

Factura Electrónica: Riesgos, Desafíos y Aspectos Valiosos de la Iniciativa Legal

La factura electrónica es uno de los elementos centrales en el marco de la agenda tecnológica que impulsa el Gobierno. La iniciativa legal propuesta por el Ejecutivo está bien orientada: apunta a la modernización tributaria, a reducir costos de transacción para los contribuyentes y aporta en la lucha contra la evasión. Desde la perspectiva de los contribuyentes, significa la simplificación de trámites a realizar ante el SII, disminuyendo de manera relevante los costos de transacción asociados y facilitando el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

En esta edición:

Factura Electrónica: Riesgos, Desafíos y Aspectos Valiosos de la Iniciativa Legal

Libertad Económica Aumenta Levemente a Nivel Mundial, Chile Retrocede

La Comisión de Hacienda del Senado se encuentra estudiando el proyecto de ley que introduce modificaciones a la legislación tributaria en materia de factura electrónica y dispone de otras medidas, el que se encuentra en su segundo trámite constitucional.

Aspectos valiosos de la iniciativa legal

La factura electrónica o digital es uno de los pilares de la simplificación y modernización tributaria que el Gobierno viene impulsando. Naturalmente, la tecnología y regulación de la firma digital son elementos claves, para el intercambio de documentos electrónicos con confianza acerca de la identidad de los emisores y la integridad de los datos contenidos.

El uso de esta tecnología por parte del Servicio de Impuestos Internos (SII) data de hace más de una década. Se inició en 2001 con la emisión de la Resolución SII Exenta Nº 09, que establece las normas que regulan el uso de la firma electrónica en el ámbito tributario, facultando al Director del SII para autorizar el intercambio de mensajes mediante el uso de diferentes sistemas tecnológicos, en reemplazo de los documentos tributarios en papel. En 2002 la promulgación de la Ley Nº 19.799 sobre firmas y documentos electrónicos reafirma lo establecido por el SII y permite que la factura, así como otros actos y contratos firmados por

este mecanismo, sean legalmente válidos, equiparándolo a aquellos realizados por escrito. Finalmente, en septiembre de 2003 el SII declara abierto el proceso de masificación de la factura electrónica para todos los contribuyentes. A partir de entonces y hasta hoy, los contribuyentes pueden voluntariamente postular y certificarse como emisores y receptores de factura electrónica a través de Internet.

En este contexto y en el marco de la agenda tecnológica que impulsa el Gobierno, la iniciativa resulta valiosa al contribuir con la modernización de la gestión del Estado y con el combate a la evasión, mejorando la recaudación fiscal. Desde la perspectiva de los contribuyentes, significa la simplificación de trámites a realizar ante el SII, disminuyendo de manera relevante los costos de transacción asociados y facilitando el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Recordemos que el uso de la factura electrónica permite a los contribuyentes postergar el pago del IVA desde el día 12 al 20 de cada mes, de manera que la masificación de este instrumento mejora las condiciones de competitividad de las empresas.

Desafíos y riesgos de la iniciativa

Sin perjuicio de las ventajas antes aludidas, la medida plantea también importantes desafíos y riesgos que deben ser considerados. Habiéndose diseñado como una imposición (y no como un sistema de incentivos para la adopción de la facturación electrónica), resulta esencial evaluar si los beneficios derivados de la migración hacia un sistema de documentos electrónicos superan con creces o no los costos asociados a su implementación, debiendo considerarse asimismo que tales costos no signifiquen una carga en exceso gravosa para los contribuyentes.

Al analizar este proyecto de ley no pueden perderse de vista las precauciones y medidas que la iniciativa legal adopta para que el costo de implementación y adaptación al nuevo sistema sea el menor posible, sobre todo desde la perspectiva de los contribuyentes pequeños y menos sofisticados. Si bien, existe consenso entre los expertos en que -en el largo plazo- tanto el Estado como los privados se beneficiarían del uso de factura electrónica, los primeros por la mejora en materia de fiscalización y los segundos por el menor costo por factura, reducción de trámites y los ocho días más al mes para pagar el IVA (lo que se traduce en mayor capital de trabajo), hoy sólo alrededor del 10% de los contribuyentes de IVA (que representan el 50% de las ventas, es decir las más grandes), se acogen a la modalidad digital. Esto sugiere que existiría escaso interés, desinformación o prohibitivos costos de implementación del uso del medio digital, cuestión que el legislador no debe dejar de considerar al imponer esta exigencia a las empresas y, especialmente, a las PYMES.

Más allá de los perfeccionamientos que aún correspondan a la iniciativa legal, es preciso señalar que durante el primer trámite del proyecto de ley

en la Cámara de Diputados se introdujeron diversas modificaciones, correctas a nuestro juicio, tendientes a hacer menos gravosa la aplicación de la medida, junto con delimitar de mejor forma las facultades que la iniciativa original otorgaba al SII en la materia, acotando los campos del actuar discrecional. Estas modificaciones son explicadas más adelante.

Principales contenidos del proyecto de ley

A pesar de que la atención se ha concentrado en la exigencia sobre facturación electrónica de la iniciativa legal, lo cierto es que el proyecto de ley es de carácter misceláneo, al modificar diversos textos legales y en distintos ámbitos. A continuación, se resumen los principales cambios que se vienen proponiendo en la iniciativa en la versión que se encuentra en su segundo trámite constitucional.

1. Modificaciones a la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios

(a) Exigencia del uso de factura electrónica: Se propone exigir a los contribuyentes agentes retenedores de IVA, la emisión y uso de factura electrónica en reemplazo de la emisión de documentos físicos. El plazo general para hacer exigible esta nueva obligación es de 180 días corridos desde la publicación de la ley en el Diario Oficial (DO). Sin embargo, se contempla un plazo diferido y gradual para las empresas de menor tamaño, definidas de acuerdo con la ley 20.416 (Estatuto Pyme). Al efecto, se señala que para aquellas empresas de menor tamaño que de acuerdo con los instrumentos de planificación territorial tengan domicilio en zonas urbanas, la exigencia legal entrará en vigencia luego de 18 meses desde la publicación de la ley en el DO. Respecto de aquellas con domicilio en zonas rurales, la obligatoriedad comenzará a regir desde los 24 meses siguientes contados desde la publicación de la ley en el DO.

(b) Crédito Fiscal IVA asociado a la factura electrónica: Se establece que el crédito fiscal IVA de una factura electrónica quedará determinado en el periodo en que el comprador o beneficiario otorgue “el acuse recibo” a dicha factura. El objetivo es generar un incentivo para evitar la postergación injustificada de este acuse de recibo. La medida propende a optimizar el acceso al financiamiento, al mejorar el mérito ejecutivo de la factura y permitir al vendedor acceder al financiamiento en mejores condiciones, por ejemplo, a través de *factoring*. Esta es una medida correcta que apunta a solucionar el problema financiero que se produce al ser el pago del IVA independiente al de la factura. La limitación no regirá en el caso de prestaciones de servicios, ni de actos o contratos afectos en los que la factura deba emitirse antes de concluirse la prestación de los servicios o de la entrega de los bienes respectivos.

2. Modificaciones a la Ley sobre Impuesto de Timbres y Estampillas

Nueva disminución del Impuesto de Timbres y Estampillas: El proyecto propone fijar la tasa en 0,0166% del monto de la operación por cada mes o fracción de mes, con un máximo de 0,2. En el caso de las operaciones a la vista o sin vencimiento de plazo, la tasa del impuesto disminuye a 0,083%. La medida propuesta es positiva, al abaratar el costo del crédito. Por su parte, desde el punto de vista de la recaudación fiscal, este gravamen representa una fracción bastante baja de los ingresos tributarios totales, aportando menos del 1,5% en 2011 y nunca superando al 5% en los últimos diez años.

A pesar de lo positivo de la medida, lo cierto es que al igual que el año pasado, cuando se discutió la reforma tributaria, es de esperar que el debate no sea pacífico en este punto, primando consideraciones políticas y consignas que asocian esta rebaja con un beneficio exclusivamente pensado para las grandes empresas, cuestión que no se ajusta a la realidad.

3. Principales modificaciones a la Ley sobre Impuesto a la Renta

(a) Pagos o desembolsos que se efectúen con motivo de la aprobación o ejecución de un proyecto o de actividades empresariales que cuenten con aprobación de la autoridad competente: En la actualidad, este tipo de gastos no se aceptan como un gasto necesario para producir la renta. Se consideran un gasto rechazado gatillando el pago de un impuesto único de 35% sobre la respectiva partida. El proyecto no innova en materia de gastos al seguir considerándolo como un gasto rechazado, pero sí exime tales gastos del impuesto único bajo ciertas condiciones. Ellas consisten en la existencia de un proyecto que cuente o deba contar con una resolución dictada por la autoridad medioambiental competente que lo apruebe, y que las obligaciones de pago de estos gastos deban constar en un contrato o convenio suscrito con alguna autoridad pública, o bien, con alguna organización con personalidad jurídica o comunitaria, cumpliendo además con determinadas restricciones que establece la norma.

Aún cuando la iniciativa parece bien orientada, caben algunas interrogantes. ¿Es compatible el beneficio concedido por esta norma con aquellos contemplados en las diversas leyes que regulan donaciones con fines sociales, culturales, educacionales, deportivos, etc. o son excluyentes? ¿El mecanismo propuesto constituye la fórmula que, en definitiva, concretizaría una de las medidas contenidas en la agenda de impulso competitivo sobre incentivo tributario para aportes efectuados con ocasión de proyectos de inversión? De ser ese el caso, cabe señalar que la fórmula del proyecto de ley parece insuficiente al ser de carácter voluntaria (no son aportes obligatorios a las comunidades descontables de

impuestos), y sin un mayor beneficio tributario asociado. En este sentido, la autoridad podría haber reconocido que se trata de gastos que son necesarios para producir la renta y, permitir su descuento de la base imponible.

(b) Normas sobre doble tributación internacional: Actualmente la ley concede un crédito por impuestos pagados en el exterior, con tope del 30% de la renta neta de fuente extranjera. El proyecto incrementa el límite para calcular el crédito desde un 30% a un 35% para aquellos países con convenio de doble tributación, y a un 32% para los países sin convenio. Por su parte, la normativa vigente no permite hacer *carry-forward* en caso de pérdida tributaria. El proyecto propone incorporar la posibilidad de imputar en ejercicios futuros los excedentes de crédito por impuestos pagados en el extranjero, cuando por existir pérdidas tributarias no pueda imputarse en el mismo ejercicio. Finalmente, la legislación actual no permitiría reconocer como crédito, impuestos que haya pagado en el extranjero una tercera filial extranjera. En este sentido, la propuesta consiste en ampliar el número de filiales en el exterior cuyos impuestos pagados en el extranjero permiten hacer uso del crédito. Estas medidas son en general positivas.

Cambios introducidos al proyecto de ley en Primer Trámite Constitucional

La Cámara de Diputados introdujo importantes modificaciones a la iniciativa legal presentada por el Ejecutivo. Ellos son correctos al limitar la discrecionalidad de la autoridad tributaria, al hacerse cargo de situaciones de excepción a la emisión electrónica los documentos del caso; al hacer menos gravosa la imposición de facturación electrónica a los contribuyentes y al priorizar la voluntad del contribuyente por sobre la del SII en varias materias. Las modificaciones se resumen en el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1

CAMBIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS A LA INICIATIVA LEGAL		
MATERIA	PROYECTO ORIGINAL	MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN EL PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL
Vigencia	Establecía la obligatoriedad de facturación electrónica de forma inmediata para los contribuyentes, contemplando una facultad (discrecional) del Director del SII para postergar la entrada en vigencia de la obligación por hasta dos años, a ciertos contribuyentes, no especificados.	Se estableció un calendario de entrada en vigencia, esto es 180 días corridos desde la publicación de la ley en el DO, estableciéndose que para empresas de menor tamaño (Estatuto Pyme) urbanas, entrará en vigencia a los 18 meses desde la publicación de la ley en el DO, y para las de zonas rurales, a los 24 meses.

Documentos Electrónicos	Contemplaba que las facturas, guías de despacho, facturas de compra, liquidaciones facturas, notas de débito y crédito debían consistir en documentos electrónicos. Respecto de las boletas, la Dirección Nacional del SII podía exigir la emisión de documentos electrónicos, en reemplazo de su emisión en papel, con los requisitos necesarios para resguardar el interés fiscal.	Se eliminan las guías de despacho de la obligación de ser emitidas electrónicamente, las que conjuntamente con las boletas de ventas y servicios <u>podrán ser emitidas, a elección del contribuyente</u> , en formato electrónico o en papel.
Casos de Excepción a la Emisión Electrónica de Documentos	Contemplaba una facultad del Director Nacional para autorizar, en régimen, la emisión en papel de los documentos que el proyecto exige llevar en forma electrónica. Esa autorización debía ser por resolución fundada, por el plazo máximo de un año, renovable hasta por otros dos más.	Más allá de la facultad general del artículo 56 de la Ley del IVA mediante la cual el SII puede autorizar el uso de documentos tributarios que no reúnan todos los requisitos legales, se introducen normas para regular situaciones de excepción en que no es posible emitir documentos electrónicos (catástrofes; zonas sin disponibilidad de servicio de Internet) para dar operatividad al negocio.
Contabilidad	Planteaba que el SII podía exigir a los contribuyentes que los libros de contabilidad y adicionales o auxiliares, fueran reemplazados por sistemas tecnológicos (sin señalar los criterios para imponer estas exigencias ni los plazos para llevarla a cabo), dejando a discreción del SII una cuestión que podría impactar fuertemente a las empresas.	El artículo del caso se modificó estableciéndose que el Servicio <u>podrá</u> autorizar que los libros de contabilidad (...). <u>De este modo, queda planteado como una opción del contribuyente</u> , quien mediante una solicitud dirigida a la autoridad podría requerir la autorización necesaria para el efecto.
Plataforma tecnológica para emisión de documentos electrónicos	Se contemplaba una plataforma -de mantención facultativa por parte del SII- para que los contribuyentes de difícil fiscalización, de escaso movimiento operacional o económico pudieran emitir y recibir las facturas y demás documentos electrónicos, registrar operaciones y ceder o recepcionar las facturas de acuerdo al procedimiento de la Ley Nº 19.983.	Se incluyen, como usuarios de este portal, además a las empresas de menor tamaño según la definición contemplada en el Estatuto PYME, y se determina que la mantención y administración de la plataforma es obligatoria para el SII.

Fuente: Cámara de Diputados.

Conclusiones

La iniciativa legal, tras los cambios que tuvo el proyecto en la Cámara de Diputados, aparece bien orientada al apuntar a la modernización del

sistema tributario, a reducir costos de transacción para los contribuyentes y a contribuir a la lucha contra la evasión, junto con reducir el impuesto de timbres y estampillas que hoy parece injustificado. Sin embargo, la fórmula escogida por el Ejecutivo para transitar hacia un esquema de facturación electrónica pudo ser otra, basada en incentivos -y no en imposiciones. Dada la fórmula escogida, sostenemos que durante la tramitación de la iniciativa en el Senado deberían aún aclararse algunos aspectos respecto de los que persisten ciertas inquietudes y contemplarse otras medidas.

Entre otros ya mencionados, sostenemos que debe re-evaluarse la suficiencia de los plazos establecidos para la implementación gradual de la facturación electrónica obligatoria para las empresas; mejorar la redacción de la norma que regula los casos de excepción a la emisión de facturación electrónica, tanto en términos de la autoridad competente para conocer de la solicitud, como de la mecánica de operación de la declaración de excepción, la que debe ser lo más expedita posible para no entorpecer la actividad comercial de los contribuyentes. Por su parte, sería recomendable aclarar que la facturación electrónica, en caso alguno, puede implicar que el SII esté facultado para imponer a los contribuyentes la adopción de determinadas tecnologías de información, *software*, *hardware*, así como tampoco imponer la contratación de determinados servicios o con ciertas empresas, pues esto excede el ámbito de sus atribuciones. Sería recomendable evaluar la incorporación de programas de capacitación en la materia, a los pequeños empresarios, por parte de la autoridad tributaria.

Finalmente, hubiera sido deseable que el Ejecutivo hubiese aprovechado la oportunidad para modificar o aclarar la definición de los servicios que califican para quedar exentos de IVA, medida contemplada en la agenda de impulso competitivo. La falta de claridad actual limita el emprendimiento y la internacionalización de servicios chilenos.

En breve...

- La iniciativa legal está bien orientada al apuntar a la modernización del sistema tributario, a reducir costos de transacción para los contribuyentes y a contribuir a la lucha contra la evasión.
- La fórmula escogida por el Ejecutivo para transitar hacia la facturación electrónica se pudo basar en incentivos para adoptar la documentación electrónica por parte de los contribuyentes.
- La autoridad tributaria debiera evaluar la incorporación de programas de capacitación para los pequeños empresarios.
- El Ejecutivo y el SII debieran informar en la tramitación del proyecto de ley las eventuales dificultades del mecanismo previsto para solucionarlas por la vía normativa, de ser el caso.