



VALPARAÍSO, 18 de mayo de 2020

Con fecha 11 de mayo de 2020, la Secretaría de la Cámara de Diputados ha elaborado el **informe técnico N°24/368/2020** ordenado por el artículo 13 del Reglamento, recaído en el proyecto de ley, iniciado en moción de los diputados Frank Sauerbaum, René Alinco, José Miguel Castro, Andrés Longton, Alejandro Santana, Raúl Soto y Enrique Van Rysselbergue y de la diputada Paulina Núñez, que modifica el decreto ley N°3.472, de 1980, que crea el fondo de garantía para pequeños empresarios con el objeto de flexibilizar transitoria y excepcionalmente el requisito de comportamiento financiero previo para acceder a los créditos con garantía estatal permitiendo que empresas con deudas en mora de hasta noventa días puedan acceder a este mecanismo.

En ese informe técnico, la Secretaría ha concluido que la mencionada iniciativa legal es inadmisibles, por cuanto incide en materias propias de la administración financiera o presupuestaria del Estado; en la responsabilidad crediticia del mismo y en cuanto modifica las obligaciones que se generarán a propósito de los créditos con garantía del Estado, contraviniendo de esta manera lo establecido en el artículo 65, inciso tercero, e inciso cuarto N°3, de la Constitución Política de la República.

En virtud de la atribución que me confiere el artículo 15 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, acojo la opinión técnica de la Secretaría y procedo a declarar inadmisibles el proyecto.

Dios guarde a US.

DIEGO PAULSEN KEHR
Presidente de la Cámara de Diputados

A LAS SEÑORAS DIPUTADAS Y SEÑORES DIPUTADOS

INFORME TÉCNICO

24/368/2020

En virtud de lo estatuido en el artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Secretaría pone en conocimiento de US. el informe técnico recaído en la moción de los diputados Frank Sauerbaum, René Alinco, José Miguel Castro, Andrés Longton, Alejandro Santana, Raúl Soto y Enrique Van Rysselbergue y de la diputada Paulina Núñez, que modifica el decreto ley N° 3.472, de 1980, que crea el fondo de garantía para pequeños empresarios con el objeto de flexibilizar transitoria y excepcionalmente el requisito de comportamiento financiero previo para acceder a los créditos con garantía estatal permitiendo que empresas con deudas en mora de hasta noventa días puedan acceder a este mecanismo.

De acuerdo con el citado precepto, este informe debe versar sobre lo siguiente:

1. Los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia.

Señalan sus autores que, con motivo de la pandemia ocasionada por la propagación del virus Covid 19, el Gobierno ha implementado distintos paquetes y medidas de ayuda económica, tales como la Ley de Protección al Empleo, la capitalización del Fondo de Garantía para Pequeñas Empresas (Fogape) y, recientemente, el Ingreso de Emergencia.

La ley N°21.229, sobre capitalización del Fondo de Garantía para Pequeñas Empresas, tuvo por finalidad incorporar al mencionado fondo alrededor de tres mil millones de dólares con el objeto de aumentar la garantía de créditos flexibles y con garantía estatal a las que podrán acceder las micro, pequeñas y medianas empresas para solventar sus estados financieros, su necesidad de liquidez y de inversión, para continuar produciendo.

Sin embargo, afirman sus autores que la mencionada ley N°21.229 no fue condescendiente con las empresas deudoras y morosas, ya que les exige un comportamiento financiero previo casi intachable. Efectivamente, se señala que: "podrán acceder a estos créditos con garantía estatal las micro o pequeñas empresas que no hayan tenido mora superior a 30 días, al 31 de octubre de 2019, es decir, quienes hayan sido buenos pagadores hasta antes del estallido social, y podrán acceder empresas medianas y grandes que no hayan tenido mora superior a 30 días, al 31 de marzo de 2020, es decir, quienes hayan sido buenos pagadores hasta antes de que llegara el coronavirus al país".¹

En base a estos argumentos sus autores proponen modificar el decreto ley N° 3.472, de 1980, que crea el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios, con el objeto de flexibilizar transitoria y excepcionalmente el requisito de comportamiento financiero previo para acceder a los créditos con garantía estatal permitiendo que empresas con deudas en mora de hasta noventa días puedan acceder a este mecanismo.

2. Las disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto.

- Decreto ley N° 3.472 de 1980 que crea el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios.

3. La correlación del texto con el régimen normativo nacional.

a) Normas que se derogan: no hay.

¹ Nota de prensa disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/bancos-esperan-nuevo-pronunciamiento-de-la-cmf-por-creditos-a-pymes-con-garantia-estatal/EZZF3VWCORD4JFNUBBJG77ZEPM/>

- b) Normas que se modifican: decreto ley N°3.472 de 1980 que crea el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios, al que se le agrega un artículo transitorio.
- c) Reglamentos: decreto N° 130, de 2020, del Ministerio de Hacienda, que contiene el reglamento de administración del fondo de garantía para pequeños y medianos empresarios aplicable a las líneas de garantía Covid-19.

4. Los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión.

La moción se compone de un artículo único que agrega un artículo transitorio al decreto ley N°3.472, de 1980, que crea el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios, en el sentido que desde la entrada en vigencia de esta ley y hasta el 30 de abril de 2021, podrán acceder a créditos con garantía del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios las micro o pequeñas empresas que no hayan tenido mora superior a 90 días al 31 de octubre de 2019 y las medianas y grandes que no hayan tenido mora superior a 90 días al 31 de marzo de 2020.

Comentarios sobre su admisibilidad

La Constitución Política, en su artículo 65, inciso tercero, establece que son materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República aquellos proyectos de ley que “...*tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado*” entendiéndose por tal “*el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado*” (decreto ley N° 1263, de 1975, del Ministerio de Hacienda). En otras palabras, la administración financiera está referida al conjunto de actos administrativos que permiten la determinación y obtención de recursos (ingresos) y a la ejecución presupuestaria del Estado para la consecución de sus fines establecidos en la Constitución y la ley.

Además, el artículo 65, inciso cuarto, numeral 3, de la Constitución Política expresa que *corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para (...) celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado (...) y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos.*

El Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios, en adelante Fogape, fue creado con aportes del Estado de Chile, en el año 1980 por el decreto ley N°3.472, es administrado por el Banco del Estado y fiscalizado por la Comisión para el Mercado Financiero (CMF).

El Fogape, es un fondo estatal destinado a garantizar un determinado porcentaje del capital de los créditos, operaciones de leasing y otros mecanismos de financiamiento que las instituciones financieras, tanto públicas como privadas, otorguen a micro/pequeños empresarios, exportadores, sostenedores y organizaciones de pequeños empresarios elegibles, se incorpora de forma permanente a las medianas empresas y de forma transitoria a las grandes empresas que no cuentan con garantías o que estas sean insuficientes, para presentar a las Instituciones Financieras en la solicitud de sus financiamientos.²

El proyecto de ley en estudio tiene por finalidad permitir que un mayor espectro de empresas pueda, transitoria y excepcionalmente, acceder a créditos con garantía del Estado aun cuando hayan tenido una morosidad superior a 90 días al 31 de

² Fuente: <http://www.fogape.cl/sitio/que-es-fogape/> obtenido el 6 de mayo de 2020.

octubre de 2019, en el caso de las micro y pequeñas empresas, o una morosidad superior a 90 días al 31 de marzo de 2020, en el caso de las medianas y grandes empresas. Con esta modificación, la moción altera los requisitos y condiciones que el Ejecutivo, en su calidad de órgano colegislador, ha impuesto para el otorgamiento de este tipo de financiamiento, ampliando su cobertura a situaciones actualmente proscritas por el mismo legislador, vulnerando el artículo 65 de la Constitución Política en el siguiente sentido:

1.- Aumenta el universo de los eventuales beneficiados más allá de lo previsto en la disposición legal que los contempla y ello generará, como es natural, un mayor gasto dentro de la partida presupuestaria respectiva. Por otro lado, y en la eventualidad que la modificación propuesta no incida en un incremento de la propia partida presupuestaria, sí repercute necesariamente en la ejecución del gasto, pues va a tener que comprender a un mayor número de beneficiarios, hipótesis que está contemplada en lo preceptuado en el D.L. N°1.263, de 1975, al definir lo que se entiende por administración financiera del Estado.

2.- Altera los requisitos y condiciones que el Ejecutivo tuvo en mente al dictar la normativa que ahora se pretende modificar, ampliando el espectro de hipótesis a las que el Banco del Estado debe dar cobertura, incidiendo de esta manera en la forma, casos y modalidades de cómo ejecutar la partida presupuestaria que la ley ha confiado a esta empresa del Estado, en su calidad de administradora del Fogape. Tal situación está prevista en el D.L. N° 1.263, de 1975, al definir lo que se entiende por administración financiera del Estado, en la parte que alude a la ejecución presupuestaria para dar cabida a los fines del Estado, en específico, al financiamiento de cierta categoría de empresas bajo determinadas condiciones definidas en la ley.

3.- Finalmente, al extender los créditos Fogape a situaciones expresamente proscritas por el legislador, aun cuando sea temporalmente, se aumenta el riesgo de no pago de los créditos, contingencia que el mismo legislador ha querido evitar, pues se trata de créditos con un fin preciso y determinado, comprometiendo o pudiendo comprometer de esta manera la responsabilidad financiera del Estado. Tal hipótesis se subsume en las consideradas en el artículo 65, inciso cuarto, numeral 3, de la Constitución Política, en aquella parte que ordena que serán materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República "*...cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado*".

En virtud de lo expuesto, la Secretaría considera que el proyecto de ley sobre el que versa este informe es **inadmisible**, por cuanto incide en materias propias de la administración financiera o presupuestaria del Estado; en la responsabilidad crediticia del mismo y en cuanto modifica las obligaciones que se generarán a propósito de los créditos con garantía del Estado, contraviniendo de esta manera lo establecido en el artículo 65, inciso tercero, e inciso cuarto N°3, de la Constitución Política de la República.

Valparaíso, 11 de mayo de 2020.



Luis Rojas Gallardo
Secretario General (S) de la Cámara de Diputados

PROYECTO QUE MODIFICA EL DECRETO LEY N° 3472 DE 1980 QUE CREA EL FONDO DE GARANTÍA PARA PEQUEÑOS EMPRESARIOS CON EL OBJETO DE FLEXIBILIZAR TRANSITORIA Y EXCEPCIONALMENTE EL REQUISITO DE COMPORTAMIENTO FINANCIERO PREVIO PARA ACCEDER A LOS CRÉDITOS CON GARANTÍA ESTATAL PERMITIENDO QUE EMPRESAS CON DEUDAS EN MORA DE HASTA 90 DÍAS PUEDAN ACCEDER A ESTE MECANISMO

Fundamentos y antecedentes

La pandemia por la propagación de la enfermedad COVID19 ha traído, consecuentemente, una recesión económica de extensa envergadura. Tal es así, que el Fondo Monetario Internacional señaló que el mundo entero ingresaba oficialmente en recesión económica el día 27 de marzo, mientras que el PIB de Chile se contraería en al menos un 3% según informó una gran empresa de la industria financiera³.

En nuestro país, además de los problemas ocasionados por la pandemia, debemos sumar lo ocurrido tras el proceso social que inició en octubre de 2019, todo lo cual redundará en una fuerte caída de la inversión, con su correspondiente disminución en la creación de empleos y dinamismo comercial⁴.

Motivado por lo anterior, el gobierno ha implementado distintos paquetes y medidas de ayuda económica: la Ley de Protección al Empleo, la capitalización del Fondo de Garantía para Pequeñas Empresas y, recientemente, el Ingreso de Emergencia.

Con relación a la capitalización del Fondo de Garantía para Pequeñas Empresas (FOGAPE), es este ya una ley propiamente tal: número 21.229, la que reformó el Decreto Ley N° 3472 en que se norma e instituye el Fondo. Esta iniciativa inyectó alrededor de tres mil millones de dólares para poder así aumentar la garantía de créditos flexibles y con garantía estatal a la que accederán micro, pequeñas y medianas empresas para solventar sus estados financieros, su necesidad de liquidez y de inversión para continuar produciendo, lo que es sin duda un espaldarazo gigantesco para este sector productivo, dadas las actuales condiciones existentes.

Así, la Ley N° 21.229, que aumenta el capital del Fondo de Garantía, se concibió como una medida de apoyo para la mayor parte de las empresas chilenas, que en estos momentos se encuentran con un mercado crediticio con tasas más altas y, en general, con menor disponibilidad de crédito.

En general, la ley no fue condescendiente con las empresas deudoras y morosas, ya que se les exige un comportamiento financiero previo casi perfecto. Efectivamente, se señala que: “podrán acceder a estos créditos con garantía estatal las micro o pequeñas empresas que no hayan tenido mora superior a 30 días al 31 de octubre de 2019, es decir, quienes hayan sido buenos pagadores hasta antes del estallido social, y podrán acceder empresas medianas y grandes que no hayan tenido mora superior a 30 días al 31 de marzo de 2020, es decir, quienes hayan sido buenos pagadores hasta antes de que llegara el coronavirus al país”⁵.

³ Nota de prensa disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/fmi-afirma-que-el-mundo-esta-en-recesion-y-goldman-sachs-ve-que-pib-de-chile-caeria-3/ZRW5D4MYIVBZBITU2Q5RYZWL44/>

⁴ Nota de prensa disponible en: https://www.cnnchile.com/economia/banco-central-recorta-crecimiento-anticipa-caida-inversion-2020_20191205/

⁵ Nota de prensa disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/bancos-esperan-nuevo-pronunciamiento-de-la-cmf-por-creditos-a-pymes-con-garantia-estatal/EZZF3VWCORD4JFNUBBJG77ZEPM/>

El requisito planteado es estricto en cuanto a prohibir que empresas con historial de deuda previo utilicen el mecanismo sólo para refinanciar deudas, sin valor agregado y sin que su situación financiera pueda atribuirse a la crisis por COVID19. Con todo, creemos que es posible salvaguardar el mismo objetivo flexibilizando este requisito y ampliándolo en 60 días adicionales, vale decir, en un plazo total de 90 días o tres meses previos dispuestos para las distintas categorías de empresa, permitiendo así que puedan acceder a estos créditos con garantía estatal las micro o pequeñas empresas que no hayan tenido mora superior a 90 días al 31 de octubre de 2019, y empresas medianas y grandes que no hayan tenido mora superior a 90 días al 31 de marzo de 2020, es decir.

Sostenemos que una medida como esta permitirá abarcar a un mayor espectro de empresas como beneficiarias, haciéndose cargo de su realidad con más flexibilidad, pero protegiendo asimismo el objetivo de la línea de financiamiento garantizada que es generar dinamismo comercial y un valor agregado que permita hacer frente a la recesión económica generada por la pandemia.

Idea Matriz

El presente proyecto modifica el Decreto Ley n° 3472 de 1980 que crea el fondo de garantía para pequeños empresarios con el objeto de flexibilizar transitoria y excepcionalmente el requisito de comportamiento financiero previo para acceder a los créditos con garantía estatal permitiendo que empresas con deudas en mora de hasta 90 días puedan acceder a este mecanismo.

Normativa vigente afectada por el proyecto

Decreto Ley N° 3472 de 1980 que crea el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios

Proyecto de ley

ARTÍCULO ÚNICO: Agréguese un nuevo artículo transitorio al Decreto Ley N° 3472 de 1980 que crea el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios, del siguiente tenor:

"Desde la entrada en vigencia de la presente ley y hasta el 30 de abril de 2021, podrán acceder a créditos con garantía del Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios, las micro o pequeñas empresas que no hayan tenido mora superior a 90 días al 31 de octubre de 2019 y las medianas y grandes que no hayan tenido mora superior a 90 días al 31 de marzo de 2020.

Para lo dispuesto en el inciso anterior, se estará a las definiciones que, de micro, pequeña, mediana y gran empresa señala el artículo cuarto del reglamento de la presente ley, contenido en el Decreto Exento N° 130 de 24 de abril de 2020, del Ministerio de Hacienda."

1.- FRANK SAUERBAUM MÚÑOZ Diputado

2.- Diputado René Alinco

3.- Diputado José Miguel Castro

4.- Diputado Andrés Longton

5.- Diputada Paulina Núñez

6.- Diputado Alejandro Santana

7.- Diputado Raúl Soto

8.- Diputado Enrique Van Rysselberghe