

The Center for Migration and Development
Working Paper Series • Princeton University



**Formación y Desarrollo del Servicio de Impuesto Internos (SII) en Chile:
Un análisis institucional**

by

Guillermo Wormald
Ana Cárdenas

September 2008

CMD Working Paper #08-05f

**Informe de investigación
(Sólo para discusión interna)**

**Formación y Desarrollo del Servicio de Impuesto Internos (SII) en
Chile: un análisis institucional ¹**

Autores: ²

**Guillermo Wormald
Ana Cárdenas**

¹ Este trabajo se inscribe dentro de un proyecto de investigación más amplio, dirigido por el profesor Alejandro Portes de la Universidad de Princeton (USA) orientado al estudio comparado de la realidad institucional en cinco países latinoamericanos (Argentina, Colombia, México, República Dominicana y Chile).

² Los autores son investigadores del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Introducción

Este trabajo está orientado a describir y analizar el desarrollo del Servicio de Impuestos Internos (SII) en Chile en tanto institución social. Ello supone asumir una perspectiva de análisis que incorpore, a lo menos, dos dimensiones centrales: Una propiamente institucional referida a los valores, normas y funciones que fundan su estructura y una organizacional que refiere a las formas en que se realizan estas funciones (Portes, 2007).

En el caso de la institución analizada ambas dimensiones tienen una larga data histórica. Sin embargo, el énfasis en este trabajo está puesto en comprender su funcionamiento actual, especialmente a partir de los nuevos desafíos institucionales que le impone la expansión de una economía de mercado y el proceso de modernización de la gestión del Estado. En el marco del nuevo modelo de desarrollo de corte neoliberal impulsado en Chile a partir de la década de los años 70, hemos transitado desde un Estado modernizador a una modernización del Estado. Esto es, desde una sociedad en la que el Estado jugaba un rol crucial en el desarrollo y modernización de la sociedad (Estado Desarrollista propio del período de la ISI) a una en que el énfasis está puesto en la modernización de la administración y gestión del Estado como desafío ineludible para mejorar su eficacia y hacer frente a los nuevos desafíos que le impone el sistema económico de mercado. En este sentido, el Servicio de Impuestos Internos aparece como un caso paradigmático de este proceso de modernización institucional.

El análisis de esta institución social cobra especial interés debido a su rol en la generación de recursos para el financiamiento de las políticas públicas lo que tiene claras repercusiones sobre el crecimiento económico y la equidad social que son preocupaciones centrales en la reflexión de la nueva economía institucional y de la sociología económica. De hecho, es en el desempeño más o menos eficiente y equitativo de su función específica (fiscalización y recaudación de los tributos) en donde ella juega el papel más importante para el logro de ambos objetivos. Por ejemplo, la adecuada fiscalización de las exenciones tributarias permite evitar distorsiones no queridas en el funcionamiento de algunos mercados e incentivar el ahorro de las personas y las inversiones de las empresas afectando directamente sus posibilidades de crecimiento. Por otra parte, mediante una gestión tributaria eficaz ella contribuye a la equidad asegurando que los que más ganan, más paguen posibilitando de paso un financiamiento más equitativo de las políticas sociales en favor de los más necesitados. En definitiva su contribución al desarrollo está condicionada a que ella ejerza eficazmente su rol para informar, educar, facilitar, fiscalizar y eventualmente sancionar a los contribuyentes en el pago de sus obligaciones tributarias.

Cabe señalar, sin embargo que un sustrato fundamental para la organización y desempeño de esta institución social está dado por la estructura tributaria (tipo y montos de los impuestos) existente en un momento histórico determinado, así como también por la voluntad y capacidad política del Estado de recaudar estos tributos. En definitiva, su rol está fuertemente condicionado por las

decisiones políticas de la elite dirigente y las orientaciones de política de desarrollo que impulsen los gobiernos de turno. Asimismo, su eficacia institucional depende del sustrato cultural en el que ella se sustenta.

Esta dimensión cultural se expresa en la existencia de una cultura nacional que tiende a la evasión más que al cumplimiento de las obligaciones tributarias. De hecho la evasión de las obligaciones tributarias no es algo que obtenga una sanción social fuerte. Desde la época colonial se sostiene que un rasgo de la cultura latinoamericana es que la ley “se acata pero no se cumple”. Por su parte, el proceso de modernización se despliega sobre un sustrato cultural e institucional que, en el caso de Chile, se funda en la Hacienda tradicional y se reproduce en el ámbito urbano bajo formas clientelares y autoritarias más que ciudadanas. No obstante lo anterior, se dice que Chile es un país de “buenos pagadores”. Como desarrollaremos en nuestro trabajo, esta característica no se sustenta tanto en una matriz valórica capaz de fundar por si misma el desarrollo de una ética de responsabilidad ciudadana, cuanto en la capacidad que demuestran las instituciones –en este caso el SII- de controlar y sancionar al que elude o evade sus compromisos tributarios. La queja habitual de los contribuyentes –personas y empresas- es que este Servicio se constituye como “juez y parte” debido a que, junto con sus funciones de fiscalización y control, tiene el poder de sancionar legalmente –aunque sólo en primera instancia- a quienes evaden sus compromisos tributarios. Ello termina por imponer una disciplina tributaria que se consolida hace ya algunas décadas. En definitiva, en materia de recaudación tributaria, Chile parece ser el caso del desarrollo de un Estado fuerte que termina por imponer una “cultura” o un hábito de responsabilidad tributaria.

Desde un punto de vista organizacional, esta fortaleza del Estado se ha visto acrecentada, especialmente durante las últimas dos décadas, por un proceso de modernización tecnológica acelerada. Este proceso ha tenido como eje fundamental una modernización de la base técnica del Servicio lo que le ha permitido desarrollar mejores mecanismos de fiscalización y control tributario. Asimismo los procedimientos para realizar la declaración de los tributos se han simplificado, al punto que una proporción significativa de los contribuyentes recibe su declaración anual de impuesto a la renta sugerida y realizada por el propio Servicio. Esto supone que la información que maneja esta repartición estatal es cada vez más precisa y confiable. Hoy en día, la mayoría de los trámites ante el Servicio se hacen directamente a través de su página Web (ver www.SII.cl). Este es un mecanismo que tiende a hacer menos engorrosa la declaración tributaria y que contribuye a reducir la evasión.³ Asimismo, esta innovación tecnológica ha permitido acercar y hacer más “amigable” el Servicio a los usuarios y darle más transparencia en sus procedimientos. Estas son algunas de las razones por las

³ Según un reciente informe del Banco Mundial, Chile es uno de los países en el que una empresa tradicional de mediano tamaño (alrededor de 100 trabajadores) dedica menos días al año en hacer sus trámites para pagar los impuestos a sus utilidades, al valor agregado y a la seguridad social e ingreso de sus trabajadores. (Menos de 15 días contra 108 en Brasil). Informe Banco Mundial y PriceWaterhouseCooper, 2008.

que los usuarios ven a este servicio como una de las buenas reparticiones estatales. Un reciente estudio que indagó acerca de la percepción que tenía un conjunto representativo de personeros de la elite política y empresarial sobre el funcionamiento de las diversas reparticiones del Estado, concluye que la gran mayoría de ellos coincidió en que el manejo fiscal y la gestión de la recaudación tributaria y aduanera era la que más había progresado y mejorado en el país. (Waissbluth, 2005:58)

La estructura organizacional del SII se caracteriza por ser una burocracia descentralizada en la que, sin embargo, el poder de decisión está fuertemente centralizado. Esta, por lo tanto, es una organización centralizada en la decisión y descentralizada en la gestión. El Director de este Servicio es nombrado por el Presidente(a) de la República, es responsable ante él (ella) y tiene toda la autoridad delegada del ejecutivo. El Director nombra a sus colaboradores más cercanos (Ej, los Directores Regionales) y ellos responden de su gestión ante él. En este sentido, no hay una clara separación entre administración y política. Más bien lo contrario parece ser lo que caracteriza a este servicio. Muchas veces, por lo tanto, la crítica de los contribuyentes al funcionamiento de esta institución se confunde con una crítica hacia el funcionamiento del propio gobierno y viceversa. La evasión tributaria se “justifica” con el discurso que existe un gobierno corrupto e ineficiente al cual no se le deben pasar más recursos.

Adicionalmente, esta centralización de la decisión en la figura del Director plantea un hecho organizacionalmente relevante en la medida que los atributos de liderazgo personal, capacitación técnica y capacidad de gestión del Director marcan fuertemente el funcionamiento organizacional. En este trabajo veremos que el proceso de modernización de este servicio tiene mucho que ver con la decisión política de los gobiernos democráticos de mantener en la dirección de esta institución a un ingeniero de alta calificación por cerca de 12 años (1990-2002). Asimismo, este servicio es un buen ejemplo de una burocracia eficaz fundada en un patrón de autoridad tradicional.

Por otra parte, los funcionarios, especialmente los fiscalizadores que tienen contacto directo con los contribuyentes cuando existe algún problema o discrepancia con los antecedentes que maneja el SII, ejercen sus funciones investidos de una importante autoridad y con cierta discrecionalidad. Ello en la medida que la ley tributaria tiene algunas ambigüedades que son materia de interpretación. Aquí surge espacio para la negociación entre el contribuyente y estos funcionarios. En esta negociación se pone nuevamente de relieve una importante dimensión cultural. Se trata de “saber negociar”. En este “saber hacer” surge la importancia del “trato”, de la “forma”, del lenguaje entre técnico y coloquial. En una cultura autoritaria como la nuestra, el Servicio es el “patrón” y el contribuyente “su empleado”. Estas son las reglas culturales que hay que saber. Naturalmente esta relación está mediada por el poder económico y la importancia relativa del contribuyente, así como también por cuestiones relativas al monto de la eventual falta tributaria.

Dada esta perspectiva general, el análisis institucional que proponemos se estructura a lo largo de 4 secciones.

En la primera sección, el análisis se inicia con una breve descripción histórica de los orígenes y desarrollo institucional del Servicio de Impuestos Internos (SII). Ella permite una mejor comprensión de las características institucionales y organizacionales actuales de este Servicio. Posteriormente abordamos algunos elementos del entorno relevante que condicionan su estructura y funcionamiento institucional durante las últimas 2 o 3 décadas. Estos elementos tienen que ver centralmente con: a) la existencia de un nuevo marco de regulación legal; b) una transformación en la estructura tributaria del país que ha ido acompañada de un proceso de crecimiento económico, ampliación y creciente complejidad de la estructura de los contribuyentes y; finalmente c) con una modernización de la administración del Estado que afecta decisivamente el funcionamiento de este servicio. Todo ello en el marco de un proceso de transición a la democracia que marca una transformación en la orientación política del gobierno y un nuevo énfasis en su política de gasto y protección social.

En la siguiente sección, hemos realizado un análisis de los fundamentos institucionales y organizacionales actuales del SII. Este análisis lo hemos estructurado en torno al “blueprint” institucional: valores, misión y visión institucional y la constitución del SII como una agencia burocrática, con funciones crecientemente descentralizada, pero articulada en tono al ejercicio de una autoridad fuertemente centralizada. Adicionalmente, hemos analizado las características del proceso de modernización que ha vivido esta institución a través de dos etapas bien marcadas: la primera (1980-1990) orientada hacia una racionalización y reestructuración administrativa de este servicio y, la segunda (1990-2005) marcada por la modernización de la gestión y de los sistemas informáticos de control y fiscalización, proceso que se asienta en la acelerada difusión de las tecnologías de la información y comunicación en el país.

En la tercera sección, se ha estudiado el funcionamiento del SII a la luz del impacto que ha tenido este proceso modernizador sobre la marcha institucional. Específicamente se ha analizado el impacto de este proceso sobre las seis dimensiones centrales que estructuran el marco conceptual de nuestro estudio: a) Presencia o ausencia de políticas de reclutamiento y promoción meritocrática; b) Grado de inmunidad que presenta la institución a la corrupción y a la captura por parte de intereses particularistas; c) La existencia o ausencia de “islas de poder” que perviertan los fines institucionales d) La existencia o ausencia de políticas pro-activas con su entorno relevante; e) el grado de flexibilidad tecnológica y apertura a las innovaciones y, finalmente, f) el grado de vinculación del SII con otros segmentos sociales y con el propio Estado que contribuyan o entorpezcan su labor institucional. El foco fundamental de este análisis ha sido establecer cuán eficazmente desarrollista es el funcionamiento de la institución en cuestión. En otras palabras, se ha evaluado cuán eficaz es su contribución a los objetivos de crecimiento y equidad que orientan el proceso de desarrollo del país y cuáles son

los principales desafíos que enfrenta para consolidar y expandir su liderazgo institucional.

Por último, en el capítulo final de este informe se abordan las conclusiones más importantes que se desprenden de nuestro estudio.

Capítulo 1

1.1 Breve historia institucional.

El surgimiento del SII se relaciona con la formación y el desarrollo del Estado nacional y con la expansión del intercambio mercantil en Chile. Ambos procesos se inician hacia fines del siglo XIX y se consolidan a lo largo del siglo XX. A comienzos del siglo XX las exportaciones salitreras constituían la actividad económica más importante de la economía chilena y su contribución relativa a la recaudación tributaria representó alrededor de un 45% durante el período 1891-1916 (Meller, 1996). Por su parte, a lo largo de estos años, el Estado chileno comenzó a adquirir una mayor participación en la economía: su participación en el PGB aumentó de 5%-6% (1880) a 12%-14% (1910-1920) y el empleo fiscal creció de 3.000 empleos (1880) a más de 27.000 (1919) (ibid.). Por lo tanto, en estos años el mecanismo fundamental de financiamiento del gasto público y desarrollo del Estado nacional fue la tributación a la inversión extranjera y al comercio exterior la que se vio resentida hacia fines de la década del 20 producto de la crisis de la exportación de salitre y el impacto de la Gran Depresión.⁴

Sin embargo, ya a partir de 1902, se fueron estableciendo paulatinamente diversos impuestos específicos⁵ y se creó la “Administración de los Impuestos sobre Alcoholes”, un servicio público dependiente del Ministerio de Hacienda, dotado de una estructura burocrática básica encargada de fiscalizar este tributo. Diez años después de su fundación, dicho servicio es transformado en la “Dirección General de Impuestos”, ampliándose también su campo de acción y modificándose su estructura.

A partir de 1916 se introducen cambios significativos en la administración y especialmente en la estructura tributaria. El principal organismo recaudador público pasa a llamarse “Dirección General de Impuestos Internos”. La estructura tributaria deja de depender casi exclusivamente de la tributación al comercio exterior y a la inversión extranjera y se incorporan nuevos impuestos que proporcionarán al Estado chileno diferentes fuentes de financiamiento⁶: En 1924 se dicta la Primera Ley General sobre Impuesto a la Renta, la que está orientada a gravar las rentas del capital obtenido por las empresas comerciales, industriales y

⁴ Entre finales de la década del '20 y del '30 las exportaciones totales del salitre experimentaron una importante caída producto del surgimiento del nitrato sintético durante la Primera Guerra Mundial y, en el marco de la Gran Depresión de 1929, el valor en dólares de las exportaciones de salitre cae al nivel de 1880. (Meller, 1996).

⁵ Entre los más importantes se cuentan: el impuesto a la producción de alcoholes; impuesto al tabaco y las barajas; impuesto a los trámites y diversiones; impuesto a los timbres y estampillas; impuesto al papel sellado; impuestos a las entradas a los hipódromos, circos y teatros.

⁶ En este período se establece legalmente la contribución de haberes que grava la propiedad territorial, edificada o no; el tributo a los bienes muebles y los valores mobiliarios.

mineras, entre otras. Luego en 1925 se promulga la Ley de Impuesto Global Complementario con tasas progresivas y el Impuesto Adicional a las personas sin residencia ni domicilio en Chile. Consecuentemente, el impuesto a la renta comienza a tener una mayor participación dentro de la estructura tributaria chilena.

Adicionalmente, los gobiernos desarrollistas de las décadas siguientes impusieron otros tributos internos como fueron la Ley sobre Impuestos a las Compras y Ventas (1956) y el Decreto con Fuerza de Ley N°2 sobre Plan Habitacional (1960), que introducen modificaciones a la estructura tributaria. Esto se traduce en que a mediados de los años 50, los tributos internos (directos e indirectos) cobran mayor fuerza que los provenientes del comercio exterior. (Cuadro 1).

Cuadro 1
Ingresos Fiscales, 1925-1955.

Año	Total	Aduanas		Impuestos Internos	Otras	
		Export	Import			
1925	64.3	37.3	27.0	21.3	14.4	100
1930	51.0	16.4	34.6	36.7	12.3	100
1935	42.1	0.5	41.6	34.1	23.8	100
1940	42.0	0.4	41.6	37.6	20.4	100
1945	20.8	0.1	20.7	53.5	25.7	100
1950	16.5	0.2	16.3	61.6	21.9	100
1955	13.1	0.2	12.9	69.5	17.4	100

Fuente: SII, 1955 en base al Servicio Nacional de Estadísticas

En materia organizacional, en noviembre de 1927 se dicta la “Ley General de Ministerios” (Decreto con Fuerza de Ley N°7912), mediante la cual se establecen las atribuciones y deberes del Ministerio de Hacienda. Este organismo crea y organiza por Decreto la Dirección General de Impuestos Internos.

Sin embargo, es en la década del '60 donde se introducen importantes reformas a la administración tributaria. Por un lado, la Dirección General de Impuestos Internos comienza en 1962 su proceso de descentralización, creando sus primeras cinco Direcciones Regionales a lo largo del país. Por otro lado, en 1969 se crea el Rol Único Tributario (RUT) que estableció un sistema de identificación único para todos los contribuyentes del país permitiendo un mejor control del cumplimiento tributario.⁷ A través de la creación del RUT le fueron transferidas mayores atribuciones de control, registro y fiscalización tributaria a la Dirección General de

⁷ El RUT se estructuró de acuerdo al sistema y numeración utilizada por el Registro Civil e Identificación que llevaba el registro de los habitantes del país mediante la Cédula Nacional de Identidad. Su confección, mantención y permanente actualización se encomendó a la Dirección Nacional del Servicio de impuestos Internos

Impuestos Internos. Para mejorar la eficacia en la aplicación de este dispositivo se utilizó el concurso de diversas instituciones (bancos e instituciones de crédito, instituciones de previsión social, aduanas y notarios, entre otros), que debieron comenzar a exigir la exhibición de la cédula del RUT a toda persona (natural o jurídica) que realizase algún tipo de tramitación relativa a solicitudes de crédito o préstamo y otras operaciones de carácter patrimonial ⁸

En suma, ya en la década de los '60s el Estado chileno había desarrollado una estructura y administración tributaria interna que contaba con una burocracia específica, una red de oficinas en los centros urbanos más importantes del país y un instrumento privilegiado de control estatal de la actividad económica sujeta a tributación. Ello es congruente con el hecho que a partir de la década del los 50 los contribuyentes internos comenzaron a tener un peso significativo en la recaudación tributaria. Cabe señalar, sin embargo, que la mayor proporción de los ingresos fiscales provino de los tributos internos indirectos y que, en el caso de los impuestos internos directos, una proporción significativa se recaudó de las utilidades de la Gran Minería del Cobre en manos de empresas extranjeras (Cuadro 2).

Cuadro 2
Chile: composición de los tributos
(Millones de E° de 1960)

Año	Directos		Indirectos		Total	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
1950 1	173.8	45.9	204.6	54.1	378.4	100
1955 1	222.2	43.7	286.0	56.3	508.2	100
1960 2	241.8	36.2	426.8	63.8	668.6	100
1963 2	269.5	36.1	476.9	63.9	746.4	100
1964 2	323.0	41.1	465.2	58.9	788.2	100
1965 3	433.9	43.7	559.6	56.3	993.5	100
1966 4	557.8	43.6	722.7	56.4	1.280.5	100
1967	602.4	43.4	785.7	56.6	1.388.1	100

Fuente: R. Lüders, 1968.

1 Instituto de Economía: La Economía de Chile.

2 República de Chile: Balance Consolidado del Sector Público de Chile, 1964.

3 República de Chile: Balance Consolidado del Sector Público de Chile, 1965.

4 República de Chile: Balance Consolidado del Sector Público de Chile, 1966 (provisorio).

Digamos, por último, que desde mediados de los años 60, el Estado inició los procesos de "Chilenización" y posterior Nacionalización de la Gran Minería del Cobre lo que significó un traspaso de las utilidades de estas empresas a manos

⁸ Este proceso se completa el año 1979 con la resolución dictada por el Director de la época en el que se amplía la obligación de exigir el RUT de los contribuyentes a los corredores de las Bolsas de Comercio y a los funcionarios del Servicio de Tesorerías y de las tesorerías Municipales. A su vez determina que las municipalidades deben dejar constancia del RUT en los padrones y/o permisos de circulación de vehículos motorizados otorgados a personas naturales, jurídicas u otras entidades.

del Estado. Hoy en día estas empresas en manos de CODELCO generan un importante flujo de recursos fiscales.⁹

1.2 El Servicio de Impuestos Internos (SII) en las últimas décadas: análisis de su entorno relevante.

a) El cambio en el marco normativo y sus repercusiones institucionales

Durante el gobierno militar (1973-1989) se dictaron diversos Decretos Leyes y Decretos con Fuerza de Ley que buscaron perfeccionar la estructura y la administración tributaria existente hasta esos momentos.¹⁰ Sin embargo, uno de los más significativos por sus repercusiones sobre la estructura tributaria y las formas de fiscalización del SII, fue la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1974. Este impuesto sustituyó al antiguo impuesto a la compra y venta de servicios gravándose sólo el mayor valor o valor agregado del bien en cada etapa de su producción y/o comercialización. Algunos de los efectos económicos y sociales más importantes de este impuesto han sido: a) el desarrollo de la subcontratación de bienes y servicios que alienta el desarrollo productivo de las pequeñas empresas; b) su creciente significación como instrumento de recaudación tributaria y; c) su carácter regresivo en términos de equidad en la medida que se constituye como un impuesto indirecto que grava con una tasa pareja el consumo final de las personas de diferente condición socio económica.¹¹

Desde un punto de vista organizacional, la implantación de este tributo significó la introducción de la boleta y/o factura que es el documento que debe entregar toda persona o empresa que presta un servicio o vende un determinado bien a quien es el consumidor de dicho bien o servicio. A su vez, quién emite una boleta, debe declarar mensualmente ante el SII el impuesto que le corresponde pagar descontado el IVA de los insumos que tuvo que utilizar en la producción de dicho bien o servicio. Dado la importancia que ha asumido este impuesto en el total de la recaudación tributaria del país, el control y fiscalización de su evasión ha sido una prioridad del SII. Demás está señalar que una forma corriente de evasión es la no entrega de la boleta a los clientes. Estos últimos muchas veces tampoco la exigen, o bien, negocian con el proveedor un precio menor por el bien o servicio a cambio de no exigir la emisión de la boleta.

⁹ El año 2006, producto del alza en el precio promedio del cobre, el estado chileno recaudó por concepto de utilidades, sólo de las empresas de CODELCO, un total de US\$ 9 mil millones.

¹⁰ Los principales decretos dictados durante estos años fueron los siguientes: Decreto Ley N° 824 sobre Impuesto a la Renta (31.12.1974); Decreto Ley N° 828 sobre Impuesto a los Tabacos Manufacturados (31.12.74); Decreto Ley N° 825 sobre Impuesto a las Ventas y Servicios (3.12.76); Decreto Supremo N° 55 que contiene el Reglamento de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios (2.2.77); Decreto Ley N° 3.475 sobre Impuestos de Timbres y Estampillas (4.9.1980); y Ley N° 18.320 sobre Cumplimiento Tributario (17.7.1984).

¹¹ Originalmente el IVA fue establecido en una tasa de 16%. Sin embargo, a partir del 1 de julio de 1990, su tasa subió a un 18% y a partir de octubre del 2003 subió nuevamente al 19% actual

Una segunda transformación normativa de gran relevancia institucional es la promulgación del Código Tributario (Decreto Ley N°830) en 1974. Este articulado legal define el marco normativo fundamental que regula: la administración y fiscalización tributaria; el pago, los apremios, infracciones y sanciones a quienes no cumplan con sus obligaciones tributarias y; por último, las prescripciones y procedimientos de los tribunales que tienen a su cargo juzgar las eventuales faltas o delitos tributarios. En este último sentido, este Código establece que el SII se constituye como tribunal de primera instancia en cualquier litigio de impuestos lo que lo transforma en “juez y parte” en toda causa en disputa. Esto naturalmente acrecienta su poder de fiscalización. Cabe señalar que en la actualidad se discute en el Parlamento una modificación de esta norma que propone la separación de las funciones fiscalizadora y sancionadora en manos del Servicio.

Este proceso de transformación del marco legal se completa con la promulgación de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos mediante el Decreto con Fuerza de Ley N° 7 del año 1980. En este decreto se establecen las bases del ordenamiento organizacional del Sii que tiene vigencia hasta hoy. Queda por analizar con mayor detalle las implicancias de este decreto.

b) Evolución de la estructura y recaudación tributaria

Según la definición del Servicio los contribuyentes son todas “las personas naturales o jurídicas, o los administradores o tenedores de bienes ajenos afectados por impuestos” (SII, 2008). Sin embargo, el tipo de contribuyente varía conforme el tipo de impuesto que lo afecta. En este sentido, la estructura tributaria chilena –como en la mayoría de los países.- está conformada por impuestos directos (i.e. a la renta y utilidad de las empresas) e indirectos (al consumo de las personas)

Como lo vimos en los datos del cuadro 2, ya en la década de los años 50, la recaudación tributaria más importante provenía de los impuestos indirectos. Esta situación ha continuado durante las décadas posteriores llegando a representar alrededor del 70% del total de la recaudación tributaria en 2005. Dentro de este grupo de impuestos, es el IVA el que ha permitido la mayor recaudación tributaria en estas dos últimas décadas.¹² (Cuadro 3).

¹² A partir de 1990, los nuevos gobiernos democráticos han compensado el carácter regresivo que tiene este impuesto con el aumento sostenido del gasto social y con un conjunto de programas sociales focalizados en los grupos de menores recursos. No obstante, no es claro si los crecientes grupos medios –muchos de los cuales no pagan impuesto a la renta, pero tampoco se benefician de los programas focalizados en pobreza- perciben que el pago del IVA lo reciben de vuelta, por ejemplo, en la forma de salud y educación subsidiada. Tal vez si se tuviera mayor conciencia de este hecho, la evasión del IVA sería menor.

CUADRO 3

Recaudación tributaria en años seleccionados 1987-2005
(En millones de \$ del 2006)

	1987	1990	1995	2000	2005
A la Renta	14,5	17,7	22,0	24,9	30,5
IVA	45,1	48,4	47,9	48,4	46,9
Prod. Específicos	15,5	13,2	12,1	13,9	11,1
A los actos jurídicos	7	3,4	3,5	3,6	4,1
Al comercio exterior	14,5	16,6	12,1	8,3	2,6
Otros	3,4	0,7	2,4	0,9	4,7
Total	100%	100%	100%	100%	100%
	(\$ 4.027.429)	(\$ 3.897.627)	(\$6.684.443)	(\$7.824.957)	(\$11.565.074)

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del SII y la Dirección de Presupuesto (DIPRES)

Sin embargo, en este mismo período se observa un incremento de la importancia relativa de los impuestos directos en el total de la recaudación tributaria. Específicamente del impuesto a la renta compuesto por los tributos que pagan las empresas por sus utilidades (impuesto de Primera Categoría) y las personas por sus ingresos (Impuesto Único de Segunda Categoría y Global Complementario).¹³ En el caso de este tipo de impuestos ellos sólo gravan a las personas que perciben ingresos superiores a un monto mínimo determinado anualmente y, dada la alta concentración de las rentas que caracteriza una sociedad como la chilena, sólo un 18% de los potenciales contribuyentes deben finalmente pagar impuestos a la renta y relacionarse regularmente con el SII.¹⁴ Cabe señalar que de este

¹³ En Chile las empresas pagan el impuesto de "Primera Categoría" por las utilidades anualmente devengada. Hasta 1990, la tasa de este impuesto era de un 10%. En el caso de las empresas estatales ellas deben pagar adicionalmente un impuesto especial de 40% sobre las utilidades generadas. Por su parte, en el caso de las empresas pequeñas (especialmente agrícolas) que no llevan contabilidad, ellas tributan este impuesto sobre la base de una Renta o utilidad anual mínima "presunta" (i.e. estimada sobre su patrimonio). En el caso de las personas naturales con domicilio o residencia en Chile, ellas pagan el "Impuesto Único de Segunda Categoría" que grava las rentas del trabajo dependiente, como sueldos, pensiones y rentas accesorias o complementarias a las anteriores. Se aplica con una escala de tasas progresivas, declarándose y pagándose mensualmente sobre las rentas percibidas provenientes de una actividad laboral ejercida en forma dependiente y a partir de un monto mínimo que se fija anualmente. Si además se perciben otras rentas distintas a las señaladas, se deben consolidar tales ingresos en forma anual y pagar el Impuesto Global Complementario que también es progresivo. Su tasa marginal máxima fue del 45% hasta el año 2001, la cual disminuyó a 43% a contar del 1 de enero del 2002, para llegar a 40% a contar del año 2003. Para el pago del Impuesto Global Complementario, el impuesto único de Segunda Categoría se considera un crédito que se descuenta de su monto final.

¹⁴ A contar del 1 de enero del 2002, ese límite ha sido fijado en 13,5 UTM (Unidades Tributarias Mensuales) para el impuesto único de Segunda Categoría y en 13,5 UTA (Unidades Tributarias Anuales) para el pago del impuesto Global Complementario. Este último monto representa a Diciembre de 2007 una cifra levemente superior a los US\$ 11.000. Recordemos que, a contar del 1º de julio del 2007, el ingreso mínimo para los trabajadores mayores de 18 años y para los trabajadores hasta los 65 años de edad es de \$144.000. Para los trabajadores mayores de 65 años de edad y para los trabajadores menores de 18 años el monto mínimo mensual es de \$107.509 pesos.

18% que paga impuesto a la renta, un 6% contribuye con el 92% de la recaudación, en la medida que una parte importante de este tributo corresponde al impuesto que pagan las grandes empresas.¹⁵ De hecho, según datos de la Dirección de Presupuesto, el año 2007, la importancia relativa del impuesto a la renta sobrepasó por primera vez al IVA debido al alto precio internacional del cobre que incidió en las utilidades y el tributo que pagan las grandes empresas privadas mineras.¹⁶

Esta alta concentración de los ingresos ha ido acompañada de un importante proceso de concentración y centralización del capital que ha tenido efectos sobre la organización y el funcionamiento de este servicio. El año 2001, se creó la Dirección de Grandes Contribuyentes con el objeto de focalizar el control y la atención en un conjunto reducido de grandes empresas cuya nómina la define anualmente el Director del servicio conforme a un conjunto de disposiciones legales. Demás está decir que esta respuesta organizacional se justifica en la medida que son precisamente estos grandes contribuyentes los que disponen de los mayores recursos para evadir o “eludir legalmente” el pago de sus impuestos.¹⁷

Tanto la preponderancia del IVA, como el aumento de la importancia relativa del impuesto a la renta, se dan en el marco de una notable expansión del monto total de ingresos recaudados por el Servicio. Como se aprecia en el cuadro 3, este total prácticamente se triplicó entre 1987 y 2005. Esto se explica por diferentes factores.

En primer lugar, por el acuerdo político alcanzado a nivel de la elite en los inicios del período de recuperación de la democracia. Como resultado de este acuerdo se aprobó una reforma tributaria que elevó las tasas de impuesto a las empresas y del IVA.¹ Ello, según las palabras del Ministro de Hacienda de la época, como una forma de “reestablecer el equilibrio social” perdido durante el régimen militar. Consecuentemente, el espíritu de esta reforma fue destinar al gasto social (ej, asignaciones familiares, subsidios únicos familiares, pensiones mínimas, pensiones asistenciales, pensiones por orfandad y viudez, etc.) el 90% de los ingresos fiscales adicionales que se alcanzaría a través de esta reforma. Este y otros aumentos posteriores permitieron elevar la carga tributaria desde un 15,1% en 1990 a un 18,8% del PIB en 2005 (Muñoz, 2007).

¹⁵ El Mercurio, 8 de diciembre de 2005, p C3 y con datos del SII.

¹⁶ Según estas cifras, el impuesto a la renta representó el 44,6% del total de la recaudación fiscal del año 2007 contra un 41,9% del IVA. El Mercurio, 14/03/2008.

¹⁷ Uno de los mecanismos más utilizado por lo grupos de altos ingresos para eludir el pago de impuesto, es la constitución de sociedades de inversión, que permite trasladar gastos personales a costos de la sociedad, con lo cual se rebaja el impuesto directo a pagar acogiéndose a una tasa menor de 17% (sobre utilidades de las empresas) en vez de una tasa personal mucho más alta que correspondería dada la cuantía de esos ingresos. Otro mecanismo de elusión es la compra de sociedades con pérdidas, ya que con la fusión se permite compensar las ganancias con la pérdidas acumuladas (Muñoz, 2007).

En segundo lugar, este incremento también tuvo que ver con la importante expansión económica de estas últimas décadas. Entre 1990 y 2005 la economía chilena creció a un promedio anual de 5,5%. (Ibid).¹⁸

Por último, a lo largo de estos años, el SII ha impulsado nuevos dispositivos para combatir la evasión, los que veremos con mayor detalle en el capítulo siguiente.

Llama la atención la caída que muestra la recaudación tributaria asociada con el comercio exterior. La explicación se relaciona con la fuerte apertura de la economía a la competencia global. Se estima que la disminución promedio de aranceles ha sido desde un 11% en 1990 a sólo un 2% en el 2005 (Muñoz, 2007).

Cabe tener presente que durante el período 1975-1989 se incorporaron como herramienta de política pública un conjunto de franquicias o exenciones tributarias (conocidas también como “crédito tributario”), las que buscaron crear incentivos para la orientación de recursos de los agentes económicos a determinados mercados. En este período se dictaron un total de 88 exenciones tributarias. De este total, un 29,5% implicó una rebaja de impuesto a las utilidades de las empresas, un 42% a la renta de las personas y un 28% al pago del IVA. (Tokman, Rodríguez, Marshall, 2006). Esta tendencia ha continuado en las siguientes dos décadas, principalmente como exenciones al impuesto de algunas empresas y, en menor medida como exenciones al IVA.¹⁹ En definitiva, los gobiernos democráticos han mantenido el incentivo tributario a empresa y personas impulsada por el gobierno anterior, lo que para algunos debiese revisarse para evaluar su actual efectividad.

Pese al incremento alcanzado en la recaudación tributaria de estos años se estima que la evasión tributaria global alcanzó al 23.9% el año 2000 (Jorrat y Serra, 2000; SII, 2000). Esta cifra implicó una reducción de 9.2% respecto al valor que tenía el año 1990. En el caso del IVA, en 1990, su evasión se estimaba en un 29.6%, mientras que en el año 1999 ella había descendido a un 18.3%. En el caso del Impuesto de Primera Categoría la tasa de evasión bajó de un 49.6% en 1990 a un 41.7% en 1997 (Subdirección de Estudios del SII, 2000). A partir del año 2001, debido a la promulgación de una nueva ley contra la evasión, se estima que la evasión tributaria total se volvió a reducir desde el 23,9% en el 2000 a un 18% en el 2005 (Muñoz, 2007).

Un importante impacto socioeconómico de este aumento en la recaudación tributaria ha sido la posibilidad de mantener una política fiscal equilibrada y el compromiso macroeconómico básico, donde los gastos deben financiarse con ingresos ordinarios y sólo excepcionalmente recurriendo a créditos. Existe, por lo

¹⁸ Como resultado de esta expansión económica, el producto per-cápita aumentó desde US \$7200 en 1992 a US\$ 12.500 en 2005; ajustado por la paridad del poder de compra, en dólares de 1990.

¹⁹ Del total de 26 partidas de renuncia fiscal implementadas hasta el año 2005, 13 corresponden a excepciones al Impuesto a la Renta de las Empresas, 11 al Impuesto a la Renta de las Personas y sólo 2 son exenciones al pago del IVA. (Tokman, Rodríguez y Marshall, 2006).

tanto, un relativo consenso en la elite política sobre la necesidad de seguir aumentando la recaudación fiscal en la medida que el Estado continúa asumiendo compromisos sociales permanentes (ejs: el nuevo plan AUGE de salud o la nueva reforma previsional que será impulsada el 2008). Adicionalmente, la necesidad de obtener mayores recursos fiscales es un imperativo para el financiamiento del gasto social que los nuevos gobiernos democráticos han utilizado como mecanismo re-distributivo.²⁰ Según cálculos de MIDEPLAN, el gasto social permite disminuir la brecha entre el quintil más rico y más pobre desde un factor 14 (antes de gastos sociales) a 7 (después de gastos sociales) (Ibid). En esta misma línea un reciente estudio publicado en la Revista de la CEPAL concluye que el gasto social en Chile es uno de los más progresivos del continente gracias al éxito de los programas focalizados en los grupos de menores ingresos (Clements B, et al, 2007). Por lo tanto, la mayor recaudación de estas décadas se ha constituido en un aporte fundamental para paliar la desigualdad que ha generado el desarrollo de la nueva economía de mercado.

c) La Modernización del Estado en Chile: Un contexto indispensable

El modelo de desarrollo neoliberal impulsado a partir de 1973 contemplaba, paradójicamente, una fuerte apertura de la economía y liberalización de los mercados, así como también una decidida intervención del Estado en pro de una reforma y modernización del aparato tributario. Esta intervención se la entendía como fundamental para enfrentar, por una parte, los problemas de redistribución del ingreso que generarían las diferencias de productividad y riqueza de los diferentes actores económicos y, por la otra, para fomentar el crecimiento en manos del sector privado. De esta manera, en el documento programático más significativo que guió la acción del Gobierno Militar se señalaba que:

“El sistema tributario será una de las herramientas importantes para impedir la concentración excesiva de riqueza y/o ingreso. Para ello se utilizará un sistema progresivo de impuestos a la renta y los impuestos a la propiedad y a la herencia. Esta política no tendrá los efectos deseados... si no se hace un esfuerzo decidido en la labor fiscalizadora de Impuestos Internos” (El Ladrillo, citado por Waissbluth, 2005:44)

En la práctica, a partir de mediados de los años 70s, se entregaron subsidios y créditos especiales para el fomento de las exportaciones y se aplicó como una medida tributaria fundamental la devolución del IVA a los exportadores. Adicionalmente se fomentó la inversión extranjera mediante la promulgación del Decreto Ley N°600 que entregó beneficios tributarios especiales a los inversionistas extranjeros, lo que explica el importante incremento de la inversión privada en algunos sectores, como por ejemplo, el minero (Ibib: 45-46)

²⁰ El gasto público social como porcentaje del PIB aumentó desde casi un 13% en 1990 a un 16% en 2002 (Arellano, 2005).

Sin embargo, como aparecía señalado en *“El Ladrillo”*, estas reformas y exenciones tributarias debían ir acompañadas de un proceso de racionalización del SII que le permitiera fiscalizar adecuadamente su cumplimiento. Tal como en el resto de la Administración Pública, este proceso contempló una importante reducción de la planta funcionaria y luego se dio inicio a un proceso de reordenamiento institucional introduciendo la computación en la fiscalización y simplificando la declaración tributaria (Ibid.: 46).²¹ Adicionalmente, se impulsaron el conjunto de reformas en el marco normativo ya señaladas.

A partir de 1990, los nuevos gobiernos democráticos impulsaron una serie de nuevas medidas modernizadoras de la institucionalidad y de la gestión estatal. Durante la primera administración de Patricio Aylwin (1990-1994) el énfasis fundamental estuvo puesto en asegurar la gobernabilidad y transición democrática más que en mejorar la gestión institucional. Una de las excepciones la constituyó precisamente la Dirección de Impuestos Internos, que ya en 1990 inicia un plan de modernización, liderado por un nuevo Director y un equipo técnico de asesores. Estos “intra emprendedores” se ponen a la tarea de modernizar la gestión, especialmente a través del desarrollo de una nueva plataforma informática y un rediseño organizacional.

Con el segundo gobierno democrático (1994-1999) el énfasis en la modernización del aparato estatal cobró nuevos bríos. Mientras en el gobierno anterior el foco había sido la gobernabilidad, durante el gobierno de Eduardo Frei, la modernización del Estado pasó a ser un tema prioritario. Las principales razones tras este proceso tienen que ver, por una parte, con los nuevos desafíos de eficiencia y eficacia social que le impone a la administración del Estado el crecimiento económico y el desarrollo de la nueva economía de mercado. Y, por la otra, con el paulatino cambio de orientación de la política pública de algunos organismos internacionales (ej. el Banco Mundial) que hasta entonces habían estado comprometidos con las directrices que emanaban del así llamado “Consenso de Washington”. Sin embargo, a mediados de los 90s, son los técnicos del propio Banco los que comienzan a recomendar la necesidad de abandonar la idea de un Estado Mínimo y reemplazarla por la idea de un Estado Eficaz (Banco Mundial, 1997).

De este modo cobra importancia la modernización de la Gestión Pública como forma de lograr una mayor cercanía con los ciudadanos o “clientes” del Estado. En 1997 se aprobó un Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública que contenía 6 módulos fundamentales: planificación estratégica, escrutinio interno, desarrollo de proyectos de modernización, diseño e implementación de un sistema de control de gestión y el establecimiento de convenios de desempeño al cual se invitó adherir voluntariamente a las diferentes reparticiones estatales. Las

²¹ En el conjunto del aparato estatal, el empleo público se redujo en un 30% hacia fines de los años 80. Adicionalmente, el SII tuvo que asimilarse a la aprobación de una Escala Única de Sueldos (EUS) y la Ley de Bases de la Administración y el Estatuto Administrativo encargado de la regulación de las relaciones laborales del Estado (Waissbluth, 2005:47)

prioridades de este plan fueron la mejora de los procesos, la transparencia, la focalización en los usuarios y el impulso de la Gerencia Pública. Los resultados no fueron todo lo significativo que se esperaba, básicamente debido a una falta de decisión política para impulsar los cambios señalados (Waissbluth, 2005:54).

Sin embargo, durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, (1999-2005) y, como producto de una crisis política centrada en fenómenos de corrupción, se concuerda con la oposición una ambiciosa agenda de modernización estatal denominada “Acuerdos político-legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento”. Esta agenda incorpora para el conjunto de la Administración Pública diversas iniciativas orientadas a la modernización de su gestión financiera, el manejo y probidad de sus recursos humanos, la mejora en la transparencia de sus procesos, entre otras (Ibid: 56).

En el caso del SII muchos de estos acuerdos ya habían cobrado expresión en su funcionamiento organizacional, debido a que había sido de los primeros en adherirse voluntariamente a muchas de estas iniciativas transversales de modernización. Los detalles de este proceso los analizaremos en el capítulo siguiente.

Capítulo 2

2.1 Fundamentos institucionales del SII hoy

Más allá del aporte indirecto que ha realizado el Servicio para el logro de una mayor equidad -potenciando la recaudación fiscal para el financiamiento del gasto social- su compromiso institucional con la equidad y el desarrollo del país están explícitamente contenidos en sus fundamentos institucionales. Es así como en la formulación de su misión se señala que:

“El Servicio de impuestos Internos es responsable de administrar con equidad el sistema de tributos internos, facilitar y fiscalizar el cumplimiento tributario, propiciar la reducción de costos de cumplimiento y potenciar la modernización del Estado y la administración tributaria en línea. Lo anterior en pos de fortalecer el nivel de cumplimiento tributario y del desarrollo económico de Chile y su gente”. (énfasis añadido).

Por su parte, en la visión institucional se ratifican ambos aspectos:

“El SII será reconocido como una de las administraciones tributarias más modernas del mundo; con altos y crecientes niveles de eficacia en su accionar; que opera bajo estándares de calidad que constituyen un modelo para instituciones similares; aportando efectivamente al desarrollo económico del país; liderando el proceso modernizador del Estado; y cuyos funcionarios sean plenamente competentes, probos y comprometidos con los objetivos estratégicos de la organización. A su vez, los contribuyentes percibirán que el servicio que les proporciona el SII es en un contexto de justicia y equidad, que les facilita cada vez más cumplir voluntariamente con sus obligaciones tributarias; producto de lo cual presenta niveles de cumplimiento tributario que son un ejemplo a nivel internacional”.

Para el cumplimiento de esta misión se enuncian un conjunto de principios y valores que orientan el funcionamiento interno y la relación del servicio con su entorno significativo.

Los principios que guían su funcionamiento interno apuntan en tres grandes direcciones: Primero, se establece un *compromiso con los funcionarios* del servicio que se traduce en respeto de su dignidad y tranquilidad, crecimiento en experiencia y conocimiento. En segundo lugar, se enuncia un *compromiso interno con la probidad*, honradez, honestidad, integridad y conducta intachable de sus miembros y, por último, se establecen como principios institucionales *el trabajo en equipo, el profesionalismo, la responsabilidad* y respeto a las competencias técnicas.

En relación con el entorno, se establece un *compromiso con el contribuyente* que se expresa en una atención de calidad, sin discriminación y transparente, plena

información y orientación; *un compromiso con la transparencia* que supone la entrega de información completa, clara, oportuna y el desarrollo e información de procedimientos conocidos, públicos y únicos; y finalmente, se establece un *compromiso con la sociedad* orientada a la educación o auto instrucción tributaria como una forma de crear conciencia de la necesidad del cumplimiento tributario como un bien social.

2.2 Fundamentos organizacionales del SII hoy

En la actualidad, el SII es una institución inmersa administrativamente en el Ministerio de Hacienda. Su funcionamiento se rige principalmente por el Código Tributario y la Ley Orgánica que especifica su estructura administrativa.

Su función principal es “la aplicación y fiscalización de todos los impuestos internos actualmente establecidos o que se establezcan, fiscales o de otro carácter en que tenga interés el Fisco y cuyo control no esté especialmente encomendado por ley a una autoridad diferente” (Declaración del SII, 2007). Según esta misma declaración formal sus objetivos fundamentales son:

- Maximizar y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias;
- Minimizar la evasión y propiciar acciones tendientes a reducir la elusión tributaria;
- Profundizar la excelencia de los recursos humanos del Servicio;
- Profundizar la modernización continua del Servicio de Impuestos Internos, haciendo uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones.

En la realización de esta función el Servicio debe Interpretar administrativamente las disposiciones tributarias, fijar normas, impartir instrucciones y dictar órdenes a fin de asegurar su aplicación y fiscalización. Adicionalmente, debe fiscalizar el cumplimiento de las leyes tributarias que le han sido encomendadas; conocer y fallar como tribunal de primera instancia los reclamos que presenten los contribuyentes y asumir la defensa del Fisco ante los Tribunales de Justicia en los juicios sobre aplicación e interpretación de leyes tributarias. Mencionemos que una de las reformas que se discute hoy en el Parlamento es constituir tribunales tributarios completamente independientes del SII con el fin de separar las actuales funciones de fiscalización y de sanción legal.

Desde sus orígenes el SII fue concebido como una organización burocrática, con una autoridad fuertemente concentrada en el Director Nacional, pero con una gestión descentralizada. Esta última se ha visto acentuada a medida que ha cobrado importancia el desarrollo de la actividad económica regional. De esta manera, la organización actual está encabezada por el Director Nacional, más tres unidades centrales que son: 9 Subdirecciones nacionales, cuya función es apoyar al Director en la formulación, desarrollo y evaluación de sus diversas tareas; la

Dirección de Grandes Contribuyentes y las Direcciones Regionales (16 en total), al interior de las cuales se reproduce la misma estructura organizacional de la Dirección Nacional (ver Anexo). Cada una de estas direcciones está encabezada por un Director Regional, los cuales dependen centralmente del Director Nacional, pues es quien los nombra.

En relación con los recursos humanos, a partir de 1975, el personal pasa a ser de exclusiva confianza del Director Nacional, se reduce la planta de personal, se elevan sus requisitos educacionales y hacia finales del Gobierno Militar se dicta la ley de inamovilidad funcionaria que congela la planta de éste y otros servicios (Serra, Toro 1994).

Esta última disposición legal -que se mantiene vigente hasta hoy en día- es una de las medidas que entorpece y dificulta el proceso de modernización institucional. En la práctica, para el conjunto de la Administración Pública, ella ha significado la coexistencia de dos tipos de contratos que especifican dos grandes categorías de funcionarios (i.e. de “planta” y a “contrata”) con funciones muchas veces similares, no obstante tener condiciones contractuales diferentes. Son funcionarios de planta aquellos que sirven cargos estables y tienen un carácter permanente dentro de la organización. En cambio, son funcionarios contratados o a contrata, los que se desempeñan en forma transitoria, no obstante que muchas veces se les asimila a un cargo estable dentro de la organización adquiriendo de hecho el carácter de permanentes.

Desde el punto de vista de sus funciones, los empleados del SII se clasifican en las siguientes 6 categorías: Directivos; Profesionales; Fiscalizadores; Técnicos; Administrativos y Auxiliares. Los cuatro primeros escalafones sólo pueden ser ocupados por personas que posean un Título Profesional, Técnico Universitario o Técnico en el Área de Computación. En el caso del Escalafón Administrativo, ellos deben estar en posesión de una Licencia de Enseñanza Media o Licencia de Estudios Comerciales y, finalmente, para el caso de los empleados del Escalafón Auxiliar ellos deben haber cursado, a lo menos, hasta Sexto año de Enseñanza Básica. Esto grafica que en términos de credenciales educativas este es un servicio que recluta en su mayoría personal calificado.

En el período 1990-2008, la dotación de personal efectiva de este servicio se incrementó en un 76,3% y la proporción de fiscalizadores -que es la categoría funcionaria más importante- ganó en importancia durante los años 90s (Cuadro 4).

Cuadro 4
Dotación de Personal total del SII 1990-2007

Años	1 Personal Total	2 Fiscalizadores	2/1 (%)
1990	2170	734	33,8
1995	2555	800	31,3
2000	3025	1066	35.2
2008	3827	1506	39.3
Var 1990/2008	76,3%		

Fuente: elaboración propia sobre datos del SII.

Pese a que el SII presenta una estructura burocráticamente organizada, la autoridad se ejerce de un modo fuertemente personalizado y dependiente del gobierno de turno. Ejemplo de esto es que el cargo de Director es nombrado directamente por el Presidente de la República y su permanencia en el cargo depende de la exclusiva confianza de éste²². Adicionalmente este carácter fuertemente personalista se manifiesta en las diversas atribuciones y facultades que tiene el Director Nacional. Es así como el Director puede, “a su juicio exclusivo”, nombrar y despedir a los funcionarios, destinarlos y asignarles en comisión de servicio o de estudio y dictar cualquier disposición relativa a la administración de personal y al régimen interno del Servicio. El Director, “por resolución fundada”, también está facultado para eximir del requisito de título a los escalafones directivo, profesional y técnico, y fiscalizador y está autorizado para contratar profesionales, técnicos o expertos para la ejecución de labores específicas, a través de la suscripción de un convenio de honorarios. Por último, todos los funcionarios (incluidos los Directores Regionales y Subdirectores) dependen jerárquicamente del Director Nacional, quien les puede delegar transitoriamente parte de su autoridad para que aquellos resuelvan determinadas materias o hagan uso de algunas atribuciones actuando “por orden del Director”.

Dado este marco de atribuciones, un dato fundamental para comprender el funcionamiento institucional de las últimas dos décadas, es la permanencia del mismo Director por un período de 12 años (1990-2002). Esta gran estabilidad directiva –muy rara entre los administradores públicos de nuestros países- explica una parte del éxito modernizador de estas últimas décadas.

²² A partir de su fundación esta organización ha tenido un total de 18 directores en el marco de 20 períodos presidenciales.

2.3 La modernización del SII: un caso emblemático

Como hemos venido delineando en las secciones anteriores, los gobiernos de “la Concertación” se han centrado en modernizar la gestión tributaria. Es así como una de las primeras resoluciones del Director del SII, en 1990, fue ampliar la obligación de exigir la exhibición del RUT a los compradores que adquieren productos o mercaderías en los Almacenes Públicos las Zonas Francas (Ejs Iquique, Punta Arenas). De esta manera se buscó alcanzar el debido control tributario de las compraventas de mercaderías que se efectúan en estos recintos favorecidos con algunas exenciones tributarias.

A partir del año 1995 comienza a ser incorporada tecnología informática de punta en los sistemas de operación del Servicio y a operar el sitio web del SII. Cabe mencionar que como resultado de este proceso de informatización hoy en día el número y montos de declaraciones tributarias hechas por Internet ha crecido de manera muy significativa (Cuadro 5).

Cuadro 5
Declaraciones y montos pagados por Internet durante la Operación Renta

Año	Número de Declaraciones	Monto pagado en MM US\$
2002	7.720	19
2003	14.270	241
2004	34.793	531
2005	88.273	1.140
2006	100.036	1.100
2007	112.964	1.850

Fuente: Subdirección de Estudios del SII, en base a Declaraciones de Renta.

En 1997 se incorporan diferentes herramientas electrónicas, cuyo objetivo principal es facilitar los procesos tributarios y mejorar la relación servicio-contribuyente. En el año 2000 se inicia el proceso de reingeniería del SII a través del desarrollo de nuevas aplicaciones informáticas destinadas a agilizar la relación con los contribuyentes a través de internet. De este modo comienza a ser posible efectuar los siguientes trámites tributarios a través de internet: la comprobación de timbraje de documentos, el establecimiento y el seguimiento de la situación tributaria de cada contribuyente, la declaración del IVA y del Impuesto a la Renta y la incorporación de una serie de información orientada a facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias (ver página web en: www.SII.cl).

La aprobación y publicación de las llamadas “Normas para combatir la evasión tributaria” (Ley N° 19.738) en el año 2001 generó el marco legal para impulsar nuevos procesos modernizadores al interior del SII. Dichas normas contemplaron

más de 50 medidas orientadas a facilitar el cumplimiento voluntario y fortalecer el control fiscalizador. Específicamente, se crean y aumentan las sanciones, se inicia un proceso de adecuación institucional del SII y la Tesorería General de la República (se precisan las funciones tributarias de ambos organismos) y se perfeccionan algunas leyes tributarias. A su vez, se da inicio al “Plan de Lucha contra la Evasión” (PLE), el cual pretende enfrentar y combatir el fraude fiscal.

En este nuevo contexto, se crean nuevas entidades específicas dentro de la estructura del SII:

- Fiscalía de Facturas Falsas: orientada a presentar y sostener acciones criminales ante los tribunales de justicia por delitos comunes de uso y tráfico de documentación tributaria irregular;
- Dirección de Grandes Contribuyentes: debe fiscalizar a un conjunto de grandes empresas definidas en la nómina oficial de grandes contribuyentes;
- Oficina de Lucha contra el Comercio Clandestino: debe fiscalizar y sancionar el ejercicio clandestino del comercio y la industria;
- Oficina de Prevención del Fraude Fiscal (OPFF): orientada a la detección y el debilitamiento de la capacidad económica y financiera de las redes criminales organizadas.

A su vez, se incorporan nuevas herramientas electrónicas para incentivar el cumplimiento tributario voluntario, tales como:

- La firma electrónica (2001). Su fortaleza reside en asegurar la identidad digital de quien está efectuando una transacción y en validar la información enviada, la que es acreditada por una entidad certificadora externa.
- Boleta de Honorarios (2003), destinada a los profesionales que desarrollan actividades remuneradas, y la Factura Electrónica (2003).
- Sistema de Facturación Electrónica para los Organismos Públicos (2004). Este permite la recepción de documentación tributaria generada electrónicamente por los proveedores. En ese mismo año se da inicio al proyecto “Portal Tributario de MYPIMES”, cuyo principal objetivo es otorgar asistencia a los contribuyentes correspondientes a las empresas micro, pequeñas y medianas del país.

Por último, en el marco de las “Normas para combatir la evasión tributaria” y el PLE el SII debe aumentar significativamente su dotación de fiscalizadores, profesionales y técnicos para la planificación de la fiscalización en orden a poder cumplir con las metas organizacionales allí establecidas.

Capítulo 3

El SII, ¿una institución desarrollista?: Logros, obstáculos y desafíos pendientes

A partir de los antecedentes anteriormente expuestos intentaremos responder la pregunta respecto a cuán “eficazmente desarrollista” es el SII en el sentido planteado por Evans y Rauch (1999) y Portes (2005). Esto significa evaluar el aporte que esta institución hace al crecimiento, la equidad y el desarrollo de un vínculo ciudadano de responsabilidad tributaria y social. Para ello analizaremos el grado de presencia o ausencia de cada una de las condiciones internas y externas enunciadas por estos autores. Sin embargo, previamente debemos definir aún qué entenderemos por el entorno relevante de dicha institución. En el caso del SII, este entorno está conformado principalmente por los siguientes actores:

1. Los contribuyentes;
2. El poder político, donde podemos distinguir a
 - 2.1. El poder ejecutivo, especialmente al/a la Presidente/a de la República;
 - 2.2. La administración del Estado, que incluye a los diversos ministerios y en especial, al Ministerio de Hacienda;
 - 2.3. El poder judicial;
3. Los organismos internacionales;
4. Los centros de estudios y las universidades.

La primera condición interna es la **meritocracia en el reclutamiento y promoción**. Esta dimensión se refiere al grado en que la contratación y ascenso del personal al interior de la organización depende del mérito y del rendimiento de las personas y no de factores anexos tales como: su nacionalidad, religión, condición social u otras. Al respecto, es importante tener presente que el SII comenzó en la década de los ‘80s un proceso de racionalización y profesionalización de su personal. Medidas concretas de dicho proceso fueron el despido de la mitad de sus funcionarios, la creación del escalafón de fiscalizadores, la profesionalización de los fiscalizadores y la exigencia de dedicación exclusiva de sus abogados al SII, impidiéndoles con ello seguir ejerciendo como abogados de manera paralela en el sector privado como había sido hasta ese momento.

A comienzos de la década de los ‘90s el SII ya contaba entonces con un número significativo de funcionarios con formación profesional en materia tributaria y de dedicación exclusiva al servicio. Durante la gestión del nuevo Director Nacional, el ingeniero Sr. Javier Etcheverry (1990-2002), el proceso de profesionalización del SII tendió a ser profundizado. En términos del reclutamiento del personal, el SII incorporó en ese período a un conjunto de nuevos profesionales (especialmente ingenieros), primando, como indica uno de nuestros entrevistados, la selección de personal altamente calificado.

“El se encargó de tratar de incorporar buenos alumnos de la U. de Chile, principalmente. El había sido Director del Departamento de Ingeniería Industria (...) armó un equipo de colaboradores directos e indirectos (...) trajo gente que conocía de experiencias previas y otros los trajo por búsqueda del mercado”.

Mediante este proceso de reclutamiento de nuevo personal, el SII logró superar la estructura de inamovilidad de la planta heredada de la época de la dictadura militar. Como señala otro entrevistado, salvo en el caso de los fiscalizadores, la mayoría del personal reclutado pasó a desempeñarse a “contrata”.

“En general, las personas que son contratadas no llegan a la planta. La mayoría que está de planta es gente antigua. Entonces hay muchos cupos vacantes en la planta. Lo que ocurre es que es muy difícil echar a alguien si está de planta.(...) Los fiscalizadores sí son de planta”.

La aprobación y promulgación de las “Normas para combatir la evasión tributaria” (2001) generó el marco legal para que al interior del SII se llevase a cabo un proceso adicional de reclutamiento progresivo de nuevo personal en orden a lograr las metas de reducción de la evasión que el servicio se había comprometido con el Estado de Chile. De acuerdo a la información proporcionada por nuestros entrevistados, dicho proceso se ha llevado a cabo siempre mediante concurso público.

A pesar de los importantes avances realizados por el SII en la creación de un sistema meritocrático de reclutamiento de su personal, la información disponible indica que dicho sistema opera en la práctica mediante criterios diferencialmente meritocráticos. Dependiendo si se trata de un candidato profesional o no al nuevo puesto se tienden a privilegiar criterios meritocráticos o no. Es así como en el caso de los escalafones auxiliares y administrativos, es decir, del personal de baja calificación, tendería a producirse un proceso de selección del personal donde predominaría la discrecionalidad por sobre el mérito del postulante. Sin embargo, esta situación no puede ser entendida únicamente como una debilidad exclusiva de esta organización. Cabe tener presente acá que en Chile las personas que postulan a dichos cargos, especialmente a labores auxiliares, suelen no tener un nivel de calificación alto ni contar con las certificaciones necesarias relativas al conjunto de habilidades que han ido adquiriendo formal e informalmente a lo largo de su vida. En este sentido, pareciera ser que el SII no ha logrado enfrentar aún dicha situación, probablemente dada la alta complejidad que implica para su actual estructura. La respuesta final a este desafío por parte del SII sería la continuación en el uso de formas de reclutamiento discrecionales en el caso de estos estamentos.

La promoción del personal del SII presenta también tanto avances como algunas tensiones, las que aún impiden definir esta institución finalmente como meritocrática. Al ser ésta una organización altamente técnica, gran parte del personal tiene al momento de su reclutamiento un nivel de formación ya relativamente alto. Dicho nivel, como señala uno de nuestros entrevistados, se ve reforzado constantemente vía capacitación interna y externa. A su vez, el SII evalúa a su personal periódicamente a través de diversos tests de conocimientos técnicos. Todas estas medidas tienen por objetivo poder enfrentar la alta complejidad del entorno y sus procesos de cambio.

“Acá los funcionarios se capacitan en el SII y cada uno se autocapacita, hace magisters, diplomados (...) ofrecen (también) capacitación y han establecido convenios con las universidades. (...) no es automático que por tener un magíster uno va a tener un mejor cargo, no, no, pero si uno va a postular a un cargo de jefatura probablemente lo consideren. Ahora tampoco es muy seguro, pero ahora sí cada vez más se está considerando este tema. También importan mucho las capacidades del funcionario y acá también se hace escuela. (...) depende de cada persona, porque hay gente que es muy buena en su trabajo, porque acá hay mucho que estudiar, entonces uno siempre se está capacitando en el trabajo”.

Pese a los esfuerzos realizados en materia de capacitación, tanto por el personal como por la propia organización, estos no se traducen necesariamente en un sistema general de promoción de tipo meritocrático al interior del SII. Esto, pues parte de la promoción al interior del servicio dependería todavía en parte del vínculo que el funcionario establezca con su jefe y por lo tanto, de la discrecionalidad de las jefaturas. En consecuencia y de acuerdo a lo indicado por nuestros entrevistados, este servicio habría logrado desarrollar más bien un sistema de promoción interno de tipo semi-meritocrático. Las tensiones que genera éste, junto a condiciones de trabajo relativamente menos atractivas que en el sector privado, llevarían a parte de su personal altamente calificado a optar finalmente por la búsqueda de un nuevo espacio de inserción laboral en detrimento de la propia institución.

“El Servicio es una muy buena escuela, sobre todo para los abogados y para los contadores también (...) El abogado, especializado en el servicio, que después se exporta al sector privado obtiene una remuneración muy alta (...) hay dos visiones y depende del área. Hay una visión antigua y otra más nueva. Como hubo cambio de jefatura, los jefes actuales no tienen problema con esa visión, pero antes incluso tendían a ver quien se quería quedar eternamente y lo premiaban”.

Considerando los elementos anteriormente expuestos, concluimos entonces que en el SII sí existe un sistema de reclutamiento y promoción de tipo meritocrático. Sin embargo, su grado de presencia, en la escala de 1 a 5, es de 3.

Una segunda condición interna de una institución eficazmente desarrollista es la **inmunidad a la corrupción y captura**, es decir, su capacidad de evitar que sus integrantes perviertan los fines institucionales en aras del lucro personal o de los intereses de poderosos agentes externos que buscan controlar las acciones de la institución. Al respecto, el SII ha generado diversos mecanismos de control interno para evitar este tipo de situaciones, tales como:

- 1) la creación de una Subdirección de Contraloría Interna (1994), cuyas funciones y atribuciones han sido reforzadas recientemente (2006);
- 2) la entrega de asignaciones (monetarias) especiales a sus funcionarios para incrementar sus ingresos;
- 3) la exigencia de una declaración pública anual del patrimonio personal a todos los funcionarios del servicio;
- 4) una estructuración piramidal de las funciones de fiscalización al interior de la organización, donde el monto a ser tributado va disminuyendo a medida que se desciende dentro de la estructura organizacional.

Estos mecanismos formales de protección se verían reforzados por algunos elementos constitutivos de la cultura organizacional de este servicio. Por un lado, al ser ésta una organización altamente profesionalizada, sus funcionarios tenderían a desarrollar una lógica

de acción que tiene como eje central el resguardo y preservación de la identidad profesional. En este sentido, la ocurrencia de actos de corrupción tendería a poner en tensión dicha identidad, razón por la cual la mayoría de sus funcionarios buscaría evitar que actos de este tipo tengan lugar al interior de esta organización. Por otro lado, al ser el SII una organización altamente compleja, organizada principalmente sobre la base de comunicación técnica, sus funciones pueden ser realizadas casi exclusivamente por personal capacitado por la propia organización, impidiendo con ello, en principio, una fácil intervención de agentes externos a la organización.

Pese a todas las medidas anteriormente mencionadas, no se puede concluir que el SII cumple a cabalidad la condición de inmunidad frente a la corrupción y captura, puesto que esta institución presenta hasta hoy problemas en este sentido. Como indican varios de nuestro entrevistados, es el propio marco legal, específicamente son sus ambigüedades y vacíos los que aún dejan espacios para la negociación entre el fiscalizador y el contribuyente y por lo tanto, para el desarrollo de actos de corrupción al interior del SII. Al respecto, serían las negociaciones que ocurrirían a los niveles más altos de esta organización los que tendrían finalmente un mayor impacto sobre la recaudación tributaria.

“Hay dos tipos de corrupción. La corrupción del día a día, donde el fiscalizador va al terreno y dice “ah, tiene atrasados los libros, ¿cómo nos arreglamos?”. No se sabe cuánto es, porque no hay estudios al respecto, pero uno sabe que pasa. El otro tipo son negociaciones al más alto nivel, son otro tipo de arreglos. (...) por ejemplo, el año pasado salió el caso de (...) y uno se sorprende de ver cómo la persona que estaba involucrada, logró pedir tanto dinero, que logró estar tanto tiempo sin que nadie se diera cuenta. Entonces, ¿dónde están los controles? (...) Y este caso, que era la DGC (Dirección de Grandes Contribuyentes), generó un ambiente muy desagradable de los fiscalizadores con la jefatura, muy reticentes con la jefatura. “¿dónde estuvo Ud. cuando pasó esto?, porque no todos los fiscalizadores son corruptos” (...) Entonces el tema va más allá de una corrupción intrínseca y es más un tema de gestión, especialmente en las áreas de mayor riesgo y el otro tema de las negociaciones con las grandes empresas. Efectivamente hay esas situaciones, donde hay interpretaciones de ley que pueden ser muy dudables (...)”.

Cabe destacar que el propio Estado chileno y el SII han continuado realizando esfuerzos en este sentido. Es así como se creó la Revisión de la Actuación Fiscalizadora (RAF), que es una instancia de reconsideración administrativa, previa a la interposición de un reclamo ante una instancia jurisdiccional. Mediante ésta el contribuyente tiene el derecho a solicitar al Director Regional correspondiente o al Director de la Dirección de Grandes Contribuyentes, en su calidad de autoridad administrativa, la corrección de los vicios o errores de legalidad en que puede haber incurrido el SII en un acto de fiscalización.

Otro ejemplo que da cuenta de los intentos por revertir los espacios que el propio marco legal deja a la corrupción es el caso de los tribunales tributarios. De acuerdo al artículo 116 del Código Tributario, el Director Regional es el juez tributario de primera instancia frente a los reclamos de los contribuyentes. Por lo tanto, el SII es hasta hoy tanto juez como parte en los procesos tributarios. Sin embargo y dado que el SII de no sólo es un servicio fiscalizador sino que también contable, el Director Regional suele ser, de formación, un contador o un ingeniero. Tal situación había llevado a que, en la práctica, las sentencias eran entonces dictadas por un profesional de estas áreas. En orden a resolver tal situación, el SII comenzó a contratar a abogados para que asesorasen a los Directores Regionales y las sentencias

fueran más sólidas. Se produjo entonces en la práctica una delegación de la función de juez por parte del Director Regional a un abogado. Pese a los esfuerzos organizacionales realizados en este sentido, el SII debió enfrentar diversas querrelas por parte de los contribuyentes, los cuales consideraron que dicha delegación era ilegal. Consecuentemente, el Director Regional ha vuelto a ser considerado juez de primera instancia y las delegaciones anteriormente realizadas fueron declaradas nulas. Por lo tanto y a pesar que la discusión legal aún persiste, el SII, como indica uno de nuestros entrevistados, no ha podido avanzar legalmente en este sentido.

“¿Qué hicieron los contribuyentes? Apelaron. Por años funcionó así. ¿Qué era ilegal? La delegación de funciones. Entonces se presentaron ante el Tribunal Constitucional diferentes requerimientos, indicando que era inconstitucional lo que el SII hacía. (...). Hoy el Director Regional volvió a ser juez y todas las delegaciones que se hicieron para atrás son nulas. (...) En la práctica el Director Regional sigue estando asesorado por un abogado y es el Director Regional quien firma el fallo. El problema es que la ley es rígida”.

Por último, no sólo el marco legal tributario deja aún espacios para la captura de la institución por parte de intereses particulares sino también la estructura organizacional resultante de éste. Específicamente, el alto grado de centralización de la decisión en la figura del Director Nacional así como su directa dependencia del poder político constituyen hoy en día dos elementos que debilitan estructuralmente a esta institución frente a los riesgos de corrupción. Cabe señalar que, en el marco del proceso modernizador reciente del SII, dicho cargo ha sido ocupado por profesionales del más alto nivel y reconocimiento técnico. Esta tendencia así como el alto grado de exposición pública del cargo pueden generar un círculo virtuoso que tendería a blindar a esta institución frente a la corrupción, superando la debilidad organizacional ya indicada. Sin embargo, cabe tener presente que la estructura de decisión de esta organización no sólo incluye al Director Nacional, sino que también a todos los Directores Regionales. Estos son nombrados por el Director Nacional y a ellos les es delegado parte de su poder para el desarrollo de sus funciones en las sedes regionales del SII. En este caso, los Directores Regionales no tienen la visibilidad pública que tiene el cargo de Director Nacional, impidiendo con ello que el control social intente contrabalancear una estructura organizacional que aún no cuenta con los controles internos necesarios para enfrentar el riesgo de la corrupción.

En conclusión, podemos indicar que esta institución ha desarrollado diversas respuestas organizacionales en orden a evitar la corrupción y la captura al interior de ésta. Sin embargo, tanto el marco regulatorio como la estructura organizacional resultante dan aún espacio para prácticas internas que tienden a desproteger a esta institución en este sentido, razón por la cual calificamos acá al SII en la escala numérica con un grado de 3.

La tercera condición “interna” para que una institución contribuya eficazmente al desarrollo es la **ausencia de islas de poder en su interior**. Ellas pueden pervertir los fines institucionales para fines propios como lo podría hacer un sindicato poderoso o una elite gerencial. Nuestra evaluación de esta condición es que en el SII sí existen ciertas “islas de poder” en su interior, las cuales han tenido efectos diversos sobre esta institución desde el punto de vista “desarrollista”. Por un lado, observamos la fuerte presencia del así llamado “equipo fundador”, compuesto por los profesionales que ingresaron al SII a comienzos de la

década de los '90s. Su capacidad técnica y el fuerte apoyo político con que contó este grupo de profesionales condicionaron, como indica un entrevistado nuestro, su formación como “isla de poder”.

“El “equipo fundador” (...) que llegan acá el '90 y vienen a fundar un Servicio que tienen casi cien años... (...) Entonces ser parte o no ser parte del equipo te daba cierta importancia, porque te da ciertas compensaciones y peso específico, independiente de tu cargo”.

La presencia de esta “isla de poder” al interior del SII fue, por un lado, favorable para el proceso modernizador de esta organización, puesto que primó en ésta una fuerte visión técnica, pese al vínculo tradicionalmente existente entre administración y política al interior de esta institución. Su desarrollo estuvo condicionado a su vez por el hecho de que gran parte de sus integrantes ingresó al SII ocupando parte de los estamentos más altos de la organización, constituyéndose así progresivamente en una elite gerencial. Desde allí tuvo la capacidad de ir formando a una nueva generación de profesionales dentro de su propia lógica organizacional, los cuales ocupan hoy las principales jefaturas de esta organización. Pese a los avances logrados por esta “isla de poder” en favor de esta institución, cabe indicar que, por otro lado, su fuerte vínculo con el poder político dejaría espacios para pervertir los fines institucionales para fines directamente y/o indirectamente propios. Tal situación se evidencia en los casos donde parte de las fiscalizaciones hechas por los funcionarios del SII, según los procedimientos formalmente establecidos por la organización, habrían sido resueltas finalmente en espacios de negociación al más alto nivel de esta jerarquía. Situaciones como éstas tendrían un impacto negativo sobre la institución, en la medida que los esfuerzos técnicos y formales realizados a favor de su racionalización creciente no serían acompañados, como señala uno de nuestros entrevistados, por un proceso de racionalización cabal de los procedimientos organizacionales.

“(...) y también hay que pensarlo desde el punto de vista del fiscalizador. El hizo toda la fiscalización, estuvo dos años, tuvo que leerse tomos de papeles, sacó el caso y la cuestión sale para otro lado y eso, obviamente, le pasó al fiscalizador, el fiscalizador le cuenta a su grupo y así está. El clima interno se descompone (...)”.

Una segunda “isla de poder” que identificamos dentro del SII es la Dirección Nacional, donde algunos de sus miembros forman parte también de la anterior “isla de poder”. Esta segunda “isla de poder” se caracteriza también por tener una alta incidencia sobre los procesos de toma de decisión y consecuentemente, por tener un alto grado de poder al interior de esta organización. En este caso, sus intereses pueden limitar el desarrollo de esta organización, en la medida que se tiende allí a darle una primacía a los intereses del nivel central de la organización en desmedro de los intereses regionales que también forman parte del conjunto de esta organización. Cabe tener presente acá que el SII está conformado tanto por su Dirección Nacional, ubicada en la capital del país (Santiago de Chile) como por las diversas Direcciones Regionales. A su vez, éstas están constituidas tanto por las 14 Direcciones Regionales presentes en cada región del país como por las 4 Direcciones Regionales existentes en la Región Metropolitana, es decir, en la capital del país. En este sentido, la Dirección Nacional, en tanto “isla de poder”, dificultaría el desarrollo

de esta institución a lo largo del país, en la medida en que dejaría espacio para la generación de conflictos de intereses entre los niveles organizativos regional y central de esta institución.

Por último, cabe indicar que una tercera “isla de poder” está o puede estar constituido por las propias Direcciones Regionales, específicamente por sus Directores Regionales. Estos tienen un alto grado de poder, dada la delegación de autoridad otorgada por el Director Nacional a éstos para el ejercicio de sus funciones. En su espacio específico, es decir, en la Dirección Regional, los Directores Regionales, según señalan nuestros entrevistados, tienen un poder absoluto. En este sentido, existe siempre el potencial riesgo que dicho poder sea usado a favor de sus intereses personales y en detrimento de la propia institución.

“sobre ellos tienen un jefe del grupo, sobre el jefe del grupo, un jefe de departamento y sobre el jefe del departamento, el director (...) cuando un fiscalizador realiza un proceso, debe tener los vistos buenos de cada uno y en general, las cosas salen más por el director. Hay delegaciones, pero en general es el Director Regional el que firma”.

Los Directores Regionales constituyen entonces una “isla de poder” que tiene o puede alcanzar una importante presencia al interior de esta institución, especialmente en los casos donde el Director Nacional no logre desarrollar los mecanismos de control necesarios relativos al ejercicio de las funciones por parte de los Directores Regionales.

“El Director (Nacional) jamás se va a enterar de las cosas que ocurren más abajo, porque la comunicación es el Director Regional y éste le comunica al Director Nacional lo que necesita contarle y nada más”.

A pesar de la presencia de diversas “islas de poder” al interior del SII y/o de espacios para el potencial desarrollo de ésta observamos que en la actual dirección del SII se tiene conciencia al respecto y se están llevando a cabo medidas concretas para aminorarlas, tales como grupos de trabajo y reuniones periódicas entre directivos de todas las Direcciones Regionales. A su vez, se han realizado diversas evaluaciones relativas al actual funcionamiento del servicio, pese a la legitimidad ya alcanzada por el SII a nivel público y privado. Por último, la designación de un nuevo Director Nacional en el año 2006 constituye un hito en el desarrollo de esta institución que puede permitir moderar las “islas de poder” anteriormente descritas. Esto debido a que este profesional 1) no pertenece al llamado “equipo fundador”, sino que proviene directamente del mundo privado; 2) no es ingeniero sino abogado; 3) no pertenece al mundo de la administración tributaria sino de la planificación tributaria. Concluimos entonces acá que en el SII sí existen diversas “islas de poder” en su interior que estaría dificultando su proceso modernizador en el sentido “desarrollista”. Sin embargo, al tomar en consideración los avances “desarrollistas” logrados por esta institución hasta el momento y los esfuerzos que está realizando esta organización para controlar el desarrollo y formación de “islas de poder” al interior de ésta podemos concluir también que los efectos de aquellas “islas de poder” sobre el desarrollo de esta organización son relativamente limitados. Por lo tanto, le asignamos al SII en este sentido el grado 3 en nuestra escala.

Junto a las tres condiciones internas que deben cumplir las instituciones “eficazmente desarrollistas”, se encuentran también las tres condiciones externas necesarias para ese fin. A continuación nos referiremos a éstas.

Dentro de las condiciones externas de las instituciones eficaces para el desarrollo se encuentra la **flexibilidad tecnológica y la apertura a las innovaciones** por parte de esta institución. Al respecto, el SII constituye el caso emblemático de una institución que ha ido incorporando la flexibilidad tecnológica y la innovación tanto dentro de sus valores institucionales centrales como dentro de sus procedimientos organizacionales. Como indica uno de nuestros entrevistados, tales características no predominaban dentro de esta organización a comienzos de la década de los ‘90s, pese a contar con un personal ya altamente profesionalizado.

“un servicio bien precario en términos de medios, en términos organizativos y computacionales (...) un modelo organizativo bastante poco adecuado, con un enfoque muy tradicional, muy técnico-tributario, muy poco moderno en la gestión. Todo acá era desde el punto de vista técnico-tributario, pero no había un aparato administrativo, un aparato de gestión, una plataforma directiva-estratégica que pudiera proyectar a la organización (...) el servicio era otro servicio más, no se distinguía, pero sí tenía una cualidad base: tenía fiscalizadores profesionales, que es una reforma del año ‘80, en la que se crea un cuerpo de fiscalizadores, donde se profesionaliza la base de trabajadores (...):”

Sin embargo, como relata otro entrevistado, a partir de aquel período esta institución experimentó un proceso de modernización tecnológica y de gestión profundo y rápido, sobre la base de incorporación de tecnología de la información y comunicación.

“(...) cambio de plataforma, cambio de modelo de atención (de “doble escritorio”, con poco espacio para el público, a “atención de mesón” con más espacio al público, donde ya no es “venga, deje sus papeles y lo llamamos” a “ingreso en línea”). La máxima sería: que el contribuyente resuelva sus inquietudes en una sola concurrencia (...) (y se transparenta la información”.

Actualmente, el SII es una administración tributaria líder en materia de flexibilidad tecnológica, lo que ha redundado en un mejor desarrollo de sus funciones. Esto, debido a que gracias a la constante incorporación de nuevas tecnologías y el desarrollo de nuevos sistemas informáticos, esta organización ha logrado desarrollar una base de datos que le está permitiendo llevar a cabo una fiscalización tributaria cada día más segmentada y específica, así como una mejor comunicación y entrega de servicios hacia los contribuyentes. Sin embargo, dicho proceso de modernización adolece de ciertas tensiones. Por un lado, el personal de este servicio ha tenido que adaptarse rápidamente a dicho proceso, sin contar con las habilidades previas ni las capacitaciones posteriores necesarias para poder hacer un uso adecuado de la base tecnológica de esta organización. Así mismo, los nuevos sistemas de gestión resultantes, junto con las metas de recaudación comprometidas oficialmente por parte de esta organización con el Estado chileno, han sometido a los funcionarios del SII a ritmos de trabajo más intensos. En consecuencia, el personal ha venido manifestando progresivamente su malestar, habiendo sido el paro de los funcionarios y la consecuente salida del anterior Director Nacional la máxima expresión de dicho conflicto. Por otro lado, la apertura frente a la flexibilidad tecnológica y la innovación ha supuesto que los contribuyentes tienen también la capacidad para responder a la par frente al proceso de modernización del SII. Ciertamente, el progresivo y significativo

aumento de la declaración renta vía internet llevan a pensar que se ha logrado construir un círculo virtuoso en este sentido. Sin embargo y de acuerdo a los que indican nuestros entrevistados, en la atención al público los funcionarios del SII han logrado captar las dificultades que aún tienen parte de los contribuyentes para buscar, entender y utilizar la información disponible en internet.

“Piensan que colocándolo en la página de Internet es suficiente y no es así. Las personas prefieren venir acá a la oficina y que se les explique, (...), está todo ahí, pero prefieren venir y que les explique página por página y revisando pantalla por pantalla y ahí les queda más claro”.

En conclusión, estimamos que en términos de la condición institucional de flexibilidad tecnológica y apertura a las innovaciones ésta institución cumple casi a cabalidad con ésta. Sin embargo, las carencias observadas aún en términos de la innovación en materia de capacitación de su personal y de los contribuyentes frente a las nuevas tecnologías utilizadas nos llevan a asignarle en la escala utilizada le asignamos el valor 4.

La segunda condición externa es que la institución **sea proactiva con su entorno**, es decir, que tenga la habilidad de involucrarse con clientes, usuarios y otros actores relevantes de su entorno institucional. De acuerdo a los antecedentes anteriormente expuestos a lo largo de este informe, podemos indicar que esta organización ha tendido a desarrollar un proceso de modernización que ha situado dentro de sus ejes centrales de desarrollo precisamente su proactividad con su entorno relevante. En la práctica, esto se expresa a través de su creciente intercambio de información con su entorno, el cual es cada vez más preciso y rápido. Como indica uno de nuestros entrevistados, dicho intercambio de información le ha permitido al SII poder también orientar de manera más adecuada a algunos de sus contribuyentes más significativos en términos de la recaudación final.

“No asesoramos a contribuyentes puntuales, no. Sí hemos asesorado a asociaciones gremiales, la gente asociada a las PYMES, hemos trabajado también con la Asociación de Exportadores, con ASEXMA, básicamente (...) lo que sí hace el SII, que ha sido un cambio, es que anticipa problemas y por lo tanto, le dice a las grandes empresas que están realizando transacciones complejas: “veamos esta transacción en conjunto”. A la empresa le sirve, porque generar una contingencia tributaria en una fusión es algo que puede ser muy grave a la larga y a nosotros también, porque anticipamos la buena recaudación del impuesto”.

Así mismo, en su proceso de modernización el SII ha logrado constituirse en un organismo público central en términos de asesoramiento relativo a cambios legislativo-tributario, servicios de información tributaria e interpretación administrativa de las leyes tributarias para los restantes órganos del estado.

Lo otro es que nosotros colaboramos bastante con el Ministerio de Hacienda y otros ministerios en la elaboración de proyectos de ley (...) nosotros no definimos la política tributaria, la define el Ministerio de Hacienda, pero en su acción tiene que consultar al Ministerio de Economía, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Justicia y necesita la participación de un organismo técnico competente que lo apoye y esto nos da un espacio para decir si algo es conveniente o no y eso nos da apoyo”.

De acuerdo a todas las razones anteriormente mencionamos, consideramos que esta institución cumple casi a cabalidad la condición de proactividad. Sin embargo y con miras al

desarrollo y fortalecimiento de una ciudadanía tributaria sí se puede indicar que el SII no ha utilizado todos sus recursos disponibles para realizar una educación tributaria que permita crear una real conciencia, más allá de las sanciones, respecto a la importancia del pago de los impuestos a favor de una mejor distribución de la riqueza en el país. Consecuentemente, le asignamos el valor 4 en nuestra escala.

Finalmente, el tercer criterio externo es **la existencia de poder, ya sea interno o externo a la organización, que sea capaz de contrarrestar potenciales intereses particularistas en las clases dominantes**. Al respecto observamos que el SII ha alcanzado un alto grado de legitimidad tanto a nivel de los contribuyentes, como a nivel de los restantes agentes que conforman su entorno relevante. Tal situación se plasma, por ejemplo, en los diversos premios y distinciones obtenidos por esta institución a nivel nacional, tanto en el sector público como privado, así como a nivel internacional como son, por ejemplo las distinciones otorgadas tanto por la OECD (2006) como por la APEC (2006) a la propuesta declaración renta anual”y al sistema de factura electrónica; el Premio Nacional a la Calidad (categoría Servicio Público Nacional) entregado por el Centro Nacional de la Productividad y la Calidad del Ministerio de Economía (2004) y el premio a la innovación tecnológica concedido por la ONU (2003). Así mismo, el SII está desarrollando o ha establecido ya diversas alianzas con distintos centros de investigación para la generación y el intercambio de información. Por último, esta institución está constantemente asesorando a diversos organismos públicos en materia tributaria para la generación de sus políticas públicas. Tales fuentes de poder externas a la organización se ven reforzadas también por fuerzas al interior de la organización. En este sentido quisiéramos destacar el importante grado de compromiso e identificación que tienen por lo menos parte de los funcionarios con respecto al SII. En este contexto consideramos que el SII cuenta con importantes fuentes de poder, tanto internas como externas, que estarían apoyando al SII en sus funciones, permitiendo contrarrestar potenciales intereses particularistas en las clases dominantes. Sin embargo, la fuerte dependencia que tiene esta organización respecto al poder político aparece como una condicionante que tiende a debilitar, por lo menos en parte, la existencia de aquellos poderes. Por lo tanto, consideramos que el criterio analizado está relativamente presente en esta institución y le asignamos un puntaje de 3 en la escala respectiva.

Por último, evaluaremos a continuación 1) si el SII muestra correspondencia entre su diseño institucional original y la organización real que encarna ese diseño y 2) si el SII contribuye significativamente al desarrollo nacional. De acuerdo a la discusión anteriormente presentada, podemos indicar que el grado de cumplimiento por parte del SII con respecto a su diseño institucional legal y los valores que lo sustenta varía de acuerdo a los fundamentos institucionales y valores que se analicen. Es así como el SII presenta un alto grado de cumplimiento de sus fundamentos institucionales relativos al fomento del cumplimiento tributario en el sentido de haber logrado una progresiva reducción de los costos asociados al cumplimiento tributario. A su vez, ha realizado un significativo aporte al proceso de modernización del Estado chileno y la administración tributaria en línea a través de los procesos de modernización de su base tecnológica y de su gestión. De acuerdo a lo anterior, el SII ciertamente ha realizado también un aporte muy relevante al desarrollo económico del país en la medida en que ha logrado mayores niveles de fiscalización y recaudación tributaria y ha transparentado la información tributaria. Sin embargo, la correspondencia entre la institución y la organización es menor en el caso de su

compromiso con sus funcionarios. Esto, pues en términos de su respeto al profesionalismo y las competencias técnicas, aún se observan espacios para la discrecionalidad en detrimento de dichos fundamentos. Sin embargo, sí pareciera haber avances en el sentido de un crecimiento en experiencia y conocimiento al interior del SII en relación a su personal. En el caso del desarrollo de una administración equitativa del sistema de tributos internos, ciertamente el servicio ha realizado importantes avances no sólo en términos de la reducción de los costos asociados al pago de los tributos, sino también de la generación de una mayor cantidad de información de conocimiento público. Sin embargo y de acuerdo a nuestras entrevistas, pareciera ser que dicha información no ha significado necesariamente un mayor grado de orientación por parte de la mayoría de los contribuyentes, puesto que la información disponible sería aún de difícil comprensión. A su vez, la atención no sería percibida aún como altamente transparente y equitativa, debido no sólo a la complejidad propia de la temática tributaria sino también por la persistencia de una relación asimétrica entre el SII y el contribuyente tanto en los procesos judiciales tributarios como en las propias fiscalizaciones. En el caso del compromiso interno con la probidad, la honradez, la honestidad, la integridad y la conducta intachable por parte de los miembros de esta institución se ha registrado que dicho compromiso existe en la práctica. Sin embargo, las ambigüedades del marco legal así como la estructura organizacional altamente jerarquizada y centralizada que deriva de aquel tienden a debilitar dicho compromiso y por lo tanto, a distanciar a esta organización de este importante fundamento institucional. Por último, el compromiso del SII con la sociedad en términos de su educación tributaria como una forma de crear conciencia de la necesidad del cumplimiento tributario como un bien social parece ser un fundamento que escasamente plasma a esta organización. Esto, debido a que la educación tributaria ha estado orientada principalmente a formar a los contribuyentes en términos de sus derechos y deberes en relación al SII y al Estado de Chile, pero no en relación a la sociedad a la cual forman parte. Dado los puntos anteriormente expuestos podemos concluir que en el caso del SII sí existe una correspondencia entre institución y organización, pero que su grado corresponde a un 3 en la escala de 1 a 5.

En lo que respecta al aporte de esta institución al desarrollo nacional podemos concluir que esta institución ciertamente ha orientado su proceso de modernización y su funcionamiento en orden a crear un ambiente tributario favorable a la inversión, en la medida en que ha ido transparentando y haciendo más eficiente la gestión tributaria. En este sentido, ha realizado un importante aporte al desarrollo económico del país. Sin embargo, el principal aporte realizado por esta institución ha sido sobre el desarrollo social, específicamente sobre la distribución equitativa de la riqueza. Esto, pues progresiva y sostenidamente el SII ha logrado aumentar la recaudación tributaria y consecuente ha contribuido significativamente a la generación de recursos para el financiamiento de las políticas públicas que, en el caso de Chile, tienen un alto grado de focalización en la población de más escasos recursos económicos. Por último, en lo relativo a la presencia y respeto a los derechos ciudadanos, podemos señalar que esta institución, en el marco del proceso de modernización propio como del Estado chileno, ha ido incorporando y reforzando algunos derechos ciudadanos tales como el derecho a la no discriminación, el derecho a la plena información y el derecho al procedimiento conocido y público. Mecanismos relevantes en este sentido ha sido la Revisión de la Actuación Fiscalizadora (RAF), la creación de la página web del SII y la incorporación de abogados en la elaboración y dictación de sentencias de primera instancia por parte de los Directores Regional. Sin embargo, dichos esfuerzos aparecen aún bastante

disminuidos frente a un marco normativo y a una estructura organizacional que aún deja varios espacios para la discrecionalidad funcionaria. En conclusión, el SII constituye hoy en día una institución que ha realizado importantes aportes al desarrollo económico, político y especialmente social del país, los cuales presentan aún diversos espacios para poder seguir avanzando en este sentido. Por lo tanto le asignamos el valor 4 en nuestra escala.

Conclusiones

Históricamente el SII ha sido una institución fundamental para el desarrollo económico, social y político en Chile, debido a que ha tenido como principal función la fiscalización y recaudación de los tributos en el país, contribuyendo con ello a la paulatina distribución de la riqueza en el país.

El proceso de modernización tecnológica y de gestión vivido por esta institución a partir de finales de la década de los '80s le ha permitido fortalecerse en el cumplimiento de sus funciones, lo cual se ha expresado finalmente en un aumento sostenido de la recaudación tributaria. Así mismo, los logros alcanzados la han llevado a constituirse en una institución ejemplar para el conjunto de organismos que forman parte del aparato público en el país. En este sentido, esta institución ha sido capaz de trascender más allá de su propia realidad, constituyéndose en un caso paradigmático de modernización institucional que se pretende reproducir en otras reparticiones públicas del Estado de Chile.

A pesar de los avances alcanzados por el SII en la senda desarrollista, esta institución debe resolver aún algunos desafíos pendientes tales como:

- a) Su alto grado de dependencia respecto al poder político, específicamente respecto al poder ejecutivo;
- b) Un marco legal que pareciera no acompañar el proceso de modernización organizacional y que además, producto de las ambigüedades que aún contiene, tiende más bien a limitar dicho proceso y el cumplimiento final de las funciones de esta organización;
- c) Una estructura organizacional altamente jerarquizada y centralizada que le resta transparencia y legitimidad a la organización y otorga espacio para la ocurrencia potencial de actos de corrupción y surgimiento de "islas de poder" al interior de ésta;
- d) El escaso desarrollo de su función política, cual es fomentar la presencia y el respeto de los derechos ciudadanos en las instituciones públicas.

En suma, se puede concluir que esta institución ha tenido un proceso de modernización que la sitúa en la senda de una "institución desarrollista", a pesar que aún le quedan desafíos importantes que resolver en orden a afianzarse en el desempeño de su función social y política.

Bibliografía.

Arellano, J P (2005)

“Políticas Sociales para el crecimiento con equidad: Chile 1990-2002”, Serie estudios Socio/Económicos, 26 CIEPLAN, Santiago

Banco Mundial y PriceWaterhouseCooper, (2008)

“Payment Taxes: the Global Picture”

Banco Mundial, 1997

Estado y modernización de la gestión Pública.

Centro de Estudios Públicos, (1992)

El Ladrillo: Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno. Santiago, Chile

Clements, B; Fairloch, CH y Verhoeven M, 2007

Gasto público en América Latina: tendencias y aspectos de política, en Revista de la CEPAL, 93, Diciembre.

Fontaine, B y Vergara R (2000)

“Análisis del proyecto contra la evasión tributaria”. Revista Estudios Públicos 79: pp. 173-197. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

Jorrat, M. 2000

"Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno", Departamento de Estudios del Servicio de Impuestos Internos, Santiago de Chile.

Jorrat M y Serra P 2000.

"Estimación de la Evasión en el Impuesto a las Empresas en Chile", *Documento de Trabajo N° 72*, Centro de Economía Aplicada, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile (mimeo).

Lüders, R (1968)

“El sistema tributario chileno: algunos comentarios”.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2007).

<http://www.modernizacion.cl>.

Muñoz, O (2007)

“El modelo económico de la concertación: ¿ficción o realidad?”, ediciones FLACSO/CIEPLAN, Santiago, Chile.

Portes, A y Smith L (2007)

Institutions and Development in Latin America: A Comparative Analysis, Princeton University, December.

Serra, P (2000)

“Fundamentos para una reforma tributaria en Chile”, Cuadernos de Economía, Año 37, N 111: pp. 299-322. Santiago de Chile.

- (2006)

“La reforma al sistema tributario chileno: una tarea inconclusa”, Revista Estudios Públicos 101: pp. 187-212. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

Serra, P y Toro J (1994)

"¿Es eficiente el sistema tributario chileno?", Cuadernos de Economía, Año 31, N 94: pp. 423-448. Santiago de Chile.

Servicio de Impuestos Internos (SII), 1954

"El sistema tributario chileno. Análisis, evaluación, alternativas de reforma", Informe de la Oficina de Estudios Tributarios. Servicio de Impuestos Internos, Santiago de Chile.

-2000

Boletín de la Subdirección de Estudios, Santiago, Chile

- 2005.

"Balance de Gestión Integral año 2005", Santiago de Chile.

- 2005.

"Ley contra la Evasión Tributaria: compromisos y cumplimientos en el ámbito de la administración tributaria interna", Santiago de Chile.

Tokman, M, Rodríguez, J y Marshall C. (2006)

"Las excepciones tributarias como herramienta de política pública", Revista Estudios Públicos 102: pp. 69-112. Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

Valdés, S (2003)

"Reforma del Estado: ¿Qué hacer ahora? Puntos de Referencia (271), Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.

Weissbluth, M (2005)

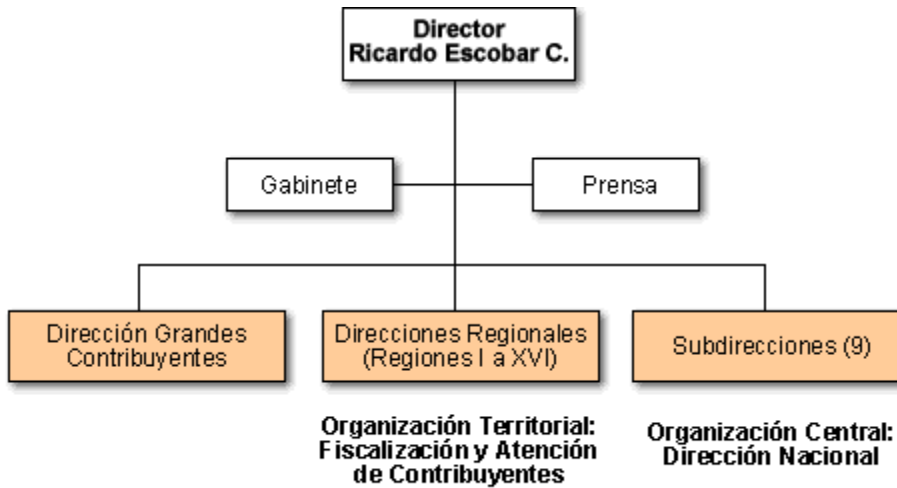
La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: Diagnóstico y Proyectos de Futuro, Serie Gestión N°76, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

---- (2006)

La Reforma del Estado en Chile: De la Confrontación al Consenso, Boletín Electrónico de la ESADE, Barcelona.

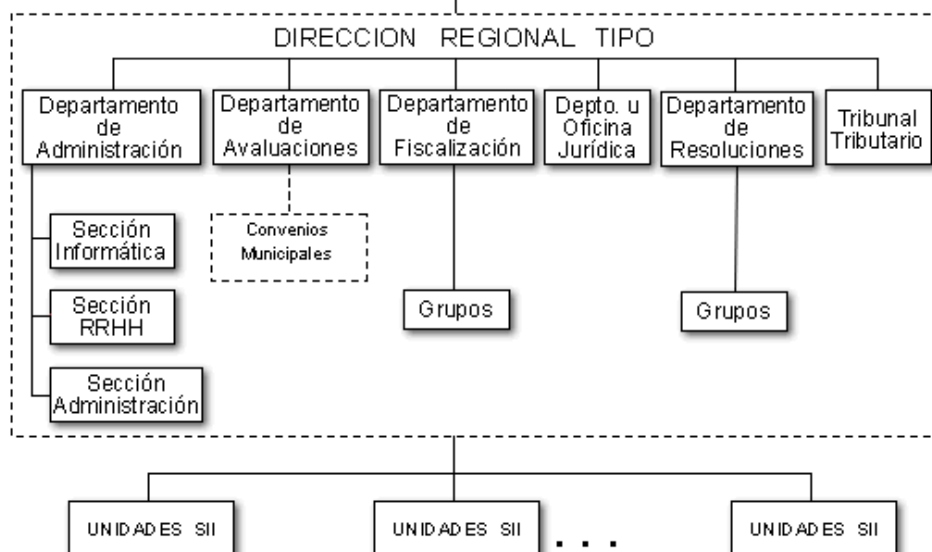
ANEXO 1

DIRECCIÓN NACIONAL DEL SII

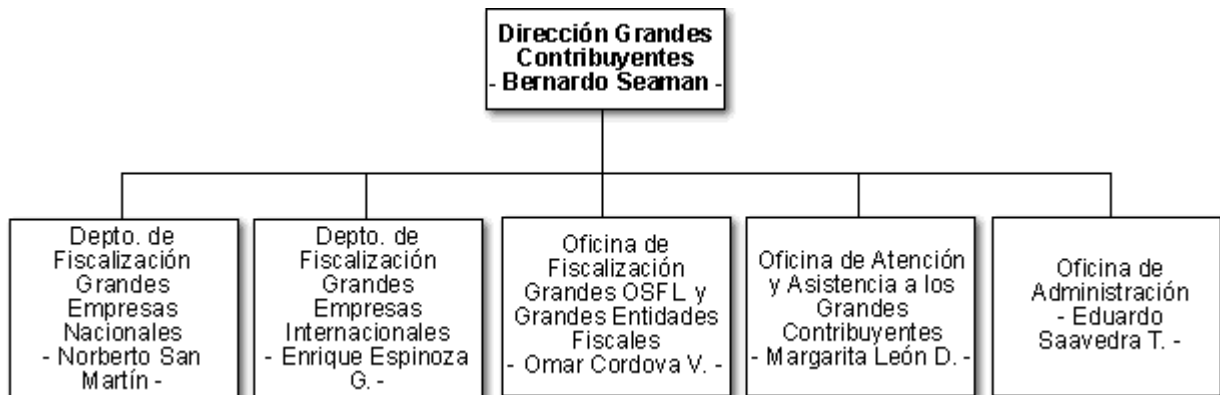


DIRECCIONES REGIONALES

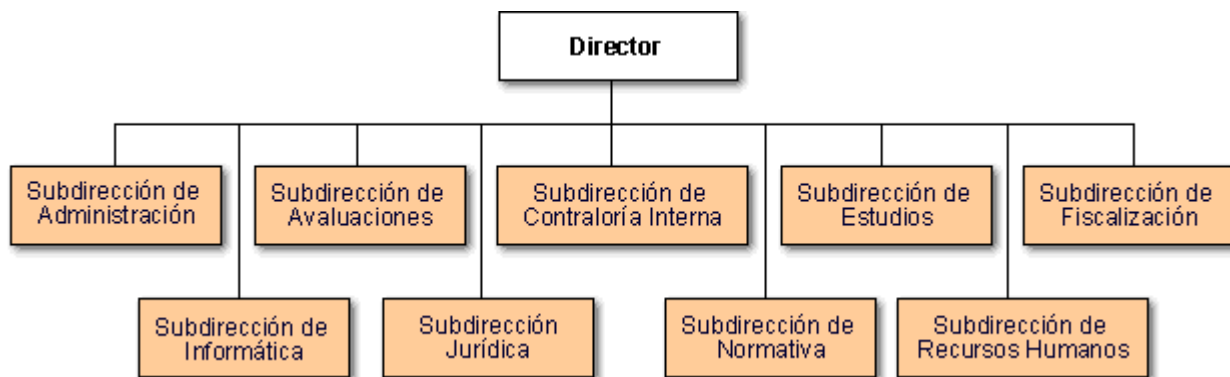
I. D.R. Iquique PATRICIO ESPINOZA	II. D.R. Antofagasta OSCAR URDANIMA	III. D.R. Copiapó ROMULO GOMEZ	IV. D.R. La Serena OCTAVIO SEPULVEDA	V. D.R. Valparaíso ERIKA MORALES	VI. D.R. Rancagua FLAMA ORTIZ
VII. D.R. Talca MIRTHA BARRA	VIII. D.R. Concepción SERGIO FLORES	IX. D.R. Temuco RENE CORNEJO	X. D.R. Puerto Montt LIDIA CASTILLO	XI. D.R. Coyhaique DANILO SEGURA	XII. D.R. Pta. Arenas JORGE LARA
XIII D.R. Metrop. Centro LUIS MUÑOZ	XIV D.R. Metrop. Poniente TERESA CONEJEROS	XV D.R. Metrop. Oriente HUGO HORTA	XVI D.R. Metrop. Sur CARMEN REVECO		



DIRECCION DE GRANDES CONTRIBUYENTES



SUBDIRECCIONES



i En el caso del impuesto de Primera Categoría, su tasa subió de un 10% a un 15% en 1991. Posteriormente, esta tasa subió a un 16% en el 2002; 16,5% en el 2003 y, finalmente al 17% actual a contar del año 2004. Por su parte, la tasa del IVA subió de 16% a un 18% en Junio de 1990 y, a partir de Octubre del 2003, subió nuevamente al 19% actual. Este impuesto tiene hoy en día pocas exenciones, siendo la más relevante la que beneficia a las exportaciones. Cabe señalar que esta exención se aplica desde su creación durante el gobierno militar. Posteriormente, se introdujeron otras modificaciones a la estructura tributaria a través de la promulgación de las

siguientes leyes: Ley N° 17.235 sobre Impuesto Territorial (16.12.1998) y Ley N° 16.271 sobre Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones (30.5.2000).