

Marco jurídico para la micro y pequeña empresa

Angélica Pino Davis
EPS - SUR

INTRODUCCION

Es importante aclarar antes de comenzar el análisis de la normativa que rige la actividad de la micro y pequeña empresa, que no se describirá un estatuto jurídico especial para este sector, como existió en épocas pasadas. En un marco de economía de mercado como la vigente en Chile, el análisis de las normas pertinentes a la Microempresa manufacturera, que será el eje del análisis, muestran que no existe un estatuto jurídico especial para el sector, que considere su realidad diversa a la de la mediana y gran empresa del país.

El estatuto jurídico que rige la actividad en pequeña escala no es sino el mismo que ha dictado el Estado para reglamentar la actividad económica privada, sea a pequeña, mediana o gran escala, salvo ciertas excepciones en materia tributaria.

Respecto de este conjunto de normas, hay que señalar que ocasionan dos tipos de problemas, a los micro y pequeño empresarios: en primer lugar, hay un gran desconocimiento de ellas, y en segundo lugar, no siempre cubren la realidad del sector, lo que origina su incumplimiento y el desenvolvimiento informal de la actividad que nos ocupa. Hecha esta acotación, se analizará la nor-

mativa básica que rige la actividad microempresarial y sus efectos en ella.

A. LA LEGISLACION A NIVEL COMUNAL

DL 3063: Nueva Ley de Rentas Municipales. La primera normativa que preocupa a los microempresarios al momento de decidirse a emprender una actividad productiva, es la que dice relación con las ordenanzas municipales que zonifican el territorio de la Comuna respectiva, a efectos de determinar dónde pueden instalar su empresa. Estas ordenanzas, del todo necesarias para facilitar el desarrollo armónico de la comuna, muchas veces son vistas como un obstáculo por los microempresarios, pues éstos suelen desarrollar sus actividades en sus mismos hogares en zonas residenciales, de modo que muchas veces deben transgredir dicha normativa y se ven impedidos de obtener la correspondiente patente municipal. Esta patente, contribución a las rentas del Municipio respectivo, no son de excesivo valor, pero sí difíciles de conseguir por la razón antedicha.

El incumplimiento del pago de la patente municipal o el funcionamiento clandestino de la microempresa están sancionados con multas y con

la clausura del establecimiento, de acuerdo a un procedimiento administrativo judicial.

B. LEGISLACION SANITARIA

Las normas del Código Sanitario están en directa relación con la obtención de patentes municipales.

En efecto, en este Código base y en diversos reglamentos, se establecen las normas sanitarias en materia económica, que tienen por objeto proteger a los eventuales consumidores de la producción de la empresa, a los miembros de la industria, tanto trabajadores como al empresario trabajador, de los peligros de un ambiente insano, y también a los habitantes del sector en el que se encuentra ubicada la empresa.

Los organismos encargados de hacer cumplir la normativa sanitaria son las Municipalidades y el Servicio Nacional de Salud del Medio Ambiente. Las primeras no pueden otorgar patentes municipales sin el consentimiento de este segundo ente controlador.

El mismo Código Sanitario establece, en su último libro, procedimientos y sanciones ante la inobservancia de la legislación sanitaria; se establecen procedimientos administrativos que facultan incluso allanamientos con fuerza pública de las empresas, y las sanciones contemplan desde multas hasta la clausura de los locales infractores.

Esta legislación es de las que más se aplica a la microempresa por una razón práctica, cual es la de cercanía de los entes controladores, Municipio y Servicio Nacional de Salud, a la vida de la Comuna.

Como consecuencia de este hecho, esta legislación es percibida como una restricción al desarrollo de la actividad microempresarial. No queremos decir con ello que no debería existir, sino por el contrario, es una legislación de vital importancia para el bienestar de la población. Sin embargo, no pueden dejar de considerarse los problemas que tienen los microempresarios para su cumplimiento, quienes se caracterizan por la precariedad de sus instalaciones, hecho que reconoce el FOSIS en su caracterización del sector.

Esta es una normativa que debe ser considerada al momento de fomentar la actividad

microempresarial, fundamentalmente por parte del Estado. Cualquier política de promoción de esta actividad debe contemplar el apoyo a los empresarios en lo que diga relación con la infraestructura necesaria, para evitar que se mantengan en la informalidad por no poder cumplir con las mínimas normas sanitarias.

C. LA PROTECCION A LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y LA MICROEMPRESA

La ley N°18.223 de Protección al Consumidor está en estrecha relación con la legislación sanitaria, fundamentalmente en lo que dice relación con la protección a los destinatarios de la producción.

El actual sistema económico vigente en el país, deja al mercado la tarea de regulación de la economía, pero éste no siempre es tan perfecto como se quisieran. Es así como el Estado, asumiendo su rol subsidiario, debe cautelar los derechos de los sectores no organizados de la sociedad. Es en este marco que se inscribe la Ley de Derechos del Consumidor.

El Gobierno pasado dictó esta Ley cumpliendo con el compromiso adquirido en el año 1985, al firmar una Resolución de las Naciones Unidas que dio directrices en orden a legislar protegiendo a los consumidores.

La actual legislación es escuálida en conceptos y en su desarrollo. Consta de dos títulos, el primero de los cuales establece las infracciones en que puede incurrir el productor o prestador de servicios tales como: falta de rotulación de los bienes o cualidades del bien, cobro de precios superiores a los exhibidos y otras. El título segundo de la ley establece un procedimiento de reclamo ante el Juez de Policía Local, el que puede aplicar sanciones que son desde multas hasta penas de prisión. A la vez, el consumidor puede solicitar indemnización según las reglas generales, por el perjuicio sufrido.

El 6 de agosto de 1993, se ingresó al Parlamento por el Ejecutivo un proyecto de Ley sobre los Derechos de los Consumidores.

Se trata de un proyecto mucho más completo que la actual ley, que pone énfasis en el deber del

Estado de proteger el derecho de los miembros no organizados y, en el caso de los consumidores, su derecho a la información.

Cubre diversos aspectos, como el de precisar las obligaciones de los proveedores de bienes y servicios, respetar las modalidades de la compra, exhibir los precios, responder por los productos y servicios defectuosos, etc.

Se da mucha importancia al derecho a la información, y es así como se sanciona la publicidad engañosa en cuanto a las cualidades y elementos usados en la fabricación del producto o las fechas de elaboración del mismo.

El proyecto también regula el derecho a la organización de los consumidores a través de asociaciones.

En cuanto a la solución de los conflictos, establece un procedimiento ante los Jueces de Policía Local más rápido que el actual, con una instancia de avenimiento y con la facultad del Juez de calificar la procedencia o no de la denuncia.

Finalmente, se establece claramente el rol del Estado mediante el Ministerio de Economía y el SERNAC, dotando a éstos de la facultad de poner en conocimiento de la justicia las infracciones y además entregándoles la misión de informar a los consumidores.

El proyecto ha sido criticado, pues los proveedores de bienes y servicios lo consideran estatista.

La discusión seguirá, pero es importante señalar que estas leyes que dicen relación con la calidad de la producción pueden, eventualmente, llegar a afectar a la micro y pequeña empresa. Pero no afectar en sentido peyorativo.

La idea es que si se promueve una actividad de este tipo, debe tenerse conciencia de que se la debe apoyar integralmente, de modo de permitirle el cumplimiento de una legalidad que va en beneficio de toda la comunidad. La microempresa debe convertirse en modelo de industria sana y competitiva con un desarrollo económico a escala humana, respetuoso del medio ambiente en que se desenvuelve y de sus eventuales consumidores.

propiedad en sus diversas formas y también cubre la protección a las producciones del ingenio, que comprenden la propiedad Industrial.

Este tema, que puede parecer ajeno a la pequeña y microempresa, no es tal, o más bien, no debería ser tal. En efecto, se puede apreciar en la realidad que muy pocos microempresarios conocen la normativa en la materia y menos aún, la ven como una normativa que pueda beneficiarlos en su entrada a los incipientes mercados.

En el mes de enero de 1993, se dictó la nueva ley de propiedad industrial, que puso fin a una legislación que databa del año 1931.

La nueva ley entró finalmente en vigencia el pasado 30 de septiembre al dictarse el Reglamento respectivo.

La ley establece las normas para reconocer y proteger las marcas comerciales, las patentes de invención, los modelos de utilidad, los diseños industriales y otros títulos de protección como las invenciones de servicios. Amplía así la cobertura en comparación a la antigua ley, poniéndose al día con la evolución tecnológica. Las tramitaciones que se establecen, se desarrollan ante el Departamento de Propiedad Industrial del Ministerio de Economía. La consecuencia de la tramitación es la de obtener un título que reconoce su derecho de propiedad, y de explotación exclusiva del privilegio correspondiente. Es así como tendrá el Monopolio de la fabricación de su invento, o del uso de su marca, etc.

La ley también establece mecanismos de solución de controversias y crea tipos penales, que dicen relación con el hurto de marcas, la falsificación, etc.

Especial mención cabe hacer a las marcas comerciales de uso más frecuente en materia económica. Es definida la marca como: "todo signo visible, novedoso y característico que sirva para distinguir productos, servicios o establecimientos industriales o comerciales".

En la actualidad la utilidad de las marcas comerciales es notable, no sólo para la mediana y gran empresa, sino también para la micro y pequeña empresa. En efecto, es de importancia tanto para el empresario que pretende identificar su producto, de modo que la clientela que lo ha co-

nocio lo reconozca y lo publicite, y para el consumidor es importante un producto con marca, que le provoca más confianza, de modo que si eventualmente hubiera un daño lo podría identificar.

Esta ley se convierte así en un mecanismo que facilita la entrada al mercado a los productos de la pequeña y microempresa, que serán identificados por su calidad y su marca.

E. LEGISLACION LABORAL Y PREVISIONAL EN LA MICROEMPRESA.

La aplicación de esta normativa es una de las que representa más dificultades en su cumplimiento, no sólo a nivel de la pequeña y microempresa, sino en las de todo tamaño.

En efecto, las relaciones laborales no siempre están establecidas claramente, y suele no cumplirse con la escrituración de los contratos de trabajo o con la retención del porcentaje de los ingresos que deben destinarse a la previsión de salud, tanto de los trabajadores como del microempresario en su doble calidad.

Dicha situación lleva a que en caso de conflicto entre las partes, la empresa deba soportar, aparte del pago de las indemnizaciones debidas al trabajador, las multas a beneficio fiscal por el incumplimiento de las normas laborales.

Además de estas infracciones, también es muy común el incumplimiento de las normas que dicen relación con la jornada de trabajo y los feriados legales.

Respecto de este punto, cabe hacer notar que el fomento de la actividad económica en pequeña escala no puede significar que el microempresario se vea obligado a no cumplir con la legislación laboral para acelerar su crecimiento y ganancias.

Nuevamente se mencionará lo señalado en el caso de la legislación sanitaria: la micro y pequeña empresa debieran ser modelos de desarrollo a escala humana, empresas que basen su crecimiento en su capacidad innovativa para generar recursos y no en el incumplimiento de la normativa laboral y previsional.

F. FORMAS JURIDICAS ASOCIATIVAS:

En la micro y pequeña empresa, el desarrollo de la actividad económica trae aparejados riesgos que muchas veces no pueden ser enfrentados individualmente. Es por ello que el Derecho ha formulado formas jurídicas que permiten asociarse para dichos efectos.

Nuestro derecho reconoce fundamentalmente:

- *Cooperativas*: Definidas como instituciones sin fines de lucro, no parecen ser la fórmula más adecuada para el desarrollo de la actividad microempresarial. Ello debido a su definición de asociación no lucrativa y su engorrosa tramitación, que hace que no dependa de la voluntad del microempresario el inicio de su trabajo, ya que obtienen su personalidad jurídica previa presentación de un proyecto de trabajo que debe ser aprobado por el Departamento de Industrias del Ministerio de Economía.
- *Sociedades*: sociedades de capital, como las sociedades anónimas y las sociedades de personas, destacándose entre éstas las de responsabilidad limitada, que son las más utilizadas en la actividad económica asociativa y que son las más apropiadas para la naturaleza de la actividad en pequeña escala.

Sin embargo, no siempre estas fórmulas asociativas son utilizadas por los microempresarios por los altos costos de constitución que representan para empresas con bajo capital, o porque, en primera instancia, no se percibe la utilidad de la formalización de la relación social.

Otra fórmula usada es la conocida sociedad de hecho (sociedades que no cumplen con todos los pasos requeridos por la ley para entenderse jurídicamente constituidas, pero que tienen reconocimiento para efectos tributarios), de la que muy pocos conocen las consecuencias jurídicas y que resulta atractiva por los bajos costos de constitución.

El tema de la asociatividad para el desarrollo de una actividad económica en pequeña escala es de importancia actual, dado que en muchos casos, la necesidad de unir capital y creatividad originan estas sociedades. Más aún, muchas de las iniciati-

vas económicas de subsistencia surgidas en sectores de escasos recursos de la sociedad chilena en los últimos años, han sido emprendidas en forma asociada por sus iniciadores. En concordancia con ello, también las políticas de fomento a la micro y pequeña empresa propenden a desarrollar actividades económicas en forma asociada.

Es por esta razón que no tiene concordancia con la legislación tributaria vigente. En efecto, el régimen tributario contempla un beneficioso régimen para los denominados pequeños contribuyentes, entre los que se cuentan los talleres artesanales u obreros. Lamentablemente, dicho régimen sólo beneficia a personas naturales y no a personas jurídicas, quedando por lo tanto, excluidas las sociedades constituidas legalmente, e incluso las llamadas sociedades de hecho, aún cuando reúnan a microempresarios con escaso capital inicial o que se adscriben a programas de fomento gubernamentales o privados como medio de salir del desempleo.

G. ASOCIACIONES GREMIALES Y SINDICATOS DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES

Finalmente, cabe señalar que la ley también contempla fórmulas organizativas que permiten la representación de los intereses de los gremios o de trabajadores por cuenta propia.

En el caso de las asociaciones gremiales, están ante una forma asociativa que también depende para su nacimiento de la voluntad del ente estatal, en este caso, el Ministerio de Economía, lo que puede obstaculizar su surgimiento.

Justamente este tipo de organizaciones no existen a nivel de la microempresa, lo cual impide al Estado tener interlocutor válido para elaborar las políticas para el sector.

La única organización más conocida es la CONUPIA, que cubre la realidad de la pequeña y mediana empresa, por lo que no siempre están considerados los microempresarios en sus programas, menos tratándose del sector heterogéneo e incipiente que se mueve en la informalidad y que ahora quiere ser promovido como vía de solución al desempleo.

En materia de legislación laboral, el Código del Trabajo define como Sindicato de trabajadores independientes, a "aquel que agrupa a trabajadores que no dependen de empleador alguno". Constituido por no menos de 25 trabajadores, se trata de una forma sindical de asociación, por lo que sus objetivos y forma de organización corresponden a los de un sindicato tradicional.

H. LEGISLACION TRIBUTARIA DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

La micro y pequeña empresa como ente generador de recursos, está sujeta a la obligación de tributar en favor del Estado. Aunque aparentemente los tributos no otorgan beneficios inmediatos y tangibles a quien tributa, son el medio de financiamiento del Fisco, que puede así disponer servicios para todo el país.

La actividad empresarial se ve afectada fundamentalmente por dos tipos de impuestos, el impuesto a los ingresos materializado en el D.L. 824 o Ley de Impuesto a la Renta, y el impuesto a los bienes y servicios materializado en el D.L. 825 o Ley de Impuesto al Valor Agregado.

1. El Impuesto a la Renta D.L. 824

El concepto de Renta del Derecho Chileno lo encontramos en el art. segundo del D.L. 824 que señala a la letra: "Se entiende por renta, los ingresos que constituyen utilidades o beneficios que rinda una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades e incrementos de patrimonio que se perciban o devenguen, cualquiera sea su naturaleza, origen o denominación".

La Ley de la Renta establece en el título II, el impuesto cédular por categorías y distingue así entre la Primera Categoría, que corresponde a las rentas del capital y de las empresas comerciales, industriales, mineras y otras / art. 19 / y la Segunda Categoría, correspondiente a las rentas del trabajo (art. 42 a 51). Tenemos entonces que el art. 20 N° 3 grava "Las rentas de la industria, del comercio, de la minería y de la explotación de riquezas del mar y demás actividades extractivas, compañías aéreas, de seguros, de los bancos, aso-

ciaciones de ahorro y préstamos, sociedades administradoras de fondos mutuos, sociedades de inversión o capitalización de empresas financieras y otras de actividad análoga, constructora, periodísticas, publicitarias, de radio difusión, televisión, procesamiento automático de datos y telecomunicaciones".

Este N° del art. 21 de la Ley de la Renta grava entonces las más importantes y productivas actividades empresariales del país. El monto del impuesto a cancelar por el desarrollo de estas actividades equivale al 15 por ciento de la renta líquida imponible.

-Exención personal al pago de impuesto a la renta

El art. 40 N° 6 del D.L. 824 establece que no están afectos al pago del impuesto, las empresas individuales que obtengan rentas líquidas de acuerdo a los N°s 1, 3, 4 y 5 del art. 20 del D.L., siempre que no excedan en conjunto de una unidad tributaria anual.

2. Forma de determinación del monto imponible para la aplicación del impuesto a la Renta de Primera Categoría

La regla general es que los contribuyentes deben declarar sobre la base de la "Renta efectiva". El modo de determinar dicha renta es llevando contabilidad completa; esto es: libros de Caja, Diarios, Mayor e Inventarios y balances o sus equivalentes y los libros auxiliares que exija la ley o el Servicio de Impuestos Internos, como el Libro de ventas Diarias y el Libro Auxiliar de Remuneraciones, todos los cuales deben estar timbrados. La contabilidad completa debe llevarla un Contador.

Ahora bien, la ley también considera la posibilidad de permitir a los contribuyentes del impuesto cecular de 1ª categoría que lleven contabilidad simplificada para el cálculo de la renta imponible.

Esta contabilidad simplificada consiste en un libro de Entradas y Gastos timbrado o en una planilla de Entradas y Gastos, sin perjuicio de otros libros auxiliares que se les exijan, no siendo obligatoria la intervención de un contador.

El art. 68, inc. 2 del DL 824, señala que pueden

llevar contabilidad simplificada: "Los contribuyentes de la 1ª categoría que, a juicio de la

Dirección Regional, tengan escaso movimiento, capitales pequeños en relación al giro del negocio que se trate, poca instrucción o se encuentren en cualquiera otra circunstancia excepcional".

Estas normas entonces permiten que el pequeño o micro empresario que trabaja con un capital pequeño, pueda tributar de acuerdo a contabilidad simplificada. También pueden obtener este beneficio las empresas de menor tamaño constituidas legalmente, si reuniera dichos requisitos. El régimen implica, en la práctica, la facilitación de la gestión al pequeño empresario.

3. Régimen tributario de los pequeños contribuyentes

Impuesto único de Renta: Renta presunta o impuesto sustitutivo.

El título II, Párrafo 2, establece en el art. 22 del DL 824, un sistema particular para los denominados pequeños contribuyentes. Son considerados tales los pequeños mineros artesanales, los pequeños comerciantes que desarrollen actividades en la vía pública, suplementeros y los propietarios de un taller artesanal u obrero.

Para efectos de nuestro tema, es importante señalar la definición que la ley da de propietario de un taller artesanal u obrero: "son las personas naturales que posean una pequeña empresa y que la exploten personalmente, destinada a la fabricación de bienes o a la prestación de servicios de cualquier especie, cuyo capital efectivo no exceda de 10 UTM anuales al comienzo del ejercicio respectivo y que no emplee más de cinco operarios, incluyendo los aprendices y los miembros del núcleo familiar del contribuyente. El trabajo puede ejercerse en un local o taller o a domicilio, pudiendo emplearse materiales propios o ajenos".

Estos contribuyentes tributan de acuerdo a un impuesto con carácter de único (a no ser que obtengan otras rentas de las establecidas en los Números 3, 4 y 5 del art. 20 del DL 824).

Estos contribuyentes no determinan renta líquida de acuerdo a contabilidad, ni siquiera simplificada, sino que sobre la base de presunciones

de renta pagan un impuesto sustitutivo. Rige el régimen de presunción para los pequeños mineros artesanales y para los suplementeros. Se aplica un impuesto sustitutivo en el caso de los pequeños comerciantes que desarrollan actividades en la vía pública y los propietarios de un taller artesanal. Estos últimos pagan como impuesto a la renta la cantidad que resulte mayor entre el Monto de dos UTM (unidades tributarias mensuales) vigentes en el último mes del ejercicio respectivo y el monto de los PPM (pagos provisionales mensuales) obligatorios establecido por la ley.

En efecto, el art. 84, letra c) del DL. 824, establece que deben efectuar PPM los dueños de talleres artesanales en un monto del 2 por ciento de los ingresos brutos obtenidos. El porcentaje baja a 1 por ciento en caso de que los talleres se dediquen preponderantemente a la fabricación de bienes.

Respecto de este punto, cabe señalar que el art. 28 del DL. 824, faculta al Presidente de la República para disponer que el impuesto antes señalado, de los dueños de taller artesanal, pueda aplicarse conjuntamente con el pago del permiso, licencia o derecho municipal correspondiente.

Asimismo, el propio art. 28 faculta al Presidente de la República para que incorpore a este sistema simplificado de tributación a otros grupos o gremios de pequeños contribuyentes.

4. El impuesto al valor agregado: DL. 825

Este impuesto de tipo indirecto, también afecta la actividad de la micro y pequeña empresa.

En efecto, se trata de un impuesto que tiene por objeto gravar en cada fase del proceso de producción y distribución, el mayor valor agregado al producto en la etapa respectiva.

Económicamente hablando, el I.V.A. consiste en la diferencia que hay entre el valor de la producción total de una empresa en un período determinado y los gastos hechos por ella para adquirir materias primas, bienes semielaborados, productos auxiliares y servicios.

Tratándose de un impuesto indirecto, no es cobrado por el fisco, sino que el mismo contribuyente actúa como retenedor y luego informador respecto del impuesto de las personas que le ven-

den. Es así como el art. 1º del DL. 825 señala: "Establécese a beneficio fiscal, un impuesto sobre las rentas y servicios".

5. Administración del Impuesto

Para efectos del control en el pago del impuesto, los contribuyentes deben estar inscritos en el RUT y emitir facturas en el caso de operaciones que realicen con otros vendedores importadores o prestadores de servicios y boletas, incluso por sus ventas y servicios exentos, en los otros casos.

Además deben llevar libros especiales según determinación del Reglamento del DL., en los cuales deben registrar todas sus operaciones de compras, ventas y servicios utilizados y prestados.

El impuesto debe ser declarado y pagado hasta el día 12 de cada mes (el devengado en el mes anterior).

6. Sistema de pago de los contribuyentes

En concordancia con lo establecido en la ley de impuesto a la renta, el art. 29 del D.L. 824, establece un sistema de pago especial para los pequeños contribuyentes.

"Los pequeños comerciantes, artesanos y pequeños prestadores de servicio que vendan o realicen prestaciones al consumidor y que determine la Dirección Nacional de Impuestos Internos, a su juicio exclusivo, pagarán el impuesto de éste título sobre la base de una cuota fija mensual que se determinará por decreto supremo por grupos de actividades o contribuyentes, considerando factores tales como: el Monto efectivo o estimado de ventas o prestaciones, el índice de rotación de las existencias de mercaderías, el valor de las instalaciones u otros que puedan denotar el volumen de operaciones".

Se facilita, entonces, la gestión al propietario de un taller artesanal u obrero, quien no se ve obligado a registrar sus operaciones.

7. Franquicias tributarias especiales

a. Franquicia Contenida en el Estatuto de Capacitación y Empleo

En virtud de esta franquicia, los contribuyentes de la primera categoría de la Ley de la Renta, pueden descontar del monto a pagar de dicho impuesto, los gastos efectuados por capacitación ocupacional a sus trabajadores. El sistema opera vía rebaja del impuesto por el gasto en que incurre el empresario al capacitar a sus trabajadores, o bien cuando la empresa contrata a trabajadores jóvenes bajo el sistema de aprendizaje.

En este punto, hay que señalar que la franquicia no beneficia a los talleres artesanales u obreros, que forman parte de la categoría llamada Pequeño Contribuyente.

No se alcanza a comprender el alcance de la discriminación, considerando que la definición del taller artesanal u obrero dada por la ley, al señalar el número máximo de integrantes que lo deben constituir se refiere a los aprendices.

La inclusión de los pequeños contribuyentes en el beneficio del estatuto de Capacitación y Empleo permitiría rebajar el monto del impuesto fijo, a la renta que la ley determina para este sector, ampliando sus posibilidades de crecimiento.

b. Franquicias Regionales

- DFL. N° 15; Ministerio de Hacienda (1981) Estatuto del Fondo de Fomento y Desarrollo Regional.

Dicho estatuto establece un régimen especial para las regiones de Tarapacá, Aysén, Magallanes, Antártica, Chiloé y Palena.

El fondo creado bonifica las inversiones o reinversiones que los pequeños y medianos inversionistas, productores de bienes o servicios, realicen en construcciones, maquinarias, equipos, animales o pesca artesanal.

Para sus fines, el estatuto define al pequeño o mediano empresario como aquéllos que optan a bonificación por inversiones o reinversiones con un monto anual que no debe exceder de 50.000 UF.

La solicitud de bonificación debe ser presentada por el empresario a la Intendencia Regional, organismo que en definitiva decide si procede o no.

Ley 18.392 (1985)

Esta ley estableció un régimen preferencial tri-

butario aduanero para el territorio de la XII Región de Magallanes y Antártica Chilena.

Dicho régimen tiene una duración de 50 años a contar de la fecha de publicación de la ley.

Entre los beneficios del régimen a las empresas se contemplan: exención del impuesto a la renta; exención del pago de derechos aduaneros por las importaciones, régimen especial de exportación, bonificación estatal equivalente al 20 por ciento del valor de las ventas de los bienes producidos o el valor de los servicios; exención del impuesto territorial a los bienes raíces, entre otros.

El beneficio está dirigido a empresas que desarrollen actividades industriales, mineras, de explotación de riquezas del mar, de transporte y de turismo.

- DL. 889 (1975)

Este Decreto Ley estableció un régimen aduanero, tributario y de incentivos a la I, II, III, XI, XII regiones y provincia de Chiloé. Entre los beneficios se pueden contar; bonificación a las empresas por contratación de trabajadores y bonificación de entre 10 a 25 por ciento a la inversión o reinversión en construcciones, maquinarias o equipos, cuando no excedan anualmente de US\$ 2.000.000.

Como se puede apreciar, estos regímenes especiales no dicen relación directamente con la micro y pequeña empresa, pero pueden eventualmente beneficiarlos en las regiones señaladas, ya que se bonifican inversiones no desde, sino hasta cierto monto.

Lamentablemente, en la práctica estas leyes no se cumplen, pues los presupuestos regionales no pueden cubrir los montos a pagar, vía bonificaciones. Esta situación no siempre se origina en la falta de recursos de las regiones, sino en la rigidez de los ítems de presupuesto.

En efecto, muchas veces hay excedentes en determinados ítems del presupuesto regional, pero esos excedentes no pueden ser automáticamente trasladados a otro ítem, como podría ser el de bonificaciones a empresas, sino que deben ser devueltos al gobierno central que procederá nuevamente a su distribución.

I. PROPUESTA DE LA CONFEDERACION NACIONAL UNIDA DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA Y ARTESANADO (CONUPIA)

Hace un tiempo, esta organización gremial entregó al ejecutivo un proyecto de ley para el sector. Este proyecto surgió de un seminario organizado por CONUPIA, y de un anterior estudio realizado por un grupo de trabajo, que elaboró las "Bases para una propuesta sobre marco jurídico e institucional para la pequeña y mediana empresa en Chile".

Dicha propuesta parte identificando la necesidad de contar con un estatuto jurídico diverso de aquel que rige a la gran empresa, para la cual estaría hecha la legislación; gran empresa que se desenvuelve en un marco económico diferente al de las unidades más pequeñas, que estarían en desventaja ante ella.

Algunas de las propuestas al Sector Público son:

1. *Financieras:* acceder a créditos con menos garantías que la gran empresa.

- Que la Superintendencia de Bancos e Instituciones financieras diferencie la valoración de las garantías del pequeño empresario en relación a las del gran empresario, y a las garantías de encaje de los Bancos.
- Que el Estado coloque para la PYME a lo menos un 30 por ciento de los fondos que obtienen externamente para ser intermediados por la Banca.
- Modificación del Fondo de Garantía para el pequeño empresario (FOGAPE) para hacerlo menos burocrático.

2.- *Capacitación:* Modificar el actual sistema de financiamiento de las actividades de capacitación, de modo de obtener fondos que permitan la sustentación real de organismos intermedios que se creen a nivel nacional para apoyar al sector. Fortalecer profesionalmente al SENCE para que pueda fiscalizar la capacitación.

494 3. Asistencia Técnica

- Promover servicios de asistencia técnica en el sector privado.

- Acrecentar rol de SERCOTEC: debería contar con un presupuesto anual para apoyar, con asistencia técnica en planta, a un mínimo de 10 por ciento de los establecimientos industriales afiliados a CONUPIA.

4. Burocracia Estatal

- Simplificación de la tramitación requerida para la formación de sociedades y exigencia de la automatización del procesamiento y archivo de la información en Notarías y Conservadores.

5. Desarrollo Tecnológico y Transferencia

- Incentivo a las universidades para desarrollar actividades de investigación y práctica en las PYMI. Ej: Destinar el 10 por ciento de fondos directos del Estado para las actividades de universidades en beneficio del sector.
- Mínimo de 25 por ciento horas profesionales a apoyo al sector para organismos estatales como Fundación Chile, CODELCO, etc.

6. Promoción de Exportaciones

- Promoción de comités de exportadores y de misiones comerciales.
- Establecer incentivos tributarios para facilitar la apertura de mercados de las PYMI.
- Incentivo de transferencia tecnológica vía *Joint Ventures* de exportación, con empresas nacionales o extranjeras.

7. Propuestas Generales

- Establecer mecanismos de discriminación positiva en favor de la PYMI. Ej.: fomentar empresas en regiones, eximiendo de impuestos en un 50 por ciento a las que se instalen en zonas extremas del país, con una regresión a la zona central.
- Permitir a la Gran Empresa la subcontratación de la pequeña, mediana empresa, descontando impuestos en virtud de ello.
- Permitir descuento de derechos de internación de bienes de capital que signifiquen apoyo tecnológico a la PYMI, como una manera de modernizarse.
- Analizar mecanismos legales para potenciar

financieramente a las asociaciones de empresarios de la PYMI, de modo que tengan medios para capacitar a sus asociados.

8. Beneficios de la Ley

Como se señala en el capítulo de Formas Jurídicas Asociativas, al mencionar las Asociaciones Gremiales, se constata que el sector de la microempresa es un sector aún informal en cuanto a su organización; no aparece plenamente identificado y por ende, no están del todo claros sus requerimientos y demandas. Por tanto, no se puede afirmar con certeza que las propuestas de CONUPIA recogen la realidad de ese sector y estén expresadas en su propuesta.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar la antigua Ley de Fomento a la pequeña y mediana empresa, ley que fue un hito en la promoción del sector.

LEY 17.386: "Ley de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa"

El día 13 de noviembre de 1970 se publicó en el Diario Oficial la ley 17.386, que establecía una serie de beneficios tributarios para los propietarios de empresas artesanales o talleres industriales.

Esta ley tenía como beneficiarios a "las personas que posean una empresa industrial o taller artesanal destinado a la fabricación de elementos o a la prestación de servicios, cuyo cupo en maquinaria y equipo no exceda de 25 sueldos vitales anuales escala A del departamento de Santiago, que sus propietarios o socios trabajen personal y exclusivamente en ellos y cuyo personal de empleados y obreros no exceda de 15 personas".

- 1 Exención del pago del Impuesto a la Renta, cifra de negocio y de llevar contabilidad.
- Establecía un impuesto anual sustitutivo del de la renta, de acuerdo a una escala fijada también por la ley.
- De 0 a 1 vital anual, exento de impuesto.
- De 1 a 10 vital anual - 1 vital, etc., el impuesto se pagaba en 3 cuotas.
- 2 También la ley establecía que la CORFO debía otorgar créditos no superiores a 10 sueldos vitales anuales para la adquisición de materias primas que se necesitaban para el desarrollo de

la pequeña industria y artesanía del país, créditos que estaban dirigidos a las centrales de compra organizadas por los beneficiarios de la ley.

- 3 Los beneficiarios podrán establecer centrales de compra, las que quedaban acogidas a los beneficios de las Cooperativas de Consumo y Crédito (esto es franquicias tributarias).
- 4 Adicionalmente, la ley establecía que las empresas industriales que tuvieran una inversión en maquinaria y equipos superior a 25 sueldos vitales anuales, pero que no excedieran de 100, y que ocuparan en forma permanente no más de 50 personas entre empleados y obreros, podrían deducir de su renta líquida imponible para los efectos de impuestos de 1ª categoría, y de su renta global para los efectos del impuesto global complementario, el valor de las inversiones efectivas y debidamente comprobadas, en bienes del activo fijo.

La ley fue objeto de modificaciones hasta que el DL. 824 o Nueva Ley de la Renta del año 1974 la derogó expresamente, así como al régimen tributario de la pequeña empresa y mediana industria.

Derogada esta ley, no hay distinción en el tamaño de las empresas para efectos de la tributación a la renta, quedando sólo resabios que son los que constituyen el llamado "Régimen del pequeño contribuyente".

J. CONSIDERACIONES FINALES

Se puede señalar, luego de esta somera revisión de algunas leyes que afectan el quehacer empresarial, que el tema del marco jurídico para las empresas representa un doble problema para la micro y pequeña empresa: o bien no pueden cumplir a cabalidad la normativa vigente por falta de recursos para ello, o simplemente hay desconocimiento de ciertas normas que pueden ser de beneficio para el sector, como los regímenes tributarios especiales o la ley de Propiedad Industrial, o se está ante un problema de inadecuación de la legalidad vigente a la realidad de este heterogéneo y disperso sector.

Dichas conclusiones plantean entonces importantes tareas, tales como:

- Promoción de la organización del sector para un mejor conocimiento de sus demandas y necesidades
- Difusión del marco jurídico en que se desenvuelve la actividad, de modo que formen consciencia de sus derechos y deberes.
- Impulso a reformas legales que beneficien al sector.
- Hacer presente al Estado que las políticas de

promoción de la actividad microempresarial deben considerar un apoyo integral a ella, de modo de dotarla de la posibilidad de acceso a los elementos básicos que la potencien como una actividad acorde con un desarrollo a escala humana, una industria sana y en armonía con el medio ambiente, a la vez que una real solución al problema del desempleo en el país.