

Minuta Proyecto de Ley Pronto Pago Boletín 10.785-03

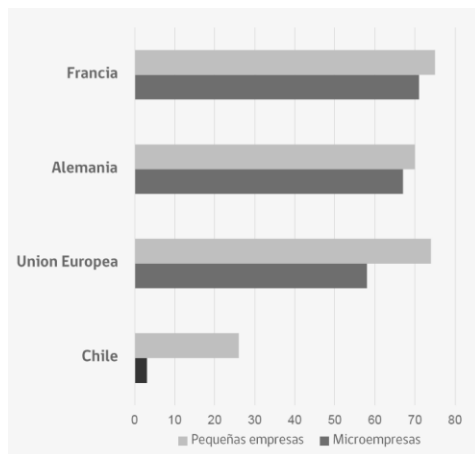
Contexto

El camino de quienes optan por desarrollar un emprendimiento se dificulta más allá de los desafíos propios de la actividad empresarial por prácticas y regulaciones que terminan cargándole la mano a quienes desean desarrollar una nueva actividad. Problemas de acceso al crédito, burocracias, complejidades jurídico-tributarias, atraso en los pagos, entre otras cosas.

Según los registros más recientes del SII¹, para el año tributario presentaban actividad una cantidad de 917.329 empresas en todo el país, con ventas por un total de 21,3 millones de U.F. y generando empleo para más de 8,3 millones de personas. Si observamos la distribución de ventas, veremos que un 85% proviene de las empresas grandes –destacando la fuerte concentración económica que se evidencia en nuestra economía-. La distribución de la generación de empleos, en tanto, muestra que las empresas grandes sólo generan el 53% de los empleos. Cuestión que evidencia que las PYME son empresas que pese a vender sólo el 15% del total, representa el 47% de los puestos de trabajo.

La situación de las PYME en Chile es más desfavorable que lo que se observa en países más desarrollados. Así, de la Tabla 1 se puede observar que la brecha entre la productividad de las grandes empresas y las pequeñas y micro es muy superior a lo que se observa en los países desarrollados, cuestión que se explica por condiciones estructurales que terminan perjudicando el desempeño de las PYME.

Tabla 1: Productividad de Micro y Pequeñas empresas en relación a empresas grandes (%)



Fuente: Presentación Ministro Céspedes, citado de Cepal (2013)

Según los datos que se pueden extraer del trabajo realizado por ASECH y la Bolsa de Productos de Chile² para el primer trimestre de 2017, el pago a proveedores el pago a proveedores ha aumentado su duración en 10,1 días con respecto al primer trimestre de 2016, alcanzado un promedio de 56 días. Un período tiempo que le significa una carga financiera a quienes tiene que resistir este período cumpliendo con sus obligaciones –pago de cotizaciones y salarios, pago de IVA mensual, pago de

¹ El registro puede consultarse en el siguiente vínculo: http://www.sii.cl/estadisticas/empresas_tamano_ventas.htm

² Disponible en <https://static.asech.cl/site/wp-content/uploads/2017/05/04171405/Ranking-de-Pagadores-BPC-ASECH-v1er-trimestre-2017.pdf>

insumos, relación riesgo-crédito, entre otros- cuestión que en la práctica genera un problema de liquidez y que le imprime mayores niveles de incertidumbre. La fuerza para sostener estas prácticas se deriva exclusivamente a un abuso de posición dominante que se deriva del poder de concentración³. Esta es una situación que se ha convertido en una cortapisa para el emprendimiento en el país y que requiere una mejora.

Todas estas trabas terminan afectando las expectativas de quienes quieren desarrollar su vocación empresarial. Según una encuesta realizada por ProPyme, presentada ante la Comisión de Economía en la discusión de este proyecto, se muestran reveladoras cifras sobre la percepción de lo que significa ser empresario en Chile. Según dicha encuesta, un 41,17% sobre un universo de 889 empresarios, señala que está en desacuerdo con la idea de que el modelo Chileno promueve desarrollo de las Pymes. Mientras que un 48,5% señala que está de acuerdo con la idea de que las grandes empresas contribuyen muy poco al desarrollo de las PYMES. Por último, un 45,6% cree que las condiciones son muy desfavorables a la hora de describir la situación de pago entre los grandes negocios y las PYMES⁴.

En este contexto, los Senadores Allamand, Tuma, De Urresti, Moreira y Zaldívar ingresan el 5 de julio de 2016 el proyecto de ley que apunta a reducir los tiempos de pago a proveedores, tomando como referencia lo realizado en Reino Unido y España.

Objetivo del Proyecto

A partir de la revisión del texto ingresado se puede identificar qué es lo que busca el proyecto:

“El presente proyecto tiene por objetivo promover el pronto pago de las deudas contraídas con pequeñas y micro empresas cuando efectúan las ventas de un producto o prestación de servicios, con este propósito se establecen plazos, se regula el no cumplimiento de los mismos, se garantiza el derecho a la aplicación de intereses por morosidad, se definen como cláusulas abusivas cualquier acuerdo que vulnere los derechos contenidos en la ley y por último se incorpora el derecho a indemnización”.

Boletín 10.785-05

Respecto a los plazos de pago se establece como regla general 30 días, no obstante, las partes podrán acordar un plazo superior de hasta 45 días, si se vulneran los plazos establecidos en la ley o los acordados por las partes, se establece un interés de mora para cubrir el costo del dinero y evitar que la liquidez de las empresas que contratan con proveedores de menor tamaño se efectúe a costo de las pequeñas y micro empresas. Es interesante que se considere un tope máximo a la negociación y que no se deje espacio totalmente abierto al proceso libre de negociación ya que como fundamentamos anteriormente, estas situaciones de abusos se derivan de una asimetría a la hora de negociar. Una de las externalidades negativas que deben tenerse en consideración es que estas normativas hagan que en la práctica, los productos de los proveedores se encarezcan ya que se

³ Latorre, A. (2010) Uso y prácticas del financiamiento con proveedores en la industria del retail en Chile. Disponible en http://www.faceauv.cl/revistainternacional/images/2010/A_Latorre_uso_y_practicas.pdf

⁴ Encuesta ProPyme Presentada en la Comisión de Economía. Disponible en www.senado.cl

dejará de contar con un crédito que antes operaba, haciendo que disminuyan las transacciones entre PYMES y grandes compradores.

Respecto al mecanismo de morosidad, éste se estructura siguiendo la lógica utilizada en el Reino Unido, se genera un mecanismo donde se considera que el atraso funciona para quien se atrasa como un crédito, por lo que se aplica un interés por morosidad por día de atraso. Acá el desafío está relacionado con qué tasa de interés aplicar el atraso. Lo ideal desde el punto de vista teórico, sería aplicar la tasa de descuento propia de cada negocio según metodología WACC, pero esto es muy complejo desde el punto de vista del regulador. Así, y aprovechándose de la idea de que esta medida debe ser disuasoria, se propone utilizar la Tasa Máxima Convencional. Esta tasa está definida por la SBIF⁵ y tiene valores definidos por tipo de operación, siendo la que debe aplicar para este caso, la definida para operaciones en moneda nacional, en menos de 90 días y para operaciones de menos de 5.000 UF (35,94% según datos de la SBIF)

Respecto a la definición de cláusulas abusivas, este es un camino correcto, ya que parece conveniente para terminar con la cultura instalada de abuso de posición dominante, realizar cambios en la ley para aprovechar su rol docente y así lograr un cambio cultural que derive en mejores prácticas.

Alternativas de solución

Este tema no es nuevo en la discusión. Ha estado presente desde hace un tiempo en el debate. Ya en el gobierno de Sebastián Piñera se avanzó en esta materia, generando obligaciones a las dependencias del Estado de pagar en un período de 30 días y mediante la creación del Sello Pyme, el cual buscaba diferenciar a las empresas en las que se cumplieran buenos estándares. Es decir, hasta ahora, el tema se había enfrentado desde la perspectiva de mejorar las prácticas, a través de la promoción de un cambio cultural. Hasta este gobierno, el cual en el contexto del Año de la Productividad, promovió una serie de proyectos, entre los cuales se encuentra avanzar en esta materia de pronto pago.

Tal como fue presentado en la discusión en la Comisión de Economía, podemos ver que el gobierno central está cumpliendo su rol. En promedio, los pagos se efectúan en 16,7 días, cuestión que parece una buena métrica. Sin embargo, existen dependencias donde esta práctica no se ha podido instalar. La más preocupante –sobre todo por el nivel de recursos que maneja y por la cantidad de proveedores con los que interactúa– es lo que sucede en el Ministerio de Salud, donde los días de pago suben considerablemente hasta los 70 días en promedio.

El gobierno no solo se ha quedado en este esfuerzo, en el contexto de avanzar en mejores condiciones para las PYME y así mejorar la productividad, ha avanzado en diferentes materias. Así, el Programa Pago Oportuno y Liquidez apunta a mejorar el pago a proveedores a través de los respectivos portales y mecanismos que maneja el aparato Estatal, la Alternativa de pago diferido de IVA hasta por dos meses, apunta a generar un crédito con tasa 0% por el 19% de las ventas por dos meses, lo cual ayuda a suavizar la restricción de liquidez que enfrentan los PYME cuando tiene que sufrir atrasos en sus clientes.

⁵ Se puede revisar el valor de esta tasa en la página de la SBIF:
<http://www.sbif.cl/sbifweb/servlet/InfoFinanciera?indice=4.1&idCategoria=555&tipocont=556>

También, se han presentado otras alternativas las cuales se apoyan en la innovación tecnológica que implicó la Factura Electrónica. Esta empezó a regir por la fuerza de la Ley 20.727, y dado que todos los registros se llevan ahora de manera electrónica pueden realizarse algunas disposiciones que ayuden a disminuir los pagos tardíos. Por ejemplo, se ha propuesto⁶ que el SII retenga el IVA correspondiente a las facturas que presentan un pago tardío, de tal modo que ese servicio prestado o bien adquirido no pueda ser descontado del ejercicio de ese mes, aumentando la base impositiva. Un incentivo que no implica cobro de interés y que por la fuerza de eliminar el crédito virtual que antes se generaba, debería tender a disminuir el pago tardío.

Como se ve, la mayoría de las alternativas dependen de la voluntad política del Ejecutivo, ya que está dentro de las materias que son de su exclusividad (Art. 65 C.P.R.), lo que limita la acción legislativa a iniciativas que no siempre son las más eficaces. Esto es una cortapisa a proyectos de ley que emanan del cuerpo Legislador, y debe considerarse como una restricción activa a la hora de evaluar mejoras en materias de interés nacional.

Conclusiones y Comentarios

El proyecto en análisis responde a una necesidad latente en el mundo de las PYME por lo que es una iniciativa que es bueno apoyar. La evidencia internacional muestra que este tipo de iniciativas puede ser eficaz a la hora de estructurar una solución al pago tardío de facturas. Sin pretexto de que existen soluciones más eficaces, las cuales requerirían de cambiar las facultades de SII y por tanto, de iniciativas de ley que exceden las posibilidades de los Senadores.

La evidencia en favor de este tipo de regulaciones la encontramos en el caso de Reino Unido, además de corroborar a partir de la teoría económica. Según un estudio realizado por el Centro de Estudios de Gestión de Créditos (CMRC) reportó un 45% de cumplimiento dentro de las fechas fijadas o cerca de la fecha de vencimiento, antes de que el proyecto empezara a operar. Esta cifra mejora a un 60% en 2000, dos años después de que el proyecto de ley empezara a operar.⁷

Sin embargo, aún quedan dudas de que éste sea el mejor mecanismo para avanzar en un mejoramiento del pago. Dado lo expuesto en esta minuta, y a partir de la teoría económica y la evidencia, se evidencia que estas situaciones de abuso se dan por las asimetrías de poder derivadas de concentración, siendo la cuestión de fondo que habría que atacar. Ya que podría darse el caso que, aun legislando esta materia, los costos asociados con la moratoria se traspasen a los proveedores mediante menores márgenes. Esto ya que dada las condiciones de oligopsonio que se presenta en varios mercados –salud, retail o supermercados– a los pequeños proveedores no les queda otra que seguir dependiendo de esa escasa fuente de ventas.

Pese a esto, y desde un análisis que incorpora cuestiones de orden político, avanzar en este proyecto es un avance que debe apoyarse, independiente de posibles externalidades negativas que podría traer. Ya que avanzar en esta materia, aunque luego haya que corregir, es un buen camino para mejorar las condiciones de las PYMES, las cuales ven hoy que sus problemas son invisibilizados.

⁶ Manuel José Ossandón, Bases Programáticas para un Chile Diferente. Propuesta 55.

⁷ Wilkins, J. (2016) Late Payment of Commercial Debts Act: Antecedentes sobre su origen e impacto en Reino Unido. Documento elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional para esta discusión en la Comisión de Economía

En esta etapa final de legislación, es importante ver qué tipo de mejoras se podrían recomendar algunas mejoras en el proceso de indicaciones que está actualmente abierto. La primera de ellas, es especificar qué tipo de días son los que contarán para regir el plazo de 30 días que fija este proyecto. Esto, dado que existen criterios que podrían llevar a la equivocidad y terminar judicializando esta iniciativa en la práctica. En la actualidad los criterios para contar días son distintos para la Administración Pública y para lo que se fija en el Código Civil, por lo que es pertinente y coherente si se quiere avanzar en una legislación que minimice el tiempo de espera para los pagos, que esto se aclare en favor de días corridos y no de días hábiles. En segundo lugar, pese a que escapa de las facultades del Legislador, es recomendable incluir en el discurso en Sala, el día que se tenga que votar, la necesidad de incluir las ventajas que se podrían derivar de utilizar la infraestructura que entrega la Facturación Electrónica para avanzar en esta materia, sin que por eso se exponga la sustentabilidad de las relaciones contractuales que hoy existen entre PYMES y empresas que se aprovechan de su asimetría de poder negociador.