

Año XXV • JULIO - SEPTIEMBRE DE 1957 • N.º 101

Revista de Derecho

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ

"TENDENCIAS ACTUALES DEL DERECHO"

NUMERO DEDICADO AL

SEGUNDO CONGRESO NACIONAL
DE LOS ABOGADOS DE CHILE

CONCEPCION

(16 al 20 de Enero de 1957)

PUBLICACIONES DE LA

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

DE LA UNIVERSIDAD DE CONCEPCION
Y DEL H. CONSEJO PROVINCIAL DEL
COLEGIO DE ABOGADOS DE CONCEPCION

ALEJANDRO DUMAY DERAMOND

BREVE COMENTARIO SOBRE EL PROYECTO DE CODIGO TRIBUTARIO

La Comisión General de Codificación Tributaria, designada por el Supremo Gobierno en virtud de la autorización establecida en el artículo 50 de la Ley N.º 11.575, publicada en el "Diario Oficial" el 14 de Agosto de 1954, que expresa textualmente: "Autorízase al Presidente de la República para que contrate una comisión de técnicos que estudie, en el país, el sistema impositivo nacional y proponga las modificaciones necesarias y su Codificación", hizo entrega al Presidente de la República, en comunicación de fecha 5 de Septiembre de 1956, de un Proyecto de Código Tributario.

En la comunicación aludida, la Comisión deja constancia de haber trabajado casi dos años en la elaboración de este Proyecto, y reconoce que el Código redactado adolece de deficiencias, pero a pesar de ello patrocina su aprobación inmediata y rápida, agregando que ningún beneficio práctico se obtendría de retardar su aprobación con el objeto de entrar a nuevas revisiones que conduzcan a una mayor perfección.

Agrega el informe que, ni ahora, ni en el futuro próximo, se podrá contar con los antecedentes suficientes para un trabajo completo, tanto por los defectos de la legislación actual como por la falta de estadísticas y otras informaciones, y señala el hecho que desde la iniciación del trabajo de la Comisión se han dictado cerca de 20 nuevas leyes que han creado nuevos impuestos o que han modificado o derogado algunos existentes. Respecto de este último punto expresa que las necesidades siempre apremiantes de la Caja Fiscal han conducido a esta espiral de nuevas leyes y de insuficiencia fatal de los recursos. La Comisión —expresa el informe— tiene plena conciencia de que no es ése el camino indicado para dar la solución a los problemas sino, por el contrario, no existe otro que cimentar un sistema coordinado, simplificado, cuyas distintas normas se encuentren integradas entre sí, todo al través de Servicios capacitados para administrarlo eficientemente. Y añade en seguida: La falta de ese tipo de legislación, por el mo-

mento, junto a otros factores, ha impedido o desquiciado esa buena administración y cada nueva ley y cada nuevo cambio que no se integre y coordine dentro de un sistema básico, fatalmente conducirá a una mayor desorganización.

Como una manera de ir eliminando los defectos y errores de que la propia Comisión reconoce adolece el Proyecto, y lograr un procedimiento adecuado para perfeccionar el sistema tributario, propone la creación de una Comisión Técnica, asesora del Congreso Nacional a través de las comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, que tendría por función específica el estudio permanente de los problemas tributarios y cooperar a los cambios que requiera el sistema. En el título noveno, capítulo 78 del Proyecto que comentamos, se establecen la organización y atribuciones de esta comisión, que estaría formada por cinco miembros con el carácter de técnicos y que no pertenecerían a la Administración Pública. La Comisión de Hacienda del Senado designaría a tres de ellos y los dos restantes serían designados por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. Estos miembros durarían en sus funciones por todo el período parlamentario.

En verdad, esta Comisión vendría a resumir las funciones que actualmente realizan el Director General de Impuestos Internos y la Oficina del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, en lo que dice relación con la creación, modificación y derogación de los tributos.

Con la creación de esta Comisión Presupuestaria, como se le denomina en el Proyecto, estima la Comisión redactora que podrá existir una cooperación entre el Ejecutivo y el Congreso y una coordinación de sus facultades en un campo que tanta importancia tiene para la vida nacional, agregando que con su funcionamiento se podrán despachar oportunamente todas las iniciativas útiles dentro de un sistema armónico y coordinado.

La Comisión redactora del Proyecto estimó necesario destacar que si bien se introducen en la legislación vigente algunas modificaciones, su labor fundamental ha consistido en la integración de los actuales impuestos dentro de un sistema único que permita una aplicación fácil y simple por la administración, y el cumplimiento de sus obligaciones por los contribuyentes con el máximo de facilidades.

TENDENCIAS ACTUALES DEL DERECHO

545

Los cambios que estimó indispensables la referida Comisión, según lo expresa en su informe, fueron principalmente, y en primer término, la aclaración de aquellas materias que oscurecían la aplicación de algunas normas y daban ocasión al mayor número de discusiones; y, en segundo lugar de importancia, la sustitución del régimen del impuesto a las ventas por otro que permita una coordinación con los otros tributos, y posibilite su cumplimiento por los contribuyentes y su aplicación por la Administración. Estos dos cambios, agrega, unidos a la simplificación y a la ordenación e integración de materias, por sí solos, conducirán necesariamente a un mejoramiento de los Servicios administrativos a una mejor recaudación. Luego expresa, ningún otro arbitrio podría idearse para obtener estos resultados; como se ha visto, cada nueva ley tributaria ha conducido a un punto muerto en que los ingresos fiscales permanecen estacionarios cuando resultan regresivos, en tanto que las necesidades del erario quedan una y otra vez sin satisfacerse; y concluye que sólo la instauración de un sistema tributario coordinado, simple y justo, podrá conducir a la satisfacción de las necesidades fiscales.

Termina su informe la Comisión, expresando que no desea entrar en esta oportunidad a explicar detalladamente el alcance de las distintas disposiciones del Código ni a dar las razones que la condujeron a proponer las soluciones que en él se contienen, manifestando que cumplirá con esa finalidad más adelante, ya que ahora estima que existe la mayor urgencia en la presentación del proyecto, para que, si fuere posible, entre en vigor en el próximo año fiscal, o sea, en el actual 1957.

* * *

Es lamentable, a nuestro juicio, esta omisión o vacío en el informe de la Comisión, ya que debió señalar con precisión las innovaciones introducidas, para poder apreciar su alcance y beneficio.

La circunstancia anteriormente anotada es la que nos ha impedido hacer un comentario acabado de sus disposiciones, obligando a una lectura total del Proyecto para descubrir sus reformas y apreciar sus alcances.

Nos conformaremos solamente con señalar algunas de estas innovaciones, para en seguida dar una opinión, muy general por

cierto, del trabajo realizado por la Comisión, sin otro propósito que interesar a los colegas en un estudio más profundo de esta materia de tan vital importancia como lo es el Sistema Tributario.

* * *

Actualmente se había adoptado como índice para las exenciones o determinaciones de las rentas imposables el sueldo vital establecido para la ciudad de Santiago, cantidad ésta variable de acuerdo con los factores que se consideran anualmente para su fijación.

La Comisión ha creado lo que denomina "unidad tributaria básica", y que según su definición es la cantidad de dinero que determina el Director General de Impuestos Internos cada año y que regirá en el año calendario siguiente, para los efectos que este mismo Proyecto de Código establece, y su fijación dice también relación con el índice del costo de la vida en Santiago.

Sobre este punto, no nos parece muy clara y expedita la forma de determinar el monto de la unidad tributaria básica. Nos hubiera parecido mejor una fórmula más sencilla y más equitativa, ya que el costo de la vida es diferente a través del país, por su misma configuración geográfica y otros diversos elementos que influyen en cada región.

* * *

Nos referiremos en forma especial, por nuestra experiencia en su aplicación, a la Ley sobre Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones.

En primer término, el Proyecto de Código que comentamos establece que para determinar el impuesto a las asignaciones por causa de muerte y a las donaciones sólo se tomarán en consideración los bienes situados en Chile.

Debemos recordar, sin embargo, sobre este punto, que la Dirección General de Impuestos Internos, según Circular N.º 92 de su Departamento Jurídico, de fecha 29 de Noviembre de 1954, resolvió gravar con el impuesto establecido en la Ley de Herencias también a los bienes situados en el extranjero, pertenecientes a causantes chilenos o extranjeros cuyas sucesiones se

TENDENCIAS ACTUALES DEL DERECHO

547

hayan abierto en Chile. Para adoptar esta determinación se hizo un estudio e interpretación del artículo 955 del Código Civil, que en dicha Circular se contiene.

Además de no ser muy convincentes las argumentaciones que en la referida Circular se expresan, su aplicación ha presentado innumerables inconvenientes, siendo el principal la valuación o estimación de los bienes situados en el extranjero al aplicar las mismas normas que para los bienes situados en Chile. Por ello, nos parece más razonable la innovación introducida en el Proyecto a que aludimos.

Otra innovación en la Ley de Herencias es la que establece que las asignaciones o donaciones de créditos contra personas declaradas en quiebra o concurso, o de notoria insolvencia, no estarán sujetas al pago de este impuesto; pero, en caso de pago total o parcial de la deuda, el asignatario o donatario deberá pagar el impuesto correspondiente. La disposición, que está inspirada en un sentimiento de justicia, puede presentar en su aplicación serias dificultades.

Actualmente, las herencias cuyo cuerpo o masa de bienes no exceda de \$ 300.000.— tienen una tramitación especial y gozan de ciertas franquicias tributarias. El Proyecto de Código mantiene este criterio, reemplazando únicamente la cantidad de \$ 300.000.— por la equivalente a cinco unidades tributarias básicas.

Otra innovación, que a nuestro juicio merece un mayor estudio, es la señalada en el artículo 2744 del Proyecto de Código Tributario, que establece textualmente: "Los fondos que existan en una cuenta corriente bancaria a nombre de una persona casada bajo el régimen de comunidad, podrán ser girados por ella no obstante el fallecimiento de su cónyuge. El Banco quedará en este caso obligado a dar cuenta a la Dirección de la existencia y monto del saldo en la fecha del fallecimiento".

La crítica más fundamental que podemos formularle a esta disposición, es que no se resguardan debidamente los intereses fiscales, pues suele ocurrir con ordinaria frecuencia que los depósitos bancarios sean los únicos bienes dejados por el causante, y si el cónyuge sobreviviente puede retirarlos no habría donde hacer efectivo el pago del impuesto correspondiente. Al parecer, se ha pretendido no entorpecer las actividades que la sucesión pudiera

desarrollar, pero estimamos que la actual disposición contenida en el artículo 51 de la Ley N.º 5427 es la más atinada y debe mantenerse.

* * *

De este breve y muy somero comentario al Proyecto de Código Tributario podemos llegar a algunas conclusiones fundamentales:

1.º—Que más que un Código de disposiciones armónicas nos parece una simple recopilación de las diferentes leyes tributarias, a las cuales se les ha dado una numeración correlativa de artículos, separando algunas veces las materias administrativas de los procedimientos judiciales.

Por vía de ejemplo podemos citar que el Proyecto de Código, en lo que se refiere a la Ley de Herencias, señala las mismas exenciones que actualmente están contemplados en el artículo 18 de la Ley 5427, y todos sabemos que no son las únicas, pues diversas leyes, como son la Ley de Bosques, la Ley Orgánica del Banco del Estado, la Ley Pereira, por señalar sólo algunas, establecen exenciones de impuestos, no solamente de herencias, sino también del impuesto a la renta y global complementario.

El ideal hubiera sido aprovechar esta codificación para simplificar el sistema tributario existente y haber relacionado todas las leyes que se refieren a materias tributarias.

2.º—Que no compartimos la idea sustentada por la Comisión redactora de despachar con urgencia este Proyecto, reconociendo ella misma que adolece de vacíos y errores que más tarde podrían ser salvados. Estimamos que es más perjudicial dejar para el futuro las enmiendas, por el trastorno que puede producirse con este sistema.

3.º—Que no puede negarse el esfuerzo y el valor del trabajo realizado por la Comisión en su ensayo de codificación, pero creemos que es fundamental una revisión de sus disposiciones para su más expedita aplicación.