Artículo: Derecho Económico especial
Revista: Nº173, año LI (En-Jun, 1983)
Autor: Augusto Parra Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)



REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE

Artículo: Derecho Económico especial
Revista: Nº173, año LI (En-Jun, 1983)
Autor: Augusto Parra Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

DERECHO ECONOMICO ESPECIAL

AUGUSTO PARRA MUÑOZ
Profesor Derecho Económico
Universidad de Concepción

1.— *INTRODUCCION*

En un trabajo anterior[1] sostuvimos que el Derecho Económico era susceptible de ciertas divisiones internas y entre ellas la que distingue el Derecho Económico General del que denominamos Derecho Económico Especial.

¿Por qué tal distinción?

El Derecho Económico se ha desarrollado durante el presente siglo como consecuencia, entre otros factores, de la necesidad de actuar sobre la economía corriendo los desequilibrios generados por su funcionamiento, limitando el uso de recursos cada día más escasos y procurando realizar el bien común y la justicia social. Es decir, como un reconocimiento y una respuesta al hecho cierto de la colectivización de los problemas económicos que hace indispensable la solución de buena parte de ellos de una manera espontánea, por la simple acción de una "mano invisible" y que reclama un cierto grado de organización y control social sobre el funcionamiento de la economía, sobre la actividad de los agentes económicos, sobre la distribución del producto, etc.

No puede, por lo mismo, prescindir de la realidad sobre la cual trata de actuar y ella muestra que la economía es una, pero sólo en principio. En efecto, es perfectamente posible distinguir al interior de ella actividades homogéneas, diferenciables nítidamente y que no responden de la misma manera a principios económicos o a normas jurídicas dadas.

Se habla por eso de una división de la economía en sectores, refiriendo este término a actividades desarrolladas en relación a unos

1 Concepto, naturaleza y contenido del Derecho Económico. Revista de Derecho, Universidad de Concepción, Nº 164. 1976, páginas 35 - 50.

Artículo: Derecho Económico especial
Revista: Nº173, año LI (En-Jun, 1983)
Autor: Augusto Parra Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

mismos bienes y con un mismo objetivo productivo[2]. Noción que permite separar, claramente, actividades tales como la agrícola, la industrial, la minera, la financiera, la de servicios, etc.

Cada uno de estos sectores presenta características diferentes; distinta es su importancia relativa en el conjunto de las actividades productivas del país, las potencialidades que encierra y la disposición oficial que necesita. Diferente es la naturaleza de los recursos sobre los que en ellos se opera y, consecuencialmente, la actividad humana necesaria para que adquieran la calidad de bienes económicos.

La ciencia económica ha retenido y profundizado esta distinción en sectores[3], de la que ha extraído importantes conclusiones y avances, llegando a proponer una agrupación de ellos en tres categorías: sectores primarios, que comprenden "las actividades que corresponden a las primeras etapas del proceso productor"; secundarios, esto es, los que se ocupan "de la preparación de las materias primas o su transformación en bienes directos o indirectos"; y, terciarios, que comprende las demás actividades, entre las cuales sobresalen los servicios.[4]

Esa clasificación permite subrayar algunas diferencias marcadas entre los distintos sectores, que fuerzan al legislador a dictar normas, también, diferentes: mientras en el sector primario se actúa sobre recursos naturales y la actividad humana consiste en extraerlos o explotarlos, en el secundario, se trata de elaborar o transformar los productos obtenidos de aquélla y, en el terciario, de realizar actividades totalmente independientes de tales recursos y productos (en cuanto se le recibe ya como bienes económicos y sólo se trata, aunque no siempre, de facilitar su circulación y consumo).

El problema de propiedad de los recursos y de forma de acceder a ellos por los agentes económicos, es básico en la legislación referida a los sectores primarios, pero, irrelevante en el resto de los sectores. Para conseguir los objetivos perseguidos por el Derecho en aquéllos, se actuará sobre el derecho de propiedad y, en éstos, sobre la libertad económica.

Es, entonces, el reconocimiento de la existencia de sectores que hacen posible un seccionamiento de la economía nacional y que presentan características diferenciadas, al tiempo que comprometen de manera distinta el interés colectivo, lo que determina la insuficiencia de las normas generales, que son el objeto de estudio del Derecho Económico General, y la dictación de normas especiales, que hacen únicamente a un determinado sector y que adaptan principios generales o, a veces, rompen con ellos.

No es aventurero afirmar que la demanda de normas jurídicas especiales es más fuerte en los sectores primarios que en los restantes y que el contenido de ellas tiene también una especificidad más marcada.

Pero todo sector precisa una especial regulación jurídica, siendo difícil encontrar alguno al que basten las normas generales[5]. Tal regula-

2 Pero no siempre se ocupa el término en el mismo sentido. Así se le emplea para distinguir las áreas de actividad pública y privada (distinción basada en el agente económico).
3 Baltra, Alberto. Teoría Económica. Editorial Andrés Bello. T. I. 1ª edición, 1963, págs. 287-288.
4 Ibidem.
5 Aunque debe reconocerse que, al aplicarse el pensamiento neoliberal, se ha producido un retorno al Derecho Común. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de la agricultura. Pero esa tendencia no es absoluta ni definitiva como lo prueba la legislación reciente.

Artículo: Derecho Económico especial
Revista: Nº173, año LI (En-Jun, 1983)
Autor: Augusto Parra Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ción emana de sus particularidades, pero tiene, además, finalidades bien definidas y por eso lo protege, lo estimula o lo limita, pudiendo aun prohibirlo, todo ello en función de la solución de los problemas económicos colectivos.

A través de esas normas no se trata tanto de componer intereses contrapuestos entre particulares o de definir la relación entre éstos y los bienes, cuanto de organizar la actividad correspondiente y de fijar el marco dentro del cual se debe desenvolver con miras a la satisfacción de un interés superior y que los desborda.

¿Por qué transformar ciertos bienes en nacionales o dejarlos en manos del Estado y establecer condiciones de acceso a ellos y formas de empleo que se apartan del Derecho Común? Tal es el caso, por ejemplo, de los yacimientos mineros o de las aguas, y nadie podría negar que la escasez, el carácter no renovable en el primer caso, los usos alternativos, las exigencias del desarrollo económico del país, son los factores determinantes del respectivo estatuto jurídico y la defensa implícita del interés colectivo lo que le da su sentido vertebrador.

Cierto es que una legislación extensa ha determinado, en relación a algunos sectores, que se reconozcan ramas especiales del Derecho: así ocurre con el Derecho de Minería o con el Derecho Agrario, por ejemplo, Ellos, en su contenido y objetivos, van más allá del Derecho Económico Especial, el que concurre con esas ramas al análisis de muchas de las normas que les son propias.

Tal concurrencia es positiva, pues el enfoque jurídico–económico propio del Derecho Económico permite que las normas en cuestión adquieran todo su sentido. Un enfoque puramente exegético podría llevar, por el contrario, a presentarlas como excepciones a instituciones o normas del Derecho Común y a castigar o disminuir su importancia y ocultar su carácter instrumental.

Así lo han reconocido los programas de varias Facultades de Derecho que, a partir de un curso obligatorio sobre Derecho Económico Especial, consultan programas de especialización en las ramas referidas.

Finalmente, el Derecho Económico Especial es mucho más que las políticas sectoriales que pueda aplicar un determinado Gobierno. Estas últimas se dan en un marco jurídico determinado y, especialmente, cuando son estructurales, precisan una normativa especial, pero ella se limita a la que sus objetivos específicos hace necesaria. Hay, en cambio, una normativa "constitucional" de cada sector que está por encima de esas exigencias y que tiene una permanencia mucho mayor.

2.– *¿QUE ES, ENTONCES, EL DERECHO ECONOMICO ESPECIAL?*

Es una rama del Derecho Económico que estudia los principios y normas relativos a la organización y funcionamiento de cada sector de la economía, el papel que corresponde a los distintos agentes económicos, sus formas de organización jurídica, y los incentivos y cargas a que se encuentran afectos, en cuanto todo ello compromete la solución de los problemas económicos colectivos.

Artículo: Derecho Económico especial
Revista: Nº173, año LI (En-Jun, 1983)
Autor: Augusto Parra Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

La definición propuesta permite delimitar su contenido y establecer sus características.

Como toda rama del Derecho (y singularmente del Derecho Económico en el caso presente), ésta estudia normas y busca formular principios con relación a cada sector de la economía.

Tales normas y principios se refieren o a la organización del sector o a su funcionamiento o al papel de los agentes y sus formas de organización o al régimen de incentivos o a la tributación y otras cargas específicas que éstos deban soportar.

Todas esas normas tienen una característica común: se representan un conflicto de intereses que no se agota en una relación entre particulares, sino que, implícitamente, consultan el interés colectivo y el problema económico que afecta a la colectividad, buscando una justa composición de todos ellos.

Tomemos un ejemplo. Existe una muy vasta legislación relativa al sector minero: ¿qué parte de ella interesa a nuestra rama?:

i) Determinar quién es el propietario de los yacimientos mineros y quién y cómo puede proceder a su explotación. Se trata de una riqueza importante, cuya explotación –eventualmente hasta el agotamiento, puesto que son recursos no renovables– afecta el interés de toda la colectividad y aun de generaciones futuras, y por eso se formula un régimen que difiere sustancialmente del común;

ii) Qué papel cabe a la empresa, cómo se organiza jurídicamente en este sector y a qué título actúa. Por ejemplo, cuando el Código de Minería, aún vigente, establece las sociedades legales mineras, apartándose del régimen de las comunidades en que caerían a no mediar esas normas, no lo hace por capricho sino para asegurar el funciosamiento eficaz de una unidad económica que compromete el interés colectivo;

iii) Qué papel corresponde al Estado y por qué medios lo ejerce. La propia Constitución establece en esta materia la reserva al Estado de la explotación de ciertas sustancias minerales y sólo acepta respecto de ellas concesiones administrativas o formas contractuales especialísimas (contratos de operación). Y lo hace, justamente, en resguardo de ese interés colectivo;

iv) La obligación fundamental de todo concesionario minero es amparar su concesión (entre nosotros mediante el pago de una patente, por regla general conforme al Código y, en forma exclusiva, a partir de la Ley Orgánica Constitucional –número 18.097– cuya vigencia será simultánea a la del anunciado nuevo Código de Minería) y con ella se trata de asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad y el resguardo del interés colectivo;

v) Finalmente, los agentes que operan en este sector están afectos a un régimen tributario lleno de particularidades, con las que se reconocen sus rasgos característicos y se limita el gravamen hasta un punto compatible con su eficiente desarrollo justamente en resguardo del mismo interés general recurrentemente referido. Al mismo fin tiende el incentivo que contempla el DL Nº 1.759, y que también reconoce la Ley 18.097.

Artículo: Derecho Económico especial
Revista: Nº173, año LI (En-Jun, 1983)
Autor: Augusto Parra Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Todo lo anterior, sin perjuicio de las normas que puedan afectar el funcionamiento del sector: asignación de recursos productivos, precios, régimen cambiario, etc.

Lo especial de esta rama debe ser apreciado, en primer término, con relación al Derecho Económico General y puede consistir en un alejamiento de sus normas básicas (como las que consagran el régimen económico, por ejemplo) o, en una produndización de las mismas o de los principios que lo informan, como ocurre, por ejemplo, en lo relativo al papel del Estado en cada sector.

Pero debe admitirse, además, un alto grado de especialidad en relación, principalmente, al Derecho de los Bienes y al Derecho Tributario.

Finalmente, la norma jurídico–económica adquiere aquí un carácter teleológico e instrumental aún más marcado que en el Derecho Económico General.

3.— *INSTRUMENTOS DE QUE SE VALE EL DERECHO ECONOMICO ESPECIAL*

Bajo este nombre analizaremos aquellas instituciones jurídicas más utilizadas por avenirse mejor con el sentido del Derecho Económico Especial (solución del problema económico colectivo, tutela de interés general al componer los intereses en conflicto). En su presentación nos apartaremos, a veces, de la terminología habitual, con el propósito de expresar de una manera más clara el sentido de la institución correspondiente. Por otra parte, limitaremos el análisis a aquellas instituciones de mayor relieve y empleo más frecuente con relación a los diferentes sectores.

3.1. Afectación de recursos productivos a su función económica primordial. Frecuentemente, las normas en análisis establecen un destino específico para los recursos productivos de que se trata y limitan, aun prohíben, su empleo en fines diferentes.

Como se comprenderá, para ello el legislador debe limitar severamente las amplias facultades que para su titular comporta el derecho de dominio sobre los bienes de que se trata.

En ocasiones, incluso, es necesario, para asegurar ese destino y regular adecuadamente el uso del recurso correspondiente, desdoblar los derechos sobre ellos, reteniendo el Estatdo la propiedad y otorgando concesiones (cual ocurre con la mayor parte de los yacimientos mineros) o derechos de aprovechamiento (como ocurre con las aguas).

Algunos ejemplos específicos permitirán aclarar mejor la validez de nuestras afirmaciones:

a) Terrenos de aptitud preferentemente forestal, a que se refiere básicamente el DL Nº 701 (cuyo texto se fijó por el DL Nº 2.565). Tal calidad resulta de la calificación que debe efectuar la Corporación Nacional Forestal (CONAF) a petición del propietario interesado o de oficio.

Artículo: Derecho Económico especial
Revista: Nº173, año LI (En-Jun, 1983)
Autor: Augusto Parra Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Desde que el terreno adquiere dicha calidad se produce su afectación al fin forestal, nacen para el propietario una serie de obligaciones que implican desarrollar actividad forestal con relación al terreno calificado y el incumplimiento de las mismas lo hace acreedor a fuertes sanciones (multas).[6]

b) El suelo urbano, conforme a las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (cuyo texto se fijó por el DS Nº 458 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, año 1976). Tampoco a su respecto el propietario puede ejercer en plenitud las facultades que le otorga el artículo 582 del Código Civil, pues debe respetar el destino específico que le señala el Plan Regulador Comunal correspondiente y tanto el Municipio como, aunque en menor medida, el SERVIU disponen de múltiples facultades para hacer respetar tal afectación.

Los ejemplos son suficientemente claros como para admitir que la legislación efectúa frecuente afectación de recursos, en razón de la escasez de ellos y de la importancia que tienen para la colectividad en su conjunto (aunque sea indirectamente en cuanto se refiere a sus perspectivas de desarrollo o a las condiciones generales de vida). Al hacerlo no se aparta de los términos en que la Constitución (artículo 19, número 24) garantiza el derecho de propiedad, sino que trata de asegurar que ésta cumpla su función social y se preocupa de precisarla.

Para que la afectación se materialice deben existir medios puestos a disposición de una autoridad u organismo encargado de velar por ella. Tales medios serán directos, como en el caso de las expropiaciones[7], o indirectos (entre los cuales las sanciones parecen ser las más relevantes).

3.2. Reserva estatal. El resguardo del interés colectivo determina que la propiedad de ciertos bienes y/o actividades determinadas puedan quedar reservadas en forma exclusiva al Estado.

Esta institución, ampliamente utilizada en el pasado, es de difícil aplicación actual, atendidos los términos de los artículos 19, número 23 y número 21 de la Carta Fundamental.

Sin embargo, el propio texto constitucional, siguiendo una línea abierta ya por el Código Civil y profundizada por la Constitución de 1925, reserva la propiedad de los yacimientos mineros al Estado. Pero la misma Constitución, apartándose en ello de la norma contenida en el texto precedente, deja entregada a la ley la definición de la propiedad de las aguas: papel que cumple el artículo 5 del nuevo Código de Aguas (DFL Nº 1.122 de 1981) que les da el carácter de bienes nacionales de uso público.

La reserva queda referida no sólo a la propiedad sino, también, a la actividad (exploración y explotación) en el caso de los hidrocarburos líquidos y gaseosos, de otras sustancias minerales determinadas por la Ley

6 Para dar más fuerza a esta afectación, el texto original del DL 701 ordenaba inscribir en el registro de hipotecas y gravámenes el certificado de calificación.
7 No es aventurado afirmar que el mayor número de textos que establecen causales de utilidad pública y hacen posible expropiaciones se encuentra, justamente, en las normas que estudia el Derecho Económico Especial.

Artículo: Derecho Económico especial
Revista: Nº173, año LI (En-Jun, 1983)
Autor: Augusto Parra Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Orgánica Constitucional (caso del litio), a los yacimientos minerales existentes en aguas marítimas sometidas a jurisdicción nacional o en zonas determinadas por la ley como de importancia para la seguridad nacional (artículo 19, Nº 24 de la Constitución Política).[8]

Como se comprenderá, la institución de que tratamos limita los derechos y actividades de los particulares y cambia su naturaleza.

3.3. Regulación del uso de los bienes. Damos a esta institución dos alcances: por una parte, la legislación determina el uso preferente de bienes con usos múltiples o alternativos, para lo cual, necesariamente, debe preferir unas actividades a las obras; pero, además, limita las facultades del propietario e impone a éste un uso determinado, en tiempo y forma, so pena de sanción.

Ejemplos de la primera forma de regulación del uso encontramos en la opción entre agricultura y minería, pues es evidente que ha de presentarse un conflicto de intereses entre el propietario del predio superficial y el minero que desea explorar o –tras el hallazgo– explotar las sustancias minerales existentes en sus entrañas. Y, en tal evento, se otorga prioridad a la actividad minera (artículo 19, número 24 de la Constitución; Ley 18.097 y, en el mismo sentido, el actual Código de Minería).

Por el contrario, entre actividad agrícola y forestal la legislación otorga preferencia a la primera: así resulta de la propia definición de predio de aptitud, preferentemente, forestal y de la recuperación de terrenos para fines agrícolas como forma de liberarse de la obligación de reforestar, que consulta el DL Nº 701.

En cuanto a la segunda forma, los ejemplos son aún más variados. Baste citar la situación del suelo urbano para entender el sentido y alcance de nuestra afirmación: el uso de él no es libre y está estrictamente determinado por el Plano Regulador Comunal; incluso puede producirse una "congelación" del suelo que impide al propietario cualquier uso –salvo excepciones muy marcadas– que altere la situación presente.

3.4. Condiciones de acceso a la actividad y regulación del desempeño de la misma. Mecanismos por medio de los cuales se trata de actuar sobre la libertad económica, limitándola o reglando su ejercicio.

La Ley de Pesca (DFL Nº 34 del año 1931), en el sector primario y la Ley General de Bancos, en el terciario (DFL Nº 252 de 1960), son buenos ejemplos de estatutos que condicionan y limitan el acceso a una determinada actividad económica.

Esos mismos textos ilustran sobre cómo puede regularse, prácticamente, en todos sus extremos, el desarrollo de las actividades económicas.

Tales limitaciones surgen, siempre, de la necesidad de cautelar el interés general y de que esas actividades concurran, realmente, a la solución del problema económico colectivo. De ahí que se asocian a ellas controles específicos, infracciones, sanciones y un aparato jurisdiccional para conocer de los reclamos (al menos ésa es la regla general).

8 El Código de Minería de 1932, aún vigente conforme a la disposición Segunda Transitoria de la Constitución, contempla una reserva aún más extensa en su art. 4.

Artículo: Derecho Económico especial
Revista: Nº173, año LI (En-Jun, 1983)
Autor: Augusto Parra Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

3.5. Formas especiales de organización de la empresa. No existen formas prohibidas de organización jurídica de la empresa[9] y sólo en el sector financiero encontramos la obligación de adoptar una forma determinada (la de la Sociedad Anónima).

Pero sí es frecuente que el estatuto de cada actividad reconozca formas especiales de organización de las unidades productoras. Así, por ejemplo, en el sector minero se han instituido las llamadas Sociedades Legales Mineras y, con algunos caracteres similares, en el sector agrícola se han legalizado algunas comunidades; la empresa cooperativa va asumiendo formas específicas, reconocidas y reguladas en forma separada, según el sector de que se trate; e, incluso, encontramos formas híbridas en que la legislación rompe con la ortodoxia, en aras de una mayor agilidad y eficiencia.[10]

Pero el interés general puede hacer imperativo, además, que la empresa sea solvente, que disponga de un capital mínimo que así lo demuestre y que éste no se encuentra concentrado en un número reducido de propietarios, extendiendo así sus exigencias más allá de la forma de organización.[11]

3.6. La planificación. Hay tendencia, aun cuando no institucionalizada, a la formulación de programas sectoriales y, más especialmente, de planes de desarrollo sectorial.[12]

No obstante, en cuanto se refiere al desarrollo urbano y a la actividad de la construcción encontramos una marcada excepción. La Ley General de Urbanismo y Construcciones estatuye planes de distintos niveles y siempre de carácter obligatorio (imperativos y no meramente indicativos), siendo el más importante en la práctica el llamado Plan Regulador Comunal.

Si bien no puede afirmarse que la actividad de la construcción sea planificada, ella queda sometida a las prescripciones de los planes referidos y al uso del suelo urbano que ellos contemplan.

3.7. Intervención estatal. El papel del Estado adquiere connotaciones diferentes en cada sector: mientras en unos se limita a funciones normativas y contraloras (agricultura, por ejemplo), en otros adquiere presencia empresaria (minería) o interviene con fines de regulación, esto es correctora de los desequilibrios que se generen en el funcionamiento mismo de la economía (como ocurre en el sector financiero) o aun de fomento (sector forestal).

Pero cualquiera sea el grado de actividad o intervención estatal, su presencia es siempre tan marcada que se refleja a través de ministerios, subsecretarías o servicios especiales, prácticamente en todos los sectores de la economía nacional.[13]

9 En el pasado, la Ley 16.640 prohibió las Sociedades Anónimas como forma de organización de la empresa agrícola.
10 Así ocurre, por ejemplo, con las Cooperativas Especiales Agrícolas instituidas por el DL. 3.551.
11 Es el caso del sector financiero. El hoy derogado DL 818 limitaba el porcentaje de capital que podía pertenecer a cada accionista.
12 Fue el caso, por ejemplo, del Plan Decenal de Desarrollo Agropecuario formulado en 1965.
13 La excepción la constituyen algunos servicios.

Artículo: Derecho Económico especial
Revista: Nº173, año LI (En-Jun, 1983)
Autor: Augusto Parra Muñoz

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Lo anterior mantiene validez incluso en los textos más recientes, particularmente, el Código de Aguas, que se ha inspirado en el llamado principio de subsidiariedad.

Una vez más, el estatuto del agente económico (Estado en este caso) está condicionado por la presencia del interés colectivo y la forma en que se busca satisfacerla.

3.8. Incentivos. El reconocimiento de la realidad del sector y de su importancia para la economía nacional, o de las particulares características de las unidades productoras que en ellos operan o, finalmente, la necesidad de fomentar el desarrollo de determinadas actividades que determinan en forma importante el desarrollo potencial del país, ha llevado al establecimiento de diversos tipos de incentivos.

El caso más característico de incentivos establecidos con fines de fomento es el de las bonificaciones y exenciones tributarias que para el sector forestal contempla el DL Nº 701. Ese mismo texto permite desvirtuar el error de pensar que todo incentivo es de naturaleza tributaria y asume la forma de exención y constatar que, por el contrario, éstos pueden adquirir formas múltiples, directas o indirectas, fiscales o extrafiscales, representando siempre para el Estado un sacrificio financiero y, para el agente económico beneficiario, una ventaja de la misma índole.

El reconocimiento de los rasgos peculiares de la actividad se traduce en regímenes tributarios especiales, sobre todo en cuanto se refiere al establecimiento de la base impositiva para los efectos del impuesto a la renta de primera categoría: así ocurre con la agricultura, con el transporte, con la minería[14]. Puede originar, también, mecanismos de corrección, como en el caso de las empresas constructoras en relación al IVA soportado en sus compras y utilización de servicios y que no les origina crédito por estar destinados a hechos no afectos a ese impuesto (Artículo 21, DL Nº 910). Puede, en fin, determinar la oportunidad en que debe tributarse: así ocurre con las rentas de la actividad forestal, que sólo se gravan en el ejercicio en que el bosque se explota (Artículo 14, DL Nº 701).

Finalmente, hay sectores en que los agentes económicos que en ellos operan tienen una capacidad contributiva pequeña y los tributos les resultan difícilmente aplicables. Se establecen, entonces, impuestos sustitutivos, especialmente del impuesto a la renta: así ocurre con los llamados "pequeños mineros artesanales" y con la pequeña industria de carácter artesanal (Artículos 22 y siguientes de la Ley sobre Impuesto a la Renta).

14 Sin embargo, respecto de la agricultura cabe hacer distingos según quien sea el agente económico que desarrolla tal actividad. Otro tanto puede decirse de la minería. De manera que lo afirmado es válido para agricultores que no sean sociedades anónimas y para aquellos mineros que se han denominado de mediana importancia por el S.I.I., y respecto de unos y otros la legislación actual (arts. 20 Nº 1, letra b, y 34 Nº 1 de la LIR) contempla la posibilidad de optar por tributar sobre rentas efectivas e integrantes al sistema general.