

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, FOMENTO, MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y TURISMO RECAÍDO EN EL PROYECTO QUE MODIFICA LA LEY N° 21.131 QUE ESTABLECE PAGO A TREINTA DÍAS, PARA PERMITIR QUE LOS CONTRIBUYENTES DEL SECTOR AGROPECUARIO EMITAN GUÍAS DE DESPACHO EN SOPORTE DE PAPEL.

BOLETIN N° [12.836-03](#)

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Economía, Fomento, Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Protección de los Consumidores y Turismo viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de ley referido en el epígrafe, de origen en una moción de la diputada señora Camila Flores y de los diputados señores Pedro Pablo Alvarez-Salamanca, José Miguel Castro, Ivan Flores, Javier Hernández, Harry Jürgensen, Frank Sauerbaun, Ignacio Urrutia y Cristóbal Urruticoechea, sin urgencia.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la asistencia y colaboración de las asesoras del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, señoras Michele Labbé y Ximena Contreras

Por la obviedad del proyecto en estudio, la Comisión omitió el trámite de las audiencias establecido en el artículo 213 del reglamento de la Cámara de Diputados.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1.- IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES.

Las ideas centrales del proyecto se orientan al siguiente objetivo:

Modificar la ley N° 21.131, que establece pago a treinta días, con el propósito de permitir a los contribuyentes del sector agropecuario, a su elección, emitir guías de despacho en papel o de forma electrónica.

2.- NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.

Cabe precisar que no hay normas con ese carácter.

3.- NORMAS QUE REQUIEREN TRÁMITE DE HACIENDA.

No hay.

4.- EL PROYECTO FUE APROBADO EN GENERAL Y PARTICULAR A LA VEZ POR MAYORÍA DE VOTOS.

En sesión N° 52, de 13 de agosto de 2019, se **aprobó en general y particular por mayoría de votos.**

Votaron a **favor** la y los diputados señores Boris Barrera, Alejandro Bernales, Sofía Cid, Renato Garín, Harry Jürgensen, Miguel Mellado, Jaime Naranjo, Rolando Rentería, Raúl Soto, Enrique Van Rysselberghe y Pedro Velásquez. Se **abstiene** el diputado señor Joaquín Lavín.

5.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS.

No hubo.

6.- SE DESIGNA DIPUTADO INFORMANTE AL SEÑOR HARRY JÜRGENSEN RUNDSHAGEN.

II.- ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

Consignan sus autores, a título de consideraciones previas, que las guías de despacho son documentos tributarios de gran importancia en el traslado de bienes, ya que permiten respaldar la entrega de los productos. De acuerdo con nuestra normativa vigente, la validez de dichos documentos está sujeta a la observancia de ciertas formalidades. Asimismo, el actual marco legal dispone que las guías de despacho pueden ser emitidas en papel o por medio de plataformas digitales. Al respecto, el artículo 54 del decreto ley N° 825, del Ministerio de Hacienda, de 1974, que establece la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, indica que “las guías de despacho y las boletas de ventas y servicios se podrán emitir, a elección del contribuyente, en formato electrónico o en papel. (...)”, destacando, en este sentido, el medio de preferencia de la parte que debe realizar la entrega del bien.

Sin embargo, aducen que la ley N° 21.131, que establece pago a treinta días, incorporó en su artículo 3° una modificación sustancial al artículo 54 del aludido decreto. En particular, señala que las guías de despacho consistirán exclusivamente en documentos electrónicos, al igual que las facturas, facturas de compra, liquidaciones facturas y notas de débito y crédito, quedando el texto de la norma en comento redactado de la siguiente manera:

“Artículo 54 del decreto ley N° 825.- Las facturas, facturas de compra, guías de despacho, liquidaciones facturas y notas de débito y crédito que deban emitir los contribuyentes, consistirán exclusivamente en documentos electrónicos emitidos en conformidad a la ley, sin perjuicio de las excepciones legales pertinentes. (...)”

Es preciso destacar que está obligación aún no está vigente, ya que el artículo primero transitorio de la ley N° 21.131, en su último inciso, establece que “Las modificaciones introducidas en el artículo 54 del decreto ley N° 825, del Ministerio de Hacienda, de 1974, sobre la obligación de emitir guías de despacho electrónicas, entrarán en vigencia un año después de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial.”, plazo que se cumple el 16 de enero de 2020.

A modo de fundamento, los patrocinantes de esta moción señalan que conforme al principio de servicialidad consagrado por la Constitución Política de la República, el Estado se encuentra al servicio de las personas. Sin duda, la diversidad que caracteriza a cualquier grupo humano debe ser considerada en el desarrollo de la función estatal, reconociendo que la realidad de cada persona y sector económico es diferente. Por lo tanto, es de toda justicia que a distintas circunstancias se puedan establecer ciertas distinciones. Bajo este orden de ideas, destaca el sector agropecuario, cuyas características lo hacen especial en cuanto a sus necesidades respecto de otras actividades económicas.

En este contexto, relatan que el día 09 de julio de 2019 en la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados¹ (en adelante, "la Comisión"), asistieron a exponer sobre la implementación del pago a treinta días y la obligatoriedad de la guía de despacho electrónica, que afecta seriamente al sector ganadero, el Subdirector del Servicio de Impuestos Internos, señor Ricardo Pizarro; el Vicepresidente de la Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno, señor Sergio Willer; el Presidente de SAVAL F.G., señor Víctor Valentín; el Presidente de la Asociación Gremial de Ferias Ganaderas de Chile, señor Ricardo Pozo; y Corredor de Ganado, señor Alejandro Acuña.

Todos los expositores concordaron en que la conectividad será un problema para la implementación de la guía de despacho electrónica en la actividad agropecuaria. En este sentido, don Ricardo Pizarro indicó que se pueden establecer excepciones a la obligatoriedad de emitir el documento electrónicamente cuando la actividad económica se desarrolle en un lugar geográfico sin cobertura de datos móviles o fijos de operadores de telecomunicaciones que tienen infraestructura. Sin embargo, la realidad es que en los sectores agrícolas la conectividad puede ser intermitente, debido a distintos factores, como por ejemplo, los climáticos, situación que no queda cubierta por la excepción contenida en la norma y que podría generar problemas para el despacho de productos perecibles, como leche o frutas.

Añaden que entre los principales perjudicados por la norma en comento, se encuentran las personas de la agricultura familiar campesina, quienes, en muchos casos, no tienen acceso a computadores, carecen de teléfonos inteligentes o, incluso, no saben utilizar este tipo de dispositivos. Al respecto, SAVAL F.G. señaló, durante la sesión de la Comisión, haber realizado una encuesta a productores, cuyos resultados reflejaron que solo un 10% de estos cuenta con conexión a internet, un 60% tiene conectividad intermitente y un 30% no tiene conexión a internet. En la misma ocasión, el Presidente de la Asociación Gremial de Ferias Ganaderas de Chile proporcionó datos relevantes que muestran el actual panorama del sector ganadero respecto al uso de tecnologías. Indicó que solo en mayo de 2019, más del 80% de las guías de despacho recibidas por la entidad fueron en papel y solo 5.000 en formato electrónico.

En consecuencia, expresan que todo parece indicar que la obligación de emitir electrónicamente las guías de despacho solo viene a complicar el sistema productivo del sector agropecuario, afectando, principalmente, a la agricultura familiar campesina, dado el poco nivel de acceso y

¹ Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural puede ser revisada en el siguiente enlace, en la sesión del 9 de julio de 2019: <http://www.democraciaenvivo.cl/vod.aspx?idComision=417>

uso de tecnologías que se detecta en este segmento de la población². En efecto, se incentiva la salida de los pequeños ganaderos y agricultores de la actividad que han desarrollado durante toda su vida, provocando que su principal fuente de ingresos se vea gravemente afectada. Este problema incide directamente en la realidad de la zona sur de nuestro país, considerando que “el 75% de la agricultura familiar campesina se concentra entre las regiones del Maule y Los Lagos.”³

Ante el panorama descrito en los párrafos precedentes, se vislumbra, como efecto no deseado de la norma referida, un mercado informal, cuyas consecuencias podrían ser perjudiciales no solo para el nivel de control ejercido por el Servicio de Impuestos Internos, sino que también para el sector ganadero, debido al grave daño que se puede ocasionar a la trazabilidad del ganado por la que tanto se ha trabajado, afectando el control sanitario y la facilidad para exportar, entre otros.

En definitiva, si bien la obligación de emitir electrónicamente las guías de despacho tiene como finalidad aumentar la seguridad y facilitar el control de este tipo de documentos, lo cierto es que la especial realidad del sector agropecuario refleja la poca conveniencia de la norma para el desenvolvimiento de este importante segmento de la población. Sin duda, dicho sector posee características particulares que dificultan la conectividad y la utilización de dispositivos electrónicos. Estas son circunstancias relevantes que deben ser consideradas por nuestra legislación, a fin de facilitar el sistema productivo de la actividad agropecuaria, garantizar la emisión de las guías de despacho dentro del mismo rubro y contribuir al desarrollo socioeconómico de la agricultura familiar campesina.

III.- RELACIÓN DESCRIPTIVA DEL PROYECTO.

El proyecto consta de un artículo único, que modifica la ley N° 21.131, con la finalidad de dar la posibilidad al contribuyente agropecuario de emitir, a su elección, la guía de despacho, en papel, sin perjuicio de poder hacerlo también de manera electrónica.

IV.- DISPOSICIONES LEGALES QUE EL PROYECTO MODIFICA.

La iniciativa parlamentaria en estudio modifica la letra c) del artículo 3° de la ley N° 21.131, que aún no entra en vigencia, con el objeto señalado en el acápite precedente.

V.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO.

A.- DISCUSIÓN GENERAL.

En el transcurso del debate habido en el seno de la Comisión, atinente a la discusión general de la iniciativa parlamentaria, los diputados destacaron la conveniencia de legislar en esta materia, conforme se expone a continuación:

² Sergio Willer, Vicepresidente de la Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno (SAGO), Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural, Cámara de Diputados de Chile, martes 9 de julio de 2019.

³ Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), “La Agricultura Familiar Campesina y los usuarios de INDAP”, pág. 1, Disponible en: <https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/afc-en-chile-y-los-usuarios-de-indap.pdf?sfvrsn=0>

El **diputado Harry Jürgensen** explica que se trata de un proyecto muy simple que recoge preocupaciones del sector agrícola, quienes ya han expresado su preocupación en la Comisión de Agricultura de esta Corporación, respecto de la entrada en vigencia de la ley N° 21.131, que establece pago a treinta días y en que se establece el carácter obligatorio de la guía de despacho electrónico, a partir de enero de 2020.

Justifica su opinión en favor de la moción al indicar que se da el problema de la falta de conectividad en todo el país y que ello impide en el rubro agrícola emitir electrónicamente la guía de despacho, ya que además muchas veces aquella se emite en el campo, en el mismo potrero o en los corrales, cuando se despacha un camión con trigo o animales.

Por ello plantea en este proyecto de ley que este sector pueda emitir guía de despacho de manera electrónica o en papel y de esta manera poder ser parte de la ley de pago a treinta días, pero dándole la libertad al agricultor de emitir la referida guía como lo estime pertinente y que no se vea compelido solo a hacerlo electrónicamente, por los inconvenientes que ello podría acarrear.

El **diputado Jaime Naranjo** destaca la trascendencia que tendrá esta iniciativa para las personas que viven en sectores rurales, cuya realidad no se considera siempre cuando se legisla en estas materias y esta moción abre las puertas para simplificar las cosas en esas zonas del país.

El **diputado Miguel Mellado** recuerda que el artículo 54 establecía que el formato de las guías de despacho podía ser a elección del contribuyente, electrónico o en papel lo que luego se modificó y ha dado origen a este problema.

A su turno, la **jefa de asesores del Ministerio de Economía, señora Michele Labbé**, solicita a la Comisión el plazo de una semana para poder estudiar mejor el proyecto de ley.

El proyecto de ley propone que se exima al sector agrícola de la obligación de emitir guías de despacho electrónico, cuyo objetivo es evitar las mayores dilaciones que se hacen para el pago de los proveedores a través de los cambios de fecha de las guías de despacho y así no cumplir con las condiciones de pago originales.

Advierte que de esta manera, el proveedor queda protegido contra el comprador, un supermercado por ejemplo, que no le puede imponer cambios en las condiciones de pago, porque además ellas ya se han comunicado al Servicio de Impuestos Internos.

En cuanto al problema de la conectividad, señala que la ley contempla el caso de las zonas que se encuentren a oscuras o no iluminadas como las determina el ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, quedando exentos de esto y que en las zonas de intermitencia se pueda mandar la factura cuando haya conexión.

Señala comprender que el agregar nuevas tecnologías significa que se pueda enfrentar reticencias porque es hacer algo distinto de como se

realizaba antes, pero esta es una norma de protección para los pequeños productores. Como se trata de adaptarse a nuevas tecnologías, propone que se alargue la transitoriedad.

El **diputado Miguel Mellado** opina que se trata de terrenos distintos, donde no siempre está el dueño y la guía electrónica requiere conocer tecnologías y claves que no siempre el dueño podrá entregar a quien esté en su nombre.

La **diputada Sofía Cid** sostiene que la realidad del campo es distinta a las de zonas urbanas y es un paso más para mejorar esta ley de pago a treinta días.

El **diputado Joaquín Lavín** propone que no se vote de inmediato, tiene dudas porque la cadena de pago se inició con la guía de despacho y esto puede afectar a los pequeños proveedores.

El **diputado Harry Jürgensen** señala que el Ejecutivo se equivoca al decir que el agricultor se queda atrás en usar nuevas tecnologías, porque no se trata de la tecnología que disponga el agricultor, sino de la posibilidad de conectarse a internet para poder usarla, como aquellos lugares en la cordillera, en que se hace agricultura.

Precisa que el agricultor usa el máximo de tecnología, lo que no tiene es conexión a internet.

El **diputado Boris Barrera** plantea que esto demuestra que la norma es perfectible, y se habló de este tema en la sesión pasada, de manera que pasó un tiempo prudente para ver otras alternativas.

Teniendo en vista las consideraciones y argumentos contenidos en la moción y las opiniones esgrimidas por los parlamentarios y la representante del Ejecutivo, la y los señores diputados fueron de parecer de aprobar la idea de legislar sobre la materia.

Puesta en **votación general** la idea de legislar, se **APRUEBA** por mayoría de votos, en la forma descrita en las constancias reglamentarias previas.

B.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN PARTICULAR.

ARTÍCULO ÚNICO.

Se da lectura al referido artículo:

“Artículo único: Modifíquese la letra c) del artículo 3º de la ley N° 21.131, que establece pago a treinta días, de la siguiente forma:

Intercálese entre las expresiones “en papel.” y “Los contribuyentes” la siguiente oración: “En el caso del sector agropecuario las guías

de despacho se podrán emitir, a elección del contribuyente, como documento electrónico o en papel.”.

Acto seguido, y sin mayor debate, puesto en votación particular el artículo único de la moción, se **aprueba por mayoría de votos**, en los mismos términos.

Votaron a **favor** la y los diputados señores Boris Barrera, Alejandro Bernales, Sofía Cid, Renato Garín, Harry Jürgensen, Miguel Mellado, Jaime Naranjo, Rolando Rentería, Raúl Soto, Enrique Van Rysselberghe y Pedro Velásquez. Se **abstiene** el diputado señor Joaquín Lavín.

Por las razones señaladas y por los argumentos que expone oportunamente el señor diputado informante, esta Comisión, realizando las adecuaciones de redacción del caso conforme al artículo 15 del reglamento, recomienda aprobar el siguiente:

P R O Y E C T O D E L E Y:

“Artículo único. Sustitúyese la letra c) del artículo 3º de la ley N° 21.131, que establece pago a treinta días, por la siguiente:

“c) Agréganse, a continuación de la expresión "en papel.", las siguientes oraciones: “En el caso del sector agropecuario las guías de despacho se podrán emitir, a elección del contribuyente, como documento electrónico o en papel.” “Los contribuyentes que sólo emitan documentos en papel podrán emitir guías de despacho que no importen ventas por este mismo medio.”.”.

Sala de la Comisión, a 13 de agosto de 2019.

Tratado y acordado en sesión de fecha 13 de agosto de 2019 , con la asistencia de la y los diputados señores Boris Barrera, Alejandro Bernales, Sofía Cid, Renato Garín, Harry Jürgensen, Joaquín Lavín, Miguel Mellado, Jaime Naranjo, Rolando Rentería, Alexis Sepúlveda, Raúl Soto, Enrique Van Rysselberghe y Pedro Velásquez (Presidente).


ALVARO HALABI DIUANA
 Abogado Secretario de la Comisión