



P.

puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 692, MAYO 2024

ECONOMÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Autonomía de la Administración Tributaria

GABRIEL UGARTE Y RODRIGO VERGARA



RESUMEN

- En las últimas décadas se ha observado una clara tendencia hacia una mayor autonomía de las Administraciones Tributarias (AT), manifestada en la adopción de organismos semiautónomos para su gestión. Esta autonomía posibilita una mayor rendición de cuentas y el desarrollo de capacidades de gestión, lo que a su vez se espera que conduzca a un mejor desempeño institucional.
- En Chile, la discusión sobre la autonomía de la AT adquiere relevancia en el contexto del Pacto Fiscal por el Desarrollo. Uno de los objetivos principales de este es fortalecer el cumplimiento tributario, combatiendo la evasión y elusión fiscal, mediante la ampliación de las facultades de fiscalización del SII. La configuración actual de este organismo plantea desafíos en términos de su independencia respecto al poder ejecutivo, de manera de garantizar a los contribuyentes que sus actuaciones no dependerán o estarán influenciadas por el gobierno de turno.
- El análisis comparado de las AT revela que el 68% de los países de la OCDE cuentan con organismos semiautónomos, mientras el resto corresponde a departamentos dentro del ministerio u otro arreglo institucional. Dentro de este grupo de naciones, aquellas que muestran los niveles más altos de autonomía son las que tienen organismos semiautónomos con consejo superior.
- Dado que la autonomía no solo se refleja en el arreglo institucional de las AT, sino también en una serie de otros factores, como el marco de gobernanza, se realizó un análisis detallado de cinco jurisdicciones. De este análisis se desprende que los países utilizan algunos instrumentos que promueven una mayor autonomía de la institución. Entre ellos destacan: i) la existencia de un consejo superior que puede incluir representantes del sector privado y puede ser consultivo o con poder de toma de decisiones (Reino Unido, Canadá, España), ii) limitaciones para nombrar o destituir al director general (Estados Unidos, Australia), iii) la existencia de un organismo de auditoría externa que supervisa a las AT (Estados Unidos, Australia). Considerando el caso chileno, incorporar algunos de estos aspectos ayudaría a aumentar la autonomía de nuestra AT y así dar garantías a los distintos sectores de un funcionamiento efectivo y justo del sistema tributario.

GABRIEL UGARTE. Investigador del CEP.

RODRIGO VERGARA M. Investigador senior del CEP e investigador Asociado del Centro Mossavar-Rahmani de la Escuela de Gobierno (Kennedy) de la Universidad de Harvard.

I.

INTRODUCCIÓN

Las administraciones tributarias (AT) son las instituciones encargadas de aplicar y fiscalizar los impuestos de un país o jurisdicción, jugando un rol clave en la operación efectiva del sistema fiscal. Ellas garantizan que se recauden los ingresos necesarios para financiar los servicios públicos, vitales para el funcionamiento del Estado y el bienestar de la sociedad. Junto con ello, también buscan asegurar que todos los contribuyentes cumplan con sus obligaciones, evitando que se produzcan inequidades tributarias.

En Chile, la AT recae sobre tres organismos independientes que trabajan de forma coordinada. La recaudación de los tributos es responsabilidad de la Tesorería General de la República, mientras que la fiscalización la lleva a cabo el Servicio Nacional de Aduanas para los impuestos externos y el Servicio de Impuestos Internos (SII) para los internos. Este último es un órgano dependiente del Ministerio de Hacienda, y su director es un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República.

Actualmente, en el Congreso se está tramitando el Pacto Fiscal por el Desarrollo, una iniciativa impulsada por el gobierno con el objetivo de recaudar un 2,7% del PIB para financiar diversas necesidades sociales. Más del 50% de estos ingresos provendrían de un mayor cumplimiento tributario, mediante acciones para reducir la evasión y elusión. Entre estas medidas se incluye la modernización de la AT chilena, otorgándole mayores facultades de fiscalización. Destacan especialmente la modificación a la Norma General Antielusión (NGA), la creación de la figura de denunciante anónimo y la modificación del secreto bancario (Ugarte y Vergara 2023).

Ante esta situación, ha surgido un debate sobre la gobernanza del SII, con el fin de garantizar su autonomía e independencia para hacer frente a las nuevas responsabilidades que implica la reforma propuesta por el gobierno. Desde hace más de un lustro que esta discusión tomó fuerza, a raíz de los temas impositivos que surgieron durante la crisis del financiamiento ilegal de la política en 2015. Recientemente, diversos episodios han suscitado inquietud y focalizado la atención en este tema.

[Ha surgido un debate sobre la gobernanza del SII, con el fin de garantizar su autonomía e independencia para hacer frente a las nuevas responsabilidades que implica la reforma propuesta por el gobierno.](#)

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis comparativo del nivel de autonomía de las AT en los países de la OCDE. Para ello, este estudio se divide en cuatro secciones además de esta introducción. En el siguiente apartado se revisa la literatura relacionada con la autonomía de estas instituciones y su impacto en mejoras en su eficiencia y eficacia. También se revisa brevemente el caso chileno. Luego, se analiza la estructura organizacional y autonomía de las AT a nivel mundial y, en particular, de los países de la OCDE. En la tercera sección se selecciona un grupo de países para llevar a cabo un análisis comparativo más detallado. Por último, en la cuarta sección, se presentan algunas conclusiones para enriquecer el debate actual.



AUTONOMÍA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y EVIDENCIA SOBRE SU IMPACTO

Las AT desempeñan un papel crucial en la recaudación de los recursos fiscales, garantizando una fiscalización eficiente y justa. La complejidad de su labor, evidenciada en los numerosos procesos administrativos, la diversidad y especificidad de las leyes tributarias, así como la interacción con una amplia gama de empleados y contribuyentes, exige que la institución cuente con los poderes y la autonomía adecuados para cumplir sus funciones de manera efectiva y eficiente (Junquera-Varela et al., 2019).

En las últimas décadas, se ha observado una tendencia hacia el otorgamiento de mayor autonomía a las AT. En el contexto de la administración pública, este concepto se refiere típicamente a “el grado en que un departamento o agencia gubernamental puede operar de manera independiente del gobierno, en términos de forma y estatus legal, financiamiento y presupuesto, y prácticas financieras, de recursos humanos y administrativas” (Crandall 2010). Esta mayor autonomía posibilita una mayor rendición de cuentas y el desarrollo de capacidades de gestión, lo que a su vez se espera que conduzca a un mejor desempeño institucional (Junquera-Varela et al. 2019).

En las últimas décadas, se ha observado una tendencia hacia el otorgamiento de mayor autonomía a las AT.

En la práctica, esta tendencia se ha reflejado en que varios países han establecido organismos semiautónomos de AT. Como se detallará en la siguiente sección, para el año 2017, un 46% de las jurisdicciones tributarias contaban con un organismo de este tipo (CIAT et al., 2018), cifra que se eleva al 68% en

el caso de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En el resto de los países, la administración tributaria suele funcionar como un departamento convencional dentro del ministerio correspondiente, el cual puede consistir en una única entidad o estar compuesto por múltiples unidades organizativas.

Estos organismos semiautónomos no operan completamente al margen del gobierno, y de hecho, muestran una considerable variación en el nivel de autonomía que poseen (Crandall y Kidd, 2006). Crandall (2010) identifica una serie de consideraciones cruciales en el diseño de estos organismos, las cuales influyen significativamente en el grado de autonomía de las AT (ver Cuadro 1). Elementos como el estatus legal, la relación con el ministerio de Hacienda y la estructura de gobernanza son fundamentales para determinar la independencia del organismo. Además, factores como la autonomía en materia de financiamiento, gestión presupuestaria, recursos humanos, organización y planificación también son relevantes.

CUADRO 1: Consideraciones de diseño para una AT semiautónoma

Categoría	Descripción
Grado de autonomía	Forma y estatus legal: desde una agencia cercana a una organización gubernamental normal hasta una entidad corporativa con considerable independencia.
	Financiamiento: desde el método normal a través de asignaciones parlamentarias hasta la retención directa de un porcentaje de los ingresos recaudados.
	Flexibilidad presupuestaria: desde una flexibilidad limitada hasta la flexibilidad total de un presupuesto de una sola línea.
	Políticas financieras (como contabilidad, propiedad de activos y adquisiciones): desde una situación en la que la AT está sujeta a leyes y regulaciones estándar de servicio civil a una en la que está determinada por un estatus de "entidad corporativa" (es decir, no forma parte de la entidad contable del gobierno)
	Recursos humanos: de estar dentro del marco de control de la función pública a estar fuera de él.
	Autonomía operativa: de una situación en la que el ministro tiene autoridad diaria a una en la que el ministro no tiene participación en las decisiones operativas.
Marco de gobernanza	Papel del ministro de Hacienda: desde la supervisión directa de la autoridad por parte del ministro hasta un papel más limitado, como el nombramiento de la junta directiva o del director ejecutivo únicamente y poderes amplios limitados de dirección estratégica y de política fiscal.
	Papel del consejo superior: de no tener consejo superior alguno tener uno con poderes únicamente consultivos o estar plenamente facultado por ley para tomar decisiones de gestión.
	Papel del comisionado general: desde un papel de coordinación únicamente hasta la responsabilidad total de las operaciones de ingresos con todos los poderes conferidos por las leyes tributarias.
Rendición de cuentas	Presentación de informes al gobierno y al parlamento: de ser parte de la presentación de informes normales del gobierno general a la necesidad de seguir requisitos especiales especificados en la legislación.
	Auditoría externa: de ser una responsabilidad legislada del auditor general hasta que la AT o el consejo superior seleccionen un auditor.
Alcance	Por lo general, la AT tiene autoridad para la administración y el cumplimiento de todos los impuestos directos e indirectos a nivel nacional, así como la administración aduanera. La AT también puede incluir la recaudación de impuestos o tasas locales, así como las contribuciones de seguridad social.

Fuente: Crandall 2010.

La relación entre una mayor autonomía, a través del modelo de organismos semiautónomos, y la mejora en la eficiencia y efectividad de la AT no está claramente establecida (Crandall y Kidd, 2006). Varios factores dificultan la demostración de una relación causal, especialmente la capacidad de distinguir entre factores externos y mejoras internas en las operaciones y la institucionalidad de las AT. A pesar de esto, los países que han adoptado un modelo de autonomía perciben que ha contribuido significativamente a un mejor desempeño de su sistema tributario (Junquera-Varela et al., 2019).

Autonomía institucional en Chile

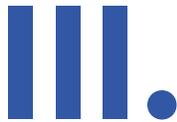
En Chile, la autonomía en el marco del funcionamiento y la organización estatal puede establecerse tanto a nivel constitucional como legal. Una forma común de autonomía legal es a través de la creación de servicios públicos descentralizados, entidades de la administración estatal con personalidad jurídica y patrimonio propio (Izquierdo y Quiroga, 2023). Cordero y García (2012) distinguen entre los servicios públicos, que incluso incluyen a las superintendencias, y aquellos casos excepcionales de agencias independientes, que cuentan con altos niveles de autonomía (e.g. Contraloría General de la República, el Banco Central, el Ministerio Público, el Consejo para la Transparencia, entre otros). Según estos autores, los primeros ven afectadas su autonomía ya que están dirigidos de forma unipersonal y sujetos al estatuto regulatorio de un servicio público, con el nombramiento de autoridades bajo el modelo de exclusiva confianza del Presidente de la República.

Vergara (2017) también destaca que la autonomía de estos organismos depende de una serie de instrumentos jurídicos, además de la estructura legal. Entre estos instrumentos se incluyen: a) limitaciones en el nombramiento y cese de los titulares en el cargo, b) una dirección colegiada, c) sistemas de designación y remoción de los directores que buscan evitar una decisión puramente política y d) atribución de cierto poder de autoorganización, gestión de personal y autodisposición sobre sus recursos financieros.



La autonomía de estos organismos depende de una serie de instrumentos jurídicos, además de la estructura legal.

En el caso específico del SII, este se configura como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, bajo la supervisión del Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Está dirigido de forma unipersonal, con un director que es un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República, el que es nombrado según las reglas de Alta Dirección Pública (ADP). A su vez, este tiene la facultad de nombrar y cesar en sus funciones a las principales jefaturas del servicio.



AUTONOMÍA A NIVEL COMPARADO

La Encuesta Internacional sobre Administración de Ingresos (ISORA, por sus siglas en inglés) es una iniciativa global que tiene como objetivo principal recopilar información comparable sobre las prácticas y desempeño de las AT en todo el mundo. Este estudio es llevado a cabo en colaboración por las siguientes organizaciones: el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Intraeuropea de Administraciones Tributarias (IOTA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La encuesta recopila una amplia gama de datos relacionados con la recaudación, la estructura institucional, el presupuesto y los recursos humanos, la segmentación y registro de contribuyentes, la presentación de declaraciones de impuesto y pago, entre otros. Con una cobertura global que incluye información de más de 150 países, representando cerca del 90% del PIB mundial y de la población, los datos obtenidos son esenciales para comprender y comparar las prácticas tributarias a nivel internacional.

Desde el 2021 la encuesta se realiza anualmente (anteriormente se aplicaba cada dos años), sin embargo, la última vez que se recopiló información respecto de la estructura de las AT fue el periodo 2018-2019, con datos correspondientes del año anterior (2017). En este proceso, se identifican cuatro tipos de arreglos institucionales, que las jurisdicciones participantes deben autorreportar: i) dirección única en el ministerio, ii) múltiples direcciones en el ministerio, iii) organismo unificado semiautónomo, y iv) organismo unificado semiautónomo con consejo superior. La descripción detallada de estos arreglos se presenta en el Cuadro 2.

El Cuadro 3 muestra cómo se categorizan 155 jurisdicciones tributarias según arreglo institucional para el año 2017. Como se puede observar, las AT operan bajo una diversidad de marcos institucionales, siendo predominante el esquema centralizado dentro del ministerio (ya sea como una única dirección o delegando competencias en múltiples áreas), lo cual constituye el 49% del total. Le siguen las configuraciones como organismos semiautónomos unificados, sin (22%) o con (24%) un consejo superior. Un 5% de las AT presentan algún otro tipo de estructura no categorizable dentro de las mencionadas anteriormente.

CUADRO 2: Clasificación del arreglo institucional de las AT según la encuesta ISORA

Nombre	Descripción
Dirección única en el ministerio	Las funciones de administración de ingresos son responsabilidad de una única unidad organizacional ubicada dentro de la estructura del ministerio.
Múltiples direcciones en el ministerio	Las funciones son responsabilidad de múltiples unidades organizativas ubicadas dentro de la estructura del ministerio (a menudo compartiendo funciones de apoyo necesarias, como tecnología de la información y gestión de recursos humanos).
Organismo unificado semiautónomo	Las funciones, junto con el apoyo necesario (por ejemplo, tecnología de la información y gestión de recursos humanos), las lleva a cabo un organismo unificado semiautónomo, cuyo jefe depende de un ministro del gobierno.
Organismo semiautónomo unificado con consejo superior	Las funciones, junto con el apoyo necesario (por ejemplo, tecnología de la información y gestión de recursos humanos), son llevadas a cabo por un organismo semiautónomo unificado, cuyo jefe reporta a un ministro del gobierno y al órgano de supervisión o consejo superior, que puede incluir personas externas (es decir, en gran medida ajenas a la administración).

Fuente: ISORA 2018.

CUADRO 3: Arreglo institucional de las AT para 155 jurisdicciones tributarias, según continente. Año 2017

Grupo de países	Semiautónomo	Semiautónomo c/ consejo superior	Dentro del ministerio	Otro	Total general
África	2	17	18	0	37
América	3	9	22	2	36
Asia	9	3	14	4	30
Europa	16	7	15	2	40
Oceanía	4	1	7	0	12
Total general	34	37	76	8	155

Fuente: Elaboración propia en base a ISORA 2018.

El Cuadro 4 presenta el desglose de los arreglos institucionales según la pertenencia de los países a la OCDE, grupo del cual Chile forma parte desde el año 2010. Dentro de estas naciones, el 68% de las AT se organizan como organismos semiautónomos unificados, con un 53% sin consejo superior y un 16% con consejo superior. Por otro lado, en los países que no forman parte de esta organización internacional, la mayoría de las AT operan dentro del ministerio. Es interesante observar que, dentro de aquellas que se estructuran como organismos semiautónomos, más de dos tercios cuentan con un consejo superior.

CUADRO 4: Arreglo institucional de las AT para 155 jurisdicciones tributarias, según pertenencia a la OCDE. Año 2017

Grupo de países	Semiautónomo	Semiautónomo c/ consejo superior	Dentro del ministerio	Otro	Total general
OCDE	20	6	11	1	38
No OCDE	14	31	65	7	117
Total general	34	37	76	8	155

Fuente: Elaboración propia en base a ISORA 2018.

El Cuadro 5 presenta el arreglo institucional de las AT para los países de la OCDE, donde, como se mencionó anteriormente, cada jurisdicción autorreporta su estructura. Chile figura junto a otros 25 países miembros donde la AT es un organismo semiautónomo. Dada la diversidad de estas naciones, es de esperar que los niveles de autonomía experimentados por las AT difieran, incluso dentro de una misma categoría de arreglo institucional. De hecho, dentro del grupo de organismos semiautónomos, es posible identificar un continuo en cuanto a la autonomía que exhiben (FMI 2006).

CUADRO 5: Arreglo institucional para los países de la OCDE. Año 2017

Categoría	Países
Organismo semiautónomo	Turquía, Australia, Eslovenia, Eslovaquia, Noruega, Nueva Zelanda, Lituania, Letonia, Corea del Sur, Japón, Italia, Israel, Irlanda, Islandia, Chile, Hungría, Colombia, Finlandia, Estonia, República Checa.
Org. semiautónomo con consejo superior	Reino Unido, Suecia, España, México, Canadá, Grecia.
Dentro del ministerio	Estados Unidos, Suiza, Austria, Portugal, Bélgica, Polonia, Países Bajos, Luxemburgo, Francia, Costa Rica, Dinamarca.

Fuente: ISORA 2018.

El Cuadro 6 muestra los niveles de autonomía reportados por las jurisdicciones de la OCDE en cuatro aspectos específicos, según el tipo de arreglo institucional. Un 87% de las AT afirman contar con autonomía para el diseño de su estructura interna, un 79% para la gestión de su presupuesto corriente y, algo menos, un 68% para gestionar el presupuesto de capital. Asimismo, prácticamente la totalidad de las AT puede definir indicadores de desempeño. En el caso de Chile, se reporta autonomía en estos cuatro aspectos.

Del mismo cuadro, se puede inferir que el grupo de países de la OCDE con una organización semiautónoma con consejo superior son aquellos que exhiben los niveles más altos de autonomía. Por otro lado, los organismos semiautónomos sin consejo superior muestran niveles de autonomía menores que aquellos que operan dentro del ministerio, con la excepción de la capacidad para definir indicadores de desempeño. Estos hallazgos están alineados con los reportados por Crandall (2010), quien indica que si bien los organismos semiautónomos suelen tener una mayor autonomía, en muchos casos, la diferencia no es significativa.

El grupo de países de la OCDE con una organización semiautónoma con consejo superior son aquellos que exhiben los niveles más altos de autonomía.

CUADRO 6: Autonomía institucional en jurisdicciones tributarias de la OCDE en aspectos específicos. Año 2017

Grupo de países	Semiautónomo	Semiautónomo c/ consejo superior	Dentro del ministerio	Otro	Total general
Estructura interna	75%	100%	100%	100%	87%
Presupuesto operaciones	80%	83%	82%	0%	79%
Presupuesto capital	60%	83%	82%	0%	68%
Definir indicadores de desempeño	100%	100%	91%	100%	97%

Fuente: Elaboración propia en base a ISORA 2018.

Jurisdicciones con consejo superior

Como fue mencionado anteriormente, en 37 jurisdicciones las AT se establecen como organismos semiautónomos con un consejo superior, el cual está integrado por miembros internos y/o externos. Este consejo proporciona un cierto grado de asesoramiento independiente sobre las operaciones del organismo tributario, pudiendo tener un carácter consultivo o contar con poder de toma de decisiones. Las funciones específicas de los consejos varían entre países, pero en general ejercen supervisión y desempeñan un papel en el desarrollo y la planificación de estrategias, así como en la aprobación de los planes de negocios. Un aspecto común a todos es que el consejo superior no interviene en asuntos relacionados con los impuestos de contribuyentes específicos, ni tiene acceso a dicha información (OCDE, 2009).

El Cuadro 7 muestra las características de los consejos superiores de las AT, según si el país pertenece o no a la OCDE, y según si este es consultivo o tiene el poder de toma de decisiones. En las jurisdicciones de la OCDE, seis naciones tienen consejo superior. De estos, tres son consultivas, donde dos de ellas tienen miembros del sector privado, con un promedio de ocho consejeros en total. Los otros tres países tienen consejos que incluyen la toma de decisiones, compuestos por doce miembros en promedio y solo uno de ellos tiene participación del sector privado.

CUADRO 7: Características de las AT con consejo superior, según pertenencia a la OCDE. Año 2017

Tipo de consejo superior	AT con consejo directivo		Promedio del número de integrantes del consejo directivo		% con participación del sector privado	
	OCDE	No OCDE	OCDE	No OCDE	OCDE	No OCDE
Consejo consultivo	3	5	8	9	67%	60%
Consejo toma decisiones	3	26	12	8	33%	65%

Fuente: ISORA 2018.

Por último, es importante destacar que algunos países cuentan con órganos especiales independientes de la AT para supervisar su funcionamiento. Estos organismos operan de manera separada e independiente de las entidades nacionales de auditoría que normalmente supervisan el desempeño de todas las agencias gubernamentales. Por ejemplo, en Australia existe el Inspector General de Impuestos, cuyo propósito es revisar los sistemas establecidos por la AT y la legislación para formular recomendaciones al gobierno sobre posibles mejoras. De manera similar, en Estados Unidos, el Inspector General del Tesoro para la Administración Tributaria proporciona supervisión independiente a la AT.

IV.

ESTUDIO DE CASOS

Después de haber observado la diversidad de AT a nivel global, tanto en términos de su estructura organizativa como de su grado de autonomía, procederemos ahora con un análisis más detallado centrado en ciertos países de la OCDE. Como se vio anteriormente, incluso dentro de un mismo arreglo institucional, existen diversos niveles de autonomía. Asimismo, ciertos aspectos de la gobernanza también influyen en el nivel de independencia que exhibe la AT. De esta forma se analizarán cinco países en los siguientes puntos: i) la configuración institucional de la AT, ii) el proceso de nombramiento, duración y motivos de destitución del comisionado o director general, iii) la presencia de un consejo superior, incluyendo su composición y procedimientos de nombramiento, y iv) la existencia de algún órgano de auditoría externa.

Estados Unidos de América: *Internal Revenue Service (IRS)*¹

1. *Órgano y dependencia:* Agencia que depende del Departamento del Tesoro.
2. *Dirección general:* El comisionado dirige el IRS y es nominado por el presidente y confirmado por el Senado. La duración es de 5 años, superior a los 4 años del periodo presidencial, pudiendo

¹ Section 7801 of the Internal Revenue Code; U.S. Treasury Inspector General (s.f.).

do servir más de un periodo. El comisionado puede ser removido de su cargo por voluntad del presidente.

3. *Consejo superior*: El Congreso creó un consejo superior del IRS de nueve miembros en virtud de la Ley de Reestructuración y Reforma del IRS de 1998. Sin embargo, las operaciones de la junta han estado suspendidas desde 2015 debido a la falta de quórum.
4. *Auditoría externa*: El Inspector General de Hacienda para la Administración Tributaria provee de supervisión independiente de las actividades del IRS mediante la realización de auditorías y la prestación de servicios de investigación. Aunque es parte del Departamento del Tesoro, reportando al secretario de Estado y al Congreso, funciona de forma independientemente de todas las demás oficinas.

Reino Unido: *His Majesty's Revenue and Customs (HMRC)*²

1. *Órgano y dependencia*: Organismos semiautónomo con consejo superior consultivo, que informa al Parlamento a través del ministro del Tesoro que supervisa su gasto.
2. *Dirección general*: El director ejecutivo es designado por el primer ministro, sujeto a la aprobación del secretario del gabinete y del ministro de Hacienda.
3. *Consejo superior*: El consejo superior está compuesto por miembros de la comisión ejecutiva (3 personas, incluyendo el director ejecutivo) y consejeros no ejecutivos (7 personas, incluyendo el presidente no ejecutivo). Estos últimos son nombrados en base a los lineamientos de la oficina del gabinete, por una duración de tres años con posibilidad de extensión por un periodo adicional. El consejo brinda desafío, asesoramiento y aseguramiento a los secretarios permanentes y al equipo ejecutivo en el desarrollo e implementación de su estrategia, plan de negocios y desempeño respecto a lo indicado por el plan. La junta es consultiva y no tiene ningún papel en la toma de decisiones operativas, la política fiscal o los asuntos de los contribuyentes individuales.

Australia: *Australian Tax Office (ATO)*³

1. *Órgano y dependencia*: La ATO es una entidad no corporativa (semiautónoma) del Commonwealth dentro de la cartera del Tesoro, con independencia estatutaria.
2. *Dirección general*: El comisionado es nombrado por el gobernador general por siete años renovables una vez transcurrido el plazo. El gobernador general puede destituir al comisionado solo bajo ciertas causales, entre las que se encuentran motivos de mala conducta o incapacidad física o mental demostrada.
3. *Auditoría externa*: Desde 2015, la oficina especializada del Inspector General de Impuestos es una agencia estatutaria independiente cuya tarea es revisar los sistemas establecidos por la ATO. Además, existe una Oficina del Defensor del Pueblo y un Consejo sobre los Impuestos, que

² HM Revenue and Customs (s.f.).

³ Administration Act 1953; Australian Taxation Office (2024).

brinda asesoría al Tesoro sobre la calidad y efectividad de la legislación tributaria y los procesos para su desarrollo.

Canadá: *Canada Revenue Agency* (CRA)⁴

1. *Órgano y dependencia*: La CRA es un organismo semiautónomo con consejo superior con poder de decisión, responsable ante el Parlamento a través del ministro de Ingresos Nacionales.
2. *Dirección general*: El comisionado es designado por el gobernador en consejo (es decir, el gobernador general que actúa con el asesoramiento del gabinete), por periodos de no más de cinco años. Es removido a discreción del gobernador en consejo.
3. *Consejo superior*: Compuesto por 15 miembros nombrados por el gobernador en consejo (11 de ellos son nominados por las provincias y territorios). Tiene la responsabilidad de supervisar la organización y gestión de la CRA, incluido el desarrollo del plan de negocios corporativo y la gestión de políticas relacionadas con recursos, servicios, propiedades, personal y contratos. El consejo también apoya la transformación de la agencia para mejorar, acelerar y sobresalir, especialmente en las áreas de servicio, personas, recursos financieros, integridad y seguridad e innovación. El consejo no tiene autoridad en la administración y aplicación de la legislación tributaria.

España: Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)⁵

1. *Órgano y dependencia*: Ente de derecho público de la Administración General del Estado adscrita al Ministerio de Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Hacienda. Cuenta con un régimen jurídico propio distinto al de la Administración General del Estado que le confiere cierta autonomía en materia presupuestaria y de gestión de personal.
2. *Dirección general*: El director general tiene rango de subsecretario y es nombrado a propuesta del ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. La remoción es por voluntad del gobierno (dentro de la estructura de gobierno también está el presidente de la AEAT que corresponde al secretario de Estado).
3. *Consejo superior*: Es presidido por el secretario de Estado, e integrado por el director general, cinco representantes de la AEAT, tres titulares de otras secretarías de Estado, y un representante de cada comunidad autónoma. Actúa como órgano asesor de la Presidencia y como órgano de participación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía en la agencia tributaria. Es responsable de coordinar la gestión de los impuestos cedidos.

En estos casos analizados se puede observar que los países difieren respecto de la estructura institucional y gobernanza de su AT. Sin embargo, se aprecian algunos instrumentos que promueven mayor au-

⁴Canada Revenue Agency (2018).

⁵Fuente: Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991; Agencia Estatal de Administración Tributaria (s.f.); Asociación Profesional de Expertos Contables y Tributarios de España [AECE] (2018).

tonomía en la institución. Por ejemplo, en tres de ellas, además de un director general nombrado por el poder ejecutivo, existe un consejo superior, que en algunos casos tiene poder de decisión. En general los miembros son nombrados por el mismo gobierno, e incluyen representantes del sector privado en Reino Unido y Canadá, los que son mayoría en el consejo. Por otra parte, el nombramiento y remoción del director general tiene algunas limitaciones. Por ejemplo, en Estados Unidos el nombramiento debe ser confirmado por el Senado y en Australia se puede destituir solo en base a ciertas causales. Por último, estos dos países también tienen un organismo de auditoría externa que supervisa a las AT.



En estos casos analizados se puede observar que los países difieren respecto de la estructura institucional y gobernanza de su AT. Sin embargo, se aprecian algunos instrumentos que promueven mayor autonomía en la institución.



V.

CONCLUSIÓN

Las AT representan pilares fundamentales para el funcionamiento efectivo de los sistemas fiscales, asegurando tanto la recaudación de ingresos necesarios para financiar servicios públicos como la equidad en el cumplimiento de obligaciones tributarias. En las últimas décadas, se ha observado una clara tendencia hacia una mayor autonomía de estas instituciones, manifestada en la adopción de organismos semiautónomos para su gestión. Esta autonomía posibilita una mayor rendición de cuentas y el desarrollo de capacidades de gestión, lo que a su vez se espera que conduzca a un mejor desempeño institucional.

En Chile, la discusión sobre la autonomía de la AT adquiere relevancia en el contexto del Pacto Fiscal por el Desarrollo, cuyo objetivo es combatir la evasión y elusión fiscal mediante la ampliación de las facultades de fiscalización del SII. La configuración actual de este organismo plantea desafíos en términos de su independencia respecto al poder ejecutivo, especialmente en relación con los temas tributarios que han surgido en escándalos políticos y financieros en la última década. La necesidad de garantizar una gobernanza sólida y una independencia efectiva para enfrentar las nuevas responsabilidades derivadas de la reforma tributaria constituye un aspecto central en el debate actual.

El análisis comparativo de la autonomía de las AT a nivel internacional revela una diversidad de arreglos institucionales y niveles de autonomía. Mientras que algunos países optan por una estructura más centralizada dentro del ministerio, el 68% de los países de la OCDE cuentan con organismos semiautónomos, ya sea con o sin consejo superior. Dentro de este grupo de naciones, aquellas que muestran los niveles más altos de autonomía son las que tienen organismos semiautónomos con consejo superior.

Dado que la autonomía no solo se refleja en el arreglo institucional de las AT, sino también en una serie de otros factores, como el marco de gobernanza, se realizó un análisis detallado de cinco jurisdicciones. De este análisis se desprende que los países utilizan algunos instrumentos que promueven una mayor autonomía de la institución. Entre ellos destacan: i) la existencia de un consejo superior que puede incluir representantes del sector privado y puede ser consultivo o con poder de toma de decisiones (Reino Unido, Canadá, España), ii) limitaciones para nombrar o destituir al director general (Estados Unidos, Australia), iii) la existencia de un organismo de auditoría externa que supervisa a las AT (Estados Unidos, Australia). Considerando el caso chileno, incorporar algunos de estos aspectos ayudaría a aumentar la autonomía de nuestra AT y así dar garantías a los distintos sectores de un funcionamiento efectivo y justo del sistema tributario.



Considerando el caso chileno, incorporar algunos de estos aspectos ayudaría a aumentar la autonomía de nuestra AT y así dar garantías a los distintos sectores de un funcionamiento efectivo y justo del sistema tributario.

Referencias

Agencia Estatal de Administración Tributaria (s.f.). Estructura y funciones. <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/gobierno-abierto/transparencia/informacion-institucional-organizativa-planificacion/estructura-funciones.html>

Asociación Profesional de Expertos Contables y Tributarios de España (AECE) (2018). El Consejo Superior para la Dirección y Coordinación de la Gestión Tributaria. Contable. Número LXVI, 2º trimestre 2018.

Australian Taxation Office (29 de febrero de 2024). Executive and governance. <https://www.ato.gov.au/about-ato/who-we-are/executive-and-governance>

Canada Revenue Agency (18 de mayo de 2018). Structure and operational framework. <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/corporate/about-canada-revenue-agency-cra/canada-revenue-agency-structure-operational-framework.html>

CIAT, IMF, IOTA, OECD (2018). International Survey on Revenue Administration 2016, 2018. <https://data.rafit.org>

Cordero, L., y García, J. F. (2012). Elementos para la discusión de agencias independientes en Chile. El caso de las Superintendencias (Discussing the Implementation of Independent Regulatory Agencies in Chile. The Case of the Superintendencias). *Anuario de Derecho Público*.

Crandall, W. (2010). Revenue Administration: Autonomy in Tax Administration and the Revenue Authority Model. *Technical notes and manuals*. Fondo Monetario Internacional.

Crandall, W. y Kidd, M. (2006). Revenue Authorities: Issues and Problems in Evaluating Their Success. *IMF Working Paper 06/240*. Fondo Monetario Internacional.

HM Revenue and Customs (s.f.). Our governance. <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs/about/our-governance>

Izquierdo, S. y Quiroga, J.T. (2023). El administrador previsional autónomo de la Reforma de Pensiones: Nudos críticos y recomendaciones. *Puntos de Referencia* N° 651. Centro de Estudios Públicos.

Junquera-Varela, R., Awasthi, R., Balabushko, O. y Nurshaikova, A. (2019). Thinking strategically about revenue administration reform: The creation of integrated, autonomous revenue bodies. *World Bank Discussion Paper*.

OECD (2009). Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008).

Ugarte, G. & Vergara, R. (2023). Cumplimiento tributario en Chile: Análisis del proyecto del Gobierno y propuestas. *Puntos de Referencia* N° 676. Centro de Estudios Públicos.

U.S. Treasury Inspector General (s.f.). About TIGTA. <https://www.tigta.gov/about-tigta>

Vergara, A. (2017). Autoridades administrativas independientes (agencias): mito y realidad de un modelo conveniente para Chile. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 25.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS



Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.
Coordinador académico: Sebastián Izquierdo
Diagramación: Pedro Sepúlveda V.



[VER EDICIONES ANTERIORES](#) ↓