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 informaros el 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 se debatió la iniciativa, asistieron, además de sus miembros, el Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos, don Juan Toro, el Subdirector Normativo de dicha entidad, don René García; el Subdirector Jurídico, don Bernardo Lara, y el Jefe de la Oficina de Análisis de la Jurisprudencia de esa Repartición, señor Marcelo Freyhoffer.

- - -

Cabe hacer presente que por tratarse de un proyecto de artículo único, y en conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, se propone discutir la iniciativa en general y en particular a la vez.

- - -

OBJETIVO FUNDAMENTAL DEL PROYECTO

El principal objetivo de la iniciativa en informe consiste en modificar la base de cálculo de la multa aplicable a los contribuyentes que pierden o inutilizan los libros de contabilidad o

documentos que acrediten anotaciones contables o relacionados con anotaciones afectas a cualquier impuesto, siempre que dicha pérdida no sea calificada de fortuita por el director regional respectivo del Servicio de Impuestos Internos, para que la base de cálculo considere el capital propio en lugar del capital efectivo.

- - -

ANTECEDENTES

Para una adecuada comprensión de la iniciativa en informe deben tenerse presentes los siguientes antecedentes:

A.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

- 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.

B.- ANTECEDENTES DE HECHO

Moción

En dicho documento, sus autores hacen presente que el artículo 97 del Código Tributario sanciona, en su numeral 16, con multa de hasta el 20% del capital efectivo, con un tope de 30 unidades tributarias anuales, 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, salvo que la pérdida sea calificad de fortuita por el Director Regional.

Mencionan que la expresión “capital efectivo” está definida en el artículo 2º Nº 5 de la Ley de Impuesto a la Renta y considera, básicamente, todo el activo.

Es decir, agregan, cuando un contribuyente debe ser sancionado por la pérdida o inutilización de los libros de contabilidad o documentos, debe pagar una multa sobre el total de sus activos, sin considerar la parte de ellos que se adeuda y que, por lo tanto, no forman parte de su patrimonio.

Se produce así una manifiesta injusticia que el proyecto busca corregir, ya que no es lógico aplicar multas sobre activos que el contribuyente adeuda y es, por lo tanto, razonable que la base para calcular la sanción sea el capital propio, es decir, el total de los activos menos el pasivo exigible. Los autores de la moción afirman que ello, además, se acerca mucho más al concepto de capital efectivo, ya que por definición contable, aceptada mundialmente, el capital es la diferencia entre el total de los activos menos los pasivos.

DISCUSIÓN EN GENERAL

El Honorable Senador señor García explicó que la moción de la cual fue coautor se relaciona con la existencia de una sanción, en el Código Tributario, en caso de la pérdida de los documentos que sustentan la contabilidad, incluyendo facturas, guías de despacho, etc.

Señaló que cuando la pérdida es declarada fortuita no hay sanción, pero que cuando no lo es se aplica una multa, la que se determina sobre el total del activo, que es denominado “capital efectivo” por el Código Tributario.

El Honorable señor Senador ya aludido expuso que la moción cambia la expresión “capital efectivo”·por “capital propio”, porque parece más razonable aplicar las multas sobre el patrimonio verdadero y no sobre lo que aparentemente se tiene, sin importar cuánto de ello en realidad se adeuda. Agregó que, como las multas tienen que ser disuasivas, para que la gente mantenga a buen recaudo la documentación contable, la iniciativa propone un aumento del guarismo, de 20% a 40%.

Hizo presente que en su oportunidad el Servicio de Impuestos Internos sostuvo, en la Cámara de Diputados, que los parlamentarios no tienen iniciativa de ley para modificar las multas, porque el sistema tributario establece los ingresos tributarios y es un todo que caería dentro de lo que es la administración financiera del Estado. Sobre el particular consideró esta interpretación demasiado extensiva, y opinó que cuando se trata de infracciones y las respectivas sanciones consisten en multas los parlamentarios sí tienen iniciativa legal.

Por otro lado, manifestó su disposición a la posibilidad de establecer rangos de multas y eliminar así el procedimiento de cálculo y la sustitución de la expresión capital efectivo.

El Honorable Senador señor Foxley manifestó que él es, en general, partidario de un criterio restrictivo en el sentido de no trasladar al Congreso atribuciones que la Constitución entrega al Poder Ejecutivo, y que siempre se ha opuesto a que el Congreso se involucre en temas de política fiscal.

El Honorable Senador señor Boeninger expresó que en regímenes presidenciales es importante que el Ejecutivo en forma exclusiva tenga la iniciativa en materia de gasto y en materia tributaria. Estimó que las multas constituyen una extensión de lo tributario.

La Honorable Senadora señora Matthei opinó que las multas no tienen relación con los tributos y que la iniciativa parlamentaria está limitada respecto de éstos y no de aquéllas. Apuntó que debiera normarse que lo referente a las multas se transforme en una manera oblicua de eliminar el impuesto, pero que, en el ámbito de lo razonable, no pueden quitarse facultades al Congreso.

El Honorable Senador señor Ominami sostuvo que le parece importante defender y fortalecer las atribuciones del Congreso, dentro de lo que el ordenamiento constitucional permite, y que en ese sentido considera que las multas y los tributos son cosas distintas.

Los integrantes de la Comisión advirtieron a los representantes del Ejecutivo que la discusión sobre la constitucionalidad del proyecto en informe carecía de relevancia porque la iniciativa había sido ya aprobada por la Cámara de Diputados en el primer trámite constitucional.

El Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos afirmó que el Servicio estima que la materia que regula el proyecto es de iniciativa exclusiva del Presidente de la Republica y recordó que tanto el Ministerio de Hacienda como el Ministerio Secretaría General de la Presidencia hicieron llegar, durante el primer trámite constitucional, informes que sustentaban la misma posición del Servicio a la Cámara de Diputados. Precisó que un tema es el del mérito específico de la iniciativa legal en discusión, y otro es el tema de fondo respecto de la incidencia en materia de administración financiera y presupuestaria del Estado que tiene el proyecto.

Destacó que al abrirse el espacio para modificar el sistema de multas por vía parlamentaria podría llegar a producirse una caída

total del sistema, porque las multas están íntimamente ligadas al cumplimiento tributario.

No obstante la prevención anterior, que es de carácter general, señaló que existía la disposición en este caso en particular de concordar con el Senador García una norma que perfeccione las vigentes en la materia, y de patrocinar una indicación en ese sentido.

Con posterioridad el Ejecutivo presentó una indicación, que se explicará al darse cuenta de la discusión en particular, cuya inspiración y redacción fueron compartidas por el Honorable Senador señor García, quien estimó que constituye una fórmula adecuada, que ayuda a los pequeños empresarios e incluso a los profesionales.

Sometido a votación en general el proyecto, la idea de legislar resultó aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Escalona, García, Novoa, Ominami y Sabag.

- - -

DISCUSIÓN EN PARTICULAR

El proyecto consta de un artículo único que introduce, en cuatro numerales, diversas enmiendas en el numeral 16 del artículo 97 del Código Tributario. El aludido artículo 97 establece que las infracciones a las disposiciones tributarias serán sancionadas en la forma que a continuación indica. El número 16 tipifica como infracción la pérdida o inutilización 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, con multa de hasta el 20% del capital efectivo, en las condiciones que detalla.

El número 1 sustituye en el inciso primero el guarismo “20%” por “40%”;

El número 2 reemplaza en el inciso primero la expresión “capital efectivo” por “capital propio”;

El número 3 sustituye el inciso sexto, por el siguiente:

“Para los efectos previstos en los incisos primero y último de este número, se entenderá por capital propio el definido en el artículo 41, N° 1, de la Ley de Impuesto a la Renta.”.

El número 4 reemplaza, en el último inciso, la expresión “capital efectivo” por la frase “capital propio, o éste sea negativo y”.”.

S.E. el Vicepresidente de la República formuló indicación para sustituir el artículo único por el siguiente:

“Artículo único.- Modifícase el N° 16 del Artículo 97 del Código Tributario, contenido en el Artículo Primero del Decreto Ley N° 830, de 1974, en la forma siguiente:

a) Reemplázase en el inciso primero la expresión “hasta el 20% del capital efectivo con un tope de”, por la frase “una unidad tributaria mensual a”.

b) Suprímense los incisos sexto y séptimo.”.

El representante del Ejecutivo explicó que los autores de la iniciativa consideran que la multa por la pérdida o inutilización no fortuita de documentación tributaria o libros contables no se debiera calcular sobre la base del “capital efectivo” del contribuyente denunciado, toda vez que ese concepto, definido en la Ley sobre Impuesto a la Renta, considera solamente el total de los activos del infractor, lo que incidiría en el alto monto de multas aplicadas a determinados contribuyentes.

Sin embargo, su reemplazo por el “capital propio”, concepto también definido en la Ley sobre Impuesto a la Renta, no soluciona del todo el problema mencionado, en cuanto tratándose de contribuyentes con un capital propio significativo, las multas que resultaren podrían merecer el mismo reproche que se hace a la norma en actual aplicación. Por otra parte, respecto de los contribuyentes con un bajo capital propio, la escasa cuantía de las multas que pudieran aplicarse, haría que se perdiera el efecto de desincentivar incurrir en la infracción.

El cambio que se propone incluir en la base de determinación de la sanción pecuniaria, a la vez que soluciona los problemas anotados que acarrea su relación con el capital del contribuyente (sea éste el efectivo o el propio), cumple con el requisito básico de toda pena

de fortalecer la conducta no infraccional; en este caso, el empleo de la debida diligencia en la custodia de la documentación tributaria. A la vez, sirve como efectivo castigo a aquél que en forma negligente o dolosa pierde o inutiliza su documentación.

Por otra parte, la fórmula que se propone en esta indicación, presenta también la ventaja de equiparar la sanción aplicable a contribuyentes con capital determinable o sin capital determinable. En efecto, al independizarse la base de cálculo de la multa del capital del infractor, se uniforman las situaciones que regulan el inciso primero y el actual inciso final de la disposición analizada, aplicándose en ambos casos una sanción análoga.

Por lo anterior, y en concordancia con el objetivo del proyecto, se propone eliminar la asociación al “capital efectivo” de los contribuyentes, de la base de cálculo de la multa por la pérdida o inutilización no fortuita de documentación tributaria o libros contables, contemplada en el inciso primero del número 16 del artículo 97 del Código Tributario, estableciéndose, en su reemplazo, una multa que oscila entre un mínimo de una unidad tributaria mensual y un máximo de treinta unidades tributarias anuales. La sanción específica que debe aplicarse, se determinará por el juez competente, tomando en consideración las circunstancias modificatorias de responsabilidad infraccional contempladas en el artículo 107 del Código Tributario.

El personero del Ejecutivo precisó que la supresión de los incisos sexto y séptimo, son consecuencia necesaria de la modificación que se realiza al inciso primero.

- La indicación anteriormente descrita fue aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Escalona, García, Novoa, Ominami y Sabag.

- - -

FINANCIAMIENTO

Los representantes del Ejecutivo señalaron que las normas de la iniciativa no involucran gasto fiscal.

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

- - -

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

Artículo único

Sustituirlo, por el siguiente:

“Artículo único.- Modifícase el N° 16 del Artículo 97 del Código Tributario, contenido en el Artículo Primero del Decreto Ley N° 830, de 1974, en la forma siguiente:

a) Reemplázase en el inciso primero la expresión “hasta el 20% del capital efectivo con un tope de”, por la frase “una unidad tributaria mensual a”.

b) Suprímense los incisos sexto y séptimo.”.

(Unanimidad 5x0).

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

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Modifícase el N° 16 del Artículo 97 del Código Tributario, contenido en el Artículo Primero del Decreto Ley N° 830, de 1974, en la forma siguiente:

a) Reemplázase en el inciso primero la expresión “hasta el 20% del capital efectivo con un tope de”, por la frase “una unidad tributaria mensual a”.

b) Suprímense los incisos sexto y séptimo.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 11 de mayo de 2005, 17 de enero y 12 de abril de 2006, con asistencia de sus miembros, Honorables Senadores señor Carlos Ominami Pascual (Presidente), señora Evelyn Matthei Fornet y señores Edgardo Boeninger Kausel, Alejandro Foxley Rioseco (Hosain Sabag Castillo) y José García Ruminot. La última de las sesiones se celebró con la asistencia de los 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 12 de abril de 2006.

Roberto Bustos Latorre
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

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 base de cálculo de la multa aplicable a los contribuyentes que pierden o inutilizan los libros de contabilidad o documentos que acrediten anotaciones contables o relacionados con anotaciones afectas a cualquier impuesto, siempre que dicha pérdida no sea calificada de fortuita por el director regional respectivo del Servicio de Impuestos Internos, para que la base de cálculo considere el capital propio en lugar del capital efectivo.

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

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

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Moción.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo trámite.

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

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe. Discusión en general y en particular.

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 12 de abril de 2006.

Roberto Bustos Latorre

Secretario