que el proyecto no involucra gasto fiscal.

En consecuencia, las normas de la iniciativa legal no producirán desequilibrios macroeconómicos ni incidirán negativamente en la economía del país.

- - -

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de proponeros la aprobación del proyecto de ley en informe, con la siguiente modificación:

Artículo único

Sustituirlo, por el siguiente:

“Artículo único.- Sólo para los efectos de lo dispuesto en la ley N° 20.002, el plazo de reclamación de los avalúos de bienes raíces no agrícolas se extenderá hasta el 30 de junio del año 2006.”.
(Unanimidad 5x0).

En virtud de la modificación anterior, el proyecto de ley queda como sigue:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Sólo para los efectos de lo dispuesto en la ley N° **20.002**, el plazo de reclamación de los avalúos de bienes raíces no agrícolas se extenderá hasta el **30 de junio del año 2006**.”.

- - -

Acordado en sesiones de fecha 19 de abril y 3 de mayo de 2006, con asistencia de los Honorables Senadores señor Carlos

Ominami Pascual (Presidente) y señores Camilo Escalona Medina (Presidente accidental), Jovino Novoa Vásquez, José García Ruminot (Baldo Prokurica Prokurica) y Hosain Sabag Castillo.

Sala de la Comisión, a 5 de mayo de 2006.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE AMPLÍA EL PLAZO PARA RECLAMAR POR EL AVALÚO DE BIENES RAÍCES NO AGRÍCOLAS (Boletín N°: 4.134-05)

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:

Ampliar, para el actual proceso de reavalúo, el plazo contemplado en el artículo 149 del Código Tributario, que establece el procedimiento de reclamo de los avalúos de bienes raíces.

II. ACUERDOS: aprobado en general y en particular por unanimidad (5x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Moción.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primer trámite constitucional.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 4 de abril de 2006.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: Informe de la Comisión de Hacienda.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- Ley N° 20.033, que modificó, entre otros cuerpos legales, la ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial. La referida ley N° 20.033 reemplazó, en el numeral 2) de su artículo 1°, el artículo 3° de la ley N° 17.235, que se refiere al reavalúo, cada cinco años, de los bienes raíces agrícolas y no agrícolas.

- Ley N° 20.002, que prorrogó la vigencia de los avalúos de los bienes raíces no agrícolas.

- Artículo 149 del Código Tributario (decreto ley N° 830, de 1974) por el cual se establece el procedimiento de reclamos de los avalúos de bienes raíces.

Valparaíso, 5 de mayo de 2006.

ROBERTO BUSTOS LATORRE

Secretario