

OFICIO N° 221

ANT: Su Oficio H-6, de fecha 28 de agosto de 2024.

MAT: Opinión solicitada sobre la indicación número 23H, contenida en boletín de indicaciones de fecha 27 de agosto de 2024, del proyecto de ley que dicta normas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias dentro del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal (Boletín 16.621-05).

Santiago, 3 de septiembre de 2024

DE: PRESIDENTA DEL BANCO CENTRAL DE CHILE

A: SECRETARIA COMISIÓN DE HACIENDA DEL H. SENADO
SRA. MARIA SOLEDAD ARAVENA

Me refiero a su comunicación del Antecedente, mediante la cual, señala que en sesión de la Comisión de Hacienda del H. Senado de fecha 28 de agosto de 2024, se ha solicitado contar con la opinión de Banco Central de Chile (BCCCh) sobre la indicación número 23H, contenida en el boletín de indicaciones N°179-372, de fecha 27 de agosto de 2024, del proyecto de ley, en segundo trámite que dicta normas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias dentro del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal.

Específicamente en esta materia, la indicación del Ejecutivo propone introducir al Código Tributario el siguiente nuevo artículo:

“Artículo 92 ter.- Las operaciones de compra y venta que superen las cincuenta unidades de fomento o su equivalente en moneda extranjera deberán efectuarse siempre a través de medios de pagos electrónicos o cualquier otro medio de pago que permita la individualización del pagador. Lo anterior, se aplicará respecto de la integridad o totalidad del valor de la operación realizada, sin que sea posible fraccionar el pago en cantidades inferiores al límite establecido o realizar compras sucesivas con el mismo fin.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, el Director del Servicio de Impuestos Internos, mediante resolución fundada, podrá determinar que determinados sectores o actividades económicas en o una o más regiones del país queden excluidos de la aplicación del inciso anterior.

El Director deberá considerar, como elementos para dictar la resolución señalada en el párrafo anterior, las características de los sectores económicos, la penetración de medios de pago electrónicos o bancarización de los contribuyentes en un territorio determinado. Para estos fines deberá considerar las recomendaciones que, mediante oficio, pueda presentarle el Banco Central de Chile.

El incumplimiento de la obligación establecida en este artículo será sancionado según el número 10 del artículo 97.”.”.

Esto se complementa con una indicación que propone la siguiente norma transitoria:

“6. El nuevo artículo 92 ter comenzará a regir a partir del 1° de enero de 2025. Sin perjuicio de lo anterior, durante los años 2025 y 2026, el umbral establecido en esa norma a ciento treinta y cinco unidades de fomento o su equivalente en moneda extranjera; y durante los años 2027 y 2028 el umbral noventa unidades de fomento o su equivalente en moneda extranjera.”.

Al respecto, por vuestro intermedio, puedo informar a la Comisión lo siguiente:

I. Antecedentes generales

1. En primer término, junto con consignar nuestro entendimiento y absoluto respeto al principio de que la política fiscal y tributaria son materias del ámbito de las autoridades legalmente encargadas de su conducción, hago presente que la opinión y los antecedentes proporcionados a continuación se refieren a las implicancias que la propuesta en discusión pudiera tener sobre cuestiones de competencia del BCCh, vinculadas al normal funcionamiento del sistema de pagos y la provisión y poder liberatorio del efectivo, conforme a la ley orgánica constitucional contenida en la Ley N° 18.840 (la LOC), y respecto de las cuales sería aconsejable considerar ciertos resguardos y mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan conciliar los distintos objetivos de política pública involucrados.
2. Como es de su conocimiento, el BCCh es un organismo autónomo constitucional, de carácter técnico, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya composición, organización, funciones y atribuciones se encuentran establecidas en la LOC. De acuerdo con el artículo 3° de ese cuerpo legal, el BCCh tiene por objeto velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, para lo cual se encuentra investido de una serie de facultades que incluyen la regulación de la cantidad de dinero y de crédito en circulación, la ejecución de operaciones de crédito y cambios internacionales, como, asimismo, la dictación de normas en materia monetaria, crediticia, financiera y de cambios internacionales.

Adicionalmente, el artículo 28 de la LOC dispone que es potestad exclusiva del BCCh emitir billetes y acuñar monedas (potestad emisora). Por su parte, el artículo 31 del mismo cuerpo legal prescribe que los billetes y monedas emitidos por el BCCh serán los únicos medios de pago con poder liberatorio y de circulación ilimitada; tendrán curso legal en todo el territorio de la República y serán recibidos por su valor nominal.

3. Por su parte, en lo que respecta a otros medios de pago, el art. 35 N° 7 de la LOC faculta al BCCh para regular a las empresas cuyo giro consista en la emisión u operación de tarjetas de crédito o de cualquier otro sistema similar y que se encuentren bajo la fiscalización de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), mientras que el numeral 8 del mismo artículo le confiere atribuciones en materia de regulación de los sistemas de pago en que participen las instituciones financieras fiscalizadas por la CMF.
4. Considerando el marco jurídico descrito en los numerales precedentes, se aprecia que la indicación anteriormente aludida, que dispone la obligación de efectuar compras de bienes o servicios sobre cierto umbral -definido en 50 UF-, a través de medios de pago electrónicos o cualquier otro medio que permita la individualización del pagador,

involucra una limitación al uso de efectivo en dichas transacciones comerciales, lo que incide en materias de competencia del BCCh.

II. Antecedentes para discusión de indicación que limita el uso de efectivo en compras de bienes y servicios – Marco regulatorio vigente

5. Reconociendo la importancia del objetivo de política pública que motiva esta propuesta y su propósito de fomentar el cumplimiento tributario, se estima que en la medida que la norma exige utilizar determinados medios de pago en las operaciones de compra y venta que superen cierto umbral, se hace necesario tener en consideración los eventuales impactos que una restricción general como la propuesta, en esas transacciones, pudiera tener para el funcionamiento del sistema de pagos y de la economía en general.

Por tanto, las observaciones planteadas en este Oficio se centran en la relevancia de contemplar una adecuada calibración y correcta implementación de la medida propuesta, de manera de evitar o mitigar potenciales efectos no deseados.

6. Como ya se indicó, uno de los objetivos del BCCh consiste precisamente en velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento del sistema de pagos. En este sentido, la misión institucional del BCCh involucra preservar el papel del dinero como medio de intercambio, depósito de valor y unidad de cuenta, y también fomentar que los sistemas de pago, esenciales para el buen funcionamiento de la economía, sean eficientes y seguros.
7. En particular la potestad emisora del BCCh conlleva que éste coloque y mantenga en circulación billetes y monedas de una calidad tal que garantice a los agentes económicos la integridad, seguridad y confianza del público en el circulante legal, lo que es concordante con el objeto asignado al Banco, de velar por el normal funcionamiento de los pagos internos. Esto involucra una gestión efectiva en la provisión y distribución de billetes y monedas, así como la adopción de medidas de continuidad operacional ante emergencias y catástrofes¹.

De esta forma, conforme al marco regulatorio e institucional vigente los **billetes y monedas emitidos por el BCCh son los únicos medios de pago con poder liberatorio** y circulación ilimitada en todo el país, lo que implica que pueden **utilizarse libremente sin que existan limitaciones que restrinjan o impidan su uso**².

Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad que las personas y empresas puedan recurrir a otros medios de pago, tales como tarjetas y transferencias electrónicas de fondos, sujetos al marco de regulación y supervisión a cargo del BCCh y la Comisión para el Mercado Financiero, respectivamente.

8. Por otra parte, es relevante tener en consideración que la normativa legal vigente sobre prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo contempla **obligaciones de información de transacciones en efectivo sobre cierto umbral** para las entidades

¹ Adicionalmente, para los efectos de cumplir con la función pública referida, la LOC establece el deber del BCCh de retirar de circulación los billetes o monedas en mal estado para ser inutilizados en la forma que determine el Consejo, los que desde ese momento ya no tienen poder liberatorio ni curso legal.

² Conforme a nuestro marco legal vigente, existe una única excepción contenida en el artículo 118 del Código de Comercio, en virtud del cual “*Ninguna persona, con excepción del Fisco, sus reparticiones y demás instituciones públicas, de las empresas estatales y del Banco Central de Chile, está obligada a recibir en pago y de una sola vez más de cincuenta monedas de cada tipo de las que se acuñen en el país.*” En todo caso, la motivación de esta excepción sería simplemente evitar que los comercios deban recibir, almacenar y gestionar una cantidad alta de piezas monetarias a partir de una sola transacción, atendidos los costos y esfuerzos logísticos que ello involucra.

obligadas a registrarse ante la Unidad de Análisis Financiero (UAF) que corresponden a más de 50 actividades económicas (incluyendo, por ejemplo, notarios, automotoras, inmobiliarias, instituciones financieras). Dichas entidades deben reportar las operaciones realizadas en efectivo por montos superiores a los USD 10.000, o su equivalente en moneda nacional, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 3 y siguientes de la Ley 19.913.

A lo anterior, se sumarían las exigencias que se propone incorporar a través del proyecto de ley Sobre Inteligencia Económica (Boletín 15975), en orden a requerir la identificación de las partes involucradas en operaciones realizadas con efectivo, por sobre el umbral de 1 Unidad Tributaria Anual, junto con fortalecer las obligaciones de reporte en materia de prevención del lavado de activos, lo que también contribuiría a la trazabilidad de estas operaciones. A su vez, se discuten actualmente en el Congreso Nacional diversas mociones parlamentarias (Boletín 15.462-03, Boletín 16.764-03 y Boletín 16.783-03) que, por consideraciones vinculadas a la prevención del lavado de activos y financiamiento al terrorismo, proponen establecer límites al pago con efectivo en operaciones por sobre cierto umbral.

III. Experiencia Comparada de relevancia

9. Distintos países han adoptado medidas orientadas a mejorar el reporte y trazabilidad de las operaciones de pagos, así como a promover el uso de medios de pago digitales. Excepcionalmente, algunas naciones contemplan también restricciones al uso del efectivo. Las razones para ello se relacionan tanto con aumentar los niveles de formalización de la economía, como con la prevención del lavado de activos y el financiamiento al terrorismo y el crimen organizado. Con todo, en la mayoría de los países se han adoptado las estrategias orientadas a reforzar las obligaciones de reporte, y sólo en algunas jurisdicciones se establecen límites o restricciones al uso de determinados medios de pagos.
10. Así, en jurisdicciones que integran la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como Estados Unidos, Canadá, Unión Europea, Reino Unido, y varios países en Latinoamérica incluyendo Chile, se establecen obligaciones de información de las transacciones con efectivo por sobre un determinado monto a las autoridades de inteligencia financiera encargadas de prevención de lavado de activos, y en algunos casos a las autoridades tributarias en materia de control tributario.
11. Por su parte, algunas jurisdicciones como la Unión Europea y México han establecido limitaciones a la realización de transacciones con efectivo por sobre cierto umbral o para la compra de cierto tipo de bienes y servicios, por razones fundadas principalmente en la prevención del lavado de activos.

Se aprecia bastante variabilidad en los países respecto de los montos usados como límite máximo para las transacciones en efectivo. En la Unión Europea se incorporó recientemente un umbral de 10.000 euros, admitiendo la posibilidad de que los Estados que la integran puedan establecer límites inferiores, reconociendo así la heterogeneidad en cuanto a nivel de inclusión financiera y desarrollo de sistemas de pagos.

En la Tabla 1, en el anexo de este documento, se describen las medidas adoptadas por diversos países sobre esta materia.

Cabe notar que en aquellas jurisdicciones en que se establecen límites, se contemplan excepciones para transacciones entre personas naturales, pagos realizados a entidades

financieras y también en casos de fuerza mayor por falta de disponibilidad de otros medios de pago.

12. Asimismo, es importante tener presente que un conjunto amplio de países adopta medidas de promoción de los pagos digitales como mecanismo para aumentar los niveles de formalización de la economía, según dan cuenta estudios efectuados con el apoyo del Banco Mundial³ que identifican incentivos el uso de medios de pago electrónicos en las siguientes categorías:

- **Incentivos fiscales**, como pueden ser descuentos a impuestos a las ventas o subsidios a la implementación de POS o terminales electrónicos de ventas para establecimientos comerciales.
- **Medidas regulatorias**, como requerimientos especiales de información, obligación de emitir boletas y facturas electrónicas, así como el pago electrónico de sueldos y beneficios sociales.
- **Incentivos de desarrollo**, como puede ser la promoción de estándares interoperabilidad, promoción de la educación financiera y la digitalización de la cadena de pagos.
- **Promover servicios de valor agregado**, como el flujo de información financiera para evaluaciones comerciales y de riesgo.
- **Impulsar el desarrollo de nuevas tecnologías y modelos de negocio**, que permitan disminuir el costo de los pagos electrónicos y/o mejorar la cobertura y conectividad hacia comercios difíciles de alcanzar.

En la Tabla 2, en el anexo de este documento, se muestran ejemplos de países que han implementado uno o más de los incentivos señalados.

También es importante considerar la experiencia de países que han implementado restricciones directas al uso del efectivo. En algunos casos, las restricciones al efectivo pueden implicar efectos no deseados para el funcionamiento de sectores de hogares y comercios que presenten mayores brechas en la inclusión financiera digital o mayor informalidad, lo que resalta la importancia de una planificación cuidadosa y una transición gradual.

IV. Consideraciones e implicancias para el funcionamiento del sistema de pagos e inclusión financiera de medidas de restricción al uso del circulante.

13. Desde la perspectiva del BCCh y su mandato de preservar el normal funcionamiento de los pagos, es crucial que las personas y empresas puedan pagar sus transacciones de manera segura y eficiente. Por ello, junto con impulsar una agenda orientada a fomentar el desarrollo de pagos digitales, es muy importante para el BCCh que el efectivo pueda estar disponible para las personas que así lo requieran.

14. **En Chile existe una tendencia creciente hacia la digitalización de los pagos.** En la actualidad, casi la totalidad de los pagos se realizan usando efectivo; o bien, el dinero depositado en cuentas corrientes o a la vista, o proveniente de líneas de crédito, a través de la utilización de otros medios de pago, con una creciente importancia de los pagos digitales, en especial, de las tarjetas u otros dispositivos electrónicos, y de las transferencias electrónicas de fondos.

³ Véase <https://documents1.worldbank.org/curated/en/793041588860799013/pdf/Electronic-Payments-Acceptance-Incentives-Literature-Review-and-Country-Examples.pdf>

El Informe de Sistemas de Pago 2024⁴ del BCCh (ISiP), muestra un continuo aumento en el uso de medios de pago digitales, lo que tiene como contrapartida una disminución en el uso del efectivo. En efecto, al considerar el total de pagos digitales (tarjetas, transferencias y sistemas similares), estos han aumentado desde 60 hasta casi 120% del PIB durante la última década.

En este contexto, para continuar ampliando la cobertura y acceso a medios de pago electrónicos, resulta apropiado seguir impulsando las medidas de estímulo al desarrollo de pagos digitales.

En particular, se plantea en el último ISiP que los pagos directos a través de transferencias electrónicas presentan oportunidades de desarrollo relevantes que se pueden explorar hacia el futuro. Por ejemplo, este tipo de transferencias están siendo canalizadas, a partir de este año, a través de una Cámara de Pagos de Bajo Valor reguladas por el BCCh, que permite poner en marcha un sistema de gestión de riesgos más avanzado para el procesamiento de estas transacciones, lo cual, a su vez, debería permitir ampliar sus límites diarios para transferencias definidos por el sistema bancario. Asimismo, si bien las transferencias electrónicas entre personas muestran un desarrollo destacado, todavía resultan muy acotadas las posibilidades de pago a comercios. Un mayor desarrollo en este ámbito puede ser relevante, con relación a las transacciones de montos elevados, que son a las que apuntaría la indicación en comentario.

La digitalización de los pagos, además de los beneficios para sus usuarios en términos de eficiencia y seguridad, contribuye a la formalización de la economía. Ello pues las transacciones digitales son trazables, los proveedores de esos medios de pago deben aplicar medidas de prevención y conocimiento de sus clientes al momento de enrolarlos, y además son sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas a la UAF como parte del sistema de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Esta tendencia se apoya en altos niveles de bancarización e inclusión financiera, como resultado de una serie de iniciativas públicas y privadas que han contribuido a un aumento en el nivel de disponibilidad y uso de medios de pagos digitales, aunque aún hay segmentos de la población que no se han incorporado plenamente a este proceso de digitalización.

15. Sin embargo, es importante tener presente que la información disponible respecto del uso del efectivo como medio de pago es acotada. La Encuesta Nacional de Uso y Preferencias del Efectivo (ENUPE) 2022⁵, es una fuente de información de utilización frecuente basada en el levantamiento de percepciones individuales y centrada en grandes ciudades. Es así como entrega una visión agregada de preferencias por el uso del efectivo y muestra que un alto porcentaje de la población (cerca del 80%) aún utiliza el efectivo en forma habitual, para transacciones de bajo monto. Asimismo, señala que cerca del 10% de las personas prefiere realizar sus transacciones en efectivo para montos sobre \$100.000⁶.

Con todo, por la forma en que se realiza el levantamiento de la información, este instrumento no entrega antecedentes para zonas rurales, ni apertura por sectores económicos específicos.

⁴ Disponible en <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/informe-de-sistemas-de-pago-agosto-2024>

⁵ Disponible en <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/encuestas-economicas/encuesta-uso-y-preferencias-de-efectivo>

⁶ Cabe tener presente que los resultados de la ENUPE no se basan en datos administrativos, sino que en un levantamiento de percepciones individuales. Adicionalmente, se realiza en grandes ciudades, por lo que no necesariamente capturar de manera adecuada la información de zonas rurales.

16. En base a ello, no es posible descartar que una medida de alcance general, como la propuesta para las transacciones de compra y venta, pudiera generar dificultades o fricciones para segmentos de la población o sectores económicos con uso más intensivo del efectivo. En tal sentido, la adopción de medidas complementarias durante el proceso de implementación que refuercen la cobertura y acceso a pagos digitales durante la transición, permitirían mitigar potenciales riesgos. Por su parte, disponer del canal de pagos en efectivo durante situaciones de emergencia, resulta necesario para cautelar el normal funcionamiento de los pagos ante la ocurrencia de eventos imprevistos, incluyendo catástrofes naturales o cortes de luz prolongados, en que los medios de pago electrónicos no estarían disponibles.
17. En tal sentido, se considera que para evaluar eventuales impactos de una restricción en el pago con efectivo es importante disponer de antecedentes que revelen mejor la heterogeneidad entre segmentos de la población y sectores económicos, como por ejemplo personas de más edad, comercios pequeños y/o en zonas rurales. Asimismo, sería pertinente evaluar la situación de aquellos tipos de transacciones que se realizan con efectivo por montos elevados en determinados sectores económicos, ya sea porque los productos transados son de precios elevados (como, por ejemplo, en ferias ganaderas); o porque los negocios son el resultado de agrupaciones de pequeños productores que a su vez pagan sus compromisos a terceros con efectivo. Este sería el caso, por ejemplo, de las ferias donde se comercializan grandes volúmenes de frutas, verduras y hortalizas; ferias costumbristas y ganaderas regionales; centros donde se desarrolla la pesca artesanal; entre otros. Un diagnóstico más preciso en este ámbito permitiría verificar si las transacciones en efectivo en estos sectores superarían el umbral planteado, contribuyendo así a su adecuada calibración.
18. Para el diseño del esquema de implementación de una norma como la propuesta también es necesario tener en consideración que no siempre es factible realizar pagos digitales. Entre las razones para ello está el que pueden existir problemas de acceso a los medios de pago (ej.: falta de conectividad, falta de documentación en caso de inmigrantes, brecha digital en caso de adultos mayores, limitaciones en montos máximos para determinadas transacciones) o a los mecanismos necesarios para aceptarlos, ya sea por los costos que tienen, o por una cobertura insuficiente de las redes de adquirencia o de telecomunicaciones. En este sentido, sin perjuicio de la ampliación que han tenido las redes de comercio que aceptan pagos digitales en términos generales, es necesario tener presente que la conectividad en zonas rurales y extremas, así como la capilaridad de las redes de cajeros automáticos y terminales de venta (POS), aún presentan desafíos que pueden afectar el acceso a medios de pago digitales, aspectos que justificarían al menos consideraciones de gradualidad en la implementación.
19. Por lo tanto, se estima que la adopción de una medida de alcance masivo que limite el poder liberatorio, al establecer restricciones para el uso del efectivo en operaciones de compra y venta sobre ciertos umbrales, debiera considerar un diseño que otorgue suficiente flexibilidad y un adecuado esquema de implementación.

Lo indicado, de modo de evitar potenciales efectos no deseados para la realización de actividades económicas lícitas; así como prevenir que pudieran verse afectadas actividades productivas donde aún no es fácil digitalizar los pagos, ya sea porque existe baja bancarización, escasa o nula conectividad, tal como ocurre en zonas más apartadas del país y en particular en el mundo rural.

Asimismo, resultaría pertinente evaluar medidas complementarias que faciliten la adopción de pagos digitales respecto de transacciones realizadas con efectivo regularmente, de modo de evitar la exclusión de ciertos sectores de la población o rubros

económicos como los señalados, si aún no tienen un acceso eficiente y seguro a medios de pagos digitales.

20. Por otra parte, cabe tener en cuenta que, desde la perspectiva de los comercios, una limitación a la posibilidad de recibir pagos en efectivo implicará para aquellos que aún no aceptan pagos digitales, asumir costos de su aceptación en el corto plazo, los cuales deberían ser considerados para la implementación de una medida de este tipo. En el caso de los pagos con tarjetas, los comercios deben pagar una tasa (*Merchant discount*) al adquirente/operador, la que varía según el tipo de tarjeta (crédito/débito/prepago) y la red de adquirencia contratada. En el caso de pagos con transferencias electrónicas de fondos, canal aún poco desarrollado para pagos a comercios y sujeto a límites de montos máximos según lo señalado previamente, también tendrían que asumir el pago de una tasa que, aunque inferior a la de tarjetas, implica igualmente un costo para el comercio.

En ese contexto, otro efecto que se podría producir en caso de limitarse el pago con efectivo sobre ciertos umbrales es el retorno a los cheques, que son instrumentos que presentan un riesgo de crédito para el comercio que los recibe (falta de fondos, firma disconforme, instrumento robado), que también hace incurrir en costos de transacción al tener que ir presencialmente a depositarlos, y en que la liberación de los fondos dista de ser instantánea.

21. Adicionalmente, y vinculado a la función del BCCCh de provisión del circulante, también es importante reiterar el rol del efectivo en escenarios de catástrofes. El efectivo actúa como respaldo vital en emergencias, permitiendo transacciones cuando los sistemas electrónicos fallan. Limitar su uso, desde montos muy acotados, podría comprometer esta función esencial. En situaciones en que los medios de pago digitales no estén disponibles, el efectivo permite a las personas tomar y ejecutar decisiones económicas inmediatas, sin depender de infraestructuras potencialmente comprometidas. Esta capacidad de resiliencia es fundamental para mantener la estabilidad económica y la seguridad financiera de los ciudadanos durante situaciones de crisis.
22. Por último, cabe tener presente que, en paralelo a esta discusión, la Comisión de Economía del Senado se encuentra actualmente debatiendo mociones parlamentarias que buscan establecer restricciones al uso del efectivo para transacciones por sobre un monto determinado, como medida para prevenir el crimen organizado y el lavado de activos. En el marco de dicho debate, las autoridades especializadas de la UAF y el Ministerio Público han señalado que, para “*seguir la ruta del dinero*” de forma eficiente, posibilitando mejoras en los procesos de detección y persecución de delitos vinculados al crimen organizado (lavado de activos y narcotráfico, entre otros), sería pertinente reforzar las medidas que establezcan obligaciones de registro (identificación de quien pretenda realizar operaciones financiero-comerciales) y que permitan la trazabilidad del efectivo.
23. Se estima necesario tener en consideración dichas propuestas de modo de consolidar bajo un solo procedimiento o, al menos, bajo un mismo diseño institucional, la determinación de límites al uso efectivo por razones que tomen en cuenta los diversos objetivos de política pública involucrados.

V. Consideraciones finales

24. Entendiendo la motivación de la indicación en comento, en orden a reducir el riesgo de incumplimiento de obligaciones tributarias por el anonimato que proporciona la utilización del efectivo, se considera necesario tener presente los efectos que la imposición de límites de aplicación masiva al uso de este medio de pago, en los términos propuestos, pudiera tener respecto de sectores formales de la economía y segmentos de la población que aun hacen uso intensivo del efectivo, tanto en sus actividades cotidianas

de compra y venta, como en situaciones de catástrofe. Estos son aspectos que considerar especialmente en la calibración del umbral contemplado, así como para la correcta implementación de una medida como la propuesta.

25. En tal sentido, desde la óptica del BCCh y su mandato institucional, debiera precaverse cualquier eventual marginación, por la vía de imponer prohibiciones generales de uso del efectivo, que vaya en desmedro de personas, sectores, actividades o territorios que aún no cuenten con un acceso seguro, resiliente y a costo razonable a servicios de pago digitales. En tal sentido, se estima relevante precisar que se trataría de una limitación de carácter excepcional, justificada en objetivos de política pública vinculados al cumplimiento tributario y la prevención de actividades ilícitas, sin que ello afecte los atributos de curso legal, circulación ilimitada y poder liberatorio general del efectivo establecidos en la LOC del BCCh.

Por ello, se estima que sería necesario diseñar un esquema de implementación que permita suficiente flexibilidad y gradualidad de modo de evitar que esto afecte o entorpezca la realización de actividades económicas lícitas, pudiendo acompañarse de medidas complementarias que incentiven la adopción de pagos digitales en esos segmentos. Para esto la ley podría establecer un piso mínimo, por sobre el cual la calibración del umbral aplicable se pudiera realizar administrativamente, pero debiendo contar para ello con el informe previo del BCCh.

26. Lo anterior resulta determinante para cautelar que, ya sea en esta u otras leyes sectoriales, se introduzcan limitaciones que desatiendan a la función pública encomendada al BCCh, consistente en velar por el normal funcionamiento de los pagos y de proveer de circulante legal a la economía, sus agentes y a la ciudadanía en general, como medio de pago apto e idóneo para ser utilizado en todo el territorio nacional.
27. En este contexto, y en atención a que las consideraciones y fundamentos planteados para sustentar las modificaciones legales propuestas resultan de gran relevancia para el país, se estima que una medida complementaria eficaz para contribuir a los objetivos planteados sería continuar avanzando en iniciativas y medidas de política pública orientadas a fortalecer los mecanismos de trazabilidad y reporte de las operaciones que se realicen con pago en efectivo, como las propuestas en el proyecto de ley Sobre Inteligencia Económica (Boletín 15975), en orden a requerir la identificación de las partes involucradas, junto con fortalecer las obligaciones de reporte en materia de prevención del lavado de activos. Esto, con la finalidad de precaver actuaciones criminales o de control de la informalidad económica.
28. Ahora bien, en la medida que de todas maneras se resuelva aplicar restricciones al uso del efectivo, se estima aconsejable que, en lugar que de establecer una prohibición legal que impida masivamente hacer uso del efectivo en operaciones de compra y venta por sobre cierto monto, se mantenga el principio general de que las personas pueden usar ese y cualquier otro medio de pago legalmente aceptable en sus operaciones de compra y venta, sujeto a que, cuando superen cierto umbral, tengan el respaldo de una factura o de otro documento que registre al pagador.

Por lo tanto, sólo tratándose de operaciones que superen el umbral y como medida excepcional en caso de no contarse con otros mecanismos que resguarden la trazabilidad de la transacción -lo que debiera constituir la excepción-, sería pertinente requerir que la operación respectiva deba efectuarse con medios de pago electrónicos o cualquier otro medio que permita la individualización del comprador. Al respecto, se estima que esta manera de abordar la materia es más coherente con el principio constitucional de libertad económica y que es sin perjuicio del deber de respetar las normas legales que regulen las actividades económicas.

29. En línea con lo anterior, en lugar de fijar ese umbral de manera rígida en la ley, se estima pertinente que ésta faculte a la autoridad administrativa para definirlo, pero respetando siempre el nivel mínimo que establezca la ley. Ese piso se ajustaría conforme al régimen de gradualidad propuesto en una norma transitoria.

En nuestra opinión, esta determinación podría quedar radicada en el Ministerio de Hacienda, de manera de considerar los diversos objetivos de política pública involucrados, y requiriendo en todo caso contar para ello con el informe previo del BCCh.

En tal sentido, para la definición del referido límite y condiciones de implementación sería pertinente tener en consideración, entre otros elementos, los riesgos de utilización del efectivo en actividades ilícitas; la penetración, acceso y cobertura de medios de pago electrónicos, el nivel de inclusión financiera, así como el acceso a infraestructura financiera y de telecomunicaciones, en línea con las consideraciones recogidas en la indicación de 27 de agosto.

A su vez, para la emisión de su informe previo, el BCCh podría requerir antecedentes a entidades públicas y privadas que dispongan de información sobre el uso del efectivo y los elementos antes indicados.

30. El diseño de coordinación interinstitucional planteado en el numeral anterior persigue un doble objetivo:

- i) por un lado, disponer de adecuada flexibilidad que permita ir calibrando el límite en el futuro, en base a evidencia y datos que se puedan generar hacia adelante, y que actualmente no están disponibles, teniendo en cuenta las consideraciones sobre uso del efectivo en distintos sectores, los riesgos asociados a su utilización en ciertos ámbitos o actividades, así como criterios de acceso y cobertura de pagos digitales, entre otros factores; y
- ii) por otra parte, resguardar que cualquier definición en esta materia, ya sea que se mandate en esta ley o en cualquier otra en que se proponga fijar límites al uso del efectivo por otras motivaciones, deba contar necesariamente con la opinión del BCCh.

A nuestro juicio, el objetivo ii) es relevante, ya que a falta de la posibilidad de consolidar en un solo cuerpo legal la regulación de esta materia, por diversas razones de política pública, fija un precedente que mitiga el riesgo de que surjan otras iniciativas sectoriales que eventualmente pudieran terminar desatendiendo al rol y atribuciones del BCCh, así como a los atributos que la LOC le confiere al dinero en efectivo para fines generales.

31. Adicionalmente, se estima pertinente explicitar que las exigencias excepcionales que se contemplen en la normativa en discusión no afectarán los atributos de curso legal, circulación ilimitada y poder liberatorio que el artículo 31 de la LOC del Banco Central de Chile le confiere a los billetes y monedas emitidos por el mismo, para el cumplimiento de las obligaciones en general, ni las demás facultades del Instituto Emisor en materia monetaria.

Lo anterior, sin perjuicio que el incumplimiento de esas exigencias lleve aparejada la aplicación de la sanción de multa que propone la indicación por razones de índole tributaria. Dicho de otro modo, con ello se reforzaría que el efecto jurídico de infringir el artículo propuesto será una multa por razones de incumplimiento tributario, lo cual es sin perjuicio de que el dinero en efectivo conserve sus atributos legales para los demás fines que correspondan.

32. Por último, resulta relevante considerar un esquema de gradualidad como el contemplado en la norma transitoria de la indicación, período durante el cual se podrán impulsar diversas medidas que permitan facilitar la adopción y cobertura de pagos digitales en aquellos segmentos o sectores que aún no acceden a ello, conforme a lo señalado en el presente Oficio.

Desde la perspectiva del Banco Central se considera relevante continuar potenciando las iniciativas que contribuyan a ampliar el uso y masificación de los pagos digitales, lo que ayudará a la trazabilidad de las operaciones, con proveedores que ya forman parte del sistema de prevención de lavado de activos a través de proceso de conocimiento de cliente, reporte de operaciones en efectivo y reporte de operaciones sospechosas a la UAF.

Así, conforme continúe la tendencia creciente en la adopción y masificación de los pagos digitales, se contribuirá a la formalización de la economía, y mientras más actividades se realicen con ellos, el espacio para realizar actividades ilícitas debería disminuir y podrían mejorar las herramientas de control y fiscalización por parte de las autoridades especializadas.

Saluda atentamente a usted,



ROSANNA COSTA
Presidenta

C.C.: Sr. Ministro de Hacienda.
Adj.: Lo indicado

Tabla 1: Países y medidas para prevenir lavado de activos, crimen organizado y financiamiento del terrorismo mediante uso de efectivo.

País	Normativa
Unión Europea	<ul style="list-style-type: none"> • Además de obligaciones de reporte, se considera un límite a pago a comercios en efectivo a 10.000 euros. No aplica para transacciones entre personas naturales. • Reglamento 2024/1624 de la Unión Europea, para fines de prevención del uso del sistema financiero por lavado de activos, considera límites a los pagos de grandes cantidades de efectivo a cambio de bienes y servicios, fijando en 10.000 Euros el umbral. • Se excluyen expresamente pagos entre personas naturales que no estén ejerciendo su actividad profesional, y los pagos y depósitos efectuados en entidades de crédito, emisores de dinero electrónico y proveedores de servicios de pago. • Lo indicado, es sin perjuicio de las exigencias de reporte de operaciones en efectivo, y de la posibilidad de los Estados miembros de disponer límites inferiores, previa consulta al Banco Central Europeo. • Se permite que los Estados suspendan temporalmente estos límites por causa de fuerza mayor, cuando no estén disponibles a nivel nacional otros medios de pago por fondos. • Previamente a este reglamento, vigente a partir del 9 de julio de 2024, 18 países de la UE establecían límites, de los cuales 13 (Francia, Alemania, Grecia, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España) establecían un límite inferior al actual, que ascendía en promedio a 3,300 euros.)
México	<ul style="list-style-type: none"> • Límite definido para compra de inmuebles, autos, joyas, premios, arriendos, entre otros, se ubica en el rango de US 20 000 y US 50 000 dependiendo de la transacción. • La Ley Federal para Prevenir e Identificar Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, establece en ciertos actos u operaciones la restricción de liquidar o pagar, así como de aceptar la liquidación o el pago de actos u operaciones mediante el uso de monedas y billetes en moneda nacional o cualquier otra divisa y Metales Preciosos. • Casas: monto máximo en efectivo, MXN 832.514 = USD 46.700 • Auto: monto máximo en efectivo, MXN 333,005 = USD 18.700
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley N°19.210 establece que toda operación o negocio jurídico, cualesquiera sean las partes contratantes podrá realizarse mediante el medio de pago en efectivo, hasta la suma de 1.000.000 UI (USD 150.000 aproximadamente), y el saldo deberá realizarse por los demás medios de pago distintos del efectivo. • Cabe señalar que la ley también faculta al Ejecutivo exceptuar a aquellas actividades en las que la aplicación de la ley limite la efectividad de los mecanismos de prevención y control del lavado de activos y financiamiento del terrorismo previstos en las regulaciones específicas en la materia.
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> • Las leyes federales requieren reportar a la autoridad tributaria las transacciones superiores a US\$10.000, sea en una transacción en el comercio o cualquier tipo de negocio. • Pero no limita en sí al uso del efectivo en los pagos.
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe reportar a la autoridad de análisis financiero encargada de prevención de lavado de activos todo pago individual que sea igual o superior a CAD \$10.000** • También si se reciben 2 o más pagos que sumen un monto total de CAD \$10.000, en las 24 horas consecutivas, desde la misma persona o entidad.

Tabla 2: Países e incentivos adoptados para promover la digitalización de los pagos

País	Dirigidos a los comercios	Dirigidos a los consumidores
Uruguay	Sí, subsidios para la adquisición de terminales (POS).	Sí, reducción del IVA a compras con tarjetas y medios electrónicos.
Colombia	No	Sí, actualmente pueden solicitar devolución de IVA. Inicialmente hubo descuento directo.
Argentina	Sí, se acepta como crédito fiscal costo de adoptar sistemas POS.	Sí, reducción del IVA a compras con tarjetas.
Corea	Sí, descuentos de IVA y al impuesto a la renta. También hubo loterías.	Sí, parte del gasto como descuento al ingreso imponible.
India	Sí, rebajas de impuestos y subsidios para adquirir POS.	No