INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, FOMENTO Y DESARROLLO RECAÍDO EN LA MOCIÓN QUE ESTABLECE TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN DE LAS BOLETAS DE VENTAS Y SERVICIOS.

BOLETÍN Nº 4141-03-1[1]

(LA COMISIÓN PROPONE EL RECHAZO DE LA IDEA DE LEGISLAR)

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo pasa a informar el proyecto de ley referido en el epígrafe, de origen en una moción de la Diputada señora Amelia Herrera y de los Diputados señores Joaquín Godoy, Pablo Galilea y Cristián Monckeberg, en primer trámite constitucional y primero reglamentario. Sin urgencia.

Durante el análisis de esta iniciativa, concurrieron a dar su opinión a la Comisión el Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos, don **Ricardo Escobar Calderón**, junto al Subdirector de Estudios, don **Francisco Sánchez Stürmer**, y al Subdirector Normativo, don **René García Gallardo**.

Asimismo, se contó con la asistencia y colaboración del representante del Ministerio de Hacienda, don **Francisco Galli** y del asesor Jurídico del Ministerio de Economía, don **Carlos Rubio**.

I.- ANTECEDENTES GENERALES.

Queda en evidencia, de un tiempo a esta fecha, el esfuerzo que las instituciones públicas chilenas han llevado a cabo por hacer de la probidad y la transparencia principios conductores de la actividad pública.

Es así como la reforma constitucional, contenida en la ley N° 20.050, publicada en el Diario Oficial de 26 de agosto de 2005, instaura, entre otros aspectos, en el Capítulo I de la Constitución Política, referido a las "Bases de la Institucionalidad", concretamente en el inciso segundo del artículo 8º[2], el principio de publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado.

---

[1] La tramitación completa de esta moción se encuentra disponible en la página web de la Cámara de Diputados: http://sil.congreso.cl/pags/index.html

[2] Artículo 8° El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.
Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

Asimismo, es importante resaltar que el Estado, en su expresión patrimonial –Fisco-, recibe recursos económicos sin que haya real consciencia en el contribuyente en torno a la cantidad que se aporta por concepto de compraventa, debido a que el impuesto aparece confundido con el precio final del producto.

Este impuesto al consumo es el más relevante y afecta a la mayoría de la población. Por lo mismo, la transparencia respecto del monto del impuesto que se paga no sólo favorece el acceso a la información de los ciudadanos al momento de consumir, sino que, también, como efecto colateral de la mayor conciencia de las personas, hace mucho más responsable a la autoridad en el uso de los recursos obtenidos por este expediente.

LA MOCIÓN.

Es preciso consignar que, relacionado con el actuar público, también se debe tener presente que la mantención y profundización del sistema económico basado en el mercado y la iniciativa de los particulares exige probidad y transparencia en las transacciones.

Estiman sus autores que una contribución en ese sentido sería que en la boleta en la cual se da cuenta de la venta de un bien o un servicio se separe claramente la cantidad que corresponde a impuestos, a los que se refiere la ley de Impuestos a las Ventas y Servicios (decreto ley N° 825, publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1974), entre los que destacan el impuesto al valor agregado y los impuestos especiales a las ventas y servicios.

Asimismo, hacen presente que sólo por concepto de IVA el Fisco recauda anualmente alrededor de US $11.412 millones, los cuales provienen de recursos de los consumidores.

En síntesis, la moción, además de proponer la norma que establece la separación del valor de los impuestos en las boletas, se agrega un artículo transitorio que establece que la ley en proyecto se aplique 90 días después de su publicación en el Diario Oficial, con el objeto de generar un espacio de tiempo que permita preparar los cambios que la medida requiere.

La incidencia en nuestra normativa jurídica nacional es que con este proyecto de ley se modifica el artículo 53[3] del DL N° 825, ley sobre Impuestos a las Ventas y Servicios.

II.- <u>IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL DEL PROYECTO.</u>

La iniciativa tiene por objeto que en las boletas de ventas y servicios se exprese, separadamente, la cantidad recargada por concepto de impuesto, para que exista transparencia en la información.

III.- <u>SÍNTESIS DE LAS EXPOSICIONES PLANTEADAS EN LA COMISIÓN.</u>

El Director del Servicio de Impuestos Internos, señor Ricardo Escobar, se manifestó contrario a la modificación propuesta, debido a que no guarda relación con el diseño del Impuesto al Valor Agregado, -desde que éste fuera creado en 1974-, por el mayor riesgo de evasión que conlleva un procedimiento de esta especie, por el encarecimiento de las operaciones de venta de los contribuyentes y la eventualidad de tener que pagar multas por los errores que se cometan al desglosar el impuesto de cada operación, y la mayor fiscalización que debería hacer el SII.

Añadió que al Servicio de Impuestos Internos no le compete emitir un criterio respecto de la conveniencia o no de que los consumidores conozcan el monto de impuestos que pagan en sus adquisiciones, pero sí considera que la vía elegida es inconveniente desde el punto de vista tributario, aspecto en el cual se generarán graves problemas.

Consideraciones del diseño de la ley desde su establecimiento.

---

[3] Articulo 53°- Los contribuyentes afectos a los impuestos de esta ley estarán obligados a emitir los siguientes documentos:

a) Facturas, incluso respecto de sus ventas o servicios exentos, en las operaciones que realicen con otros vendedores, importadores y prestadores de servicios y, en todo caso, tratándose de ventas o promesas de venta de inmuebles o de los contratos señalados en la letra e) del artículo 8°, gravados con el impuesto del Título II de esta ley.

b) Boletas, incluso respecto de sus ventas y servicios exentos, en los casos no contemplados en la letra anterior.

La Dirección Nacional de Impuestos Internos podrá exigir a los contribuyentes que emitan diariamente una boleta con la última numeración del día, por el valor total de las ventas o servicios realizados por montos inferiores al mínimo por el cual deban emitirse las boletas, fijado de acuerdo con lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 88° del Código Tributario.

El original y la copia de este documento deberán mantenerse en el negocio o establecimiento para los efectos del control que disponga el Servicio y anotarse en el libro de ventas diarias.

Las sanciones contempladas en el N° 10 del artículo 97° del Código Tributario, serán aplicables a la no emisión de la boleta señalada en el inciso anterior.

Indicó que al adoptarse la decisión de establecer el IVA en Chile –que rige desde el año 1975, inicialmente con tasa 20%- se discutió, entre otras situaciones, la forma de registrar el impuesto al efectuar la operación respectiva cuando éste debe trasladarse al precio, como es propio en los impuestos al consumo.

Al respecto, se tuvo presente las características de un tributo tipo al valor agregado en que cada agente que interviene en la cadena de comercialización de un producto solo paga al Fisco la parte del impuesto que afecta el valor que agrega al costo del bien que vende, situación que se produce al rebajar el impuesto que le trasladó su vendedor del total del impuesto que él a su vez recarga a su comprador.

Esta característica evita la acumulación de impuesto sobre impuesto que se producía con anterioridad al IVA en la legislación al consumo en Chile (impuesto en cascada), es decir al no recuperar el gravamen que ya había afectado el costo del producto adquirido pasaba éste a constituir parte de dicho costo en la venta posterior y, por lo tanto, base imponible del mismo impuesto que se calculaba en esa etapa. Con ese mecanismo, además de no tenerse certeza de cual era la carga final, la última tasa aplicada al consumo, que por lo general era menor que la actual, no permitía transparentar en absoluto el impuesto que en definitiva se soportaba, y que por su forma de calcular podía resultar una tasa efectiva superior a la actual.

Ahora bien, dado que el IVA recargado por el vendedor (crédito fiscal) constituye una deducción del impuesto del adquirente cuando éste a su vez vende el producto, se decidió que en esta cadena de comercialización se estableciera el documento denominado factura que, por constituir un crédito a favor del contribuyente, indica separadamente el IVA y, además, se encuentra regulada con mayor detalle y estrictez.

La boleta, en cambio, que se optó por exigirla en la relación vendedor consumidor –nivel en el cual se cumple la última etapa y no se tiene derecho a crédito- incorporó el gravamen en el precio, considerando además opiniones técnicas y de los afectados especialmente del comercio detallista. De esto se concluyó lo siguiente:

La boleta es de emisión masiva e inmediata, y emitida generalmente por pequeños contribuyentes, lo cual aconseja la mayor simplicidad. De allí que prácticamente sólo se exija registrar en ella la fecha, un detalle global como “consumo” y el total de la operación.

Hizo notar que exigir separar el impuesto, significa un riesgo más para el contribuyente de cometer una infracción, las que son sancionadas fuertemente en el Código Tributario.

Aunque el IVA es un tributo que se entera en arcas fiscales en cada etapa de la comercialización del producto, sólo por la parte del valor que agrega al precio cada agente del proceso (al deducir el impuesto soportado en la compra del bien), el monto final que registra el bien en su última transferencia al consumidor es la carga total de toda la cadena de comercialización; es decir la suma de todos los IVA que cada agente del proceso enteró en arcas fiscales. De este modo, si se evade ese IVA final registrado en la boleta, se pierde todo el tributo desde el inicio de la cadena de comercialización.

Por esta circunstancia –además de la anterior- se optó por no exhibir el IVA pues de esta manera se estaría estimulando al consumidor para presionar al vendedor con el objeto de que no le recargue el tributo.

Algunas cifras para dimensionar el impacto de la medida propuesta.

Agregó que en el año 2005, 508.800 contribuyentes timbraron talonarios de boletas. De éstos, 5.800 timbraron rollos para ser utilizados en máquinas electromecánicas, impresoras fiscales o computadores (POS) y 503.000 contribuyentes timbraron boletas preimpresas o en formularios continuos.

En total, se emitieron 6.983 millones de boletas en el año 2005. Los contribuyentes que timbraron talonarios preimpresos o formularios continuos, informaron haber emitido en ese año 3.140 millones boletas, en tanto los que emitieron boletas a partir de rollos, informaron 3.843 millones de boletas emitidas.

La mayor parte de las boletas preimpresas que se timbran corresponde al modelo 5x1, que implica un formato de pequeñas dimensiones, a las cuales no se les exige mayores datos aparte del valor y una indicación general acerca del tipo de producto o servicio “boleteado” . (Por ejemplo, la glosa puede señalar “por consumo” y un valor que corresponde al total).

Impactos tributarios de la medida.

Precisó que el Servicio de Impuestos Internos estima que la medida propuesta facilitaría, motivaría o permitiría la evasión del IVA por las siguientes razones:

El hacer explícito el monto del impuestos, incentivaría al vendedor y al consumidor a negociar la no emisión de las boletas o al consumidor pedir la rebaja del IVA.

Si se publican los precios con el IVA separado motivaría al contribuyente a disminuir el monto de la boleta, para facilitar su

confección, cuando vende montos superiores a media UF, para no hacer el cálculo, haría la boleta por un monto menor.

Como el cálculo entrabaría su actividad comercial, si tiene muchos clientes, podría no hacer boletas para no perder ventas.

Confundiría al responsable de sumar las boletas al tener dos totales, tiene una alta probabilidad de sumar cualquiera de las dos cantidades y tributar involuntariamente por un valor menor.

Para facilitar la emisión, el contribuyente podría tener montos ya calculados al cual ajustar la boleta, independiente del monto real de la venta.

Por la posible disminución del monto de la boleta, para ajustarse a valores inferiores a ½ UF y así no separar el IVA.

Aumento de Costos para los Contribuyentes y Consumidores

La medida aumentaría los costos para el contribuyente-vendedor, especialmente para los pequeños comerciantes que generalmente no tienen sistemas automatizados de impresión y que harían manualmente el cálculo del impuesto respectivo. Ello iría en el sentido contrario de facilitar su operación.

En particular:

Aumentaría el costo de impresión de los talonarios de boletas (más datos y espacio), pudiendo hacerse impracticable el formato 5x1 que actualmente es el más común.

Aumentaría el costo de venta, por el mayor tiempo de llenado del documento (más cálculos).

Debería considerarse capacitar al personal de ventas para hacer los cálculos necesarios.

Podría existir pérdida de oportunidades de venta, en momentos de mayor afluencia de clientes, por el mayor tiempo ocupado en confeccionar las boletas.

Podría existir la posibilidad de equivocarse al cobrar al cliente, sólo el IVA, que es la última cantidad que tendría la boleta. La UF sufre variaciones todos los días, lo que haría cometer posibles errores.

Al fijarse un límite para el no desglose del impuesto en UF, la que sufre variaciones todos los días, haría también cometer errores.

Existiría una mayor posibilidad de ser sancionado por la no emisión de boletas o emisión sin cumplir requisitos, suma errónea involuntaria, cálculo erróneo, haciéndose acreedor al pago de multas y clausuras.

Debe hacerse presente que las ventas de ciertos productos –como ser licores, vinos, bebidas analcohólicas - están afectas a otros impuestos que son adicionales al consumo. Estos tributos prácticamente serían imposibles de desagregar a nivel del comerciante final pues solo se aplican hasta la venta del mayorista al vendedor a público, constituyendo costo para este último.

Además, deberían considerarse algunos costos de puesta en marcha previos.

Las máquinas electromecánicas, tendrían que ser reacondicionadas para poder emitir boletas con la información de IVA desagregada, con el consiguiente costo y, en algunos casos, ante al imposibilidad de adaptarlas, incurriendo en los costos de recambio.

En los casos de impresoras fiscales o computadoras (POS), habría que modificar los programas de emisión de boletas y reinstalarlos. Los costos totales de cambio por la modificación de programas, dependerán del número de equipos que tengan el contribuyente y la posibilidad técnica que tenga de hacer estos cambios centralizadamente por medio de una red o a cada equipo.

Mayores costos para el Fisco

Para evitar la posible evasión por esta medida, el Servicio de Impuestos Internos tendría que ejercer una mayor fiscalización, con el consiguiente costo adicional al Fisco, en particular,

Control de suma de boletas.

Control en terreno del fraccionamiento de boletas (emisión de varias boletas por una compra de tal modo de quedar bajo el límite exigido para desglosar el impuesto).

Control de la no emisión de boletas.

No cumplimiento de los objetivos perseguidos por la modificación legal propuesta de informar los impuestos pagados por el contribuyente en su compra.

En efecto, el separar el IVA en la boleta no bastaría para informar la totalidad del Impuesto que se recauda por las compras de los consumidores finales, especialmente en los siguientes casos:

No considera los Impuestos Adicionales de Artículos Suntuarios y de Bebidas alcohólicas y analcohólicas.

No considera el impuesto al tabaco ni el impuesto específico a las gasolinas y petróleo.

No considera los Derechos Aduaneros incluidos en el precio de los productos importados.

No puede informar el IVA que se cobra como costo en el precio de las operaciones exentas y no gravadas. Ej. Educación, Bienes Inmuebles que venden Inmobiliarias, etc.

Tampoco puede informar el IVA de los productos eximidos de emitir boleta, Ej. Diarios y revistas, cigarrillos, gas licuado, tarjetas telefónicas, etc.

No todo el IVA se paga por los consumidores finales en la boleta, ya que hay una parte importante de IVA en que la etapa final es con factura (necesaria para el control). Compras del Fisco, Instituciones que no son contribuyentes del IVA, etc.

El señor **Rubio** señaló, por su parte, que el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción comparte varios de los argumentos referidos por el Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos.

Enfatizó que dentro de los objetivos de políticas del Ministerio de Economía respecto de las PYMES, en donde se ubican la gran mayoría de empresas que dan boletas, está la facilitación de trámites que es un objetivo central. Dentro de las 36 medidas que plantea el Gobierno, que es uno de los temas del Ministerio de Economía y de Hacienda, está la simplificación contable y tributaria para las PYMES, y ese esfuerzo se está haciendo con el Servicio de Impuestos Internos, en orden a establecer mecanismos que faciliten el cumplimiento de las obligaciones tributarias que tienen las PYMES y, desde luego, una medida como la que se plantea en esta moción va absolutamente en contra de esa política.

Opinó que efectivamente, el hecho de desglosar o agregar el IVA en las boletas generan los costos ya referidos por el Director del Servicio de Impuestos Internos, aunque además existen costos adicionales, en cuanto a la aplicación de sanciones cuando se hace mal la boleta y a la capacitación del personal que requeriría la aplicación de una medida como ésta y no, sólo en

términos generales, cuando se está vendiendo, sino que cuando, por ejemplo, se hacen descuentos o promociones, en que no se tiene el valor tipo, sino que debe hacerse un cálculo adicional, lo cual introduce innecesariamente un elemento que aumenta el grado de complejidad en las tareas tributarias, y como Ministerio han plateado precisamente la idea de eliminar las complejidades en el funcionamiento de las empresas .

Por los informes que existen con anterioridad a este proyecto y con los estudios hechos con antelación en el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, el hecho de desglosar el IVA en la factura es un incentivo para que el contribuyente -obligado al pago del mismo que es el consumidor final-, con el comerciante negocien el IVA. El hecho de incorporar el IVA en la boleta, provoca un incentivo mayor tanto para el comerciante como para el compradores tal sentido.

Finalmente, añadió que en Estados Unidos, por ejemplo, el IVA se desglosa en las boletas, por la razón de que los impuestos son distintos en cada Estado, es decir no es un impuesto general, además se aplican otros impuestos a las ventas, ya sean municipales o locales.

****

IV.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN GENERAL.

Compartiendo las razones dadas por el Ejecutivo, votaron **EN CONTRA DE LA IDEA DE LEGISLAR**, los Diputados señores **Marcelo DIAZ**, **Tucapel JIMENEZ**, **Jaime MULET**, **José Miguel ORTIZ** y **Eduardo SAFFIRIO**; a favor lo hicieron los Diputados **Gonzalo ARENAS** y **Joaquín GODOY**. (**rechazada 5 x 2)**.

V.- VOTO DISIDENTE

Se estimó que la iniciativa en informe era perfectible, manteniendo la idea central de transparentar el monto de los recursos percibidos por el Fisco por tal concepto. Dentro del plazo de 90 días, contenido en su artículo transitorio –plazo de vacancia de la ley- para ajustar los procesos administrativos e impartir las capacitaciones necesarias para todos los involucrados en el pago del impuesto, si bien se podían producir ingentes gastos y facilitar, por otra parte, la evasión del impuesto, los logros que se obtendrían en el mediano y largo plazo, en cuanto a información y control tributario (por parte de la administración y del

contribuyente), superaría con creces las dificultades iniciales de su puesta en marcha.

VI.- NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.

No hay normas con tal carácter.

VII.- REQUIERE TRÁMITE DE HACIENDA.

No.

****

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, y por los argumentos que dará a conocer el Diputado Informante, la Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo recomienda rechazar la idea de legislar sobre la materia; sin perjuicio de lo cual, de conformidad con lo prescrito en el N° 8 del artículo 287 del Reglamento de la Corporación, somete a consideración el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y

"Artículo único.- Intercálase el siguiente inciso segundo en el artículo 53 de la ley sobre Impuestos a las Ventas y Servicios:

"Las boletas que están obligados a otorgar las personas a que se refiere este párrafo deberán indicar separadamente la cantidad recargada por concepto de impuestos, cualquiera sea su naturaleza."

Artículo transitorio. Esta ley empezará a regir 90 días después de su publicación en el Diario Oficial.".

Se designó diputado informante a don **JOAQUÍN GODOY IBÁÑEZ**.

****

Sala de la Comisión, a 06 de junio de 2006.

Tratado en sesiones de fecha 9 de mayo y 6 de junio de 2006, con la asistencia de la Diputada señora Amelia Herrera y de los Diputados señores Arenas, don Gonzalo; Díaz, don Marcelo; Eluchans, don Edmundo; Jiménez, don Tucapel; Galilea, don Pablo; Godoy, don Joaquín; Jarpa, don Carlos Abel; Mulet, don Jaime; Ortiz, don José Miguel (Presidente); Paya, don Darío; Saffirio, don Eduardo y Tuma, don Eugenio.

ROBERTO FUENTES INNOCENTI.
Secretario de la Comisión.