INFORME COMPLEMENTARIO DEL NUEVO INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica el número 16 del artículo 97 del decreto ley Nº 830, de 1974, Código Tributario, que sanciona la pérdida o inutilización de los libros o documentos que señala.

BOLETÍN Nº 2.364-05

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de emitir un informe complementario del nuevo informe acerca del proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, individualizado en el rubro, originado en Moción de los Honorables Diputados señores José García, Julio Dittborn, René Manuel García, Enrique Jaramillo, Marina Prochelle y Baldo Prokurica.

A las sesiones en que la Comisión trató este asunto asistieron, además de sus miembros, el Honorable Senador señor Vásquez; el Director del Servicio de Impuestos Internos, señor Ricardo Escobar, y el abogado de esa Repartición del Estado, señor Marcelo Freyhoffer.

- - -

Cabe hacer presente que el proyecto fue informado por la Comisión de Hacienda con fecha 12 de abril de 2006 y que, por acuerdo de la Sala, de fecha 19 de abril de 2006, fue devuelto a la Comisión para nuevo informe. Con fecha 3 de mayo de 2006 la Sala acordó nuevamente devolver el proyecto a la Comisión de Hacienda.

- - -

DISCUSIÓN

Devuelto el proyecto a la Comisión para un informe complementario del nuevo informe, el Honorable Senador señor García hizo presente que había solicitado que el proyecto volviera nuevamente a Comisión por cuanto el texto aprobado por la Comisión en el

nuevo informe deja en 30 unidades tributarias mensuales el máximo de la multa que se puede imponer al contribuyente como sanción en caso de pérdida o inutilización de los libros de contabilidad o documentos que sirvan para acreditar las anotaciones contables.

Sostuvo que el referido monto podría resultar poco disuasivo para evitar incurrir en la infracción. Afirmó que el contribuyente debe tener conciencia de que mantener los documentos bajo custodia, con los cuidados requeridos, es parte de su obligación.

Continuó observando que si bien considera razonable que a un pequeño negocio que pierda, por ejemplo, un talonario de facturas, no se aplique como multa el 20% del capital efectivo, que equivale al 20% del activo, y precisamente por ello es autor de la moción en informe, que buscaba rebajar tal sanción, tampoco estima conveniente que empresas de gran tamaño que pierden su documentación reciban como sanción una multa de apenas 30 unidades tributarias mensuales, porque ese tipo de empresas cuentan con medios suficientes para velar porque no se extravíen sus documentos.

Subrayó la necesidad de tener en cuenta la reiteración de la conducta en la materia, y la conveniencia de que exista un rango más amplio de multas para que la sanción pueda contemplarla.

El Honorable Senador señor Novoa opinó que el límite en función del capital podría impedir que a un pequeño contribuyente se le pueda aplicar una multa que signifique el 100% de su capital. Sugirió volver al límite de 30 unidades tributarias anuales, pero siempre que ello no excediera del 20% del capital propio, para que la multa no fuera expropiatoria.

El Director del Servicio de Impuestos Internos recordó que sus predecesores habían hecho presente la postura del Servicio frente al tema tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. El texto actual de la ley alude al 20% del capital efectivo con un tope de 30 U.T.A. como límite para la aplicación de la multa, que no tiene mínimo. Destacó la importancia de contar con una sanción que actúe como disuasivo para la acción del Servicio, especialmente en lo referente al impuesto al valor agregado, en que los distintos documentos son esenciales para la fiscalización del adecuado cumplimiento de las obligaciones tributarias y respecto de los cuales los contribuyentes deben adoptar las medidas necesarias para evitar la pérdida o inutilización.

Aseguró que no siempre es fácil para el SII distinguir si la pérdida obedece a actuaciones dolosas o negligentes y por

ello el artículo 97 del Código Tributario, en su numeral 16 contempla una suerte de “tipo objetivo”, en el cual el mero hecho de extravío o inutilización de los documentos, faculta al Servicio para aplicar una sanción, sin necesidad de tener que demostrar el dolo. Reiteró la importancia que tiene para el accionar del Servicio de Impuestos Internos contar con la herramienta de las multas que consagra el referido N° 16 del artículo 97.

Puso de relieve que en otras disposiciones del Código Tributario, en lo relativo a la aplicación de las sanciones por parte de los jueces, se incluye, entre otras, la consideración de la situación económica del contribuyente. Además, enfatizó, el Servicio ha dado parámetros de referencia a los jueces a lo largo del país, con la finalidad de uniformar su acción punitiva, para que actúen de manera equilibrada y pareja, evitándose así que la misma infracción se sancione con multas excesivamente disímiles.

Mencionó que durante el año 2005 sólo hubo 7 multas por sumas superiores a los $ 2.000.000, de un total de 12.000 infracciones, lo que permite concluir que el SII utiliza la facultad de sancionar con multa de forma equilibrada.

Defendió la posibilidad de conservar un rango de multas que permita aplicar sanciones elevadas en aquellos casos que lo justifiquen y que puedan ocasionar un perjuicio fiscal importante.

Hizo notar que la dificultad que existe en considerar un porcentaje del capital propio como mínimo radica en que en múltiples oportunidades los contribuyentes tienen capitales propios de escasa entidad por las deudas con terceros, o pueden tener incluso capitales negativos.

Mencionó que se podría estudiar la posibilidad de separar los casos de situaciones en que se pueda presumir dolo de aquellas en que sólo hay negligencia; así como de sancionar con mayor fuerza la reiteración en la comisión de la infracción.

A solicitud del Ejecutivo, la Comisión acordó fijar un plazo prudencial de algunas semanas para intentar buscar una fórmula que permita calificar las distintas situaciones que puedan presentarse en la materia, con el objetivo de diferenciar las multas que puedan imponerse en los respectivos casos.

En virtud de lo expuesto, posteriormente S.E. la Presidenta de la República formuló indicación para reemplazar el artículo único del proyecto, por el siguiente:

“Artículo único.- Sustitúyese el N° 16 del artículo 97 del Código Tributario, contenido en el Artículo Primero del Decreto Ley N° 830, de 1974, por el siguiente texto:

“16° La pérdida o inutilización no fortuita de los libros de contabilidad o documentos que sirvan para acreditar las anotaciones contables o que estén relacionados con las actividades afectas a cualquier impuesto, se sancionará de la siguiente manera:

a) Con multa de una unidad tributaria mensual a veinte unidades tributarias anuales, la que, en todo caso, no podrá exceder de 15% del capital propio; o

b) Si los contribuyentes no deben determinar capital propio, resulta imposible su determinación o aquél es negativo, con multa de media unidad tributaria mensual hasta diez unidades tributarias anuales.

Se presumirá no fortuita, salvo prueba en contrario, la pérdida o inutilización de los libros de contabilidad o documentos mencionados en el inciso primero, cuando se dé aviso de este hecho o se lo detecte con posterioridad a una notificación o cualquier otro requerimiento del Servicio que diga relación con dichos libros y documentación. Además, en estos casos, la pérdida o inutilización no fortuita se sancionará de la forma que sigue:

a) Con multa de una unidad tributaria mensual a treinta unidades tributarias anuales, la que, en todo caso, no podrá exceder de 25% del capital propio; o

b) Si los contribuyentes no deben determinar capital propio, no es posible determinarlo o resulta negativo, la multa se aplicará con un mínimo de una unidad tributaria mensual a un máximo de veinte unidades tributarias anuales.

La pérdida o inutilización de los libros de contabilidad o documentos mencionados en el inciso primero materializada como procedimiento doloso encaminado a ocultar o desfigurar el verdadero monto de las operaciones realizadas o a burlar el impuesto, será sancionada conforme a lo dispuesto en el inciso primero del N° 4 del artículo 97 del Código Tributario.

En todos los casos de pérdida o inutilización, los contribuyentes deberán:

a) Dar aviso al Servicio dentro de los 10 días siguientes, y

b) Reconstituir la contabilidad dentro del plazo y conforme a las normas que fije el Servicio, plazo que no podrá ser inferior a treinta días.

El incumplimiento de lo previsto en el inciso anterior, será sancionado con multa de hasta 10 Unidades Tributarias Mensuales.

Para los efectos previstos en los incisos primero y segundo de este número, se entenderá por capital propio el definido en el artículo 41 N° 1 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, vigente al inicio del año comercial en que ocurra la pérdida o inutilización.

En todo caso, la pérdida o inutilización de los libros de contabilidad suspenderá la prescripción establecida en los incisos primero y segundo del artículo 200, hasta la fecha en que los libros legalmente reconstituidos queden a disposición del Servicio.”.”.

El Director del Servicio de Impuestos Internos explicó que la indicación intenta cubrir los diferentes temas surgidos en la discusión.

Recordó que el texto vigente hace referencia al capital efectivo como límite a la aplicación de la multa y mencionó que como el capital efectivo es el conjunto de los activos de la empresa, la aplicación de una multa de 20 o 30 UTA podría afectar el capital total de la misma. Expresó que si bien la moción del Honorable Senador señor García reemplazaba la expresión capital efectivo por capital propio, la indicación plantea distinguir tres situaciones:

- En primer lugar, precisar que se sanciona la pérdida o inutilización no fortuita de los libros de contabilidad o documentos. Hasta ahora el contribuyente tiene que demostrar que la pérdida o inutilización son fortuitas y en este primer supuesto eso cambia, porque el Servicio de Impuestos Internos tendrá que demostrar que no lo han sido. Con ello se acota la sanción pero se mantiene el principio que interesa al SII, en orden a que la pérdida o inutilización de documentos no sea algo trivial.

- En segundo término, recogiendo algo que ya existe en el texto legal, en ciertos casos se presume que la pérdida o inutilización no es fortuita, de modo que la carga de la prueba no recae en el SII. En esta situación la sanción se agrava, incrementándose las penas

asignadas al evento de incumplimiento por causa fortuita. Se trata de desincentivar que el contribuyente oculte la pérdida o inutilización de los documentos.

- En tercer lugar, se precisa que en aquellos casos en que la pérdida o inutilización de los libros de contabilidad o documentos ocurra como parte de un delito tributario que ya está tipificado -en el artículo 97 N° 4 del Código Tributario- la sanción se subsume en el tipo principal, porque desde el punto de vista de la Administración interesa que tanto los fiscalizadores como los jueces se enfoquen en el delito principal, para evitar que se opte por el camino más fácil de sancionar por la pérdida o inutilización de los documentos, sin investigar el delito tributario. Por ello se subraya un principio del derecho penal que consiste en que lo que se debe castigar es el delito principal y no la infracción cometida como medio para cometerlo. Desde el punto de vista del SII ello permite una acción más racionalizada, castigando el hecho punible más grave.

La indicación contempla enseguida algo que ya existe en el texto legal vigente, el procedimiento administrativo que debe seguirse al producirse la pérdida o inutilización de documentos: dar aviso, reconstituir la contabilidad, etc.

El Honorable Senador señor García manifestó su conformidad con la indicación propuesta.

El Honorable Senador señor Vásquez valoró la sustitución de la mención de capital efectivo por capital propio, no obstante lo cual hizo presente que los topes de las multas afectan fundamentalmente a los pequeños y medianos empresarios, porque a las grandes empresas no les causa impacto.

El Director del Servicio de Impuestos Internos puso de relieve que la entidad fiscalizadora no desea que los contribuyentes se vean expuestos a sanciones innecesarias, sino que su interés radica en que los contribuyentes no pierdan los documentos, por una parte, y luego, en que si ello ocurre, los reconstituyan y puedan sacar adelante su contabilidad regularmente.

- La Comisión aprobó la indicación del Ejecutivo, con enmiendas formales, por la unanimidad de sus miembros presentes, Honorables Senadores señores García, Ominami y Sabag.

- - -

En mérito de los acuerdos adoptados en el informe de fecha 12 de abril de 2006, en el nuevo informe de fecha 21 de abril de 2006, y en este informe complementario, vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de proponeros la aprobación del proyecto de ley despachado por la Honorable Cámara de Diputados, con las siguientes modificaciones:

Artículo único

Reemplazarlo, por el siguiente:

"Artículo único.- Sustitúyese el N° 16 del artículo 97 del Código Tributario, contenido en el Artículo 1° del decreto ley N° 830, de 1974, por el siguiente texto:

"16. La pérdida o inutilización no fortuita de los libros de contabilidad o documentos que sirvan para acreditar las anotaciones contables o que estén relacionados con las actividades afectas a cualquier impuesto, se sancionará de la siguiente manera:

a) Con multa de una unidad tributaria mensual a veinte unidades tributarias anuales, la que, en todo caso, no podrá exceder de 15% del capital propio; o

b) Si los contribuyentes no deben determinar capital propio, resulta imposible su determinación o aquél es negativo, con multa de media unidad tributaria mensual hasta diez unidades tributarias anuales.

Se presumirá no fortuita, salvo prueba en contrario, la pérdida o inutilización de los libros de contabilidad o documentos mencionados en el inciso primero, cuando se dé aviso de este hecho o se lo detecte con posterioridad a una notificación o cualquier otro requerimiento del Servicio que diga relación con dichos libros y documentación. Además, en estos casos, la pérdida o inutilización no fortuita se sancionará de la forma que sigue:

a) Con multa de una unidad tributaria mensual a treinta unidades tributarias anuales, la que, en todo caso, no podrá exceder de 25% del capital propio; o

b) Si los contribuyentes no deben determinar capital propio, no es posible determinarlo o resulta negativo, la multa se

aplicará con un mínimo de una unidad tributaria mensual a un máximo de veinte unidades tributarias anuales.

La pérdida o inutilización de los libros de contabilidad o documentos mencionados en el inciso primero materializada como procedimiento doloso encaminado a ocultar o desfigurar el verdadero monto de las operaciones realizadas o a burlar el impuesto, será sancionada conforme a lo dispuesto en el inciso primero del N° 4° del artículo 97 del Código Tributario.

En todos los casos de pérdida o inutilización, los contribuyentes deberán:

a) Dar aviso al Servicio dentro de los 10 días siguientes, y

b) Reconstituir la contabilidad dentro del plazo y conforme a las normas que fije el Servicio, plazo que no podrá ser inferior a treinta días.

El incumplimiento de lo previsto en el inciso anterior, será sancionado con multa de hasta 10 Unidades Tributarias Mensuales.

Para los efectos previstos en los incisos primero y segundo de este número, se entenderá por capital propio el definido en el artículo 41, N° 1°, de la Ley sobre Impuesto a la Renta, vigente al inicio del año comercial en que ocurra la pérdida o inutilización.

En todo caso, la pérdida o inutilización de los libros de contabilidad suspenderá la prescripción establecida en los incisos primero y segundo del artículo 200, hasta la fecha en que los libros legalmente reconstituidos queden a disposición del Servicio.”.”.
(Unanimidad 3x0).

En virtud de las modificaciones anteriores, el proyecto de ley queda como sigue:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Sustitúyese el N° 16 del artículo 97 del Código Tributario, contenido en el Artículo 1° del decreto ley N° 830, de 1974, por el siguiente texto:

“16. La pérdida o inutilización no fortuita de los libros de contabilidad o documentos que sirvan para acreditar las anotaciones contables o que estén relacionados con las actividades afectas a cualquier impuesto, se sancionará de la siguiente manera:

a) Con multa de una unidad tributaria mensual a veinte unidades tributarias anuales, la que, en todo caso, no podrá exceder de 15% del capital propio; o

b) Si los contribuyentes no deben determinar capital propio, resulta imposible su determinación o aquél es negativo, con multa de media unidad tributaria mensual hasta diez unidades tributarias anuales.

Se presumirá no fortuita, salvo prueba en contrario, la pérdida o inutilización de los libros de contabilidad o documentos mencionados en el inciso primero, cuando se dé aviso de este hecho o se lo detecte con posterioridad a una notificación o cualquier otro requerimiento del Servicio que diga relación con dichos libros y documentación. Además, en estos casos, la pérdida o inutilización no fortuita se sancionará de la forma que sigue:

a) Con multa de una unidad tributaria mensual a treinta unidades tributarias anuales, la que, en todo caso, no podrá exceder de 25% del capital propio; o

b) Si los contribuyentes no deben determinar capital propio, no es posible determinarlo o resulta negativo, la multa se aplicará con un mínimo de una unidad tributaria mensual a un máximo de veinte unidades tributarias anuales.

La pérdida o inutilización de los libros de contabilidad o documentos mencionados en el inciso primero materializada como procedimiento doloso encaminado a ocultar o desfigurar el verdadero monto de las operaciones realizadas o a burlar el impuesto, será sancionada conforme a lo dispuesto en el inciso primero del N° 4° del artículo 97 del Código Tributario.

En todos los casos de pérdida o inutilización, los contribuyentes deberán:

a) Dar aviso al Servicio dentro de los 10 días siguientes, y

b) Reconstituir la contabilidad dentro del plazo y conforme a las normas que fije el Servicio, plazo que no podrá ser inferior a treinta días.

El incumplimiento de lo previsto en el inciso anterior, será sancionado con multa de hasta 10 Unidades Tributarias Mensuales.

Para los efectos previstos en los incisos primero y segundo de este número, se entenderá por capital propio el definido en el artículo 41, N° 1°, de la Ley sobre Impuesto a la Renta, vigente al inicio del año comercial en que ocurra la pérdida o inutilización.

En todo caso, la pérdida o inutilización de los libros de contabilidad suspenderá la prescripción establecida en los incisos primero y segundo del artículo 200, hasta la fecha en que los libros legalmente reconstituidos queden a disposición del Servicio.”.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 10 de mayo, 19 de julio y 16 de agosto de 2006, con asistencia de sus miembros, Honorables Senadores señores Carlos Ominami Pascual (Presidente), Camilo Escalona Medina, José García Ruminot, Jovino Novoa Vásquez y Hosain Sabag Castillo.

Sala de la Comisión, a 16 de agosto de 2006.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME COMPLEMENTARIO DEL NUEVO INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL NÚMERO 16 DEL ARTÍCULO 97 DEL DECRETO LEY Nº 830, DE 1974, CÓDIGO TRIBUTARIO, QUE SANCIONA LA PÉRDIDA O INUTILIZACIÓN DE LOS LIBROS O DOCUMENTOS QUE SEÑALA.
(Boletín Nº: 2.364-05)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:

Modificar la multa aplicable a los contribuyentes que pierden o inutilizan los libros de contabilidad o documentos que acrediten anotaciones contables o que estén relacionados con anotaciones afectas a cualquier impuesto.

II. ACUERDOS: aprobación en particular por unanimidad (3x0).

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

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Moción.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo trámite.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 01 de abril de 2004.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: informe complementario del nuevo informe de la Comisión de Hacienda.

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

- Artículo 97, Nº 16, del Código Tributario, que sanciona con multa al contribuyente por la pérdida o inutilización de los libros de contabilidad o documentos que sirvan para acreditar las anotaciones contables o que estén relacionadas con las actividades afectas a cualquier impuesto.

Valparaíso, a 16 de agosto de 2006.

Roberto Bustos Latorre

Secretario