



VALPARAÍSO, 8 de julio de 2021

Con fecha 6 de julio de 2021, la Secretaría de la Cámara de Diputados ha elaborado el **informe técnico N° 68/369/2021** ordenado por el artículo 13 del Reglamento, recaído en el proyecto de ley originado en la moción de los diputados Jorge Sabag, Miguel Ángel Calisto, Iván Flores, Cosme Mellado, José Pérez, Frank Sauerbaum, Daniel Verdessi y Matías Walker, y de las diputadas señoras Joanna Pérez y Alejandra Sepúlveda, **que interpreta el artículo 11 de la ley N° 21.354 declarando de forma expresa a los pequeños productores agrícolas como rubro especialmente afectado por la pandemia provocada por el covid-19**, ingresado a tramitación el 30 de junio de 2021.

En ese informe técnico, la Secretaría considera que la moción sobre la que versa es inadmisibles, por cuanto, interpretando el artículo 11 de la Ley N° 21.354, que otorga bonos de cargo fiscal para apoyar a las micro y pequeñas empresas, por la crisis generada por la enfermedad Covid-19, establece que deberá considerarse a los pequeños productores agrícolas que tributan de acuerdo al sistema de renta presunta o renta efectiva con contabilidad simplificada, como rubro especialmente afectado dentro de los señalados en el inciso tercero del mismo artículo.

Por tanto, la moción crea un gasto extraordinario en que debería incurrir el Estado. En consecuencia, incide en la administración financiera del Estado, determinación cuya iniciativa exclusiva corresponde al Presidente de la República, conforme a lo establecido en el artículo 65, inciso tercero, de la Constitución Política de la República.

En virtud de la atribución que me confiere el artículo 15 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, acojo la opinión técnica de la Secretaría y procedo a declarar inadmisibles el proyecto.

Dios guarde a US.

FRANCISCO UNDURRAGA GAZITÚA

Presidente (A) de la Cámara de Diputados



A LAS SEÑORAS DIPUTADAS Y SEÑORES DIPUTADOS



INFORME TÉCNICO

68/369/2021

En virtud de lo estatuido en el artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Secretaría pone en conocimiento de US. el informe técnico recaído en la moción de los diputados señores Jorge Sabag, Miguel Ángel Calisto, Iván Flores, Cosme Mellado, José Pérez, Frank Sauerbaum, Daniel Verdessi y Matías Walker, y de las diputadas señoras Joanna Pérez y Alejandra Sepúlveda; **que interpreta el artículo 11 de la ley N° 21.354 declarando de forma expresa a los pequeños productores agrícolas como rubro especialmente afectado por la pandemia provocada por el covid-19.**

De acuerdo con el citado precepto, este informe debe versar sobre lo siguiente:

1. Los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia.

Los autores de esta iniciativa puntualizan que el objetivo de la ley N°21.354 fue precisamente el prestar apoyo a las micro y pequeñas empresas, otorgando bonos con cargo fiscal -bajo el cumplimiento de ciertos requisitos- que permitan sortear de mejor manera las dificultades producto de la pandemia y la consiguiente crisis socioeconómica.

En este contexto, el artículo 11 de la referida ley consagra un régimen especial para aquellos rubros que han sido especialmente afectados por la pandemia, a los que (si bien deberán informar inicio de actividades ante el SII), no les resultarán aplicables los requisitos contenidos en las letras a) y b) del artículo 1°, siempre que se trate de micro y pequeñas empresas con ventas inferiores a 25.000 UF, señalando ciertos rubros y servicios que se entienden como especialmente afectados, sin que dicha referencia sea excluyente.

En este sentido, los autores de esta moción señalan que existe un rubro que, cumpliendo con las características de la norma, no ha sido incluido para la dictación del decreto exento del Ministerio de Hacienda que debe fijar los rubros especialmente afectados por el COVID-19: se trata del pequeño productor agrícola, que es uno de los más afectados por la pandemia y la escasez hídrica. Es por ello que esta iniciativa busca interpretar el artículo 11° de la ley N°21.354, con el objeto de declarar de forma expresa, a los pequeños productores agrícolas como rubro especialmente afectado por la pandemia provocada por el COVID-19, para de ese modo hacerse cargo de la problemática que actualmente presentan y cuyos efectos impactan en la continuidad de la producción e inclusive en la seguridad alimentaria en el largo plazo.

2. Las disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto.

- Ley N°21.354, que otorga bonos de cargo fiscal para apoyar a las micro y pequeñas empresas, por la crisis generada por la enfermedad Covid-19, Artículo 11.



3. La correlación del texto con el régimen normativo nacional.

a) Normas que se derogan: No hay

b) Normas que se modifican: Artículo 11 de la ley N° 21.354 que otorga bonos de cargo fiscal para apoyar a las micro y pequeñas empresas, por la crisis generada por la enfermedad COVID-19.

c) Reglamentos: No hay

4. Los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión.

La moción en cuestión consta de un artículo único que declara que, interpretando el artículo 11 de la Ley Num. 21.354, deberá considerarse a los pequeños productores agrícolas que tributan de acuerdo al sistema de renta presunta o renta efectiva con contabilidad simplificada, como rubro especialmente afectado dentro de los señalados en el inciso tercero del mismo artículo.

Comentarios sobre su admisibilidad

La Constitución Política, en su **artículo 65, inciso tercero**, señala que corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, **o con la administración financiera o presupuestaria del Estado**.

Para efectos de precisar qué ha de entenderse por "administración financiera del Estado", cabe remitirse a lo dispuesto por el artículo 1 del decreto ley N° 1.263, orgánico de administración financiera del Estado, que señala que ésta comprende el "conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos", remisión que también ha realizado el Tribunal Constitucional al momento de evaluar este preciso ámbito de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República (considerando 21°, STC Rol N° 9869 del 18 de enero de 2021).

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional ha reconocido la evolución constitucional de las normas sobre iniciativa exclusiva para destacar que "ha sido una constante desde el año 1925 que dentro de las normas sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República se incluyan las materias que implican gasto público y las que afectan la administración financiera del Estado" (considerando 12°, STC Rol N° 1867 del 30 de diciembre de 2010).

En este caso, el proyecto de ley en análisis busca extender el beneficio del Bono de Alivio establecido en la ley N° 21.354 a los pequeños productores agrícolas que tributan de acuerdo al sistema de renta presunta o renta efectiva con contabilidad simplificada, mediante una interpretación expresa para considerarlos como rubro especialmente afectado por la pandemia, en el marco del inciso tercero del artículo 11 de la referida ley.



Cabe señalar, que esta pretensión excede la mera interpretación legal, modificando y ampliando el texto expreso de la ley, en cuanto la norma en cuestión establece que: "se considerarán como rubros especialmente afectados aquellos que se dedican a gastronomía, eventos, cultura, turismo y servicios de turismo, belleza y peluquerías, gimnasios, transportes escolares, jardines infantiles, ventas y mercados en ferias, entre otros servicios".

De acuerdo a las reglas de interpretación de la ley contenidas en el Código Civil, "Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu" (inciso primero del artículo 19 CC), lo que se complementa con entender las palabras de la ley "en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras" (inciso primero del artículo 20 CC). En este caso, la norma anteriormente referida realiza un listado meramente ejemplar de actividades que considera "servicios", lo que debe entenderse en el marco de aquellas actividades propias del sector terciario de la economía, excluyendo por tanto las actividades extractivas o primarias -entre las que se cuentan las de producción agrícola- y las actividades industriales o secundarias.

En consecuencia, el decreto exento de Hacienda N° 240, de 22 de junio de 2021, que "Fija los rubros especiales afectados por la pandemia provocada por el Covid-19, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 11 de la ley N° 21.354", no contempla a los pequeños productores agrícolas, precisamente porque la ley se limita a actividades económicas de prestación de servicios, excluyendo como hemos señalado actividades extractivas o productivas, como lo es la de productores agrícolas, al margen de su tamaño o de su esquema de tributación.

En este contexto, cabe concluir que la moción objeto de este informe no se limita a "interpretar" una disposición legal, sino que añade como rubro especialmente afectado por la pandemia, una actividad económica que no estaba prevista por la norma, y mediante esta operación extiende el universo de beneficiarios de un bono en dinero, de cargo fiscal, lo cual necesariamente irroga un mayor gasto, incidiendo así en la administración financiera del Estado, lo que resulta inadmisibles a la luz del artículo 65, inciso tercero de la Constitución Política de la República.

En virtud de lo expuesto, **la Secretaría considera que la moción sobre el que versa este informe es inadmisibles**, por cuanto crea un gasto extraordinario, no contemplado en la ley que modifica, en que debería incurrir el Estado, al ampliar el ámbito de beneficiados, y en consecuencia se trata de una materia de administración financiera del Estado, determinación cuya iniciativa exclusiva corresponde al Presidente de la República. Es decir, la moción es inadmisibles por invadir el ámbito de aquellas materias que nuestro ordenamiento reserva a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, con infracción de lo establecido en el artículo 65, inciso tercero, de la Constitución Política de la República.

Valparaíso, 6 de julio de 2021.

Miguel Landeros Perkić
Secretario General de la Cámara de Diputados

**PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY NÚM. 21.354
DECLARANDO DE FORMA EXPRESA A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS COMO
RUBRO ESPECIALMENTE AFECTADO POR LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL COVID-19**

Recientemente ha sido publicada la Ley Num. 21.354, que otorga bonos de cargo fiscal para apoyar a las Micro y Pequeñas Empresas, por la crisis generada por la enfermedad COVID-19, que viene a ser parte de los importantes esfuerzos para fortalecer el apoyo que desde el Estado deben promoverse para las micro, pequeñas y medianas empresas, tal como han sido considerados en la Agenda de Mínimos Comunes que desde este Congreso Nacional se ha promovido como criterio orientador del trabajo del ejecutivo ante este Parlamento.

Así, se ha logrado aprobar esta ley cuyo objetivo es el de prestar nuevos apoyos a las MYPEs, quienes se han visto afectadas en el contexto actual de crisis socio económica, otorgándoles bonos con cargo fiscal que les permitirá sortear de mejor manera las dificultades se encuentran enfrentando, sean personas naturales y jurídicas que hayan informado el inicio de actividades en primera categoría ante el Servicio de Impuestos Internos al 31 de marzo del año 2020 estén o no exentas del pago del Impuesto al Valor Agregado, y que cumplan con una serie de requisitos copulativos contenidos en las letras a) y b) del artículo 1° de la citada ley.

Por su parte, el artículo 11° de la Ley Num. 21.354 consagra un régimen especial respecto de ciertos rubros que conocemos han sido especialmente afectados por la pandemia, los que si bien deben informar inicio de actividades ante el SII, no les resultan aplicables los



requisitos contenidos en la letra a) y b) del artículo 1°, siempre que se trate de micro y pequeñas empresas con ventas inferiores a 25.000 UF, señalando, **sin que la referencia sea excluyente, ciertos rubros y servicios que se entienden como especialmente afectados**, con el objeto de favorecerles el acceso.

Así lo dispone el inciso segundo y tercero del artículo 11° en comentario:

“Un decreto exento del Ministerio de Hacienda, expedido bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República”, fijará los rubros especiales afectados por la pandemia provocada por el COVID-19, de acuerdo a los códigos de actividad económica del Servicio de Impuestos Internos. Dicho decreto deberá ser dictado como máximo al quinto día corrido desde la publicación de la presente ley en el Diario Oficial.

Se considerarán como rubros especialmente afectados aquellos que se dedican a gastronomía, eventos, cultura, turismo y servicios de turismo, belleza y peluquerías, gimnasios, transportes escolares, jardines infantiles, ventas y mercados en ferias, entre otros servicios”.

Entre aquellos que expresamente han sido mencionados por la ley, se encuentran los microempresarios del sector de ferias libres, respecto de quienes se ha prescrito que “son beneficiarios del bono establecido en el artículo 1 de esta ley por el solo hecho de tener el permiso municipal respectivo al día, no siéndoles aplicables los requisitos establecidos en las letras a) y b) del mencionado artículo. Con todo, aquellos microempresarios del rubro de ferias libres que mantengan permisos municipales en más de una comuna únicamente recibirán el beneficio equivalente a un solo bono”, y respecto de quienes recientemente se



ha pronunciado la Contraloría General de la República con el objeto de aclarar el alcance de la legislación y declarar, por tanto, que se deben adoptar las medidas relacionadas con esta disposición y ajustar a los criterios de dicho pronunciamiento, lo que, en consecuencia, se traduce en que se tratan efectivamente de beneficiarios del Bono de Alivio para Rubros Especiales y que deben otorgárselos sin cumplir otro requisito que los establecidos en dicha norma especial.

Si bien, se produce un avance sustantivo en esta materia, hemos podido observar que existe un rubro que, cumpliendo con las características, no ha sido incluido para la dictación del decreto exento del Ministerio de Hacienda, que debe fijar los rubros especialmente afectados por la pandemia provocada por el COVID-19: se trata del pequeño productor agrícola, que tal como implica su nombre, se encuentra acogido a la renta presunta o de contabilidad simplificada en el caso y que sin duda, es uno de los más afectados – sin dejar de considerar los efectos propios de la escasez hídrica-.

Por lo expuesto, resulta imprescindible poder avanzar en la interpretación de la ley en comento, en cuanto a sus efectos y referir expresamente la necesidad de mencionarles de forma expresa, de manera que se dicte el consecuente decreto conforme su alcance y hacernos cargo así de forma efectiva de la problemática que actualmente presentan cuyos efectos, a su vez impactan en la continuidad de la producción e inclusive en la seguridad alimentaria en el largo plazo, lo que puede agudizarse en esta esencial cadena productiva sino se adoptan las medidas, siendo esta iniciativa una de ellas al lograr mencionarles de forma expresa.



Idea Matriz.

Interpretar el artículo 11° de la Ley Num. 21.354, con el objeto de declarar de forma expresa a los pequeños productores agrícolas como rubro especialmente afectado por la pandemia provocada por el COVID-19

PROYECTO DE LEY

Artículo único. “Declárase interpretando el artículo 11 de la Ley Num. 21.354, que otorga bonos de cargo fiscal para apoyar a las Micro y Pequeñas Empresas, por la crisis generada por la enfermedad COVID-19, considerando a los pequeños productores agrícolas que tributan de acuerdo al sistema de renta presunta o renta efectiva con contabilidad simplificada, como rubro especialmente afectado dentro de los considerados en el inciso tercero del mismo artículo”.

JORGE SABAG VILLALOBOS

H. Diputado de la República




FIRMADO DIGITALMENTE
H.D. JORGE SABAG V.


FIRMADO DIGITALMENTE
H.D. MATIAS WALKER P.


FIRMADO DIGITALMENTE
H.D. COSME MELLADO P.


FIRMADO DIGITALMENTE
H.D. JOANNA PEREZ O.


FIRMADO DIGITALMENTE
H.D. ALEJANDRA SEPULVEDA G.


FIRMADO DIGITALMENTE
H.D. MIGUEL ANGEL CALISTO A.


FIRMADO DIGITALMENTE
H.D. DANIEL VERDESSI B.


FIRMADO DIGITALMENTE
H.D. FRANK SAUERBAUM M.


FIRMADO DIGITALMENTE
H.D. JOSE PEREZ A.


FIRMADO DIGITALMENTE
H.D. IVAN FLORES G.

