



REVISIÓN REGULATORIA PARA PYMES

RESUMEN EJECUTIVO

COMISIÓN NACIONAL
DE PRODUCTIVIDAD
NOVIEMBRE 2021

RESUMEN EJECUTIVO

Contexto regulatorio de las PyMEs

Chile ha sido constantemente destacado respecto de su complejidad regulatoria, como lo constató ya la Comisión Nacional de Productividad en su informe del 2019 “Calidad Regulatoria en Sectores Estratégicos”. Esta característica fue nuevamente relevada en el último reporte nacional de la OCDE sobre nuestro país (2021), ubicando a Chile como el país con mayor complejidad de procesos regulatorios.

En el presente estudio “*Revisión Regulatoria para PyMEs*” un análisis exhaustivo del entorno regulatorio que afectan el desarrollo de emprendimientos de las PyMEs es analizado, evaluando tanto la eficiencia de su proceso de otorgamiento como la pertinencia de la normativa. El objetivo es poder contar con un sistema normativo simple donde los requisitos, objetivos y tramitación de los permisos necesarios para iniciar una actividad estén claramente definidos para impedir que el cumplimiento de la regulación se convierta en una barrera innecesaria para este tipo de empresas. Adicionalmente, es crucial considerar el actual contexto mundial de emergencia sanitaria generada por el Covid-19 que ha impactado fuertemente a la economía, en especial a las empresas de menor tamaño, que han visto sus ventas drásticamente reducidas. En efecto, ha sido posible constatar que en los meses que ha durado la pandemia se han reportado alrededor de 100 mil empresas de menor tamaño que desaparecieron. Se hace, por tanto, imperativo estimular las iniciativas de emprendimiento con la mayor celeridad posible. Este estudio pretende aportar con este esfuerzo nacional proponiendo recomendaciones de política pública que contribuyan a disminuir barreras regulatorias que, a través de extensos plazos de tramitación o

elevados costos de cumplimiento, estén afectando, tanto el inicio como el desarrollo de las operaciones de las PyMEs en Chile.

Tradicionalmente ha sido difícil caracterizar las empresas de menor tamaño –que incluye a micro, pequeñas y medianas empresas, fundamentalmente por la heterogeneidad en su composición. Estas varían en una gran cantidad de dimensiones tales como el sector económico al que pertenecen, nivel de productividad, intensidad en el uso de mano de obra, entre otros factores. El consenso es que las empresas de menor tamaño en Chile son aquellas que en primer lugar tienen ingresos anuales menores a 2.400 UF para el caso de las microempresas, o bien entre 2.400 y 25.000 UF (pequeñas empresas) o las que obtienen ingresos anuales entre 25.000 y 100.000 UF (medianas empresas). Este criterio, con base en ventas anuales, ha sido utilizado históricamente por el SII, pero no es el único criterio. El segundo criterio discrimina según la cantidad de trabajadores (a partir de una modificación a la Ley 20.416 del Código del Trabajo). En este criterio se definen cuatro categorías: micro (1 a 9 trabajadores), pequeña (10 a 49 trabajadores), mediana (mediana 50 a 199) y gran empresa (200 o más trabajadores). Para efectos de este estudio y buscando una mirada multidimensional, los análisis en función de tamaño de empresa se realizan considerando el criterio de ventas, criterio de cantidad de trabajadores y una propuesta de criterio mixto que combina las dos anteriores.

Hallazgos

Es importante destacar que las empresas de menor tamaño dan cuenta del 98% de las empresas activas en nuestro país, con una participación

de 62% para micro, 30% para pequeñas y 6% para medianas. Si bien en términos de indicadores como ventas y empleo generado es comparativamente menor a las empresas grandes (que tienen 87% de participación en ventas y un 56% en empleo) resulta relevante estudiar el ecosistema regulatorio en la que están inmersos, ya que, para la realización de cualquier actividad o emprendimiento es necesario contar con una autorización administrativa o permiso, a modo de control preventivo, de tal forma que la Administración compruebe *ex ante* que se está respetando la legalidad y que dichas actividades no lesionen o pongan en peligro el interés público. Obtenido el permiso o autorización, el emprendedor puede desarrollar libremente la actividad planificada. Una vez iniciada la actividad, diversos servicios públicos continúan con la labor de fiscalización, que determinan que su operación se realiza respetando las limitaciones o condiciones de la normativa vigente.

En el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMEs) o empresas de menor tamaño (EMT), enfrentar exitosamente estos desafíos normativos es altamente complejo. La falta de personal, conocimiento, tiempo y recursos hacen que el esfuerzo requerido sea proporcionalmente mayor que en el caso de empresas de mayor tamaño, lo que, implica también una mayor probabilidad de fracaso en el proceso. Adicionalmente, el conjunto de permisos requerido para desarrollar actividades económicas ha devenido en un sistema altamente complejo que tiende a la entropía. Las causas son diversas: en primer lugar, tanto el diseño regulatorio como su implementación y fiscalización se hace generalmente en silos. Dado que las diversas normativas no responden necesariamente al diseño de los proyectos desarrollados por los particulares -que combinan múltiples actividades que trascienden diversas categorías regulatorias- es usual que se generen problemas de coordinación al interior del Estado. Por otro lado, las normas tienden a acumularse a lo largo del tiempo, generándose espacios de traslape e incluso contradicciones entre las

nuevas y aquellas existentes que regulaban directa o indirectamente la materia y que nunca fueron expresamente derogadas.

Aunque las empresas de menor tamaño tienden a desarrollar proyectos de menor complejidad y están por tanto afectas a una menor carga regulatoria en términos del número de permisos que deben obtener para iniciar sus actividades, no escapan a las complejidades del sistema de permisos, siendo especialmente afectadas por todas aquellas zonas en las que existe poca claridad, contradicción o falta de eficiencia en su gestión.

En efecto, los plazos para la formalización de una empresa constituyen una primera barrera. Aun cuando destaquen positivamente las medidas para acelerar el proceso de creación de empresas y su inicio de actividades ante el SII, el camino para desarrollar un emprendimiento de cualquier tamaño no termina hasta la obtención de la autorización de funcionamiento municipal la cual permite el inicio de sus operaciones. En el trascurso de este estudio, se pudo determinar que incluso para las empresas más pequeñas, el plazo destinado a obtener los permisos respectivos supera los 6 meses y aumenta de acuerdo con el tamaño de la empresa, y las PyMEs pueden demorar hasta 1,5 años. Adicionalmente, el porcentaje de empresas que iniciaron actividades ante el SII y que finalmente obtienen una autorización municipal de funcionamiento también está relacionado con su tamaño. En las microempresas, es de 13% y en pequeñas, cerca del 18%. Esto contrasta con los resultados de empresas mayores: en medianas supera el 30 y en grandes llega al 90%.

Sin embargo, realizar un análisis exhaustivo de los permisos, regulaciones y posibles barreras para el emprendimiento ha sido un desafío en este estudio. La Comisión Nacional de Productividad pudo constatar que la información para analizar el sistema regulatorio en torno a EMT está dispersa en diferentes fuentes, sin formatos homogéneos respecto de variables tan relevantes como el código de

actividad económica. Por ejemplo, respecto de información particular solicitada a las Direcciones de Obras Municipales, como información con relación a aspectos a regularizar para obtener la autorización de funcionamiento municipal definitiva, un 22% de las municipalidades consultadas no posee registros de lo solicitado. Esto claramente obstaculiza los análisis de política pública. En definitiva, existe poca claridad respecto de los permisos sanitarios requeridos para el desarrollo de un número relevante de actividades económicas. Adicionalmente, ha surgido la necesidad de armonizar y clarificar el sistema de permisos sanitarios, generándose prácticas por parte de la autoridad sin un claro respaldo normativo que las sustente.

Aún así, y a pesar de la poca claridad, la CNP logró realizar un levantamiento y priorización de los permisos más relevantes para iniciar emprendimientos económicos en nuestro país, y pudo constatar que estos se estructuran en torno a una serie de trámites sanitarios, conducentes a la obtención de la autorización de funcionamiento: la patente municipal. Estos trámites constan de (i) permisos sanitarios, (ii) permisos exigidos por leyes especiales y (iii) autorización de funcionamiento o patente municipal.

i) Permisos sanitarios

Entre los permisos sanitarios, la CNP priorizó en su análisis la tramitación de los permisos de alimentos, puesto que esta categoría es altamente intensiva en las PyMEs. Adicionalmente, se asocia a sectores hoteleros o de turismo. El objetivo de este permiso es garantizar productos inocuos y sanos y es válida por un plazo de tres años, y se entiende automáticamente prorrogada por períodos iguales y sucesivos a menos que el interesado comunique su voluntad de no continuar. Considerando las sanciones impuestas por las

Seremis de Salud a través de sumarios sanitarios y la participación de locales de alimentos en brotes de enfermedades asociadas, el objeto de protección del permiso de alimentos ha sido adecuadamente resguardado. La CNP encuentra que la autorización de alimentos tiene un bajo plazo de tramitación, de menos de 11 días corridos, cumpliéndose este tiempo en más del 99% de las veces y altos niveles de aprobación (92%).

Por otro lado, una serie de actividades requieren de un Informe Sanitario. Este opera en la práctica como un permiso ya que, el artículo 83 del Código Sanitario dispone la obligación de que se emita por parte de la autoridad sanitaria un informe sobre los efectos que puede ocasionar en el ambiente la instalación, ampliación o traslado de industrias, previo al otorgamiento de una autorización de funcionamiento o patente definitiva por parte de las municipalidades. La norma agrega que, para evacuar dicho informe, la autoridad sanitaria tomará en cuenta los planos reguladores comunales o intercomunales y los riesgos que el funcionamiento de la industria pueda causar a sus trabajadores, al vecindario y a la comunidad. Su objeto de protección es amplio, incluyendo la salud y ambiente de trabajadores, vecindario y comunidad y se solicita para determinadas actividades industriales y, en algunos casos, comerciales. Dada la amplitud de su objetivo y la falta de requisitos asociados, genera confusión respecto a su alcance. Por otra parte, existe poca claridad -tanto en organismos públicos como en usuarios- respecto de las actividades económicas que necesitan el informe sanitario, lo que genera ineficiencias en los procesos de tramitación. Adicionalmente, el informe sanitario posee plazos de tramitación que superan los 60 días corridos, con un promedio de más de 130 días corridos para los rechazos. Lo anterior se acentúa en el caso de la RM,

que representa el 39% de los trámites, con un plazo promedio de tramitación que alcanza los 122 días corridos. A nivel nacional, un 23,6% es de las solicitudes es rechazada, superando el 50% en la RM. En definitiva, no existe nitidez respecto del plazo normativo de tramitación del informe sanitario, lo que merma el análisis de su gestión y la definición de indicadores de su desempeño.

Este tipo de escenario ha llevado a que la autoridad sanitaria genere mecanismos para hacer más expedito y eficiente el proceso de otorgamiento de permisos. Uno de estos mecanismos es el “*permiso inmediato*”, orientada a aquellas empresas cuyas actividades no presenten un riesgo grave para la salud o seguridad de las personas o que deban someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Es un procedimiento breve, que solo contempla la presentación de la solicitud, una declaración jurada simple del titular y la acreditación del pago de los derechos respectivos.

ii) Permisos establecidos por leyes especiales

El artículo 26 de la Ley de Rentas Municipales, señala en su inciso 2° que la municipalidad estará obligada a otorgar la patente respectiva en forma inmediata una vez que el contribuyente hubiere acompañado todos los permisos que se requieran y que estén establecidos en alguna ley en especial, según sea el caso. La tarea presenta un desafío tanto para los usuarios como para las municipalidades, pues asume que ellas están en conocimiento de todos los permisos que leyes especiales establezcan respecto de todas las actividades que se desarrollen en sus territorios. En efecto, el análisis respecto a los permisos especiales que deben ser requeridos por parte

de las municipalidades para otorgar la autorización de funcionamiento es heterogéneo y responde, en general, a un análisis caso a caso. De 54 municipalidades analizadas, 43 autorizan el otorgamiento de patentes provisorias sin contar con los permisos especiales establecidos por la ley. De ellas, 30 lo han formalizado a través de una ordenanza y 13 a través de prácticas sin respaldo normativo.

iii) Autorización de funcionamiento municipal

La autorización de funcionamiento municipal es el último trámite necesario para asegurar el funcionamiento de locales, oficinas, establecimientos, kioscos o lugares determinados en las comunas y es otorgada por las respectivas municipalidades. Corresponde a la patente municipal, el impuesto que las personas, naturales o jurídicas, deben pagar a las municipalidades para el ejercicio de toda actividad económica lucrativa, sean estas comerciales, industriales o profesionales. Sin embargo, se ha constatado que existe alta heterogeneidad en la tramitación de autorizaciones de funcionamiento entre las diversas municipalidades, reflejado en las diferencias a propósito de (i) requisitos para tramitación de patentes provisorias, (ii) el alcance y autoridad competente de los permisos sanitarios y (iii) la interpretación de los permisos exigidos por leyes especiales. Adicionalmente, existe alta dispersión de los tiempos de tramitación de las patentes. Un 25% de las patentes otorgadas anualmente por las municipalidades son patentes provisorias y menos del 50% se transforma en definitiva.

Recomendaciones

De la revisión regulatoria efectuada por la Comisión Nacional de Productividad en el presente estudio, referente a PyMEs emergen recomendaciones específicas y recomendaciones generales. La primera categoría (i) corresponde a las recomendaciones de aspectos generales, con el objetivo de mejorar estructuralmente los procesos de tramitación de permisos y las recomendaciones específicas (ii) pertinentes a los permisos sanitarios y (iii) recomendaciones de autorización de funcionamiento municipal.

i. Recomendaciones generales

Recomendación 1: El Ministerio de Economía deberá desarrollar guías de tramitación para las principales categorías de emprendimientos desarrollados por las empresas de menor tamaño, enfocándose particularmente en los permisos señalados en regulaciones sectoriales.

Recomendación 2: El Ministerio de Economía debe desarrollar actividades de coordinación que propendan a la armonización de la clasificación de actividades económicas del SII con la normativa sanitaria y las municipalidades.

Recomendación 3: La División de Municipalidades de Subdere, en el marco de sus atribuciones, coordinará junto con las municipalidades un formato único de presentación de información sobre patentes municipales, para análisis y seguimiento de las políticas públicas de fomento para las microempresas y pymes.

ii. Recomendaciones específicas para permisos sanitarios

Estas están orientadas a facilitar el conocimiento, la tramitación y la obtención de dichos permisos a los futuros emprendedores.

Recomendación 4: Modificar artículo 83 del Código Sanitario, convirtiendo el Informe Sanitario en un permiso limitado a actividades industriales, indicando con precisión cuales son los elementos que protege (salud de los trabajadores), los requisitos para acreditarlo y su plazo de otorgamiento.

Recomendación 5: Dictar norma de carácter general de nivel reglamentario (modelo Circular N° 114), que permita actualización periódica de lista de permisos sanitarios, expresos y no expresos, señalando, además:

- Listado de actividades afectas a cada uno
- Las condiciones y umbrales de riesgo para implementar modalidad sin visita

Se generan así 3 categorías de actividades expresamente identificadas:

- No afectas a ningún permiso sanitario
- Afectas a permiso sanitario, con tramitación permiso inmediato
- Afectas a permiso sanitario, con tramitación con visita o inspección

Las dos últimas se podrán actualizar año a año en función de los criterios de riesgo establecidos por la autoridad sanitaria.

iii. Recomendaciones específicas para autorización de funcionamiento municipal:

Recomendación 6: Modificar artículo 26 de Ley de Rentas Municipales, señalando que:

- a. La municipalidad estará obligada a otorgar la patente respectiva en forma inmediata una vez acreditado el cumplimiento de las normas de emplazamiento, urbanísticas y sanitarias aplicables, sin perjuicio de las autorizaciones contempladas en otras normativas.

Para ello, la municipalidad debe revisar:

- Emplazamiento
- Cumplimiento de permisos sanitarios (según listado contenido en norma general dictada por la autoridad sanitaria)
- Cumplimiento de permisos otorgados por la DOM

Para acreditar el cumplimiento del resto de los permisos aplicables, el contribuyente acompañará una

declaración jurada. En caso de acreditarse que no contaba con los permisos respectivos, la patente otorgada caducará y se aplicará multa, sin perjuicio de las sanciones establecidas en leyes sectoriales.

- b. La patente provisoria podrá ser otorgada a aquellos contribuyentes que acrediten:
- Emplazamiento
 - Cumplimiento de permisos sanitarios (según listado contenido en norma general dictada por la autoridad sanitaria)
 - Estar tramitando otros permisos

Su duración será de 1 año, prorrogable por 1 año más.