

--En Santiago, a dieciocho días del mes de noviembre de 1974, siendo las 17.30 horas, se reúne la Junta de Gobierno en Sesión Secreta para tratar la siguiente materia:

1.- REFORMA TRIBUTARIA.

--Asisten los señores Ministros de Coordinación Económica; de Hacienda; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Relaciones Exteriores; de Agricultura; de Minería; de la Vivienda y Urbanismo; Jefe del Comité Asesor de la Junta; Presidente del Banco Central; Director de la Oficina de Planificación Nacional; Vicepresidentes de la Corporación de Fomento y del Banco Central; Asesor del Ministerio de Economía; Directores de Presupuestos y de Impuestos Internos; Tesorero General; Subsecretario de la Vivienda; Asesor de la O.E.A., y funcionarios de Impuestos Internos y de ODEPLAN.

- a) El señor MINISTRO DE HACIENDA.- El propósito de esta reunión es, esencialmente, informar sobre el estado de avance del proyecto sobre reforma tributaria; de los puntos más importantes de su contenido, hacer aunque sea una enumeración de los puntos conflictivos en el sentido de que hay opiniones de naturaleza distinta dentro del sector económico o dentro del sector privado, y tratar de establecer un calendario hacia adelante para la discusión y, en esa forma, estar, en términos de plazo, razonablemente dentro de este año para salir con la ley el año próximo.

La discusión en serio de la reforma comenzó a principios de agosto con la designación que se hizo en el Ministerio para los subgrupos que analizaron distintos aspectos y con la primera versión que se entregó a fines de septiembre a los distintos miembros del Comité Económico para su análisis.

Posteriormente, se hicieron análisis del contenido de dicho anteproyecto con misiones de organismos internacionales, y luego de haber sido discutido muy en general por el Comité Económico, se envió también en consulta al sector privado en general. Obviamente, de esta consulta han salido una lista de problemas y de preguntas que han dado origen a una segunda versión de este texto que acepta algunas de las observaciones, rechaza otras. A mi juicio, el propósito tal vez más importante de esta reunión sería el destacar en qué puntos la reforma misma genera algún tipo de conflictos más o menos importantes. La versión que se ha distribuido ha ido tan allá como para hacer el borrador de los decretos leyes correspondientes e, incluso, la codificación de la ley.

El propósito de hacerla en esos términos es que permita, además de conocer los conceptos generales, saber cómo la ley se está configurando y estimo

SECRETO

que de hecho, además, ha facilitado su análisis, puesto que se puede ser muy preciso respecto de las observaciones que se generan en cuanto a la ley misma.

Se tuvo también una larga reunión con el Comité Asesor de la H. Junta y con otras personas para exponer dicho proyecto. Tengo entendido que dicha reunión duró alrededor de seis horas y que, precisamente, se hizo un análisis muy detallado; análisis que considero poco posible que pueda ser llevado por la límitación de tiempo que tenemos aquí, pero, en todo caso, para destacar los puntos más importantes.

El procedimiento por seguir hacia adelante que sugiero es que, a par - tir de hoy y hasta mediados de diciembre, el Comité Económico y los Ministros del sector económico que inciden en una u otra forma en la reforma, tengan oportu - nidad de plantear sus puntos de vista y generar ya un proceso de revisión de detalles de este proyecto, para traerlo nuevamente a la Junta con posterioridad a esa revisión. Pensábamos que entre el 20 de noviembre y el 13 de diciembre se produjera esta situación. Iba a sugerir que se estableciera un plazo previo en el que se hicieran observaciones por escrito que faciliten que el Servicio de lmpuestos Internos las ordene y las recopile y ordene un poco la discusión de un proyecto de esta naturaleza que, en realidad, es extremadamente complejo, para discutirlo sin dispersarse o no ocupar semanas para llevar adelante la discusión.

Por lo tanto, mi primera proposición es que entre esta fecha y el 29 de noviembre los Ministros del sector económico, los miembros del Comité Asesor y los Ministros cuyos Ministerios inciden en la reforma, puedan hacernos llegar ob - servaciones al Director de Impuestos Internos, por escrito y que, a su vez, a par - tir de esa fecha, se organicen reuniones sistemáticas para su discusión y elaboración y su traída ya, con algún grado de resolución, al nivel de la Junta.

Por último, antes de ceder la palabra al Director de Impuestos Inter - nos, quiero llamar la atención a que, además, se está entregando el proyecto so - bre leyes de fomento que, en cierto sentido, es complementario del texto de refor - ma tributaria y que en algún momento deberíamos ponernos de acuerdo/^{con}Economía y el Ministerio de Coordinación Económica, quien ha coordinado dicha confección, para compatibilizar el análisis entre la reforma tributaria y la reforma de las leyes de fomento.

Es cuanto puedo informar y, con la venia del señor Presidente, le cede - ría la palabra al señor Director de Impuestos Internos.

El señor PRESIDENTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO.- Señor Director, la refor - ma tributaria la conocí por el diario. No me ha llegado ningún documento. Solamen - te la crítica que me entregó el señor Kelly.

El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- Se envió un ejemplar a los cuatro miembros de la Junta y a todos los componentes.

El señor PRESIDENTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO.- Ha sucedido lo mismo en dos ocasiones.

El señor MINISTRO DE HACIENDA.- Eso fue despachado, si mal no recuerdo, el 12 de noviembre y se mandaron cuatro ejemplares.

- b) El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- (Da lectura al Anexo N° 1, que se encuentra en poder de los señores miembros de la Junta de Gobierno).

En realidad, señor Presidente, éste es el aspecto y el contenido general de la reforma. Una reforma tributaria tiene muchos matices muy importantes y tiene situaciones muy especiales que van a ser tratadas en el campo de las respectivas especialidades por los Subdirectores del Servicio que han dirigido los grupos de trabajo. Es así como los impuestos indirectos, que incluyen renta y otros, siendo renta el más importante, van a ser tratados por el Subdirector de Operaciones.

Por eso, si el señor Presidente me autoriza, ofrezco la palabra al señor Hayashi.

- c) El señor SUBDIRECTOR DE OPERACIONES DE IMPUESTOS INTERNOS.- En realidad, como expresó el señor Ministro de Hacienda, dadas las limitaciones de tiempo no es posible hacer una exposición extensa en cuanto a la reforma del impuesto a la renta. De ahí que sólo me voy a limitar a plantear los principales problemas que se han suscitado en torno de la modificación del impuesto a la renta.

Uno de los aspectos de la reforma tributaria dice relación con la inflación. Se establecen mecanismos para corregir las distorsiones que la inflación produce en las cifras de los balances y en la forma de establecer el monto de las utilidades.

Respecto de las empresas, la reforma tributaria parte de la base de que las utilidades se deben establecer mediante la comparación del capital, del capital inicial con el capital final establecido en términos reales. Para ello, entonces, las existencias de bienes tienen que valorizarse por su valor real a la fecha del balance.

La crítica de los contribuyentes en este aspecto incide en que habría una especie de anticipación de utilidades al valorar, por ejemplo, las mercaderías por su valor de reposición, en circunstancias de que todavía no se han vendido.

Otros problemas de estos sistemas de corrección monetaria derivan de la puesta en marcha del mismo sistema, puesto que, a la fecha del último balance, las mercaderías estaban valorizadas por su valor de compra, o sea por un valor histórico y no por su valor de reposición a dicha fecha. Técnicamente, esta ob-

S E C R E T O

servación es aceptable. No obstante, el problema incide en los rendimientos, por que ello implicaría autorizar una revalorización extraordinaria de las existencias de mercadería al 31 de diciembre de 1973, lo cual incide en una disminución de las utilidades del presente ejercicio.

Dentro de los propósitos de la reforma tributaria de lograr una nivelación de tributación entre la masa global de contribuyentes y entre sectores de igual o análoga naturaleza, se presenta la situación de las sociedades anónimas.

Las sociedades anónimas tributan con el impuesto de categoría, igual que las demás empresas, pero los accionistas tributan con el impuesto personal y con el impuesto global complementario solamente cuando las sociedades anónimas distribuyen las rentas. De esta manera, queda al arbitrio de los propios interesados tributar sobre las utilidades de las sociedades anónimas. ¿Qué pasa con las demás empresas que no son sociedades anónimas? Ellas tributan con el impuesto referido, impuesto global complementario, por el monto total de la renta de vengada. La discriminación es más abierta y más odiosa respecto del sector de trabajadores y de profesionales, los que también tributan por el total de sus rentas, sin que importe si han ahorrado parte de esas rentas o si la han invertido en forma útil.

La solución que se da en la reforma tributaria es poner a las rentas de las sociedades anónimas en igualdad de situación que el resto de las empresas y que el resto de los demás contribuyentes.

La crítica a esta referencia, en este sentido de nivelación, es que se estaría desincentivando la capitalización de las empresas. Por otra parte, hay sectores empresariales que están pidiendo que se generalice el tratamiento tributario de las sociedades anónimas en el sentido de que no vayan al impuesto global complementario las utilidades que no son retiradas de las empresas.

Dejo planteado este segundo problema.

También dentro de los propósitos de la nivelación, en la reforma tributaria se pretende incorporar a la pequeña minería a las reglas generales del impuesto a la renta mediante un régimen de presunciones sobre el monto de las rentas y, en otros casos, obligando a declarar rentas efectivas. Se atiende a la situación de los pequeños mineros artesanales a los cuales se les da por cumplida su obligación tributaria con el impuesto del 2% que actualmente rige sobre la venta de minerales. Los pequeños mineros, a través de la Sociedad Nacional de Minería, están pidiendo mantener su régimen vigente; vale decir, que solamente tributen en base al 2% sobre la venta de minerales.

Un cuarto problema, y no sería tanto problema, sino como una especie de "téngase presente", es la situación de la tributación agrícola. La novedad o la innovación en la reforma tributaria es que la agroindustria tributa a la ren-

ta efectiva y deja de estar amparada en el régimen de presunción de renta. Respecto del resto del sector agrícola, excluyendo las sociedades anónimas que seguirían tributando sobre su renta efectiva, estarían en base a la presunción de renta sobre el avalúo fiscal. Sin embargo, se estaría considerando la posibilidad de ampliar la base de presunción con el objeto de que se pueda establecer una mejor presunción de renta respecto de las actividades conexas, como es explotación de gallineros, criaderos de animales, que, en general, el avalúo del predio no dice relación con este tipo de explotaciones. Este es otro punto que también se está estudiando.

El quinto aspecto conflictivo de la reforma tributaria en cuanto al impuesto a la renta, dice relación con las cooperativas. El gremio de comerciantes ha planteado su posición en cuanto a que las cooperativas deberían dejar de estar exentas de impuesto, porque dicen que están compitiendo con ellos en forma desleal. Se plantea la interrogante de si se debe mantener el régimen de privilegios en favor de las cooperativas, en donde, al parecer, es evidente que el tratamiento a las cooperativas de trabajadores debe ser diferente del resto de las cooperativas. Dejo planteado este quinto punto.

Y éstos serían los cinco más principales que ha originado la reforma tributaria.

El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- Si le parece al señor Presidente, continuaríamos la exposición tratando los impuestos indirectos, a cuyo cargo ha estado el Subdirector de Estudios de la Dirección.

El señor MINISTRO DE HACIENDA.- Tal vez sería útil, aunque en forma breve, darse algunos minutos para comentar los puntos, que son muy importantes. Hay problemas de Ministerios implícitos en ellos.

El señor ALMIRANTE MERINO, MIEMBRO DE LA JUNTA DE GOBIERNO.- En relación con el impuesto agrícola en general, la reacción que ha habido es que cualquiera nueva tributación en el agro va a desincentivar el aporte de capitales, que en este momento se requiere con mucha urgencia para recobrar todo lo que se perdió durante los años de la reforma agraria. ¿En este nuevo impuesto va a estar considerada la maquinaria agrícola, etc.? ¿Cómo va a ser?

El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- En principio, se había considerado incorporar el valor de las instalaciones y edificios. Se discutirá con ODEPLAN.

El señor MINISTRO DE HACIENDA.- Deseo informar sobre esto. Hemos tenido largas discusiones con el Ministerio de Agricultura sobre la materia. Se había llegado a una solución en principio --me estoy refiriendo a las que no son sociedades anónimas, en cuyo caso es claramente sobre renta efectiva--, en que se impu

SECRET

siera sobre la tasación del casco más los edificios y otras cosas y más la maquinaria. Repensado eso recientemente, nos ha llevado más bien a volver a la idea inicial de empujar la productividad agropecuaria por un impuesto relativamente bien determinado sobre el casco esencialmente. Vale decir, una tasación adecuada al casco y una tasa de tributos que corresponda a una rentabilidad razonable. Voy a inventar, un 10%, por ejemplo, sería lo lógico para empujar efectivamente a que los terrenos fueran bien cultivados. Se eliminaría, entonces, en esto, los edificios y otras instalaciones. Lo que está quedando en duda y que he pedido se discuta junto con Agricultura para ver qué proposición se hace, es respecto de la maquinaria, porque, en realidad, ahí hay que combinar dos factores: uno, efectivamente, el de no impedir cierto grado mínimo de capitalización y el otro, el de no empujar el hecho de que se instalen actividades semiindustriales o industriales escondidas a través de un equipamiento demasiado grande de maquinaria. Realmente, no tenemos muy claro cómo encontrar una fórmula al respecto, pero estimo que en esta materia es perfectamente posible, por ejemplo, por la vía que se está insinuando, sobre un determinado número de maquinaria, o cosas de ese tipo podrían resolver el problema. Pero eso está en discusión en este momento con Agricultura.

El señor ALMIRANTE MERINO, MIEMBRO DE LA JUNTA DE GOBIERNO.- La agroindustria tiene que tributar como industria, pero para el agricultor que tiene un mínimo hay que establecer ciertos límites. Que se tribute sobre el casco con un avalúo real para que realmente tenga un incentivo para trabajar, porque si no, no va a trabajar, pero que también tenga un incentivo para aportar capital a fin de seguir desarrollándose.

El señor MINISTRO DE HACIENDA.- Claro, pero que no se produzca un exceso en que traigan una cantidad enorme de maquinarias.

El señor ALMIRANTE MERINO, MIEMBRO DE LA JUNTA DE GOBIERNO.- Tiene que ser sobre un mínimo, y ahí tributa.

El señor PRESIDENTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO.- Respecto de la minería, en el Ministerio de Minería se está estudiando la posibilidad de cambiar la tributación en las pertenencias, porque, en la actualidad, si un señor encuentra una zona, declara esa zona como pertenencia minera y paga durante todos los años una pequeña cantidad de tributos. El ha comprado un número de la lotería, esperando que le salga el gordo. ¿Cuál es el gordo? Cuando de repente llega una compañía extranjera y encuentra otra mina cercana. Entonces, el que ha estado pagando todos los años en pequeñas partes, en ese momento le cobra a la compañía minera equis cantidad de dólares por ceder la parte que él tiene declarada como pertenencia. Hay que llegar a normalizar ese aspecto. Los antecedentes todavía no han llegado a Impuestos Internos, porque recién lo estamos estudiando. ¿A los 2 años cesa la tributación? ¿O le vamos a ir subiendo todos los años en tal forma

S E C R E T O

que al final, por el hecho de pagar tal cantidad, no pueda seguir en la empresa? ¿O bien, se le caduca?

El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- Son dos situaciones distintas que se pueden estudiar.

El señor MINISTRO DE HACIENDA.- También quiero informar, señor Presidente, que la pequeña industria pidió un año de plazo para ajustarse. Lo estimamos conveniente. Eso estaría siendo agregado a la ley.

El señor PRESIDENTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO.- O sea, en 1975 no tributaría.

El señor MINISTRO DE HACIENDA.- Tributaría como de costumbre. Y en el año 1976 empezaría a tributar de eso sobre el año tributario 1975.

Deseo plantear lo que, a mi juicio, es el punto más conflictivo e importante de la reforma, que es la tributación sobre utilidades no distribuidas de las sociedades anónimas.

En esta materia, a mi modo de ver, los puntos son los siguientes. De hecho, en Chile la capitalización se ha hecho esencialmente a través de la reinversión dentro de las sociedades anónimas, al amparo de esta franquicia. La situación ha conducido, en el caso de algunos sectores y de uno particularmente, a situaciones especialmente, yo diría, problemáticas, que es el caso del sector de la construcción, en el cual hay tendencia a una sobreinversión. Y, posteriormente, con esa sobreinversión hay tendencia a presionar sobre el sector público para que haga determinadas actividades y usen determinados capitales que ya están convertidos en equipos y en maquinarias. La contrarrespuesta a esto es que ello puede volcar la inversión en maquinaria y equipo de la industria formada o constituida como sociedades anónimas en una forma que es extremadamente negativa. La respuesta a eso es relativamente obvia, pero requiere también algún grado de crítica. Es decir, es preferible que los recursos vayan al mercado financiero; que el mercado financiero se encargue de canalizarlos hasta donde tienen una rentabilidad mayor, más que exigir reinversión como el único camino por el cual se mete la empresa y, si se quiere subsidiar, que se subsidie por ejemplo a toda una región en sus inversiones, que se subsidie por ejemplo a todo un sector en sus inversiones, como lo que se está haciendo en el caso de la Ley Forestal o de la Ley Naviera, más que dar mayores facilidades al que reinvierta en su propia fábrica o en su propia industria o en su propio sector de la construcción, porque eso empieza a producir una elephantiasis dentro del sector mismo.

Quiero hacer notar que el problema no lo considero en absoluto simple y que, a mi modo de ver, es el punto más conflictivo, pero más importante de la reforma que se está implementando, fuera de la corrección monetaria que ya había planteado el Subdirector.

El señor MINISTRO DE COORDINACION ECONOMICA.- En realidad, me alegra que el señor Ministro de Hacienda haya recalcado la importancia de este problema tributario sobre utilidades devengadas pero no distribuidas. En realidad, no he visto ninguna ley de fomento --puede ser que las haya-- al desarrollo industrial en la cual uno de los incentivos no sea justamente el hecho de retener las utilidades dentro de la empresa para reinvertirlas.

En mi opinión, el caso de la construcción es un caso absolutamente diferente. La verdad es que la relación entre capital invertido en los casos de la construcción, no tiene nada que ver. Fácilmente, una compañía constructora puede ganar dos o tres veces el capital que tiene invertido. No guarda ninguna relación una cosa con otra. Lo importante, en verdad, son las empresas manufactureras o las empresas de normal consideración industrial. Y en esas empresas, la hipótesis de que quien recibe dividendos tiene una tendencia muy grande a comprar acciones de ellas, me parece que en el fondo eso no se produce muy fácilmente. En el fondo, la gente tiene una gran acentuación, y así se ha probado en Chile, a que cuando ofrecen la alternativa del dividendo o de la acción liberada, la inmensa mayoría de los accionistas prefieren la acción liberada y no el dividendo, lo que prueba una cierta tendencia a tratar de conservar ese dinero dentro de la empresa en que están comprometidos. Pero, digamos, a la inversa: el señor que ha recibido el dinero, entre pagar la última cuota del refrigerador o darse un paseo a Viña del Mar o invertirlo en una acción, ésa es una cosa más difícil relativamente de conseguir. Sobre todo, para el pequeño accionista. El gran accionista tiene una cierta facilidad para decidir respecto de dónde colocar mejor sus inversiones y, por lo tanto, es posible que escoja mejor.

De manera que me alegro de que el Ministro recalque este punto, porque tengo grandes dudas de que la tributación sobre la utilidad devengada y no distribuida sea útil. El otro día, en el caso particular de la Ley de Fomento Forestal, planteábamos que la propiedad forestal va ganando valor. Cada año el árbol se pone más o más viejo y, consecuentemente, esa hectárea vale más. Por lo tanto, hay distintas teorías al respecto en cuanto a utilidad devengada. Veo bastante difícil que dentro del espíritu de fomento de la empresa forestal, hagamos pagar progresivamente en ese momento utilidad devengada. De manera que previo tendríamos que estudiar una excepción sobre la regla. Con esto estimo que podríamos entrar a estudiar una serie de excepciones sobre la regla por una cantidad de otras inversiones parecidas.

En la propiedad minera sucede algo relativamente parecido. Cuando uno va preparando las minas y haciendo inversiones hacia adelante, va preparando utilidades futuras. No sé si eso se va a cotizar como utilidad devengada o si se va a valorizar como una inversión.

De manera que, a mi juicio, este punto es el más importante de los cinco que se han planteado.

SECRET O

En cuanto a la revalorización de la inflación, tengo una pequeña duda que es solamente sobre la mecánica. Me gustaría ver certificada la mecánica para hacerla más efectiva. Al menos, en una primera etapa. Probablemente, después la podremos hacer más compleja, pero me gustaría que definitivamente se hiciera una real valorización de activos, no físicos, sino que particularmente realizables. Sobre todo, dado el hecho de que las actividades de los activos realizables son un volumen muy importante. Me refiero al comercio en particular. Y resulta que periódicamente ese problema se ha resuelto con una ley de excepción. Se ha permitido revalorización de los activos realizables y se ha bajado la tasa de los impuestos para solucionar el problema. Esta ley soluciona el problema. Resuelve ese problema tanto para las empresas con activos realizables como para las que no los tienen. De manera que en ese sentido mis observaciones sólo son de mecánica. Si se pudiera encontrar una simplificación de la mecánica, considero que sería perfectamente aceptable. Una simplificación que pudiera decir, por ejemplo, que todos los inventarios se van a valorizar por determinado coeficiente de inflación y punto. O sea, ^{no} punto por punto y no partida por partida, por -- que entiendo -- a lo mejor estoy equivocado -- que no hay una revalorización contable. Es decir, entiendo que desde el punto de vista de la contabilidad de la empresa, no se va a poner un nuevo valor a cada ítem.

Reitero que este punto exige un examen muy particular para contrarrestar, digamos, la idea del tributo usado por un instrumento de desarrollo o de fomento y el tributo usado por recurso fiscal. Cuáles son los pro y los contra que da la tributación sobre la utilidad devengada y no distribuida y la tributación simplemente sobre utilidad distribuida.

El señor MINISTRO DE ECONOMIA, FOMENTO Y RECONSTRUCCION.- Reforzando lo dicho por el señor Ministro de Coordinación Económica, quisiera plantear en dos palabras la contrapartida de lo favorable que es eso.

Es importante que la Junta y el Gobierno tengan conciencia de que esto va a implicar un cambio muy trascendente dentro de toda la mecánica de captación de recursos y el mercado de capitales, la formación de sociedades, la demostración de utilidades por una sociedad anónima y el reparto de dividendos, porque es mil veces más sano que lo que ha existido.

--Por cambio de lado de la cinta de la grabadora, no se toma versión de algunos minutos del debate.

El señor MINISTRO DE ECONOMIA, FOMENTO Y RECONSTRUCCION.- Ahora, eso implica, a mi juicio, hacer una especie de democratización de lo que son las inversiones en acciones de sociedades anónimas y a lo que deba tenderse. Esto implica que todos debemos acostumbrarnos a que las sociedades anónimas ganen dinero y repartan dividendos, y que, desde el punto de vista también de la sanidad de administración, implica que las sociedades anónimas que quieran aumentar su capi-

JUNTA DE GOBIERNO**SECRET**

tal y quieran hacer un proyecto de inversión van a tener que hacer proyectos de inversión que van a tener que venderlos al público para colocar sus acciones. En cambio, hoy día resulta un procedimiento extraordinariamente cómodo hacer, simplemente, un aumento de capital para cualquier cosa, puesto que saben que el atractivo que tiene el accionista al no pagar impuesto global complementario por la utilidad que le quedó retenida es tan grande, que, digamos, anula cualquier análisis que se pueda hacer del proyecto.

Luego, el asunto tiene sus pro y sus contra, porque el contra señalado por el señor Ministro de Coordinación Económica es tan serio y nos puede producir un receso bastante importante de las inversiones en una primera etapa, hasta que se realice este cambio de actitud. Pero es importante que el Gobierno tenga claro que debe contribuir a formar un cambio de actitud, lo que implica que debemos borrar cualquier preservación que podamos tener en nuestras mentes respecto de la Bolsa de Comercio, o las sociedades anónimas o sobre el pago de los dividendos, etc. Este es un mecanismo para captar ahorros de los individuos y democratizar en el sentido auténtico; es decir, de diversificar de la mayor manera posible la tenencia de los bienes de producción.

Es decir, en realidad, desde el punto de vista de la tenencia, de la propiedad y del control de los bienes de producción, esta medida es extraordinariamente sana, pero debe ir apoyada con una serie de medidas también para mejorar todo el sistema del mercado de capitales. Por lo tanto, toda la importancia que se dé al problema es poca tal vez, porque quien no esté familiarizado con esto, o como estamos muy acostumbrados a vivir con este mecanismo --desde que yo trabajo, hace 25 años, hemos vivido con este sistema--, debemos tener conciencia clara de que implica un cambio grande.

El señor SERGIO UNDURRAGA, DE ODEPLAN.- En mi opinión, en este punto hay que amarrar dos cosas. Se está haciendo un cambio de la definición de utilidades de las empresas y buscando un mecanismo a través del cual las empresas puedan pagar por utilidades reales y tributen nada más que sus utilidades y no sus utilidades inflacionarias. A mi juicio, esto constituye un paso muy positivo y un incentivo muy grande y considero que, en parte, puede contrapesar los malos efectos que teme el señor Ministro de Coordinación Económica en lo que se refiere a capitalización de utilidades.

Actualmente, hay muchas empresas que están tributando sobre utilidades que realmente se generan por inflación y no son utilidades reales. De manera que aquí también ha habido una compensación, digamos, entre el nuevo sistema sobre el cual se define la utilidad de las empresas y la tributación que se aplica a esas utilidades y el efecto que se tiene de que val al global complementario en el caso de las sociedades anónimas.

El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- Pasaríamos, ahora, al segundo tema, para tratar los impuestos indirectos.

SECRET

- d) El señor SUBDIRECTOR DE ESTUDIOS DE IMPUESTOS INTERNOS.- Dentro de las principales observaciones que se han recibido del sector privado, están las siguientes, presentadas por el Registro Nacional de Comerciantes y la Cámara Central de Comercio. Dicen relación con que se establezca en el proyecto un sistema de reajustabilidad por el crédito que queda a su favor en un período determinado. Esto podría producirse de la siguiente manera.

A diferencia de la ley actual, en que el impuesto resulta de aplicar la tasa sobre el valor en que venda el productor, porque están en la etapa productiva los impuestos actualmente, en el sistema que se ha propuesto el impuesto resulta como diferencia entre el total del impuesto que el comerciante recarga al vender a su cliente y el total del impuesto que soporten las facturas al adquirir sus productos. O sea, se ha adoptado en el proyecto una cuenta financiera, en buenas cuentas: el valor del impuesto que traslada al vender, menos el impuesto que le trasladan a él al comprar. La diferencia, entonces, resulta como un impuesto que en definitiva tendrá que enterar en la Tesorería General de la República.

Entonces, ¿con qué dice relación el tema planteado por estas organizaciones? Que en aquellos meses en que el saldo sea a favor de ellos, o sea cuando las compras hayan sido superiores a las ventas y le queda un saldo a su favor que imputará a los meses siguientes, este saldo tenga el reajuste del I.P.C. El proyecto plantea la no reajustabilidad. No considera ningún reajuste para estos saldos, primero, porque ^{es} de muy difícil administración. Es un impuesto de declaración que paga simultáneamente en Tesorería. Los saldos pueden irse generando mes a mes, porque, incluso, el contribuyente puede irlos dirigiendo. Es un elemento subjetivo que maneja. Por lo tanto, el Servicio de Tesorería tendría que tener tablas a la vista y el contribuyente declarar mes a mes en forma muy clara de qué fechas son los saldos, para que el Servicio de Tesorería pueda aplicar el reajuste del impuesto en el cual se ha formado. Además, otro argumento que tenemos para no considerar este reajuste es que esta técnica, este impuesto al consumo, tipo valor agregado, basa su fundamento --y tenemos la esperanza de que este control resulte al máximo-- en un autocontrol entre compradores y vendedores en un período determinado, que hemos propuesto sea un mes. O sea, nosotros consideramos que, medidas las compras de un mes contra las ventas de un mes, hay un control matemático que puede ser de gran provecho para la fiscalización. Si, en realidad no se van considerando por parte de la venta, prácticamente cuando nuestros fiscalizadores salgan al terreno se van a encontrar con sumas diferentes a las que nosotros les vamos a proporcionar desde adentro, que el sistema mecanizado nuestro va a proporcionar. Si bien es cierto, podría agregar, que estamos conscientes de que en algunos casos, como por ejemplo, en el caso de productos estacionales o porque hay importaciones de productos que tienen una lenta comercialización, podrían acumularse saldos considerables que, efectivamente, puedan disminuirse por el ritmo de la inflación.

El señor MINISTRO DE COORDINACION ECONOMICA.- No se me había ocurrido la observación, pero me parece muy importante: acaba de preguntarme el Ministro qué pasa en la construcción; en esos casos típicos para mí cuando se van acumulando impuestos pagados con bastante anticipación al momento en que se realiza la venta del producto. La persona que construye y vende.

El señor DIRECTOR DE ESTUDIOS DE IMPUESTOS INTERNOS.- Como no se ha hecho una descripción del proyecto, debo decir que éste grava exclusivamente la venta de bienes corporales muebles. La venta de un bien inmueble no está dentro del sistema. De modo que no tiene nada que ver.

El señor MINISTRO DE COORDINACION ECONOMICA.- ¿Qué se paga en esos casos?

El señor DIRECTOR DE ESTUDIOS DE IMPUESTOS INTERNOS.- El constructor adquiere los insumos, los materiales que necesita para la construcción y, evidentemente, éstos van pagando. El vendedor de los productos normalmente le traslada los impuestos, pero eso pasa a ser un mayor costo de la construcción. Pero él no está dentro del sistema.

El señor MINISTRO DE COORDINACION ECONOMICA.- Hay un proceso largo de fabricación. En bienes de capital y donde se van acumulando bienes y se van usando, y este mismo capital no va a salir de la fábrica hasta dentro de 8 ó 10 meses.

El señor DIRECTOR DE ESTUDIOS DE IMPUESTOS INTERNOS.- En el ejemplo que plantea, especialmente en el caso de instalación de empresas, durante un período de 6, 8 meses o un año, evidentemente que mientras realiza la primera operación gravada va a tener acumulación de créditos por los bienes de capital y por otros elementos que pueda necesitar para su puesta en marcha, deducibles de la primera operación gravada hacia adelante, hasta la extinción del crédito.

El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- Tal vez, como se ha sido demasiado breve en esto, ha quedado un poco en la nebulosa el sistema mismo. Si se desea, el señor Urrutia podría explicar el sistema en sí mismo y un poco más en detalle, porque él mencionó un problema que es importante en realidad, pero estimo que sería conveniente conocer un poco más el sistema mismo y eso va a aclarar muchas dudas.

El señor DIRECTOR DE ESTUDIOS DE IMPUESTOS INTERNOS.- A diferencia de la ley actual, éste es un sistema, desde luego, de etapas múltiples. Va a gravar todas las etapas, desde la producción hasta la distribución. En la actualidad, solamente está en la etapa productiva. Desde luego, además de esto también se gravará la importación.

Desde luego, el sector privado también nos ha observado de por qué se grava la importación de bienes corporales muebles y los bienes de capital. No

tiene ninguna relación con el arancel aduanero, porque se nos ha planteado que hay una especie de contradicción entre las medidas que el Gobierno toma, de irse acercando cada día más para los aranceles tecnocomunes (fonético) y este gravamen que aparece ahora a la importación de productos. ¿Pero la importación se grava con qué objeto? Primero, para hacer aplicación estricta y completa al principio país-destino, que supone que la soberanía nuestra tributaria se aplica de pleno sobre el producto que se importe para igualar la carga tributaria del producto nacional con el importado. En la actualidad, solamente el producto nacional está afecto a impuesto, y el producto importado, cuando lo trae directamente el usuario, no paga impuesto. Entonces, primero para corregir eso, la importación estaría afecta.

En segundo término, para facilitar la administración y control del impuesto. La cadena de autocontrol a que hacía mención hace un momento, empieza justamente en la importación. Pero el impuesto pagado al importar se da de crédito de inmediato, al mes siguiente, de las operaciones gravadas. De modo que, en buenas cuentas, prácticamente está trasladándose el impuesto a las etapas siguientes; o sea, el crédito y, por lo tanto, la importación estaría exenta, pero se cumplen esas finalidades.

Ahora, como ya se explicó, la mecánica del impuesto es de un autocontrol entre comprador y vendedor, con excepciones mínimas para que pueda funcionar, ya que hay un crédito que se va traspasando de comprador hasta vendedor, y así hasta que llegue al consumidor. Entonces, el principio adoptado es, primero, amplitud total del crédito. En el primer proyecto que se presentó se decía solamente que se daba un crédito en la etapa de fabricante, productor, pero para el comercio era limitado. El crédito solamente se daba por los bienes corporales que adquiriría para su reventa. En cambio, al productor se le daba también por los bienes de capital. Se hicieron llegar las primeras observaciones, y se ha propuesto ahora en este proyecto un crédito amplio; es decir, para todos los bienes de uso y consumo y rebajables de inmediato, en los períodos siguientes, del total del crédito; o sea, el impuesto pagado al adquirir el bien. De tal manera que el problema planteado incide principalmente en los bienes de capital y habría un derecho a crédito de inmediato y como, por lo general, son sumas considerables, es probable que sean muy superiores a las ventas gravadas del período en el cual se vaya a rebajar y ahí, naturalmente, quedará un saldo considerable. De ahí nace la observación de que ese saldo irá trabajando ese mes hacia adelante disminuido, con lo que le puede afectar la inflación, hasta que llegue el momento en que ya se haga efectivo.

El señor MINISTRO DE ECONOMIA, FOMENTO Y RECONSTRUCCION.- A mi modo de ver, es indispensable encontrar algún sistema que corrija la desvalorización del crédito a favor que le pueda quedar al fabricante o al comerciante, porque, de lo contrario, las cifras pueden ser enormemente grandes y la verdad es que vamos a volver al impuesto a la compraventa excesivo. Considero que, en realidad, debe po

der existir algún sistema, porque si no, se va a producir otra vez por eso, distorsión. Son múltiples las actividades industriales al margen del problema que acaba de mencionar el señor Urrutia, de los bienes de capital. Por ejemplo, fabricantes de cuadernos que compran papel en un período, lo fabrican y lo venden todo concentrado; los uniformes y los textos de estudio, son todos productos que se venden en un determinado mes y se fabrican en un período bastante largo. También los textiles, que compran lana durante una época determinada y acumulan, etc. Son muchos. Así que yo diría que casi no hay actividad industrial que no tenga un problema de éstos que ha señalado el señor Urrutia. A mi juicio, las observaciones que se han hecho son muy atendibles y van a crear un problema bastante serio.

El señor MINISTRO DE COORDINACION ECONOMICA.- A mi juicio, el primer pensamiento es que debemos controlar la inflación. Quisiera también que al mirar este problema, así como otros, en la reforma tributaria, se tenga muy presente la legislación del Area Andina. No quisiera que nos fuéramos a topar con problemas de legislación del Area Andina que sean contradictorios en determinado momento. Lo digo como una observación general, pero creo que conviene tenerlo presente. Por ejemplo, cuando se hace mención a la facultad presidencial, a la doble facultad de negociar cualquier convenio de doble tributación, hay que mirar la resolución número tanto del Area Andina. Es decir, hay que tener presente todo ese tipo de referencias de manera de evitar cualquier tipo de apertura que, en un momento determinado, nos sorprendan con alguna disposición que no hemos tomado en cuenta. No estoy muy absolutamente seguro de que se pueda decretar libremente el 24% de impuesto al producto internado sin afectar alguna disposición internacional. De manera que pediría que también se tuviera presente eso. Simplemente, estoy planteando un problema, porque no tengo seguridad, pero sí me preocupa el hecho de que no se presenten problemas.

Comparto la opinión de todos los presentes en cuanto a que ^{en} este desequilibrio que se produce entre el momento en que uno compra el insumo y paga a un cierto nivel de escudos, y vende ese producto a otro nivel de escudos hay una pérdida que hace que hay que pensar en la posibilidad de encontrar algo, esperando que sea operable. De otra manera nos vamos a encontrar con una mecánica que es absolutamente impracticable.

El señor MINISTRO DE HACIENDA.- En esto nos encontramos que no había ninguna razón teórica, sino que era una razón práctica para tener dudas. El punto hay que verlo con más detalle.

Antes que se pase al otro tema, quiero llamar la atención sobre algo que, sin duda alguna, va a tener que preocuparnos mucho.

El impuesto al valor agregado es un tributo que a la gente le es difícil de entender, es difícil de aplicar y requiere un grado de educación previa;

SECRETO

requiere un grado de mecanización de la información bastante alto y una coordinación bastante amplia y perfeccionada en esta materia. Toco el punto, porque esto debe especialmente preocuparnos y, de hecho, la asesoría con que estamos contando de la O.E.A. ha estado concentrada en esta materia para impedir que se produzcan problemas graves. Incluso, en Europa se produjeron.

Además, quiero decir que, dado que le estamos poniendo las condiciones a este tributo de que tenga una recaudación equivalente a la que tienen los otros impuestos indirectos actualmente en vigencia, tal vez debería darse una norma de elasticidad para modificar la tasa en el curso del año, si es que ello fuera requerido. La razón es que, evidentemente, no haya una caída de la tributación en materia indirecta.

Toco estos dos puntos, porque, obviamente, la parte de comprensión por parte de los que van a tener que aplicar el impuesto, la parte de control, de mecanización requiere un especial esfuerzo y, aun así, estimo que no hay garantía de que el sistema entre en régimen en un período relativamente breve de tiempo. Según me hacía ver el señor Ministro de Economía, este punto evidentemente se había estado discutiendo respecto de la aplicación del impuesto en otros países latinoamericanos.

El señor DIRECTOR DE ESTUDIOS DE IMPUESTOS INTERNOS.- Otro punto que se ha hecho presente dice relación con el otorgamiento de un crédito por los stocks existentes a la puesta en marcha del sistema. El proyecto no considera ningún crédito por los stocks. Considera para ello una serie de dificultades de tipo administrativo. Primero, desde luego si hubiera la seguridad absoluta de que este sistema rija el 2 de enero del próximo año, tendríamos la facilidad de que al 31 de diciembre están los inventarios confeccionados de la mayor parte de las empresas del país. Si por cualquiera circunstancia rigiera cualquier otro mes del año, no tendríamos esos inventarios y, en consecuencia, tendríamos que solicitar una declaración jurada de existencia de más o menos unas 200 mil a 250 mil declaraciones; o sea, un inventario jurado de su existencia a la fecha, para saber cuál es la cantidad de impuesto que tendríamos que considerárselo como un crédito que tendríamos que devolvérselo. Habría productos con tasa del 24%; insumos con tasa del 8%; habría productos con 50%, y, desde luego, hay en este momento mercadería exenta. Entonces, todo eso que estaría simplemente entregado al contribuyente en un determinado momento, sería declarado a nosotros y me atrevería a decir que no podríamos, en un lapso pequeño, tener que revisar esas 250 mil declaraciones para ver si es exacto el impuesto que se está pagando. Estimamos que se pierde el rendimiento de los dos primeros meses; vale decir, en moneda de este año, unos 30 mil millones por mes. Treinta mil millones es el rendimiento actual de solamente el impuesto a la compraventa.

El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- En realidad, éste es el punto más grave que se plantea de la situación en este aspecto muy general: que los

SECRETO

ingresos por concepto de este impuesto serían, probablemente, cero los dos o tres primeros meses. En realidad, sobre esto se ha consultado y se ha conversado sobre una alternativa de solución, que es aplicar en el primer tiempo una tasa un poco más reducida que la tasa normal que se determine, para compensar, entonces, los stocks que tienen los contribuyentes. Pero esa materia se está discutiendo y está en estudio y es fundamental la decisión que se tome a nivel superior para dejar ya afirmadas estas ideas y soluciones que se están sugiriendo.

El señor PRESIDENTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO.- Un punto sería la dictación de la ley desde el 2 de enero.

El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- Ese es un punto. La reforma de la renta en principio está aceptada aplicable a contar del 2 de enero. El impuesto al valor agregado se ha pensado que sea al 31 de marzo. Entonces, eso tiene esos inconvenientes que se han planteado y es ahí donde precisamente hay que estudiar ya una definición de estos puntos básicos que, a mi juicio, tiene que ser tomada a nivel de los Ministros de Coordinación Económica, de Economía y de Hacienda.

El señor MINISTRO DE ECONOMIA, FOMENTO Y RECONSTRUCCION.- Una observación interesante que estábamos conversando recién con el Ministro de Hacienda es la siguiente. Por ejemplo, depende de la forma en que se aplique y el plazo en que se aplique, se nos podría presentar el siguiente problema: que los fabricantes tenderían en este momento a acumular un gran stock de productos terminados y bajar enormemente su existencia de materias primas, lo que nos crearía un problema bastante serio desde el punto de vista de la inflación y de lo que nos interesa tener, ya que nos interesa tener una gran oferta. Deberíamos tender a establecer un esquema en que les convenga bajar sus stocks de productos terminados y, al revés, aumentar su existencia de materias primas. Eso es lo que nos conviene desde el punto de vista de la lucha contra la inflación y, a mi juicio, ese punto tiene mucha importancia y mi sugerencia sería que estudiaran algo que los incentive a eso.

El señor DIRECTOR DE ESTUDIOS DE IMPUESTOS INTERNOS.- En realidad, ésa es la idea. Aplicar una tasa rebajada en la primera etapa es una de las soluciones.

El señor MINISTRO DE ECONOMIA.- O sea, incentivar a que vendan todo y que, a la vez, sería para darles ^{no} crédito. Lo que nos interesa, en realidad, es que traten de bajar su existencia de productos terminados, porque si bajan la existencia de materias primas ahora, naturalmente desde el 1° de enero en adelante van a estar comprando mucho más que lo normal y van a estar teniendo un crédito mucho más que el normal.

A mi juicio, es importante que la Junta conozca el tipo de dificultades que tiene esto, porque, probablemente, va a haber que hacer una serie de arre

S E C R E T O

glos para acomodar el sistema.

El señor DIRECTOR DE ESTUDIOS DE IMPUESTOS INTERNOS.- El otro punto interesante que nos han representado dice relación con los gastos financieros. El proyecto dice que la base imponible de este sistema, de este impuesto estará constituida por el valor de venta de los bienes corporales muebles, pero dentro del valor de venta se considerarán rubros tales como éste: los intereses y reajustes que accedan a la operación.

Se nos ha hecho presente que estos gastos financieros nosotros los consideramos valor de venta para aplicar el impuesto y, en cambio, si se pactaran separadamente por otro contrato que no es de compraventa, por un mutuo, estarían regulados por el decreto 455, sobre mercado de capitales. Entonces, bajo este respecto, el interés en los créditos a corto plazo, que no pasa al I.P.C., no pagaría ni compraventa ni renta. En cambio, en el proyecto nosotros planteamos que estos gastos financieros formen parte del valor de venta también bajo el punto de vista de la administración y control del impuesto, porque tememos que el contribuyente, al obtener esta facilidad, va a vender los productos a un precio equis al contado, pongamos a 40 mil escudos un terno, y el resto va a llegar a los 80 mil escudos que, supongamos que sea el valor real del terno, van a ser intereses y reajustes, cualquiera de las dos situaciones, quedando bajo el I.P.C., y nosotros no vamos a cobrar sobre ese agregado, sobre esos gastos financieros. Entonces, ellos nos dicen: muy bien, Uds. nos aplican impuestos sobre el total; yo pacto entonces, hago otro contrato separado en el mismo momento. Y eso quedaría regulado por el decreto 455.

El señor MINISTRO DE HACIENDA.- Este es otro de los problemas de la inflación que, si no hubiera inflación, no se presentaría, porque solamente serían los intereses reales los que estarían pagando, porque constituyen parte del valor agregado que aparece en los reajustes. Realmente, hay varias razones. En las transacciones se cobra sobre el precio del producto, incluyendo intereses y reajustes. Hay una segunda razón: que el impuesto se hace incontrolable si acaso no fuera hecho en esa forma. La tercera observación que hay que hacer es que es posible realmente que se constituyan operaciones de transacción doble. Una venta al contado y un crédito para poder solventar el valor de esa venta. Bueno, ya eso es inevitable. Esa forma de operar es prácticamente imposible de controlar y donde se produzca, se produjo!

El señor MINISTRO DE ECONOMIA, FOMENTO Y RECONSTRUCCION.- Si se reajusta el crédito hasta el momento en que se percibe el valor de la venta, va a incluir el reajuste. No hay absolutamente ningún problema. No se cobra el impuesto por el valor de revalorización, de reajuste, porque también se está reajustando el crédito, el impuesto que se pagó. Amarra las dos cosas. Por eso, si las dos cosas se amarran, en realidad la observación desaparece.

El señor DIRECTOR DE ESTUDIOS DE IMPUESTOS INTERNOS.- La última observación es la que dice relación con el sistema de ventas.

Plantea la Cámara Central de Comercio que el impuesto se vaya devengando a medida que se pague el precio. Esto es referente a las ventas al crédito. Sobre eso habría que explicar lo siguiente. La ley actual y todas las leyes que hemos tenido en el país han atendido, para establecer el momento en que se devenga el impuesto, a un hecho jurídico: la celebración del contrato que genera el impuesto; vale decir, compraventa. Y el proyecto contempla un hecho real: atiene solamente al momento en que se emite la factura o se entrega la mercadería. O sea, hay un concepto totalmente cambiado. Hemos abandonado el sistema jurídico con un hecho real que es la emisión de un documento llamado factura, o si la entrega hubiera ocurrido antes, en el momento de entrega de la mercadería con el fin de que no se vaya posponiendo la entrega de la factura a límites incontrolables.

Por lo tanto, tanto las leyes anteriores como ésta consideran que el impuesto, desde luego, no va incluido entre las facultades que tiene el contribuyente de dar el plazo que él estime conveniente. El impuesto que corresponde a este tercero, Fisco, no se fía. Eso es lo fundamental.

El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- A continuación y en forma muy rápida, se va a exponer la parte correspondiente a codificación tributaria.

e) El señor DIRECTOR JURIDICO DE IMPUESTOS INTERNOS.- Un análisis del actual sistema tributario nos permite reseñar brevemente su desarrollo legal.

En ello, podríamos citar, en primer lugar, que toda la legislación tributaria se encuentra diseminada o atomizada prácticamente en numerosísimos textos legales. Basta citar a este respecto que sólo la ley de impuestos a los espectáculos tiene cerca de 200 textos complementarios.

En segundo lugar, el sistema no es fácil, a pesar de que descansa, principalmente, sobre dos impuestos principales: el impuesto a la ley de la renta y a la pertenencia de bienes corporales muebles. Y, además, están diseminados múltiples impuestos, más de 100 tributos distintos que se refieren a toda clase de actividades. Una tributación prácticamente imposible de conocer.

Además, es falta de calificación, tanto en sus objetivos como en la técnica jurídica empleada; inestable. Baste señalar que durante el actual Gobierno se ha modificado el Código Tributario en diez oportunidades distintas; la ley de la renta, en 14; la ley de la compraventa, en 15, lo que obliga al estudio del decreto ley respectivo y, posteriormente, a los funcionarios del Servicio y a los contribuyentes a tomar conocimiento de eso para poder aplicarlo.

Una quinta característica del sistema es que es fácil de evadir, ya sea a través de mecanismos legales, ya a través de interpretaciones jurídicas. Además,

es regresivo.

Y, por último, un mismo hecho se lo grava con distintos tributos. Un ejemplo: un viaje al exterior hoy está gravado con el impuesto especial a los viajes de 50 mil escudos; un impuesto especial a los viajes que se inician en la Comuna de Barrancas; un impuesto especial de 4 dólares por viaje; un impuesto especial al turismo del 2%, que se aplica en relación al pasaje y, por último, impuesto de servicio, que se aplica también en relación al valor del pasaje, pero sólo por el tramo comprendido entre el inicio del pasaje hasta la frontera chilena.

Todo eso hace tremendamente engorroso el actual sistema, de muy difícil conocimiento, de muy difícil aplicación y casi imposible de fiscalizar. Y de ahí la gran evasión que se observa.

Todo ello llevó al Servicio al convencimiento de que era necesario codificar el régimen tributario sobre la base de un número muy limitado de impuestos, de amplia base imponible y de aplicación sencilla. Para este objeto preparó precisamente el texto que, en general, contiene los principales medios de impuestos que rigen en Chile y que se proponen mantener.

Ahora, dentro de alguna codificación, se tiende a establecer un sistema tributario racional, armónico, coherente entre los distintos impuestos. Además, con un Código que es una aplicación racional del sistema, una forma más lógica de agrupar en un mismo cuerpo legal distintas materias pero que tienen un mismo objetivo; se logra un mejor conocimiento de todas las disposiciones y, por ende, el mejor cumplimiento de las mismas.

En la actualidad, muchas veces el contribuyente basa la evasión en la falta de conocimiento de la legislación vigente. Por otra parte, es prácticamente imposible al contribuyente, e incluso al especialista, saber qué normas rigen y, luego, sabiendo cuál es la norma, poderla aplicar con exactitud.

A mi juicio, éstas son las grandes características del sistema tributario chileno.

Todos estos problemas se solucionan en parte a través de alguna codificación y a ella han tendido, en general, distintas normas legales. En Chile, por ejemplo, la ley 11.575, la que estableció el impuesto a la compraventa en agosto de 1954, facultó al Presidente de la República para codificar el sistema tributario. Desgraciadamente, esa labor se encargó a una misión que no logró dar término a su objetivo en el plazo fijado. Y, posteriormente, la ley 13.305, de 1959, facultó al Gobierno que recién asumía, del señor Alessandri, para codificar nuevamente el sistema tributario. Por desgracia, sólo alcanzó a aprobar dentro del plazo que se le fijó el actual Código Tributario, pero que fue de índole procesal. No trata de materias substantivas.

Por otra parte, en general, todos los especialistas tributarios del Programa Conjunto de la O.E.A. y del BID sobre la administración de impuestos y el Consejo Norteamericano Económico y Social se inclinan por la codificación tributaria que es, precisamente, a lo que nosotros estamos tendiendo a través de este texto que hemos hecho.

El texto en sí contiene el Código Tributario Procesal y en esta etapa se está presentando la agrupación de las distintas leyes tributarias en tres grandes rubros: la ley de impuestos directos, que comprende la ley de la renta; la ley de impuesto territorial, que prácticamente no se altera, pero se le da una nueva estructura; lo mismo sucede con la ley de impuesto a las herencias, que se altera sólo en parte a fin de hacerla más aplicable y más fácil en su tramitación, y los impuestos varios a las patentes de automóviles y a los viajes al exterior.

El segundo cuerpo legal que se propone es la ley de impuestos indirectos. Esta está formada por la ley sobre impuesto al valor agregado, a las ventas y prestaciones de servicios; por el impuesto a la producción de los alcoholes y tabacos, que no tienen alteración; la ley de impuestos a los espectáculos, que sí se altera fundamentalmente en cuanto se da un nuevo texto de la misma y se termina con todo ese grupo inmenso de leyes. Baste citar que una entrada a un espectáculo tiene más de 7 impuestos distintos. Y, además, se incorpora a esta ley el impuesto de timbres recientemente aprobado por decreto del 22 de agosto de 1974.

El tercer cuerpo legal que conformaría esta estructura previa de un Código único sería la ley de fomento regional y sectorial, que contendría todas las disposiciones de exenciones o franquicias tributarias hoy dispersas en más de mil normas distintas a que deben someterse.

A nuestro juicio, durante 1975 se tienen que producir pequeños ajustes en la aplicación de la ley de impuesto a la renta, e igual cosa va a suceder con la aplicación del impuesto al valor agregado y, en consecuencia, luego de este período de experimentación estamos estudiando la implantación ya de un Código Único Tributario, tanto procesal como substantivo, para que entrara a regir con toda la legislación de tributación interna a contar del 1° de enero de 1976.

Eso, en general sobre codificación.

Al margen de la codificación, nosotros estamos introduciendo algunas modificaciones al Código Tributario. Si bien es cierto que éste rige desde 1960 y que ha sido alterado ahora último en numerosas oportunidades, tiene bastantes defectos. Y uno de estos grupos de disposiciones tiende, precisamente, a corregir ciertos errores formales o de redacción de que adolece el actual Código.

El segundo grupo de disposiciones tiende a aclarar ciertos preceptos de interpretación equívoca que han dado margen a fallos de la Excm. Corte Suprema. En

S E C R E T O

algunos casos, nosotros estamos aceptando el criterio de la Corte Suprema. En otros casos, estamos adecuando la redacción al criterio del Servicio a fin de terminar, eso sí, con el problema, porque estimamos que nuestro criterio es el que debe prevalecer.

En tercer lugar, hay otro grupo de disposiciones que tiende a hacer más operante la labor del Servicio, y otro que persigue hacer más expeditos los derechos de los contribuyentes. Para este efecto, nosotros terminamos con la consignación previa para apelar de una sentencia del Director de Impuestos Internos. Terminamos también con la obligación de pagar previamente las multas para poder apelar de éstas, por estimar que ya con los sistemas de reajustes que se han incorporado al Código el contribuyente está debidamente sancionado y tampoco hay perjuicio para el interés fiscal que el contribuyente se atrase un poco en el pago.

Un quinto grupo de disposiciones tiende a incorporar estas normas, que están contenidas en la ley de impuesto a la renta o en la ley de impuesto a las herencias dentro del Código, por ser normas de tipo general. Tales son, por ejemplo, aquellas que dicen relación con el secreto de las declaraciones de impuestos que están contenidas con la ley de renta, pero que deberían incorporarse al Código. También hay ciertas definiciones en la ley de la renta por concepto de contribuyentes, de personas, de representantes, que son normas generales que no tienen por qué estar separadas.

Y el último grupo de disposiciones que alteran el Código dicen relación con el delito tributario. Estas tienden, por una parte, a agilizar el procedimiento penal en caso de delito tributario y, por otra, a sancionar más drásticamente el delito tributario. A mi juicio, sólo con relación a este último punto hay materias controvertibles.

Nosotros estamos proponiendo elevar la pena para el delito tributario, de presidio menor en su grado mínimo a medio, que es actualmente; vale decir, de 61 días a 3 años y un día, a presidio menor en su grado medio a máximo; esto es, de 541 días a 5 años. ¿Qué ocurre? Que en este momento/^acualquier contribuyente, por el solo hecho de tener buena conducta anterior y de pagar los impuestos; esto es, reparar el mal causado, se le disminuye la pena y, en consecuencia, no hay contribuyente que pueda ser sancionado efectivamente con una pena que lo prive de libertad. En cambio, si nosotros elevamos la pena en la forma que he señalado, aunque tenga el contribuyente buena conducta anterior, ...

--Cambio de la cinta de la grabadora.

...va a ser sancionado con pena corporal privativa de libertad. A mi juicio, éste es uno de los puntos controvertibles que puede aceptar el criterio actual, o elevarse la sanción.

Por otra parte, referente al impuesto al valor agregado, nosotros lo estamos considerando como una figura delictiva especial y lo estamos sancionando tam

S E C R E T O

bién con penas privativas de libertad a fin de impedir de parte de los contribuyentes cualquier manejo doloso en las informaciones que puedan proporcionar al Servicio con el objeto de obtener un menor pago en el costo respectivo.

El último punto que también, a mi juicio, es controvertible sería la mantención del hecho de que los delitos tributarios sean excarcelables; esto es, que el infractor pueda obtener la libertad condicional una vez declarado reo. En general, dentro de los delitos económicos se contempla el hecho de ser inexcarcelables estos delitos. Las infracciones al comercio exterior están sancionadas por lo menos por un período mínimo de 6 meses. En cambio, en materias tributarias o impositivas, basta que el infractor rinda la fianza que el juez le fije --en este cuerpo legal se está elevando, eso sí, a un mínimo del 10% de los impuestos evadidos--, para que obtenga su libertad condicional inmediata.

En el proyecto de Código que hemos sometido a vuestra consideración no se altera esta situación, porque estimamos también que son materias muy delicadas privar de libertad a un reo en materias tributarias. Naturalmente, eso haría pensar mucho más al contribuyente a evadir un tributo. Es lógico, pero es una materia discutible y que requiere por cierto una decisión de la H. Junta de Gobierno.

Estos son los puntos controvertibles en materia tributaria.

El señor ALMIRANTE MERINO, MIEMBRO DE LA JUNTA DE GOBIERNO.- En la codificación de la penalidad por evasión de impuestos, de cualquiera forma que sean, aquí se está partiendo de la base de dejar establecido a priori que existe el hecho de que ha habido evasión. Hay que demostrar la culpabilidad para poder hacer efectivo el castigo. En Estados Unidos es al revés: la persona tiene que demostrar su inocencia, en lugar de que se le demuestre su culpabilidad. Basta la presunción para iniciar la acción. Esa es, tal vez, la cosa más fuerte que tiene en este momento la legislación norteamericana, que hace que sea tan escrupulosa en materia de impuestos. En este momento, a Nixon es precisamente la presunción la que lo tiene en una situación muy difícil. Pero en Chile, nosotros tenemos que demostrar la culpabilidad, y, mientras tanto, el individuo tiene derecho a estar en libertad, a pesar de que existan suficientes fundamentos para decir que realmente es culpable de evasión tributaria voluntaria. ¿Qué posibilidad hay de implantar un sistema que sea no exactamente igual, pero similar al de EE. UU., sin abandonar nuestro criterio legal, tradicional, histórico? Claro que es un arma muy difícil de manejar si ello no se hace en buena forma.

El señor DIRECTOR JURIDICO DE IMPUESTOS INTERNOS.- En general, dentro de nuestra legislación la buena fe se presume. Por lo menos, dentro de la legislación civil. Dentro de la legislación penal, los delitos se estiman voluntarios. Ahora, para que una persona sea declarada reo, deben haber presunciones fundadas de culpabilidad, con lo cual esa persona tiene un cierto resguardo para hacer valer su derecho. Yo prefiero el sistema nuestro de tener que establecer, por lo me

nos respecto del delito tributario, pues ya señalaba todos los problemas a que da margen la interpretación de las diversas leyes.

El señor ALMIRANTE MERINO, MIEMBRO DE LA JUNTA DE GOBIERNO.- Se podría hacer una codificación más sencilla.

El señor DIRECTOR JURIDICO DE IMPUESTOS INTERNOS.- Considero que no se va a obtener una codificación más sencilla. Vemos los problemas de la renta, que es también donde se pueden evadir impuestos, o el impuesto al valor agregado. Quizás sí en aquellos delitos formales objetivos sí fuera posible mantener un sistema como el norteamericano; pero en estos otros tipos de delitos, que fundamentalmente están influidos por la interpretación del contribuyente de las normas legales; en que permanentemente el Servicio tiene que estar interpretando esas normas; en que la Corte Suprema en muchas oportunidades está haciendo variar nuestro criterio, no me parece posible castigar tan drásticamente a los contribuyentes o, por último, privarlos transitoriamente de libertad, presumiendo que su conducta es dolosa.

El señor ALMIRANTE MERINO, MIEMBRO DE LA JUNTA DE GOBIERNO.- Pero en su opinión, ¿dónde hay más evasión tributaria: con nuestro criterio o con el de Estados Unidos?

El señor DIRECTOR JURIDICO DE IMPUESTOS INTERNOS.- A mi modo de ver, es un problema de idiosincrasia. Allí la buena fe realmente no sólo se presume. Emanan de cualquiera relación. Pero estimo que es un sistema peligroso.

El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- En todo caso, es un punto digno de estudiarse un poco más detenidamente. Se va a estudiar esa posibilidad.

El señor DIRECTOR JURIDICO DE IMPUESTOS INTERNOS.- En el caso de delitos reiterados nosotros estamos aumentando fuertemente la sanción y estamos aumentando la pena en unos dos o tres grados; o sea, el contribuyente que reiteradamente infrinja la ley tributaria puede llegar hasta una pena privativa de libertad de 20 años y un día. Por lo tanto, es como para pensarlo. La primera vez puede llegar como máximo a 5 años, pero si tiene buena conducta anterior, se le rebaja como máximo a tres años y un día. Pero por delitos reiterados, repito, puede llegar hasta 20 años.

El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- Dando por agotado este tema, a continuación cabría tratar la racionalización de las leyes de fomento regional y sectoriales, trabajo que ha estado dirigido por don Sergio de Castro y un grupo de ODEPLAN.

- f) El señor SERGIO DE CASTRO, DE ODEPLAN.- En realidad, este documento sobre las materias de fomento ha sido repartido en esta sesión y yo podría hacer un pequeño resumen con las conclusiones principales y, de todas maneras, quedar abierto a sugerencias que puedan surgir más adelante.

En realidad, la frondosidad de la reglamentación de las franquicias y exenciones a que se refería el señor Andrés Allende, en este caso es realmente extraordinaria. En este documento están recopiladas las principales exenciones que existen. Hay para todos los gustos y de todos los tipos, desde franquicias tributarias con impuestos directos de primera categoría, bienes raíces, patrimonial, global, adicional, etc. Hay también regímenes sustitutivos, como para la pequeña minería, la pequeña industria, el artesanado, la agricultura y el gremio del rodado. Existen también exenciones para la herencia y las donaciones.

En materia de impuestos indirectos, existen exenciones y rebajas a la compraventa, a la cifra de negocios, a los timbres y estampillas y, desde el punto de vista arancelario, las tasas y los impuestos percibidos por Aduanas son rebajados y muchas veces totalmente exentos.

Por encima de todo esto hay una serie de herramientas, que en el documento se denominan "herramientas paratributarias", que consisten en cuotas, contingentes, prohibiciones; y todo esto, mezclado entre las distintas regiones, entre instituciones y empresas. De tal manera que hay, por ejemplo, en el caso de Arica, algunas empresas que tienen franquicias muy superiores a otras empresas que también están en Arica y que, incluso están dentro de los mismos rubros de producción. Por lo tanto, todo esto forma una confusión monumental.

En el mes de septiembre, el 2 o el 3, nosotros hicimos una presentación a la Junta acerca de los principios que informaban el proyecto de reforma en que estábamos trabajando y, básicamente, para repasar, los principios han sido los de dar franquicias, pero solamente a unas pocas regiones, pues es de la esencia de las franquicias que solamente algunos deben ser beneficiados. En la actualidad, prácticamente no hay en Chile actividad que no tenga alguna franquicia o alguna exención. Y cada exención que se otorga implica, necesariamente, disminuir las franquicias otorgadas a otros. De tal manera que, para que efectivamente exista una incentivación a ciertas zonas, tienen que ser pocas zonas. Y esto lo digo porque nuestra Comisión ha recibido por lo menos tres o cuatro proyectos de regiones, algunas bastante minúsculas, que piden franquicias, porque saben que se está estudiando un régimen de represión de beneficios.

Básicamente, estamos pensando en franquicias para cuatro zonas que son: Arica e Iquique --la región de Tarapacá-- y Aisén y Magallanes.

En la región de Tarapacá el problema más álgido y casi el único es el de la región de Arica. La región de Iquique es, en realidad, una zona que en este momento tiene algunos problemas, como los tienen muchas empresas, muchas actividades en el país, pero afortunadamente Iquique tiene una base económica real sobre la cual se puede sentar un desarrollo. No es, desgraciadamente, el mismo caso de Arica. Arica es una región que, seguramente, va a necesitar un tratamiento bastante más incentivador que lo que necesita Iquique. Las exenciones que se han dado has-

S E C R E T O

ta ahora en las regiones del extremo Norte del país han sido, básicamente, exenciones que han promovido el uso intensivo de capital. A nuestro parecer, esto es inconveniente, porque lo que se está buscando es radicar mayor población en la zona. En consecuencia, hemos pensado que las franquicias que se den a la zona de - ben promover efectivamente la radicación de personas, mano de obra. Por lo tanto, referente a la región de Tarapacá, nosotros estamos aconsejando que tenga un cambio respecto del régimen arancelario actualmente imperante, en el sentido de que todos los bienes que se producen en Arica en este momento pasen a regirse por el régimen arancelario general, y lo que no se produce en Arica continúe en el régimen actual que les da una serie de incentivos a través de menores aranceles, pero que esto continúe solamente hasta el 1° de enero de 1976.

El señor PRESIDENTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO.- No se olvide Ud. que en este momento el resto de la provincia pasó a tener las mismas franquicias que tenía Arica. O sea, ¿habría que aplicarlo a toda la provincia, o será solamente a Arica?

El señor DE CASTRO, DE ODEPLAN.- La idea es que toda la provincia de Tarapacá, pero la incidencia es mayormente sobre Arica. El problema principal que tiene Arica es el de las partes y piezas electrónicas. Esa es la industria que, realmente, está en este momento con un problema relativamente grave, porque, dados los aranceles existentes, se puede importar a la zona con el pago de la tasa de depósito de 8%; se pueden importar las piezas y las partes que se están produciendo internamente. Por lo tanto, al productor nacional en Arica le conviene más importar esas partes y con ellas armar sus equipos para reexportarlos al centro del país. Pero gran parte de la mano de obra que actualmente está trabajando en Arica está contratada en esas industrias, y sucede que, como nosotros estamos en el Pacto Andino, es posible que en uno o dos años, cuando empiece a funcionar efectivamente el Pacto Andino y, sobre todo, si es que Chile logra obtener el sector electrónico para sí, estas industrias van a empezar a ser eficientes en el Pacto Andino, pero en el intertanto no serían eficientes para Chile, lo cual es un contrasentido. Mientras que si todo aquello que se está produciendo en Arica en este momento quedara afecto al régimen arancelario general, queda inmediatamente protegido, porque, hablando de los televisores por ejemplo, los armadores de los aparatos finales no podrían importar esas piezas y partes con la tasa de 8%, sino que tendrían que pagar el mismo arancel que pagan los productores del centro del país, con lo cual inmediatamente todo el sector de piezas y partes pasa a ser eficiente.

Por otra parte, posteriormente ese sector va a quedar afecto a una rebaja arancelaria general que se va a detener en el que sea el arancel mínimo externo común del Grupo Andino. Entonces, si esas industrias son eficientes para el Grupo Andino, no es ningún problema. Van a poder expandirse y llevar su producción hacia los mercados del Grupo Andino. Entonces, quizás, visto a la ligera, parecería que este hecho de elevar los aranceles de Arica fuera en perjuicio de la industria, pero no es en perjuicio, sino que es en beneficio y lograría que esas actividades

permanezcan. Esa es la razón por la cual la estamos proponiendo.

Desde el punto de vista de otro tipo de franquicias, estamos proponiendo que la franquicia venga por un subsidio a la mano de obra; de tal manera que a las empresas que se instalen en Arica les salga más barata la contratación de mano de obra. Esto, persiguiendo la finalidad de radicar población en la zona. Tentativamente, hemos sugerido que se les dé a las empresas de la zona de Tarapacá un crédito tributario que sea un porcentaje sobre la planilla de remuneraciones. Hemos hecho algunos ejercicios aritméticos con un 25% de la planilla. Y sugerimos que esto se mantenga por un período de cinco años. En seguida, sobre timbres y estampillas, estamos sugiriendo que queden exentas las empresas de Tarapacá para permitir que se fusionen o se cambien las empresas, según como les sea conveniente dadas las nuevas reglas del juego imperantes, pero sin que tengan que sufrir este gasto oneroso que grava los contratos.

También estamos sugiriendo la adopción de los llamados "recintos francos" que, si recuerdan Uds., propusimos adoptar en la reunión aquella del 2 ó 3 de septiembre; pero en ese momento existía una proposición, que todavía no hemos logrado saber de dónde apareció, que le daba una denominación a "recinto franco" con la cual nosotros no estábamos de acuerdo. Afortunadamente, lo que piensa en la actualidad la zona de Iquique respecto de lo que son recintos francos está en total concordancia con la definición que el equipo económico le había dado y, al parecer, el otro proyecto, en realidad, fue una salida de madre de algún otro sector. Estuve el fin de semana en Iquique y conversamos de esto con la gente de allá, y hay una absoluta concordancia y un conocimiento de que la definición que nosotros habíamos dado es la que debe implementarse.

En estos recintos francos va a haber, en realidad, una zona extraterritorial. En consecuencia, a ese recinto van a poder llegar mercaderías de toda clase, sin pagar ningún tipo de aranceles. Posteriormente, cuando las mercaderías sean reexportadas, pagarán, tentativamente, un 3% sobre el valor aduanero. Y si son reexportadas al centro del país, entonces caerán en el régimen arancelario general. También estamos proponiendo que los recintos francos queden exentos del tributo de primera categoría. No así en cuanto a que las personas queden exentas del global complementario, que es algo que se había estado sugiriendo.

En términos generales, y en eso hay concordancia con una política tributaria global, no debería haber exenciones del global complementario, porque es un impuesto progresivo. En consecuencia, la ventaja que se da a través del global es superior para la gente que tiene rentas más altas e inferior para quienes tienen más bajas rentas. Por lo tanto, hemos preferido que la exención se sitúe en el impuesto de primera categoría.

Para la zona de Antofagasta, que en realidad aparece como una zona bastante privilegiada y que no necesita absolutamente nada, estamos proponiendo nada,

excepto la conservación de la zona franca alimenticia hasta el 1° de enero de 1977, en que va a estar rigiendo el arancel.

En cuanto a la zona Sur, es un poco distinta. No conozco la zona de Aisén, pero estuve en Punta Arenas y me formé una impresión. Lo que estamos proponiendo para Aisén es que, desde el punto de vista arancelario, se implemente de inmediato lo que sería el arancel definitivo tentativo y que para el resto del país empezaría a regir el año 1977. O sea, anticipar los efectos de eso para esa zona que, a nuestro entender, requiere más bien de permitir que operen las leyes generales económicas que se han cambiado en el país. Vale decir, que las producciones de la zona, que hasta ahora habían estado afectadas por prohibiciones de exportaciones, lo que hacía que tuvieran que ser vendidas a precios bajísimos, que todas esas medidas se deroguen y se permita la libre salida de la producción natural de esa zona. Creemos que eso va a ser un incentivo extraordinariamente alto.

Ahora, en Aisén y por tratarse de una zona que tiene un enorme potencial productivo pero gran escasez de inversión actual que pueda hacerse crecer, pensamos que habría que estudiar un subsidio a la inversión a través de créditos contra impuestos de primera categoría y, por encima de esto, permitir también el subsidio a que habíamos hecho alusión respecto de la mano de obra y que sería para la provincia de Tarapacá.

En la provincia de Magallanes, nuestra idea es que, en cuanto a aranceles, se haga exactamente lo mismo que en Aisén, y en la parte tributaria, solamente el subsidio al uso de mano de obra.

Este es un resumen bastante apretado de lo que la Comisión va a proponer respecto de franquicias.

El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- Finalmente, queda un punto muy corto, que es la implementación administrativa de la reforma y que va a tratar don José Manuel Soto, Experto de la O.E.A. que está colaborando con las autoridades de Gobierno.

El señor ASESOR ECONÓMICO DE LA ARMADA.- Me queda una duda respecto de las franquicias. ¿Referente a las franquicias que otorga el D.F.L.N°2, se ha pensado hacer alguna modificación, o mantenerlas?

El señor SERGIO DE CASTRO, DE ODEPLAN.- En cuanto a las franquicias que otorga el D.F.L.N° 2, lo que se ha pensado primero que todo es no tocar las franquicias que se le dan al usuario o al propietario de la vivienda. Y, quizás, alterar las franquicias que se otorgan a las empresas constructoras de viviendas. No se ha elaborado nada en definitiva, pero se pretende; básicamente, subsidiar más bien la demanda por construcción que la oferta por construcción. En otras palabras, tratar de establecer algún mecanismo que realmente signifique la adquisición de viviendas económicas de parte de la población de más bajos ingresos, más bien que radicar la fortaleza de las franquicias en el sector construcción propiamente

tal, que son empresas constructoras. Como digo, nada se ha elaborado en forma definitiva, porque se está proyectando por parte del Ministerio de la Vivienda el Banco Habitacional y no sé qué hay contemplado en eso.

El señor SUBSECRETARIO DE LA VIVIENDA.- En cuanto a ese tema, nosotros hemos planteado en el Ministerio la misma posición en el sentido de que es necesario, desde el punto de vista de las franquicias definitivas, tienen que ser todas aquellas que subsidien la demanda. En eso estamos de acuerdo. Es necesaria una etapa comprendida entre este año y el que viene, en que haya un subsidio a la oferta, porque la crisis de oferta de viviendas es gravísima en Chile. Lamentablemente, llevamos varios meses en este estudio. Mientras no exista un mercado razonable de oferta de viviendas, el valor de las viviendas va a seguir escaseando. Y éste es un tema extraordinariamente grave.

El señor JUAN CARLOS MENDEZ, ODEPLAN.- Aunque no soy entendido en vivienda, pero sí he leído el D.F.L.2 y las leyes tributarias referentes al sector construcción. Hay, por ejemplo, el problema de escasez de sitios en este momento, que es un problema grave para la construcción de viviendas y, quizás, debería hacerse un Estatuto para el que no hace nada, por así decirlo, y establecer penas tributarias, quizás en términos de tributos progresivos, a la mantención de ciertas actividades que son económicamente indeseadas. Por ejemplo, los sitios eriazos.

El señor PRESIDENTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO.- El año pasado se estableció un recargo a los sitios eriazos.

El señor JUAN CARLOS MENDEZ, DE ODEPLAN.- Pero, de hecho, no es efectivo a la magnitud de las exenciones. Las exenciones que se aplicaron fueron tan altas, que la efectividad de esta progresión es pequeña.

El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- Habría que estudiar una reforma.

El señor SERGIO DE CASTRO, DE ODEPLAN.- Un aporte importante de esto, de una franquicia a las viviendas, me parece que es la ley de arrendamientos. Si se mira lo que ha estado pasando en las viviendas, en general se debe a que la gente no tiene interés en invertir en viviendas porque el arriendo que puede obtener de ellas es tan bajo que no es una actividad rentable. Ahora, según entiendo, en la nueva ley de arriendos se liberan los arriendos de las casas que se entreguen a partir de una cierta fecha. A mi juicio, ésa va a ser la franquicia más importante.

El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- Terminaríamos la exposición con la intervención del señor Soto.

El señor JOSE MANUEL SOTO, EXPERTO DE LA O.E.A.- Conjuntamente con la parte legal de la reforma tributaria que podríamos llamar la elaboración de las

leyes, descrita aquí, se ha estado desarrollando un plan de acción bastante amplio y, también, muy estrechamente conectado con la implementación de la administración tributaria con el objeto de que esta reforma tributaria pueda ser verdaderamente operante y pueda ser conducida por el organismo tributario. Es así que, en este orden de cosas, se elaboró un plan el que, previamente aprobado por el señor Ministro de Hacienda, está siendo desarrollado en estos momentos por equipos de la Tesorería General de la República y equipos también del Servicio de Impuestos Internos.

En líneas muy apretadas, el plan tiene más o menos la siguiente, podríamos decir, arquitectura:

Es un plan global que está dividido en tres etapas, y en estas tres etapas hay 18 programas o subprogramas.

La primera etapa tiene como orden de prioridad, por supuesto, la implementación legal administrativa. Llamamos nosotros la implementación legal y administrativa a la elaboración de cuerpos legales; el reglamento del impuesto al valor agregado, que es prácticamente un motor, un mecanismo que va a servir mucho para la aplicación de este impuesto en Chile; la actualización de un Registro Único de Contribuyentes en el país, registro único que hasta 1970 estaba bastante avanzado. Prácticamente, podríamos decir que hasta 1970 ese registro estaba elaborado en un 85 a un 90%, pero, desafortunadamente, durante los tres últimos años eso quedó abandonado. De manera que ahora ha habido que impulsarlo mucho, gastar mucho esfuerzo e, inclusive, invertir un poco en esto.

En seguida, hay que elaborar un plan estadístico. El plan estadístico tiene como razón fundamental tener estudios consistentes de lo que es, de lo que ha sido la recaudación del actual impuesto a las rentas del país, de modalidad en cascada, para proyectar y para hacer estudios que permitan fijar con bastante propiedad, con bastante consistencia la nueva tasa que va a tener el impuesto al valor agregado, aspecto que, como puede colegirse, es bastante fundamental.

Esto es lo que podríamos llamar la primera etapa de este plan de acción que se está llevando a cabo.

La segunda etapa de este plan de acción prácticamente está centrada en crear una infraestructura de procesamiento electrónico de datos, primero, para, podríamos decir, perfeccionar la administración y poder manejar la reforma. Habría que aclarar que, si bien es cierto que el Servicio de Tesorería y el Servicio de Impuestos Internos tienen computadores, éstos, por su antigüedad y por su carga de trabajo, no están en condiciones de absorber todos los requisitos de esta nueva reforma legal tributaria. Sobre todo que en el caso del valor agregado, se asume que, por la estructura del tributo, de tanta amplitud, porque entran otros sectores a tributar, se va a manejar un gran número de contribuyentes..Pero eso no es gran problema, por lo que vamos a explicar.

S E C R E T O

En todo caso, lo que se necesita para manejar la reforma es tener una estructura de procesamiento de datos más moderna, con más capacidad, mejor en cuanto a los aparatos mismos y con más rapidez, más velocidad. Esta segunda etapa también está siendo en estos momentos desarrollada, porque sería una de las condiciones para poder agilizar, para poder operar esta reforma tributaria.

Finalmente, el plan tiene prevista una última etapa que ya es la etapa operativa misma del impuesto. En este caso hablo del impuesto, porque en este plan de acción le hemos dado énfasis a la implantación del impuesto al valor agregado, porque es una cosa nueva en el país. Dentro del impuesto a la renta, indiscutiblemente que el Servicio tributario o la administración tributaria tiene ya una infraestructura interna. Pero en el plan está previsto de tal modo que, al término de todo este proceso, de toda esta operatividad del impuesto al valor agregado, se conecte la estructura de información usada y toda la evaluación y todo lo que es el control selectivo de impuesto, para conectar después el impuesto a la renta con el impuesto al valor agregado para planes nacionales de fiscalización.

Esta etapa consta, aproximadamente, de unos 10 programas o subprogramas. Me voy a permitir mencionarlos rápidamente.

La primera etapa de este plan operativo que podríamos llamar, de la parte operativa de este plan, entraña, por ejemplo, hacer todo el montaje de la red bancaria. Eso es lo que está planteado dentro de todo el plan de acción, que la red bancaria pueda ser un apoyo a la Tesorería General de la República, por razones obvias, por razones de descentralización, mejor atención, etc.

El segundo programa o proyecto es, prácticamente, el proceso de percepción del tributo al valor agregado.

El tercer proyecto es el control de la recaudación misma. Los elementos de control que debe tener el Tesorero General de la República para controlar el tributo, las declaraciones que llegan, etc.

Después, el control de la morosidad. Está planteado también para los contribuyentes que no declaran, o no pagan, tener un mecanismo, si bien existe dentro de la Tesorería, pero tener también otro mecanismo más ágil respecto de la morosidad.

Y, por último, dentro del ámbito de la Tesorería General estaría la informática de recaudación. Una informática de tipo operativo, bastante ágil de manera que se pueda saber a fin de cada mes la cantidad recaudada y los pormenores de eso, la actividad económica, o por zona geográfica, etc.

Enseguida de ese plan, que está prácticamente dirigido a la Tesorería General, vendría ya un plan mismo en el programa para controlar el tributo mismo y, entre ellos, el primer proyecto que tenemos dentro del ámbito del Servicio de Impuestos Internos mismo es el control de los no declarantes del impuesto al valor

agregado. Este control se va a hacer en base al Registro Unico de Contribuyentes y con cintas magnéticas, en que esté el universo de los contribuyentes, personas jurídicas y naturales.

En la etapa siguiente ya viene una fiscalización selectiva del impuesto al valor agregado, y cuando digo selectiva, ya vamos a tener a través de todo este proceso de información datos, que nosotros llamamos una estructura de información cruzada; vamos a tener datos de compra, datos de venta, información de importación captada por las importaciones que ingresan y que van a tributar en la Aduana misma y, en seguida, vamos a tener la evolución del crédito fiscal en el sentido de cómo se ha ido produciendo, si va en una tendencia a subir. El crédito fiscal es un mecanismo muy importante del valor agregado, porque si bien es cierto es un autocontrol que tiene la administración y es una oposición de intereses que hay entre contribuyentes, porque entre contribuyentes que se facturan por fuera o que se facturan separadamente, factura por separado le está otorgando el derecho al contribuyente, al que compra, a este crédito fiscal. De modo que es muy importante la facturación en los términos en que está concebida la ley y que está siendo tratada en el reglamento para controlar este crédito fiscal, que es un mecanismo muy importante para la administración.

Después viene un programa de estadística tributaria, donde ya prácticamente en esa estadística tributaria vamos a tener toda la información que el mecanismo tributario necesita, toda la información de tipo gerencial o de tipo operativo, y ahí ya va a ir desglosando por monto de capital, por monto de venta, etc., todo lo que necesita el organismo para medir el comportamiento del tributo.

A continuación, tendríamos otro proyecto que ya es la evaluación misma de todo el proceso, porque en todo este proceso, seguramente, se van a producir algunas complicaciones administrativas. Puede haber, inclusive, algunas complicaciones legales; de manera que es importante evaluar el proceso para hacer los ajustes que correspondan en un plazo prudencial, plazo que nosotros estamos previendo desde la puesta en marcha del tributo hasta aproximadamente un semestre, para medir todo el proceso de la reforma tributaria. Y para terminar después este mismo programa con una planificación general de la fiscalización propiamente tal de los contribuyentes. Y esta fiscalización estaría centrada, de acuerdo con el Comité que tenemos, si vamos a hacer fijaciones selectivas a grandes contribuyentes o a pequeños contribuyentes; en fin, eso lo va a indicar la información que tengamos, para después llegar a elaborar planes globales integrados.

En la administración tributaria chilena ha sido una especie de costumbre, por razones muy internas, por razones de disposición de gente, de formación de personal, ^{que} la fiscalización ha sido hecha por distintos canales. Me explico. Por ejemplo, se han mandado funcionarios a fiscalizar aisladamente el impuesto a la renta; se han mandado funcionarios a fiscalizar aisladamente el impuesto a los

S E C R E T O

timbres y lo mismo respecto de cualquier otro tipo de impuesto. Lo que nosotros pretendemos dada la estructura de datos que estamos creando en esta infraestructura de procesamiento electrónico, lo que pretendemos con todo este banco de datos, porque la verdad es que el organismo tributario va a tener un banco de datos, va a tener datos de montos de venta, de montos de compra, datos de importaciones, de exportaciones y datos de comportamiento de los contribuyentes. Con toda esta información más la del crédito fiscal, que es muy importante, entonces el organismo tributario está en condiciones de hacer planes de fiscalización integrados conjuntamente con el impuesto a la renta. Porque hay algo que todavía no se ha dicho en esta reforma tributaria: la tremenda incidencia que tiene el impuesto al valor agregado en el impuesto a la renta. Y aquí me voy a permitir citar un hecho que, a mi juicio, vale la pena mencionarlo a la luz de algunas experiencias foráneas. Por ejemplo, me voy a referir a algunas experiencias de Latinoamérica.

En el caso brasileño, por ejemplo, cuando se implantó el valor agregado el resultado ha sido extraordinario en términos económicos, en términos de recaudación, porque con una tasa de 19%, los brasileños han tenido resultados sorprendentes y en este momento el impuesto al valor agregado en Brasil es el más alto dentro del conjunto de tributos que tiene ese país. Otra experiencia es el caso uruguayo que, con tasa del 14%, también el impuesto al valor agregado ha sido bastante satisfactorio. Sin embargo, en el caso ecuatoriano, que nuestra oficina de la O.E.A. ha estado manejando en ese país tres años, los resultados son, podríamos llamar, extraordinarios, porque con una tasa muy chica, de 4% y con una tasa diferencial de impuesto a los servicios de 10%, los resultados que ha tenido la administración ecuatoriana se han incrementado en el curso de tres años en 700%. Y eso que en Ecuador el impuesto partió en condiciones muy desfavorables: primero, partió de la noche a la mañana, sin ninguna preparación de la administración, sin ninguna preparación de los funcionarios y, prácticamente, mediante un decreto ley que firmó el Presidente Velasco Ibarra de la noche a la mañana. Y lo más grave es que dicho impuesto partió en Ecuador con una devaluación de la moneda del 38.9%; o sea que el impacto de inflación conjuntamente con el tributo fue tremendo. Sin embargo, en circunstancias de que el impuesto en cascada en Ecuador rendía 105 millones de sucres a tasa de 3,5%, el impuesto al valor agregado a tasa de 4%, como he explicado, en este momento está rindiendo exactamente 800 millones de sucres, al 30 de diciembre de 1973.

Me he permitido citar la experiencia ecuatoriana, porque en esto de la implantación del valor agregado en Chile hay todavía un poco de nebulosidad, hay un poco de inquietud, de reticencia. Sin embargo, yo me permitiría plantear lo siguiente: respecto de los contribuyentes del impuesto al valor agregado, no tiene ninguna otra complicación que la que tiene un común impuesto al consumo, de modalidad tipo cascada.

S E C R E T O

Actualmente, el contribuyente chileno tiene que hacer lo siguiente: debe inscribirse en el Registro Unico Tributario; debe llevar libros de contabilidad, libro de ventas, libro de compras; tiene que facturar y tiene que dar boleta. Cuando vende al consumidor, boleta; y cuando vende entre contribuyentes, factura. Además de algunos otros requisitos que son muy sencillos, que es llevar notas de créditos y notas de débitos. En realidad, el impuesto no agrega absolutamente nada en cuanto a la responsabilidad del contribuyente. Por el contrario: se maneja básicamente igual. La diferencia substancial en cuanto al impuesto al valor agregado es que la veracidad de las anotaciones de los contribuyentes tiene que ser mucho mejor, tiene que ser mucho más ordenada y debe ser muy veraz en sus informaciones --hablo de veraz para no usar otro término--. De manera que, en buenas cuentas, eso es lo que pide el valor agregado. Pide un mayor ordenamiento de las empresas;; pide una mayor puntualidad de los profesionales que atienden las empresas, con la gran ventaja de que si él factura por fuera, desde luego recibe el crédito de atrás y se lo da de hecho al otro contribuyente.

--Por cambio de lado del cassette, no se graban unos minutos de la sesión.

El señor JUAN MANUEL SOTO, EXPERTO DE LA O.E.A.- Teóricamente, podríamos pensar que muchos artículos inclusive deberían bajar.

De modo que con esto quiero desvanecer un poco cierto miedo que hay, cierta reticencia que existe en la implantación del valor agregado en Chile, en circunstancias de que, a mi juicio, las condiciones son muy favorables y, por último, me voy a permitir decir algo que estimo debemos considerar los chilenos, que es la siguiente: pienso y tengo la convicción de que la administración tributaria chilena está en mejores condiciones para partir que la ecuatoriana, que la uruguaya y todavía me atrevo a hacer una especie de vaticinio: mejor que la argentina, que en estos momentos está estudiando este mismo problema. Yo estuve allá hace un par de meses, de modo que considero que las condiciones chilenas son mejores para implantar este impuesto al valor agregado.

Esto es, a grandes rasgos, lo que se está haciendo en el Ministerio y en los dos Servicios aludidos respecto del plan global para implantar este impuesto.

El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- Finalmente, a petición del señor Ministro, me permitiré decir algunas palabras.

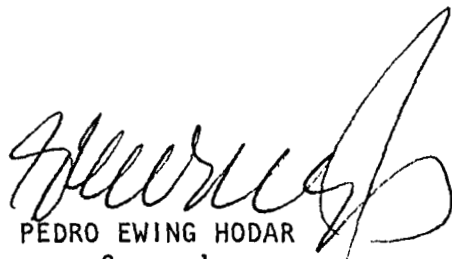
El señor Ministro desea que, en lo posible, todas las observaciones y comentarios que merezca este anteproyecto, se los hagan llegar a él o al Servicio de Impuestos Internos antes del 30 de noviembre, porque después vendrá un proceso de abrir todos esos comentarios u observaciones que se formulen, para fijar un criterio definitivo.

SECRETTO

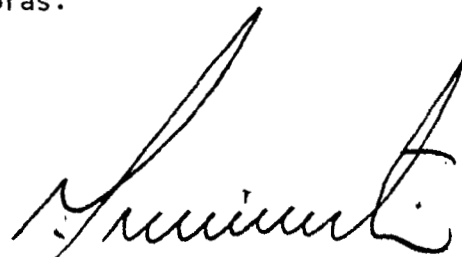
El señor PRESIDENTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO.- Envíen Uds. una circular y mañana se las firmo, o la firma el Ministro de Hacienda.

El señor DIRECTOR DE IMPUESTOS INTERNOS.- Muy bien, señor Presidente. Eso es todo.

--Se levanta la sesión siendo las 20.17 horas.



PEDRO EWING HODAR
Coronel
Secretario de la Junta de Gobierno.



AUGUSTO PINOCHET UGARTE
General de Ejército
Presidente de la Junta de Gobierno.