



INFORME DE PRODUCTIVIDAD

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES PARA MODERNIZAR LA GESTIÓN PÚBLICA E INCENTIVAR LA PRODUCTIVIDAD DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

MENSAJE Nº 388-365

SECCION 1: ANALISIS A MODIFICACIONES A LEY FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA.....	5
1. ¿Cuál es el problema que se quiere resolver?.....	5
1.1. Contexto: uso de tecnología para la realización de trámites en línea.....	5
1.2. Escasa masificación de la firma electrónica avanzada	6
2. ¿Cuáles son los objetivos que se busca alcanzar?	8
2.1. Contenido del proyecto	8
3. ¿Qué opciones o alternativas de política se han considerado?	9
3.1. Mantener la regulación actual e incrementar conocimiento de FEA.....	9
3.2. Tótems de auto-atención	9
3.3. Otorgamiento de firma electrónica avanzada en línea	10
4. ¿Cuáles son los probables beneficios de la propuesta?	10
4.1. Costo de firmar un formulario ante notario	11
4.2. Costo de firmar utilizando FEA	12
4.3. Ahorro generado utilizando FEA en línea	13
5. ¿Cuáles son los probables costos de la propuesta?	15
SECCIÓN 2: ANÁLISIS A LAS MODIFICACIONES A LA PATENTE COMERCIAL PROVISORIA.....	16
1. ¿Cuál es el problema que se quiere resolver?.....	16
1.1. El vínculo entre regulación y emprendimiento	16
1.2. La regulación para obtención de patente provisoria.....	17
1.3. Los problemas regulatorios detectados	17
2. ¿Cuáles son los objetivos que se busca alcanzar?	18
3. ¿Qué opciones o alternativas de política se han considerado?	18
3.1. Mantener la regulación actual.....	18
3.2. Establecer patente provisoria sin requisitos	19
3.3. Modificaciones a requisitos y plazos de obtención de patente	19
4. ¿Cuáles son los probables beneficios de la propuesta?	20
5. ¿Cuáles son los probables costos de la propuesta?	21
SECCION 3: ANALISIS A MODIFICACIONES A LAS ADECUACIONES TRIBUTARIAS.....	22
1. ¿Cuál es el problema que se quiere resolver?.....	22
1.1. Enajenaciones de instrumentos de deuda de oferta pública	22
1.2. Acceso a la exención de IVA en la importación de bienes de capital.....	22

1.3.	Limitaciones al actual mecanismo de devolución anticipada de IVA exportador	23
1.4.	Sanciones excesivas en caso de errores en contratos de derivados	24
1.5.	Falta de certeza respecto a la validez de certificados de residencia fiscal.....	24
2.	¿Cuáles son los objetivos que se busca alcanzar?	24
2.1.	Enajenaciones de instrumentos de deuda de oferta pública	24
2.2.	Acceso a exención de IVA en la importación de bienes de capital.....	25
2.3.	Modificación al actual mecanismo de devolución anticipada de IVA exportador	25
2.4.	Rectificaciones de contratos de derivados en caso de error de información	25
2.5.	Clarifica la fecha de validez de certificados de residencia fiscal.....	25
3.	¿Qué opciones o alternativas de política se han considerado?	26
3.1.	Enajenaciones de instrumentos de deuda de oferta pública	26
3.2.	Acceso a la exención de IVA en la importación de bienes de capital.....	26
3.3.	Modificación al actual mecanismo de devolución anticipada de IVA exportador	26
3.4.	Rectificaciones de contratos de derivados en caso de error.....	27
3.5.	Clarifica la fecha de validez de certificados de residencia fiscal.....	27
4.	¿Cuáles son los probables beneficios de la propuesta?	27
4.1.	Enajenaciones de instrumentos de deuda de oferta pública	27
4.2.	Acceso a la exención de IVA en la importación de bienes de capital	27
4.3.	Modificación al actual mecanismo de devolución anticipada de IVA exportador	28
4.4.	Rectificaciones de contratos de derivados en caso de error.....	28
4.5.	Clarifica la fecha de validez de certificados de residencia fiscal.....	28
5.	¿Cuáles son los probables costos de la propuesta?	28
SECCIÓN 4: ANÁLISIS A LAS MODIFICACIONES AL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS.....		29
1.	¿Cuál es el problema que se quiere resolver?.....	29
1.1.	Antecedentes del sistema de compras públicas.....	29
1.2.	Alguna de las brechas que debe abordar el sistema	29
2.	¿Cuáles son los objetivos que se buscan alcanzar?	33
3.	¿Qué alternativas de políticas fueron consideradas?.....	35
4.	¿Cuáles son los probables beneficios de la propuesta?	35
5.	¿Cuáles son los probables costos de la propuesta?	36
REFERENCIAS		41

INTRODUCCION

De acuerdo al Instructivo Presidencial N°2 del año 2016, los proyectos de ley de iniciativa del ejecutivo que tengan impacto regulatorio y que estén en el ámbito de los ministerios del área económica, deben ser acompañados de un informe de productividad en el cual se analizan los impactos de los cambios propuestos. Asimismo, el mencionado instructivo señala que en el caso que un proyecto de ley involucre un conjunto diverso de aspectos regulatorios que no están estrechamente vinculados entre sí, el informe podrá analizar un subconjunto de ellos, priorizando los que involucran mayores potenciales costos y/o beneficios.

En consideración de lo anterior, el presente informe hace un análisis de un subconjunto de los cambios incluidos en este proyecto de ley, los que fueron seleccionados de acuerdo a los criterios antes señalados. Para ello el informe se divide en cuatro secciones. La primera sección analiza las principales modificaciones a la Ley Firma Electrónica Avanzada. La segunda sección analiza los cambios propuestos al otorgamiento de la patente comercial provisoria. La tercera sección analiza el conjunto de las modificaciones propuestas en materia tributaria. Por última, la cuarta sección analiza la propuesta de modificaciones al sistema de compras públicas.

SECCION 1: ANALISIS A MODIFICACIONES A LEY FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA

1. ¿Cuál es el problema que se quiere resolver?

1.1. Contexto: uso de tecnología para la realización de trámites en línea

Las tecnologías de la información y comunicación han ido cobrando cada vez más relevancia en la sociedad. Aquellas innovaciones que han logrado masificarse, han producido impactos significativos tanto en la competitividad como en la calidad de vida de las personas. En este contexto, el Estado tiene un rol importante como promotor de la adopción de nuevas tecnologías e impulsor del desarrollo de la economía digital.

Un área donde este rol es especialmente evidente es en el caso de la digitalización de trámites, y aquí la tarea del sector público es doble. Por un lado, el Estado puede facilitar la adopción de tecnologías que habiliten la realización de trámites en línea por parte de las empresas y personas. Para liderar este proceso, el Estado dispone de diversas herramientas tales como explotar las posibilidades de mejoras regulatorias, la realización de inversiones en infraestructura digital y la introducción de incentivos para la absorción tecnológica, entre otros. Por otro lado, el sector público puede facilitar y promover la utilización de tecnología en sus propios procesos y servicios, facilitando así la realización de trámites de manera más ágil.

Un caso de éxito en estas materias es el de Estonia, país que desde el año 2000 ha sido un referente en innovación digital. Producto de este esfuerzo, Estonia cuenta hoy con la mayoría de sus trámites disponibles 100% en línea, lo que se estima ha generado retornos del orden de 2 puntos porcentuales de PIB anualmente y ha impulsado fuertemente el emprendimiento y la innovación en el país¹.

Precisamente con el objetivo de promover una mayor utilización de tecnología y con ello facilitar la realización de trámites en línea, el año 2002 entró en vigencia la ley N° 19.799, sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma que instauró en Chile un sistema de acreditación de firma electrónica avanzada (FEA)². El objetivo de esta ley fue implementar una red de confianza, integrada por las entidades certificadoras y la autoridad pública acreditadora, para incentivar a las personas y a las empresas a realizar transacciones a través de medios electrónicos de comunicación.

¹ Estonian Association of Information Technology and Telecommunications; The Economist, 6 de junio de 2017, "Estonia is trying to convert the EU to its digital creed".

² La FEA permite certificar cualquier documento e instrumento privado o público, otorgándole legalidad mediante un certificado que contiene datos personales de la empresa o persona que firma, los que son validados por un prestador acreditado por el Ministerio de Economía.

A partir de esta ley se introduce la firma electrónica avanzada como medio para proveer privacidad, integridad de contenido, autenticación de origen y no desconocimiento de las operaciones con el fin de proveer altos grados de seguridad a las transacciones efectuadas vía Internet. De esta manera, por medio de un sistema que otorga seguridad a las transacciones electrónicas, se buscó incentivar actividades tales como transferencias de fondos por altos montos, entregando a los usuarios la confianza de que las transacciones que se hagan utilizando medios electrónicos serán ejecutables y garantizando su protección como consumidores.

1.2. Escasa masificación de la firma electrónica avanzada

A más de quince años de la entrada en vigencia de la ley N° 19.799, el uso de FEA por parte de las personas y de las empresas no se ha masificado de la manera esperada, aun cuando el acceso a las nuevas tecnologías de la información se ha expandido ampliamente en el país. El resultado es que hay cientos de miles de transacciones que podrían hacerse de manera más eficiente y segura utilizando esta herramienta, pero que siguen realizándose del modo convencional. Existe por lo tanto una ganancia en eficiencia que está disponible, pero que no ha logrado materializarse aún. El siguiente caso y las cifras aquí presentadas sirven para poner este problema en contexto.

La constitución de una empresa bajo el nuevo sistema Registro de Empresas y Sociedades (RES)³ requiere como uno de sus pasos finales, la firma de un formulario por parte del constituyente de la empresa y de todos los socios. Esta firma puede realizarse en línea utilizando FEA o, en su defecto, debe hacerse presencialmente en una notaría. Claramente el primer método es más eficiente para las personas, ya que la firma de un documento de manera electrónica, evita los costos de desplazamiento y el pago de servicios en la notaría.

A pesar de lo anterior, de las más de 260 mil nuevas empresas que se han constituido a través de Empresa en un día, solo un 4% lo hizo utilizando FEA, mientras que el 96% restante finalizó el trámite firmando en una notaría. La baja utilización de esta herramienta contrasta con la alta penetración digital en otras áreas. De acuerdo a los datos de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, la penetración de internet llega a cerca de un 91% de los habitantes del país. Este es un aumento significativo si se compara con el 49% que se tenían en 2013 y con los 13,7% del año 2009⁴.

El análisis anterior sugiere que el problema de la escasa masificación de FEA no radica en la falta de disponibilidad de la población para adoptar nuevas tecnologías, sino que condiciones propias de esta herramienta, como, por ejemplo, deficiencias en el marco regulatorio.

³ El RES (también conocido como Empresa en 1 día) es un registro electrónico creado por la Ley N° 20.659, a través del cual se instaura un Régimen Simplificado que permite, sin costo, constituir, modificar, transformar, dividir, fusionar, y disolver personas jurídicas (empresas).

⁴ Fuente: Series Estadísticas Subtel, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Se consideran para el cálculo los accesos a internet fijos, móvil 3G y móvil 4G.

Un primer problema de carácter regulatorio apunta a fortalecer la certeza jurídica y la equivalencia funcional de la firma electrónica respecto a la suscripción de documentos en forma manual y en soporte papel. Para que la FEA se masifique y efectivamente se reemplacen trámites presenciales por trámites en línea, no basta con hacer el proceso de la firma más rápido. Una condición necesaria de uso y masificación es que las consecuencias legales posteriores a la firma de un documento no distingan si la suscripción fue hecha de forma electrónica o manuscrita. Un ejemplo de ello, es el valor probatorio que tienen los documentos firmados en caso que un usuario deba enfrentar un juicio.

Un segundo problema radica en los elevados costos en que deben incurrir los usuarios al contratar servicios de FEA, lo que desincentiva su uso. Para proveer servicios de FEA, la regulación establece que las empresas proveedoras del servicio deben realizar un enrolamiento presencial de los usuarios, el cual conlleva un costo en términos de tiempo y un gasto en desplazamiento, lo que es especialmente relevante para aquellas personas y empresas de menor tamaño que no habitan en las grandes ciudades del país donde estos servicios están disponibles.

Además del costo indirecto de enrolamiento, para utilizar FEA las personas deben adquirir un dispositivo criptográfico transportable que contiene la firma (e-token) y un certificado digital, firmando un contrato que les permite operar por 1, 2 o 3 años, dependiendo del caso. Los costos directos como se muestran en la Tabla I pueden superar los \$55 mil pesos para un certificado válido por un año.

Estos costos muy probablemente atentan contra la masificación del uso de FEA, en especial para la gran mayoría de personas que solo realiza un número reducido de trámites en que la FEA puede ser utilizada al año. Dados los costos antes señalados, las personas podrían preferir utilizar métodos alternativos como firmas ante notarios que asumir los costos directos e indirectos de contratar los servicios de FEA.

Tabla I: Costo de contratar servicios de FEA⁵.

Precios FEA (sin IVA)	Mínimo	Máximo
Certificado por 1 año	\$ 16.807	\$ 22.680
Certificado por 2 años	\$ 26.300	\$ 33.614
Certificado por 3 años	\$ 35.900	\$ 50.421
E-token	\$ 28.452	\$ 33.613

⁵ Se cotizaron los precios en los sitios web de las siguientes empresas acreditadas: E-cert Chile, Acepta.com, E-Sign S. A., Certinet S. A. y E-Partners S. A.

2. ¿Cuáles son los objetivos que se busca alcanzar?

El objetivo que se busca alcanzar con las mejoras regulatorias aquí propuestas, es reducir los tiempos y costos asociados a la realización de trámites a través de la masificación en el uso de FEA. En concreto, se pretende entregar mayor certeza jurídica al uso de FEA y reducir los costos de adquirir este servicio.

Una de las formas específicas en que se podrá materializar este objetivo, es a través de la integración de servicios de FEA a las plataformas de los servicios públicos, de modo que la adquisición y utilización de FEA se haga en línea y en forma simultánea a la realización de trámites por parte de los usuarios.

Como se indicó anteriormente, la creación de una empresa es uno de los varios servicios que hoy se ofrecen en la plataforma Escritorio Empresa del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Con los cambios regulatorios propuestos, la Plataforma de Trámites Electrónicos podrá integrar servicios de FEA provistos por las empresas certificadas.

Los usuarios, que utilicen dicha plataforma, operarán del siguiente modo: finalizado cada uno de los pasos necesarios para la inscripción de su empresa y sólo faltando la firma del formulario, Escritorio Empresa les ofrecerá a los usuarios adquirir desde esta una FEA provista por cualquiera de los proveedores acreditados.

De este modo, el usuario se podrá enrolar en línea y firmar con su FEA finalizando el trámite de creación de empresa 100% en línea. Con este modelo el sistema evita que los usuarios deban desplazarse a una notaría o a contratar presencialmente este servicio. Como se verá más adelante, esto conlleva importantes reducciones de tiempo y costo para las personas y empresas.

Este mismo modelo de integración de servicios de FEA podría replicarse en otras plataformas de servicios públicos facilitando la realización de distintos trámites que las empresas y las personas realizan con el Estado. Asimismo, la obtención y utilización de FEA en línea podría facilitar la realización de un significativo número de trámites que se realizan entre privados, como, por ejemplo, los contratos de arriendo.

2.1. Contenido del proyecto

Para lograr lo anterior el proyecto incluye, entre otros, los siguientes elementos de mejora regulatoria:

- **Equivalencia funcional:** Se fortalece legalmente el concepto de que los actos y contratos suscritos con firma electrónica serán válidos de la misma manera y producirán los mismos efectos legales que aquellos suscritos en papel. Se incluye la equivalencia de la firma electrónica avanzada más sellado de tiempo respecto de los actos que deban firmarse ante notario.

- **Valor probatorio:** Se establece que los documentos electrónicos con firma electrónica tendrán igual mérito probatorio que los instrumentos suscritos con firma manuscrita y en soporte de papel.
- **Otorgamiento de FEA:** Para efectos de proveer servicios se establece la obligatoriedad de comprobar fehacientemente la identidad del adquirente, sin la necesidad de comparecencia presencial. Esto facilita el proceso de enrolamiento en línea al utilizar, por ejemplo, la clave única del Servicio de Registro Civil e Identificación (en adelante “el Registro Civil”). Con ello, las plataformas electrónicas de los servicios públicos, tales como hoy lo realiza Escritorio Empresa, podrán ofrecer a través de terceros servicios de FEA para completar trámites 100% en línea.

Como complemento a los cambios regulatorios aquí propuestos, el Ministerio de Economía a través de Escritorio Empresa lanzó un desafío de innovación para que las empresas certificadas proveedoras de FEA desarrollen sus propios proyectos de integración de servicios de FEA a dicha plataforma. A la fecha, varias de estas empresas ya se encuentran trabajando en el desarrollo de integración de sus servicios.

3. ¿Qué opciones o alternativas de política se han considerado?

Algunas alternativas de política pública consideradas y que podrían lograr los mismos objetivos antes señalados son las siguientes:

3.1. Mantener la regulación actual e incrementar conocimiento de FEA

Una alternativa de política sería no modificar la regulación existente y apuntar a la masificación del uso de FEA a través de acciones de comunicación de modo que más personas conozcan estas herramientas y eventualmente comiencen a utilizarla. Sin embargo, dado el análisis de costos realizado en la primera sección de este documento, es improbable que se logre la masificación sólo a través de una mayor comunicación.

3.2. Tótems de auto-atención

Una alternativa que puede facilitar la adopción y reducir los costos asociados al uso de FEA es instalar una red de tótems de autoservicio en los cuales los usuarios puedan realizar presencialmente el enrolamiento. Para esto es necesario contar con una importante cobertura territorial de tótems en todas las regiones del país. Lo anterior, debe considerar el almacenamiento de la información en una nube informática, eximiendo a los usuarios de la necesidad de obtener el *e-token*.

Esta alternativa es factible técnicamente y probablemente conduzca a aumentar el uso de la FEA, pues implica una reducción en los costos y tiempo de traslado para efectuar el enrolamiento. Sin embargo, tiene un alto costo en términos de inversión en infraestructura. Lograr una mínima cobertura territorial requeriría instalar al menos 2 tótems de atención en promedio por comuna.

Esto es, 692 tótems con una inversión de 3,5 millones cada uno más un costo anual de soporte y mantención de \$350 mil. A lo anterior se le debe sumar el costo de desarrollo y operación del software de enrolamiento, lo que puede alcanzar los \$120 millones.

3.3. Otorgamiento de firma electrónica avanzada en línea

El modelo que se busca desarrollar a partir de los cambios regulatorios propuestos, es la integración de servicios de enrolamiento y utilización de FEA a plataformas de trámites de servicios públicos y eventualmente también a plataformas de empresa privadas. Este modelo permitiría a los usuarios obtener certificados de FEA con vigencias por un período determinado o por transacción, por ejemplo sólo para una firma.

Adicionalmente, se propone presentar soluciones de firma electrónica avanzada sin uso de *e-token*, almacenando la información en un dispositivo de seguridad, HSM, en la nube. Para ello, se propone utilizar las credenciales ya existentes en el Estado: la Clave Única del Registro Civil complementado con otros mecanismos de validación de identidad no presenciales. El Registro Civil es uno de los grandes enroladores presenciales de personas en el sector público. Al integrarlo al proceso se puede lograr rápidamente una amplia cobertura de usuarios que ya tienen sus claves y que quedan en condiciones de operar con FEA. Esta alternativa de política es la que se propone al ser la más factible por cumplir con el objetivo de masificación de uso de FEA a un menor costo, reportando los mismos beneficios.

4. ¿Cuáles son los probables beneficios de la propuesta?

Los beneficios asociados a esta propuesta de mejora regulatoria dependerán principalmente del aumento en la cantidad de trámites a realizarse electrónicamente así como la utilización de FEA por parte de las personas y empresas, debiendo considerar la diferencia de costos existente entre realizar trámites con FEA o a través del modo convencional.

Dada la dificultad de estimar la cantidad de trámites que se realizarán electrónicamente como los potenciales beneficios asociados al uso de FEA para cada uno de los trámites existentes y los que eventualmente se podrían incorporar, a continuación, se cuantificarán los beneficios asociados al principal trámite que hoy se realiza electrónicamente: la creación de empresas.

En el caso de la creación de empresas a través de la plataforma Escritorio Empresa, el beneficio radica principalmente en el diferencial de costos asociado a la firma del formulario de inscripción de la empresa. Como fue antes señalado, los usuarios tienen dos alternativas: utilizar FEA o firmar ante un notario. En los siguientes párrafos se presentan los costos asociados a las dos alternativas así como el beneficio expresado como la diferencia entre estos dos montos.

4.1. Costo de firmar un formulario ante notario

La firma del formulario de inscripción de empresa ante un notario involucra tres tipos de costos: transporte hacia la notaría, costo de oportunidad o el tiempo invertido en realizar el trámite y el arancel del notario. Para efectuar una estimación del tiempo y costo promedio de transporte que los usuarios deben incurrir al firmar la constitución de la sociedad, se cotizó vía internet el precio de los pasajes terrestres a la ciudad más cercana de la región donde existen servicios de notaría⁶.

Para simplificar los cálculos posteriores se separó el país en cuatro zonas geográficas y se estimó el costo de transporte como la cantidad de horas de viaje promedio ida y vuelta a la ciudad más cercana que cuenta con notaría⁷. En el caso de la gran mayoría de usuarios que viven en una comuna que cuenta con una notaría, se asume que éstos deben pagar un pasaje ida y vuelta de \$1.500 y que el trámite toma 1,5 horas en total.

En la Tabla II se muestran los valores obtenidos para cada zona geográfica en las variables consideradas. Los costos pueden ir entre \$1.500 y \$13.000 y entre 1,5 y 10 horas.

Tabla II: Costo de traslado por zona

Zona Geográfica	Regiones	Horas promedio por viaje	Costo promedio pasajes (\$)
Zona 1	XV, I y II	7	6.000
Zona 2	III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XIV y X.	5,9	4.456
Zona 3	XI y XII	10	13.000
Zona 4	Región Metropolitana	4	1.500
Comuna con notaria		1,5	1.500

Nuestra cuantificación contempla que el tiempo que se invierte en realizar el trámite tiene un costo para las personas. En específico, el emprendedor que está firmando en una notaría podría destinar ese tiempo en implementar o hacer crecer su negocio. Para simplificar el ejercicio de valorización de ese tiempo, se asume que cada hora utilizada para realizar el trámite equivale al

⁶ La cotización se efectuó vía internet en <https://www.rome2rio.com/es/>

⁷ De acuerdo a la información de la página web (ingresado el 16 de noviembre de 2017) de la asociación de notarios, conservadores y archiveros judiciales de Chile, existen comunas del país en que no existen notarías.

costo por hora de un trabajador de una empresa del tipo “MICRO 2” de acuerdo a la última clasificación del Servicio de Impuestos Internos (SII). De acuerdo a los datos del SII este monto equivale a \$0,16 UF por hora⁸.

El tercer y último factor de cálculo de costo es arancel promedio del notario por la firma de este tipo de documentos, que la ley N° 20.659 ha fijado en 0,26 UF, al cual algunas notarías han agregado servicios adicionales.

En la Tabla III se muestra la estimación de costo total para cada zona geográfica considerando los tres tipos de costos: transporte, costo hora hombre y arancel del notario. Una persona que vive en una comuna sin notaría de la Zona 1 (regiones XV, I y II) se demora 7 horas en promedio en llegar a su destino. El pasaje le cuesta en promedio \$6.000 (ida y vuelta) y el costo en términos de horas invertidas en realizar el trámite se valoriza en \$30.240. Si a lo anterior sumamos el arancel del notario se llega a un costo total estimado de \$43.200. En cambio, en el caso de una persona que vive en una comuna que tiene una notaría el costo total es de \$14.924.

Tabla III: Costos totales por zona

Zona Geográfica	Costo promedio pasajes (\$)	Costo promedio hora hombre (\$) ⁹	Costo arancel notario ¹⁰	Costo Total (\$)
Zona 1	6.000	30.240	6.938	43.203
Zona 2	4.456	25.488	6.938	36.903
Zona 3	13.000	43.200	6.938	63.173
Zona 4	1.500	17.280	6.938	25.733
Comuna con notaría	1.500	6.485	6.938	14.924

4.2. Costo de firmar utilizando FEA

El costo de firmar utilizando FEA en la Plataforma de Trámites Electrónicos dependerá del servicio que ofrezcan los proveedores a través de la plataforma. Dos factores que se desprenden de los cambios regulatorios propuestos contribuyen a reducir significativamente el costo de ofrecer este servicio, respecto de lo señalado en la sección 1 de este documento. En primer lugar, los proveedores ya no deberán incurrir en los gastos operacionales –mantenimiento de oficinas y personal- de efectuar el enrolamiento de manera presencial. Segundo, la posibilidad de integrarse a la Plataforma de Trámites Electrónicos abre la oportunidad de atender entre 7 y 10 mil usuarios

⁸ http://www.sii.cl/estadisticas/empresas_tamano_ventas.htm, año tributario 2016.

⁹ Se considera el valor de la UF al 22 de noviembre.

¹⁰ El costo de este trámite es de 0,26 UF según ley.

que mensualmente registran una empresa. Este mayor volumen permitiría modificar la entrega del servicio desde contratos anuales, a un servicio único por transacción.

De acuerdo al trabajo inicial que Escritorio Empresa ya ha realizado con la empresa proveedoras, el costo por una transacción con FEA en Plataforma de Trámites Electrónicos podría alcanzar los \$500 por trámite, o incluso ser menor.

4.3. Ahorro generado utilizando FEA en línea

De acuerdo a los montos antes señalados la diferencia de costo entre firmar la constitución de una empresa con FEA en lugar de firmar en una notaría varía dependiendo del lugar de procedencia del usuario. Este diferencial puede llegar a los \$62.613 de menor costo en caso que los usuarios se encuentren en una comuna que no cuenta con notaría en las regiones XI y XII o a los \$25.233 si el usuario se encuentra por ejemplo en la Región Metropolitana.

Una vez determinado el ahorro por transacción, es necesario estimar la cantidad esperada de transacciones anuales para así obtener un cálculo esperado del beneficio de la regulación propuesta. De acuerdo a los datos administrativos generados por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo el año 2016 se constituyeron 76.174 empresas a través del Registro Empresas y Sociedades que opera sobre Escritorio Empresa, las que se distribuyen por región de acuerdo a la Tabla IV.

Tabla IV: Distribución territorial de constitución de empresas

Región		% del total	Registro de empresas en comunas con notaría	Registro de empresas en comunas sin notaría
I	Tarapacá	2%	1.521	23
II	Antofagasta	4%	3.048	1
III	Atacama	1%	983	48
IV	Coquimbo	4%	3.082	47
IX	Araucanía	10%	6.705	936
V	Valparaíso	5%	2.695	826
VI	O'Higgins	4%	2.773	639
VII	Maule	9%	6.163	478
VIII	Bío Bio	5%	2.639	886
X	Los Lagos	5%	3.392	330

XI	Aysén	1%	425	226
XII	Magallanes	1%	903	7
XIII	RM	46%	33.156	1,997
XIV	Los Ríos	2%	1.227	177
XV	Arica Y Parinacota	1%	836	5
	Total		69.548	6.626

Fuente: RES, Ministerio de Economía

Asumiendo de manera conservadora que el 80% de ellas utilizarán el servicio de FEA en línea, y usando la distribución de empresas creadas por región, el ahorro para los usuarios alcanzaría los \$943 millones por año. La Tabla IV muestra la estimación de ahorro por zona.

Tabla V: Ahorro por mayor uso de FEA

Comuna	Zona	Ahorro
Sin notaría	1	951,083
	2	122,091,327
	3	11,215,036
	4	38,699,297
Con notaría	1	59,874,867
	2	328,552,945
	3	14,711,161
	4	367,291,596
	Total	943,387,312

Cabe señalar que este ahorro puede ser significativamente mayor, ya que no se considera que en cerca del 44% de los casos la constitución de una empresa la realizan dos o más socios, todos los cuales deben firmar e incurrir por lo tanto en los costos asociados¹¹. A eso habría que agregar todos los ahorros de costos asociados a otro tipo de trámites que podrían realizarse con FEA a partir de los cambios regulatorios aquí propuestos.

¹¹ De acuerdo a datos del RES del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo un 61% de las empresas constituidas lo hace con un solo socio, 32% con dos socios y 7% con 3 o más socios.

5. ¿Cuáles son los probables costos de la propuesta?

Desde el punto de vista del sector público no existen costos asociados a las modificaciones propuestas, mientras que las empresas proveedoras deberán incurrir en inversiones de desarrollo tecnológico en caso que quieran integrarse a la Plataforma de Trámites Electrónicos. Sin embargo, este proceso es voluntario y puede asumirse que sólo se realizará si los beneficios privados esperados son superiores a sus costos. Por último, los notarios dejarán de percibir ingresos por lo aranceles de firma de constitución de sociedades por el equivalente a al menos \$507 millones anuales.

En base a lo expuesto, es posible establecer un claro beneficio neto para los usuarios. Éstos, obtendrían ahorros cercanos a los mil millones de pesos anuales al constituir sus empresas utilizando FEA. Es más, este beneficio podría aumentar debido a que en una de cada tres empresas constituidas existe más de un socio. Extrapolado lo anterior a otro tipo de trámites que las personas realizan con el Estado y a trámites entre privados, se puede esperar ganancias significativamente mayores en eficiencia.

SECCIÓN 2: ANÁLISIS A LAS MODIFICACIONES A LA PATENTE COMERCIAL PROVISORIA

1. ¿Cuál es el problema que se quiere resolver?

1.1. El vínculo entre regulación y emprendimiento

La actividad emprendedora es un proceso crucial en toda economía moderna. Como uno de los componentes esenciales en el llamado proceso de destrucción creativa que señalara Schumpeter (1942), el emprendimiento contribuye al dinamismo económico, la innovación, la creación de empleos y el descubrimiento de nuevas actividades económicas.

Dentro del mapa de actores involucrados, el Estado juega un rol clave en el ecosistema emprendedor. Un Estado dinámico que de manera constante simplifica y mejora la regulación, introduce tecnología en sus procesos y servicios, y simplifica sus trámites, puede transformarse en un importante facilitador del emprendimiento y la actividad económica. De hecho, existe variada evidencia que asocia de manera positiva la implementación de políticas públicas con la dinámica empresarial.

El set de políticas pro-emprendimiento actual es variado. Incluye la facilitación del acceso y la mejora de condiciones de financiamiento, la capacitación y apoyo a la gestión y asociatividad, el fomento a la innovación y absorción tecnológica, la mejora regulatoria y la simplificación de trámites, entre otros. El consenso es que cada uno de estos elementos es relevante en la construcción de un ecosistema y un ambiente propicio para la actividad emprendedora, y así lo reflejan los principales rankings y mediciones internacionales en la materia.

Dentro del ámbito de las políticas descritas, la regulación es sin duda una de los factores críticos para el emprendimiento. Por ello, vale la pena revisar cómo las reglas que establece la autoridad pueden facilitar o entorpecer esta dinámica, en especial la regulación asociada a la creación e inicio de operación de empresas en la economía.

El World Economic Forum, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE), en sus reportes de competitividad y emprendimiento son claros al señalar que los permisos y licencias involucrados para iniciar y echar andar un negocio, son factores claves para determinar la competitividad de una economía y de esta forma afectar sus tasas de crecimiento económico.

En ese sentido, un sistema complejo de permisos y licencias, en especial cuando la regulación se puede administrar de manera discrecional, resulta en una barrera importante al emprendimiento y la competitividad de un país.

1.2. La regulación para obtención de patente provisoria

De acuerdo a la ley sobre rentas municipales, la patente municipal es un impuesto municipal que constituye una autorización por parte del municipio para emprender cualquier actividad comercial que necesite para funcionar un local o lugar determinado dentro de su territorio.

Con el objeto de facilitar esta obtención y agilizar el proceso de inicio de actividades empresariales se promulgó el año 2011 la ley N° 20.494, que agiliza trámites para el inicio de actividades de nuevas empresas. De acuerdo al artículo 26 de dicha ley, la municipalidad está obligada a otorgar la patente respectiva en forma inmediata una vez que el contribuyente hubiere acompañado todos los permisos requeridos o la municipalidad hubiere verificado por otros medios el cumplimiento de aquellos.

Adicionalmente, la regulación incluye la posibilidad de que se entregue una patente provisoria por un plazo de hasta un año, que permite al beneficiario comenzar a operar el negocio sin la necesidad de obtener todos los requisitos que señala la ley. Los requisitos para la obtención de la patente provisoria son tres:

- Emplazamiento según las normas sobre zonificación del Plan Regulador.
- Autorización sanitaria, en aquellos casos en que ésta sea exigida en forma expresa. En el caso de actividades que requieran autorización sanitaria de aquellas que no se encuentren señaladas en el citado decreto con fuerza de ley, el contribuyente sólo deberá acreditar haber solicitado la autorización correspondiente a la Autoridad Sanitaria.
- Los permisos que exijan otras leyes especiales, según sea el caso.

Las municipalidades que entregan patente provisoria deben exigir el cumplimiento de la totalidad de los requisitos dentro de un plazo determinado, el cual no podrá exceder de un año contado desde la fecha en que se otorgue la patente provisoria.

1.3. Los problemas regulatorios detectados

Sin perjuicio del avance que ha significado la patente provisoria en fomentar las actividades empresariales, existen indudables espacios de mejora a su regulación. Dos son los obstáculos detectados.

a) Discrecionalidad en los plazos de otorgamiento de una patente provisoria.

La ley establece un plazo determinado, que no podrá exceder de un año, de vigencia de la patente provisoria otorgada. Esto significa en la práctica, que puede ser discrecionalmente determinado por el municipio correspondiente. Plazos muy acotados podrían no ser suficientes para que las empresas comiencen a operar sus negocios y puedan cumplir con los demás requisitos establecidos. Esto podría poner en riesgo el objetivo final de la norma y desincentivar el uso de esta herramienta, que es contar con un plazo adecuado que otorgue certezas respecto al tiempo disponible para la consecución de los permisos y/o requisitos pendientes de cumplimiento.

De esa forma lo ha interpretado la Contraloría General de la República, señalando que de acuerdo al tenor del precepto y a la historia fidedigna de su establecimiento, el plazo es un término variable, sujeto a determinación de la autoridad municipal el que, en todo caso, no podrá extenderse por más de un año.

b) Requisito de cumplimiento de leyes especiales genera sobrecarga y resta predictibilidad e uniformidad al proceso.

La presencia de una norma abierta resta toda eficacia a la medida, ya que permite que las municipalidades puedan incorporar distintos requisitos adicionales al otorgamiento de la patente provisoria. Esto además de sobrecargar los requisitos de obtención de la patente provisoria, conlleva dos efectos indeseados. En primer lugar se resta predictibilidad al proceso ya que distintos requisitos podrían ser incorporados a juicio de la municipalidad. Segundo, se dificulta uniformar los procesos entre las distintas municipalidades, lo que atenta también contra procesos estandarizados, que son más fáciles de administrar y comunicar a los emprendedores.

2. ¿Cuáles son los objetivos que se busca alcanzar?

El principal objetivo que se busca con el cambio propuesto es facilitar el emprendimiento, mejorando y simplificando los requisitos y condiciones de acceso a la patente comercial provisoria que otorgan las municipalidades. De esta manera las empresas podrán comenzar a operar con mayor rapidez y por un plazo suficiente que les permita reunir todos los requisitos necesarios para obtener patente definitiva y operar de manera permanente.

Esta medida va en línea con el rol de un Estado facilitador, que pretenda propender al dinamismo en la creación y puesta en marcha de nuevos emprendimientos.

Para cumplir dicho objetivo se propone eliminar como requisito para otorgar patente provisoria, los permisos que exijan otras leyes especiales. Además, se establece un plazo fijo de otorgamiento de la patente provisoria de un año.

3. ¿Qué opciones o alternativas de política se han considerado?

3.1. Mantener la regulación actual

Una alternativa es mantener la regulación actual, acordando plazos más largos y promoviendo una mayor coordinación con las municipalidades de manera de clarificar, uniformar y comunicar los requisitos de obtención de la patente provisoria. Esta estrategia no parece ser la más adecuada, ya que requiere lograr altos grados de coordinación y generar acuerdos con cada una de las municipalidades y, por lo tanto, introduce altos costos de transacción en su implementación. Además, incluso si se satisfacen esas condiciones, no se asegura la continuidad de los requisitos exigidos en el tiempo, introduciendo riesgos de inconsistencia dinámica.

3.2. Establecer patente provisoria sin requisitos

Otra alternativa es seguir el ejemplo de países como Portugal y establecer, para ciertas actividades, un permiso provisoria semi-automático, para el cual no se establecen requisitos salvo la entrega de antecedentes por parte del solicitante y el pago de un permiso. Esto habilita a las empresas para comenzar a funcionar de manera inmediata y otorga un plazo determinado para reunir y presentar la totalidad de documentos y exigencias requeridas. El sistema descansa en la idea de cumplimiento y fiscalización ex post y se limita a actividades que no puedan poner en riesgo la salud, el medioambiente o la seguridad de las personas.

Si bien este modelo presenta una serie de ventajas y parece aquél que de mejor forma agiliza las actividades emprendedoras, se considera necesario antes de dar un paso en esa dirección contar con mayores antecedentes del impacto de reducir o eliminar los requisitos de obtención de patentes comerciales.

En particular, es necesario establecer con claridad el subgrupo de categorías de actividades económicas que podrían acceder a esta patente semi-automática, para lo cual es necesario contar con antecedentes de impacto tanto sanitario como medioambiental y, eventualmente, establecer sistemas adicionales de control y fiscalización. Por este motivo se considera que esta es una medida deseable, que puede ser adoptada en el futuro, una vez analizados los resultados e impactos correspondientes.

3.3. Modificaciones a requisitos y plazos de obtención de patente

Una tercera alternativa, propuesta en el proyecto de ley, es modificar los requisitos y plazos de obtención de la patente provisoria de acuerdo a lo señalado en las secciones anteriores.

Se propone perfeccionar la regulación actual, dando certeza respecto de los plazos de vigencia de la patente provisoria y asegurándose que los emprendedores contarán con el tiempo necesario para comenzar a implementar sus negocios y cumplir con los requisitos que se establecen. Asimismo, se eliminan otros posibles requisitos adicionales para su otorgamiento, lo que entrega mayores niveles de certeza a los emprendedores.

La estrategia detrás de esta propuesta es dar pasos concretos en la mejora y simplificación de la obtención de la patente provisoria, sin incurrir en riesgos que no han sido aun debidamente analizados y cuantificados. Por eso la propuesta de obtención de patente provisoria no modifica los requisitos exigidos actualmente en materia sanitaria o de ordenanzas municipales.

Una vez estos cambios estén implementados y se cuente con mayor información, se podría analizar y diseñar de mejor forma una alternativa como la señalada en el punto anterior.

Por lo tanto, se considera que la propuesta presentada es la alternativa deseable en el contexto del proyecto de ley aquí analizado y, a su vez, es coherente con una estrategia de simplificación regulatoria de mediano y largo plazo.

4. ¿Cuáles son los probables beneficios de la propuesta?

La implementación de la propuesta permitirá agilizar la puesta en marcha de muchas empresas ya que al momento de solicitar la patente provisoria deberán contar con un número más limitado -y a la vez cierto- de requisitos, permitiéndoles operar por un año completo antes de haber conseguidos todas las exigencias que se establecen.

De acuerdo a datos del registro de empresas y sociedades del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, el año 2016 se crearon más de 76 mil empresas. Este número constituye el conjunto de potenciales beneficiarios anuales de la medida.

En términos cualitativos los beneficios pueden agruparse en dos. Existe un primer beneficio que consiste en una reducción de los tiempos y costos asociados a obtener la patente provisoria. Un segundo beneficio se deriva del hecho de poder obtener un permiso de forma más expedita. Lo anterior redundará en el inicio ágil de las operaciones de una empresa y acelerando con ello el inicio de las ventas. Esto es especialmente relevante en los casos de emprendedores que deben solventar el costo financiero asociado a activos inmovilizados a la espera de la obtención del permiso para poder ser utilizados. Mientras antes se generen flujos positivos mayor será la probabilidad de supervivencia y éxito de los emprendimientos. Así, una reforma de este tipo beneficiará principalmente a empresas de menor tamaño.

Tomemos el caso, por ejemplo, de un emprendedor que ante la oportunidad de tomar un inmueble muy bien emplazado en arriendo, decide abrir un restaurant. Para no perder la oportunidad, el emprendedor firma un contrato de arriendo y comienza a tramitar los distintos permisos. Durante todo el tiempo que tarde en obtener la patente, ya sea provisoria o permanente, el emprendedor incurrirá en el costo del arriendo. Mientras más rápido obtiene su patente antes comenzará a vender y más rápidamente obtendrá flujos netos positivos. Una regulación más simple y ágil, como la aquí propuesta, está directamente relacionada a la probabilidad de éxito de este emprendimiento.

Dada la dificultad de cuantificar dichos beneficios atendiendo a la realidad de distintos tipos de actividades económicas y de operación de cada una de las municipalidades, en esta sección presentamos evidencia del impacto que han tenido políticas similares.

Djankov (2009) resume de manera clara los resultados de estudios que analizan el costo de las regulaciones para iniciar empresas y los beneficios de reformas similares a las planteadas en este informe. En particular, encuentra que aquellos países que cuentan con una mejor y más simple regulación cuentan con una mayor tasa de emprendimiento, mayor nivel de productividad en la economía y menores niveles de corrupción.

Vale la pena detenerse en Yakovlev y Zhuravskaya (2007) quienes observan que luego de una mejora regulatoria a la obtención de permisos para operar empresas en Rusia, el emprendimiento aumentó en 9,3% y el número de firmas creadas en 8,9%. Asimismo, usando datos a nivel de industria para países de la OCDE, Alesina et al. (2005) concluyen que las reformas realizadas para agilizar la operación de empresas han incrementado los niveles de inversión realizados por empresas en los sectores de transporte, comunicaciones, electricidad y gas. Aghion y otros (2006)

han ido más allá estableciendo que la regulación a la entrada a través de más papeleo y burocracia inhibe la capacidad de innovar de los países reduciendo con ello la productividad y competitividad de la economía.

5. ¿Cuáles son los probables costos de la propuesta?

No existe un cambio esperado en los costos que deben incurrir las municipalidades al otorgar permisos, ni tampoco en los recursos que deben destinar los servicios públicos fiscalizadores. Esto porque la propuesta solo cambia algunos de los requisitos de acceso, no el proceso de otorgamiento.

Los usuarios, por su parte, no deben incurrir en costos adicionales. Por el contrario, el proyecto permite desfasar en el tiempo los costos asociados a la obtención de algunos de los requisitos necesarios para la obtención de la patente comercial. Así, los costos ya sea de tiempo o monetarios ya no deberán incurrirse ex ante, sino que con posterioridad a que el negocio esté funcionando y dentro del plazo de un año. Así, a mayor tasa de descuento por parte del emprendedor, mayor el beneficio de posponer estos costos. Más aún, en caso que el negocio no prospere el emprendedor podrá haberse ahorrado los costos asociados a la obtención de dicho requisito.

SECCION 3: ANALISIS A MODIFICACIONES A LAS ADECUACIONES TRIBUTARIAS

1. ¿Cuál es el problema que se quiere resolver?

El presente proyecto de ley pretende corregir una serie de aspectos de índole tributaria que generan desincentivos a la inversión y el comercio exterior. Los problemas o desafíos que motivan los cambios que se detallan a continuación, son agrupados en cinco categorías.

1.1. Enajenaciones de instrumentos de deuda de oferta pública

El artículo 104 de la ley sobre Impuesto a la Renta establece el tratamiento tributario aplicable a la enajenación de ciertos instrumentos de deuda de oferta pública en Chile. En particular, dicha disposición establece un tratamiento tributario de ingreso no renta, a la enajenación de ciertos instrumentos de oferta pública en la medida que se cumplan con los requisitos ahí dispuestos.

En la letra a) del número 2, del citado artículo 104 se establece una de las opciones para que el mayor valor obtenido en la enajenación sea considerado como ingreso no renta. En específico, dicha letra establece que para que eso ocurra, entre la fecha de adquisición y enajenación de los instrumentos debe haber transcurrido a lo menos un año, o bien, el plazo inferior que se fije mediante decreto expedido por el Ministerio de Hacienda.

Como se puede observar, la ley dispone que el Ministerio de Hacienda sea quien establezca el plazo mínimo que deba computarse para considerar al mayor valor como ingreso no renta.

Sin embargo, al referirse la ley a “el plazo inferior”, se obliga al Ministerio de Hacienda a fijar un plazo, aunque sea mínimo, entre la adquisición y la venta del instrumento. De esta manera, no pueden sujetarse a este tratamiento tributario aquellos instrumentos que son vendidos inmediatamente después de haber sido adquiridos, lo que en el mercado de instrumentos de deuda sucede regularmente. Es decir, existen instrumentos respecto de los cuales no puede distinguirse un transcurso del tiempo entre su compra y su venta, al ocurrir casi inmediatamente.

1.2. Acceso a la exención de IVA en la importación de bienes de capital.

El artículo 12, letra B, N° 10 de la ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios (en adelante “ley del IVA”) establece una exención aplicable a la importación de bienes de capital que se destinen a proyectos de inversión que tengan un valor mínimo de 5 millones de dólares.

Dicha normativa, ha sido recientemente modificada a través de las leyes N° 20.848 y N° 20.899. Sin embargo, hay una serie de materias que todavía pueden ser mejoradas y perfeccionadas, con el objeto de evitar discriminaciones indeseadas y seguir impulsando las inversiones en el país. En particular, se han identificado 3 aspectos de mejora:

a) Restricciones en el acceso al beneficio para inversionistas extranjeros

Actualmente, la ley exige a los inversionistas extranjeros, que previo a solicitar esta exención acrediten su calidad de inversionistas con el respectivo certificado otorgado por la Agencia para la Inversión Extranjera, al amparo de lo establecido en la ley N° 20.848.

Sin embargo, de acuerdo a lo dispuesto por dicha ley, para entregar el certificado el inversionista este debe acreditar la materialización efectiva en Chile de la inversión.

Como consecuencia de lo anterior se produce un efecto indeseado, al exigírsele al inversionista extranjero un certificado, previo a la importación de los bienes, que en la práctica es imposible de obtener puesto que la ley requiere, para tales efectos, que la inversión (en este caso la importación de los bienes) se haya verificado efectivamente.

b) Limitaciones en los plazos para llevar a cabo el proyecto

La actual ley establece que para que opere la exención, los proyectos deben estar al menos 12 meses sin generar ingresos, contado desde la importación de los bienes cuya exención se solicita.

Lo anterior significa que un importador puede obtener la exención, importar los bienes, pero si el proyecto comienza a generar ingresos antes de 12 meses debe restituir el IVA respectivo. Esto implica un castigo excesivo respecto de proyectos que por su naturaleza o por ser más eficientes comienza a operar antes de transcurrido ese plazo.

c) Restricciones por diferencia entre quien importa los bienes y quien desarrolla el proyecto de inversión

La actual ley exige para efectos de la exención que el importador sea quien en definitiva lleve a cabo el proyecto de inversión. Esto genera una discriminación respecto de otros proyectos de inversión, en donde, por variadas razones de financiamiento o contractuales, no son explotados por la misma persona que llevó a cabo la inversión. Por ejemplo, en el caso de ciertas concesiones o cuando el importador construye y entre "llave en mano" el proyecto a un tercero para su explotación.

1.3. Limitaciones al actual mecanismo de devolución anticipada de IVA exportador

En términos generales, los exportadores tienen derecho a recuperar el IVA recargado en las compras o servicios que contraten y que estén relacionados con su actividad de exportación. Asimismo, el artículo 36 de la ley del IVA establece la posibilidad que los exportadores puedan recuperar anticipadamente dicho IVA, en el caso de proyectos de inversión. Dicha solicitud debe efectuarse ante el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

Sin embargo, la experiencia indica que este beneficio es poco utilizado, en particular porque el Servicio de Impuestos Internos ha señalado, mediante diversos pronunciamientos, que en aquellos casos en que, con posterioridad al otorgamiento del beneficio se produce, por ejemplo, un proceso de fusión, la sociedad continuadora deberá restituir el IVA devuelto, más allá que dicha empresa lleve a cabo el proyecto comprometido.

1.4. Sanciones excesivas en caso de errores en contratos de derivados

La ley Nº 20.544 que establece el tratamiento tributario de los contratos de derivados dispone que los contribuyentes deberán informar al Servicio de Impuestos Internos el resultado de estos contratos. Al efecto, la ley agrega que en caso de error, omisión o en el caso de dolo en la entrega de la información, no se podrá deducir la eventual pérdida generada e incluso se podría aplicar el impuesto establecido en el artículo 21 de la ley sobre impuesto a la renta.

De esta manera, contribuyentes, bancos y otras instituciones deben informar el resultado de estos contratos sin poder equivocarse, puesto que no existe la posibilidad de rectificar estos errores. Esto implica en la práctica una excesiva carga para estos contribuyentes y, en definitiva, una sanción excesiva en el caso de simple error u omisión.

Cabe recordar que estos contratos son clave en algunos casos, por ejemplo, de exportadores de frutas, donde por no existir certeza respecto del tipo de cambio a la fecha de la exportación, es usual que los contribuyentes celebren este tipo de contratos con el objeto de protegerse de esas fluctuaciones.

1.5. Falta de certeza respecto a la validez de certificados de residencia fiscal

Con la entrada en vigencia de la reciente reforma tributaria, comenzó a regir el régimen de renta con imputación parcial de créditos o sistema "semi integrado" como se le conoce en la práctica.

Respecto de los dividendos que paguen estas empresas al exterior deberá distinguirse si el receptor de la renta se encuentra en un país con o sin convenios con Chile -suscrito y vigente- para evitar la doble tributación. En el caso que exista convenio, la tasa de impuesto definitiva es de 35%, mientras que en el caso que no exista convenio la tasa es de 44,45%.

Para acreditar lo anterior, se exige tener un certificado de residencia fiscal del beneficiario. Sin embargo, no hay claridad respecto de la vigencia de esos certificados, lo que genera incertidumbre en la práctica.

2. ¿Cuáles son los objetivos que se busca alcanzar?

Las propuestas que incluye el proyecto de ley en análisis buscan incentivar la inversión y el comercio exterior por la vía de simplificar y perfeccionar las normas, facilitar su aplicación y generar mayores grados de certeza en materias tributarias. Para ello se introducen cambios normativos que resuelven los problemas antes identificados.

2.1. Enajenaciones de instrumentos de deuda de oferta pública

Se propone modificar la letra a) del número 2 del artículo 104, para facultar al Ministerio de Hacienda a fijar por decreto que también se pueda beneficiar a aquellos instrumentos respecto de

los cuales no transcurra plazo alguno entre su adquisición y su venta, por suceder de manera simultánea.

2.2. Acceso a exención de IVA en la importación de bienes de capital

En primer lugar, se perfeccionan los procedimientos para que inversionistas extranjeros accedan a la actual exención de IVA en la importación de bienes de capital que se destinen a proyectos de inversión en Chile, contenido en el artículo 12, letra B, N° 10 de la ley del IVA y en la ley N° 20.848.

Segundo, se modifica el artículo 12, letra B, N° 10 de la ley del IVA para elimina el requisito en cuanto a que el importador deba ser el mismo quien posteriormente explote el proyecto. Con la modificación propuesta, bastará que el bien de capital se destine al proyecto, independiente de quién haga la importación.

Tercero, se modifica el mismo artículo antes mencionado para eliminar el requisito de que el proyecto no pueda producir ingresos dentro de los 12 primeros meses contados desde la importación. Con esto, no será relevante el plazo que transcurra entre la importación y el inicio de operaciones del proyecto, pudiendo obtenerse la exención independiente de dicho plazo.

2.3. Modificación al actual mecanismo de devolución anticipada de IVA exportador

Se perfeccionan los procedimientos de devolución anticipada del IVA exportador en el caso de proyectos de inversión, mediante la modificación del actual artículo 36 de la ley del IVA. Se dispone que el mecanismo sea revisado por el Ministerio de Hacienda, aprovechando las capacidades ya instaladas a propósito de otros beneficios que dicha cartera revisa. Asimismo, se propone modificar la ley con el objeto de establecer que en caso de existir un proceso de reorganización empresarial, el continuador legal pueda igualmente llevar a cabo el proyecto de inversión comprometida sin necesidad de restituir el IVA devuelto originalmente.

2.4. Rectificaciones de contratos de derivados en caso de error de información

Se permite a quienes deben informar al SII respecto del resultado de contratos de derivados, poder subsanar errores u omisiones en la entrega de la información al Servicio, mediante declaraciones rectificatorias en el plazo y condiciones que determine el Servicio mediante la modificación de la ley N° 20.544.

2.5. Clarifica la fecha de validez de certificados de residencia fiscal

Para aliviar la carga que significa obtener un certificado cada vez que se efectúan pagos al exterior, como también para dar mayor certidumbre a inversionistas, se propone establecer una presunción simplemente legal, para que el certificado aludido acredite la residencia durante la totalidad del año comercial respectivo. Para ello se modifican los artículos 63 y 74 de la ley sobre impuesto a la

renta con el objeto de otorgar mayor certeza a los contribuyentes que distribuyen utilidades o pagan dividendos al exterior para acreditar residencia del receptor de tales rentas.

3. ¿Qué opciones o alternativas de política se han considerado?

Dado que la certeza jurídica es un elemento esencial en materia tributaria, y que de ello depende se generen incentivos efectivos a la inversión y el comercio exterior, se estima que la forma de abordar los problemas y desafíos descritos es por la vía de la modificación legal. En este sentido, respecto de cada una de las medidas tributarias propuestas se hizo un análisis sobre posibles alternativas de solución vía administrativa (a través de resoluciones o interpretaciones de la autoridad tributaria), lo cual fue finalmente descartado dado su inviabilidad práctica y jurídica. A continuación, se explican las razones de por qué es deseable realizar las modificaciones legales propuestas.

3.1. Enajenaciones de instrumentos de deuda de oferta pública

De no realizar la modificación propuesta existiría una discriminación arbitraria respecto del tratamiento tributario de instrumentos de deuda. En particular, de acuerdo a la actual legislación, el mayor valor derivado de instrumentos de deuda que son enajenados una hora después de su adquisición tienen el tratamiento de ingreso no renta, mientras que los demás instrumentos que se venden en un plazo menor no pueden acceder al beneficio por no contar la ley con la posibilidad de aplicar este tratamiento a instrumentos que se venden inmediatamente después de haberse adquirido.

3.2. Acceso a la exención de IVA en la importación de bienes de capital.

De no realizarse esta modificación, los inversionistas extranjeros seguirían estando en una situación desmejorada respecto de inversionistas locales, lo que constituye una discriminación y un desincentivo a la inversión. De la misma manera, de no verificarse las demás modificaciones propuestas a este mecanismo significarán que una serie de proyectos relevantes para el país no puedan acceder al beneficio, lo que podría implicar en la práctica que pudiesen no llevarse a cabo en definitiva.

3.3. Modificación al actual mecanismo de devolución anticipada de IVA exportador

De no introducirse la modificación que se propone, este mecanismo seguirá siendo escasamente utilizado, lo que genera un desincentivo a la realización de proyectos de inversión por parte de exportadores chilenos.

3.4. Rectificaciones de contratos de derivados en caso de error

De no aprobarse la modificación propuesta, la ley seguiría castigando de manera excesiva e injustificada simples errores de tipeo y de entrega de información, lo que va en perjuicio directo de empresas e inversionistas que requieren de estos instrumentos para protegerse del tipo de cambio en sus negocios.

3.5. Clarifica la fecha de validez de certificados de residencia fiscal

De no llevarse a cabo la modificación, los contribuyentes que paguen dividendos al exterior o distribuyan utilidades carecerían de certeza jurídica respecto del domicilio donde se encuentra el beneficiario de las rentas, lo que pudiese significar en la práctica que tales contribuyentes, con el objeto de evitar cualquier tipo de responsabilidad, aplicaren un impuesto de 44,45% en lugar del correspondiente impuesto de 35%.

4. ¿Cuáles son los probables beneficios de la propuesta?

4.1. Enajenaciones de instrumentos de deuda de oferta pública

Esta medida otorgará mayor certeza jurídica respecto del tratamiento tributario derivado del mayor valor obtenido en la venta de este tipo de instrumentos. Esto generará incentivos positivos principalmente instituciones financieras que actúen dentro del mercado de instrumentos de deuda de oferta pública, en particular, respecto de custodios en Chile que llevan a cabo operaciones de este tipo en el día a día.

4.2. Acceso a la exención de IVA en la importación de bienes de capital

En primer lugar, este proyecto beneficiará a inversionistas extranjeros para que, al igual que los inversionistas locales, puedan acceder al beneficio de exención de IVA en la importación de bienes de capital que destinen a proyectos de inversión que se desarrollen o exploten en Chile, beneficio al cual hoy no pueden optar por no poder contar con el certificado de inversionista extranjero a la fecha de la solicitud de exención de IVA al Ministerio de Hacienda.

En segundo lugar se beneficiarán todos aquellos proyectos de inversión que comienzan a operar antes del actual plazo de 12 meses contado desde la importación de los bienes de capital. Con esto se generarán incentivos tanto a desarrollar proyectos en Chile cuyos plazos de maduración son más rápidos, como a acelerar los procesos de inversión y puesta en marcha previos a la generación de ingresos.

Tercero, se generará incentivos positivos para quienes desarrollen proyectos de inversión q en Chile y que operan mediante cierto tipo de concesiones, a través de contratos de construcción en modalidad "llave en mano" o cualquier otra modalidad donde no existe una identidad entre el importador y quien lleva adelante el proyecto.

4.3. Modificación al actual mecanismo de devolución anticipada de IVA exportador

Esta modificación generará un incentivo positivo a todos aquellos exportadores que lleven a cabo proyectos de inversión en el exterior y que requieran de un financiamiento vía devolución anticipada del IVA exportador, sin la limitación actual de tener que restituir el IVA devuelto en caso de verificarse un proceso de reorganización empresarial, lo que ocurre muy a menudo en este tipo de proyectos.

4.4. Rectificaciones de contratos de derivados en caso de error

Esta modificación beneficiará a todos aquellos contribuyentes que deben informar el resultado de este tipo de operaciones al Servicio de Impuestos Internos, incluyendo a bancos y otras instituciones financieras. De esta manera se dará mayor certeza a los contribuyentes al dejar de aplicar sanciones excesivas e injustificadas. Esto contribuye a una mayor utilización de estos instrumentos lo que está asociado a la reducción de los riesgos financieros y el incentivo a la inversión.

4.5. Clarifica la fecha de validez de certificados de residencia fiscal

Esta normativa será aplicable respecto de todos los retiros de utilidad y pago de dividendos que se paguen al exterior y que provengan de empresas que se encuentren en el régimen de imputación parcial de créditos. Por tanto, generará incentivos positivos a los propios contribuyentes como a intermediarios y custodios, como bancos, depósito central de valores y otros.

5. ¿Cuáles son los probables costos de la propuesta?

Las modificaciones propuestas en materia tributaria no importan impacto fiscal, tampoco mayores costos administrativos para los contribuyentes.

SECCIÓN 4: ANÁLISIS A LAS MODIFICACIONES AL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS

1. ¿Cuál es el problema que se quiere resolver?

1.1. Antecedentes del sistema de compras públicas

El Sistema de Compras Públicas de Chile es el conjunto de instituciones, prácticas y objetivos cubiertos por la ley N° 19.886 de Compras Públicas, que entro en vigencia el año 2003. A través de esta política pública se buscó alcanzar una serie de objetivos. En primer lugar, se apuntó a asegurar un buen uso de los recursos públicos a través de una mayor eficiencia y competitividad en las compras públicas junto con mejorar las capacidades de los funcionarios encargados de las mismas. En segundo lugar, se buscó incrementar la probidad y transparencia en los procesos de compras públicas. Finalmente, fueron promovidos criterios como la sustentabilidad, la inclusión y un mayor acceso de las empresas de menor tamaño a las oportunidades de negocio en este mercado.

Para poder cumplir con dichos objetivos, se creó la Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra), organismo al que se le encomendó la administración de un sistema electrónico de carácter gratuito para la realización de las compras públicas por parte de distintos organismos de la Administración del Estado.

Este sistema es reconocido como una de las principales innovaciones en materia de gestión del Estado en las últimas décadas. La plataforma de compras públicas www.mercadopublico.cl incluye a más de 850 organismos del Estado de Chile, los que compran productos y servicios a más de 123 mil proveedores de todos los tamaños. Las transacciones de la plataforma superan los US\$ 10 mil millones al año y se estima que los ahorros relacionados a su uso alcanzan los US\$ 5.548 millones, en los catorce años transcurridos desde su creación.

Este mercado se ha caracterizado además por sus altos grados de apertura e inclusión respecto de las empresas de menor tamaño. Por ejemplo, un 90% de los proveedores del Estado son micro y pequeñas empresas y cerca 60% de los montos transados son adjudicados a las empresas de menor tamaño.

1.2. Alguna de las brechas que debe abordar el sistema

Los avances descritos en la sección anterior son, sin duda alguna, de la mayor relevancia. Ahora bien, aún persisten una serie de brechas que es necesario abordar para incrementar la eficiencia y transparencia del sistema.

El diagnóstico y las conclusiones del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, también llamada "Comisión Engel", fueron el punto de partida de un trabajo desarrollado por una mesa de expertos, convocada por ChileCompra en la cual actores pertenecientes al mundo académico y gubernamental, junto a la Contraloría General

de la República y Tribunal de Contratación Pública, debatieron y analizaron desde el mes de agosto de 2015 a marzo del 2016 el escenario planteado.

Asimismo, ChileCompra hizo una revisión del diseño y el funcionamiento de los convenios marco y de los modelos de compras colaborativas, para cuyos efectos solicitó la colaboración de la OCDE. Luego, en mayo de 2017, OCDE emitió su informe de recomendaciones. En dicho documento, se ofrecen diversas medidas y opciones estratégicas para mejorar el sistema de convenios marco y de otros modelos de compras colaborativas en Chile. A su vez, sugiere algunas formas de optimizar los procesos y mejorar la eficacia del sistema.

Finalmente, entre los meses de marzo y mayo de 2017, se llevó a cabo la última evaluación del sistema de compras de Chile, bajo la metodología de la OCDE, denominada MAPS. En dicha evaluación se evidenciaron las principales fortalezas del Sistema, pero también se detectaron algunas brechas, las que requieren de cambios normativos para ser solucionadas.

a) Alcance de las entidades afectas al sistema

Un primer desafío a abordar consiste en ampliar el alcance de las entidades que integran el sistema de compras públicas. Actualmente, dicho sistema sólo resulta aplicable a los organismos de la Administración del Estado. Sin embargo, existen muchos organismos, públicos y privados, que adquieren bienes y servicios con financiamiento público, sin los controles, requisitos, estándares y niveles de transparencia que la utilización del sistema asegura.

Lo anterior constituye un potencial riesgo y un problema de legitimación, toda vez que involucra una cantidad significativa de recursos públicos. Al no estar en el sistema, las compras de dichos organismos se llevan a cabo de maneras que pueden ser percibidas como menos transparentes, lo que afecta la confianza de la ciudadanía respecto a las instituciones del Estado y de los servidores públicos en general.

Un ejemplo paradigmático es el de nuestro Congreso Nacional cuya participación en el sistema es actualmente voluntaria, lo que implica que parte importante de sus compras se realizan fuera del mismo. Así, el Senado de la República realiza aproximadamente un 27% de sus compras a través del sistema, y la Cámara de Diputados un 37% (cifras estimadas para el año 2016 considerando los subtítulos 22 y 29).

b) Alcances de las materias afectas al sistema

Un segundo desafío a abordar es el de ampliar el alcance de las materias que se encuentran sometidas al sistema de compras pública. Actualmente existen numerosos procedimientos de contratación, como es el caso de las obras públicas, que no se efectúan a través de una plataforma electrónica, lo que les resta importantes grados de transparencia, publicidad y accesibilidad, dificultando también su control y seguimiento.

c) Ausencia de criterios de valor por dinero

Crecientemente existe una demanda para que los organismos públicos ofrezcan servicios de calidad a la ciudadanía, optimizando para ello el uso de los recursos disponibles. Es por esto que se ha vuelto cada vez más común el uso del concepto del “valor por el dinero”, que consiste en

desplegar acciones de compra con criterios de costo eficiencia durante todo el ciclo de vida del producto o servicio en cuestión. Esto significa que el precio de compra no es necesariamente el mejor factor para determinar una decisión. En cambio, la decisión debe internalizar todos los costos futuros tanto directos como indirectos asociados a la opción escogida. Por ejemplo, al definir la compra de una impresora debería considerarse también el costo de la tinta y otros insumos que serán usados durante la vida útil de dicha impresora.

d) Ausencia de incentivos a la innovación en compras públicas

Las compras públicas han sido un motor de innovación en muchos países líderes en estas materias. A pesar de su potencial impacto positivo, tanto para el Estado como para los proveedores y el ecosistema de emprendimiento nacional, esto no ha ocurrido en Chile. La brecha aludida se explica, en buena medida, porque hasta ahora no se ha promovido ni incentivado adecuadamente la innovación, por no estar contemplada como un objetivo relevante en el marco normativo de compras públicas de Chile.

e) Falta de obligatoriedad en el uso de la plataforma para gestión de contratos

Actualmente los órganos de la Administración del Estado no tienen la obligación de gestionar íntegramente sus contratos a través del sistema de información www.mercadopublico.cl. Ello, impide que se administre en la misma plataforma los procesos posteriores al de adjudicación.

Lo anterior tiene varias implicancias. Una consecuencia inmediata, es que los organismos públicos que desean gestionar sus contratos deben desarrollar, de manera individual y aislada, las herramientas tecnológicas y los procedimientos para hacerlo de forma interna. De no hacerlo, la gestión de sus contratos debe realizarse una forma no estructurada, con los riesgos e ineficiencias que ello implica.

Ninguna de las soluciones implementadas de forma aislada asegura una gestión adecuada y coherente, ni permite generar conocimiento y transparencia sobre las actuaciones contractuales de los organismos del Estado en aspectos tales como las recepciones conformes, los pagos (incluida la fecha), multas cursadas, modificaciones (ampliaciones o disminuciones) de contrato, términos anticipados y garantías.

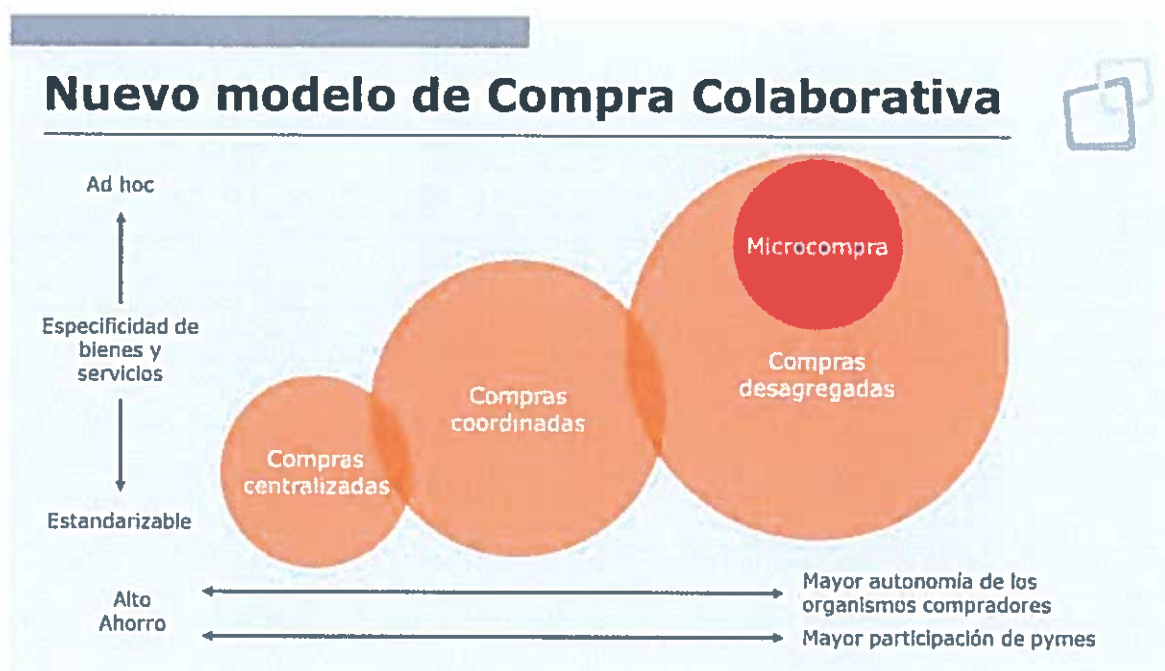
La falta de gestión en los contratos genera ineficiencia en el uso de recursos públicos, tales como pagos fuera de plazo. La consecuencia que se deriva de ello es un aumento de precio por parte de los proveedores puesto que éstos deben incorporar los mayores costos financieros en sus ofertas.

Por otra parte, la falta de transparencia afecta la correcta gestión y administración del Estado, debido a que, con más y mejor información disponible, podrían adoptarse mejores decisiones de política pública. También se observan beneficios para los miembros de la sociedad civil que se encuentran interesados en la probidad y eficiencia de las actuaciones del Estado.

Un estudio de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV) de 2011 sobre una muestra de 198 instituciones públicas, muestra que la mayoría de los organismos públicos (76%) no tiene sistemas de gestión de sus compras, por lo que el uso de una herramienta efectiva para gestionar contratos sería de gran utilidad.

f) Ausencia de funciones e incentivos a procesos de compra colaborativa

El uso de instrumentos de compras colaborativas es una de las formas de organización que permite la obtención de mayores grados de eficiencia en las compras públicas. Así lo ha reconocido la OCDE y el Banco Mundial, en diversos estudios. Sin embargo, la ley sólo otorga a ChileCompra la facultad de realizar “convenios marco” que son sólo una de las múltiples formas que puede tomar un instrumento de compras colaborativas. A modo ejemplar, se puede observar el siguiente diagrama que describe distintas modalidades de compra del nuevo modelo de compras colaborativas que se encuentra en implementación y desarrollo por parte de ChileCompra, las que se pueden efectuar a través de todos los procedimientos establecidos en la ley N° 19.886. Ver Anexo para más detalle.



g) Costos de suscripción y almacenamiento de convenios marco

Actualmente existen 33 convenios marco en funcionamiento con 6.819 proveedores distintos, muchos de los cuales son adjudicatarios en más de un convenio marco, lo que implica que sólo para estos efectos deben firmarse más de 8.868 contratos. Uno de los desafíos del sistema es reducir los costos administrativos de firmar y almacenar documentos físicos estándar de contratos entre proveedores adjudicatarios en convenios marco y ChileCompra.

2. ¿Cuáles son los objetivos que se buscan alcanzar?

Con las modificaciones propuestas se busca incrementar la eficiencia y transparencia en los procesos de compras públicas. Para ello, se elimina una serie de barreras de entrada, se amplía el alcance de los organismos que se encuentran regidos por el sistema de compras públicas, así como el ámbito de materias afectas al mismo. Por otra parte, se mejoran las herramientas, incentivos y criterios de evaluación utilizados hasta ahora.

La propuesta aquí presentada incluye una serie de modificaciones que tiene como base las recomendaciones de la Comisión Engel; las conclusiones de la mesa de trabajo convocada por la Dirección Chile Compra; las conclusiones de la evaluación MAPS; y, las recomendaciones del informe de la OCDE sobre los convenios marco y las compras colaborativas en Chile.

Las principales modificaciones propuestas son las siguientes:

a) Ampliación de las entidades afectas al Sistema de Compras Públicas

Se propone modificar el artículo 1° de la ley N° 19.886, sujetando al Congreso Nacional a la aplicación del sistema de compras públicas. Asimismo, en aras de la consistencia, se propone la modificación de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso, a fin de que en ésta se reconozca en forma expresa el sometimiento del Congreso Nacional a la citada normativa sobre compras públicas.

Adicionalmente, se propone modificar el artículo de la ley, a efectos de reconocer, en forma permanente, la atribución de adherir voluntariamente al uso de la plataforma electrónica creada por la ley N° 19.886, de los órganos del sector público y las personas jurídicas receptoras de fondos públicos según lo establecido en la ley N° 19.862, que Establece Registros de las Personas Jurídicas Receptoras de Fondos Públicos, respecto de tales fondos.

Cabe señalar que con fecha 7 de noviembre de 2017, el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda suscribieron un Protocolo de Acuerdo, con el propósito de mejorar la transparencia y la usabilidad de la información sobre finanzas públicas. Entre los compromisos establecidos, destaca aquel consistente en legislar para “incorporar al Congreso a la normativa del sistema de compras públicas de la ley N° 19.886, el que constituye un mecanismo basado en los principios de libre concurrencia de oferentes, igualdad, transparencia y probidad.” El ingreso del presente proyecto de ley, materializa el cumplimiento de dicho compromiso.

b) Ampliación de las materias afectas al Sistema de Compras Públicas

El proyecto incorpora dentro de las materias que se encontrarán regidas por el sistema de compras públicas a los contratos a título oneroso que celebre la Administración para la ejecución de obras, excluyendo expresamente a la concesión de obras públicas. Hasta la fecha, las mencionadas obras públicas se encuentran excluidas de la ley N° 19.886, en forma expresa, a través del artículo 3° de ese cuerpo legal. La propuesta aquí analizada busca incorporar a la generalidad de las obras públicas a dicho sistema, estableciendo la obligatoriedad de que los contratos de obras públicas sean licitados a través de la plataforma www.mercadopublico.cl, sin

que ello implique variar sus actuales procedimientos de contratación (en esta materia seguirán vigentes sus propias normas especiales).

c) Inclusión de criterios de valor por dinero

Con la finalidad de incentivar el valor por dinero en las compras públicas, se propone modificar el artículo 6° de la ley, en el sentido de indicar que en el diseño la compra (expresando en las bases de licitación, u otro documento que especifique el requerimiento) se deberá tomar consideración la totalidad de los costos del ciclo de vida del producto que resulten razonablemente previsibles, en la medida que estos resulten significativos y relevantes desde la perspectiva del buen uso de los recursos del Estado.

Estas consideraciones respecto de los costos pueden afectar la definición del producto a comprar propiamente tal, la definición de requisitos mínimos o la estructura de evaluación de ofertas (en el caso de procedimientos competitivos).

d) Establecimiento de incentivo a la innovación

Dada la importancia que la innovación está alcanzando a nivel internacional en materia de compras públicas, y estando ésta recogida en la mayoría de los capítulos que sobre la materia contemplan los tratados internacionales suscritos por nuestro país, el proyecto analizado propone incorporar el concepto de innovación en la contratación pública en la ley N° 19.886, como un objetivo relevante y prioritario. En particular, reconociendo entre las funciones de la Dirección de Compras y Contratación Pública la promoción de la innovación en los procesos de contratación.

e) Uso de la plataforma electrónica en la gestión de los contratos

Los procedimientos de licitación y compra se caracterizan por importantes grados de transparencia y publicidad, ya que su tramitación se materializa a través de la plataforma de Mercado Público (www.mercadopublico.cl). Sin embargo, una vez suscrito el contrato con el adjudicatario, su ejecución se desarrolla sin la adecuada transparencia. Debe advertirse que hechos irregulares podrían tener lugar durante la ejecución del contrato y no durante la licitación y adjudicación de éste, sin que el sistema pudiera detectar dicho problema. El riesgo descrito, sería mitigado de forma relevante si la gestión de los contratos también se desarrollase a través de la plataforma electrónica aludida.

Por tal motivo, el proyecto incorpora un nuevo artículo 21 bis de la ley N° 19.886, ampliando el alcance del Sistema de Información, cubriendo no solo a los procedimientos licitatorios, sino que también a la ejecución contractual, lo que permitirá la trazabilidad íntegra de la vida del contrato (v.gr. pagos, multas, ampliaciones de contrato, términos anticipados, garantías y recepciones conformes).

f) Desarrollar e incentivar los procesos de compra colaborativa

Se busca incrementar la eficiencia del sistema a través de la inclusión de procesos de compras simplificadas, aprovechando disminuciones de costos administrativos y costos de transacción. Asimismo, se incluyen procesos de compra en los que se agrega demanda, incrementado así las economías de escala y el poder de compra del Estado.

El proyecto, tomando como base las recomendaciones de la OCDE sobre los convenios marco y compras colaborativas en general, reconoce explícitamente la función de ChileCompra de fomentar y proponer acciones para una mayor eficiencia y probidad en las compras públicas regidas por la ley N° 19.886. Dentro de esas acciones, se reconoce expresamente la de desarrollar o incentivar procesos de compra colaborativa, ya sea centralizadamente, o bien, de manera coordinada con otros organismos públicos.

g) Simplificación de procesos: suscripción y almacenamiento de convenios marco

Se busca reducir los costos asociados a los procesos de suscripción y almacenamiento de convenios marco. Actualmente, una glosa en las respectivas leyes de presupuestos del sector público, que se ha venido reiterando desde hace algunos años hasta la ley de presupuestos actualmente vigente, ha permitido omitir la suscripción presencial de convenios marco, en formatos físicos, disminuyendo en forma importante la burocracia que dicho trámite implicaba, considerando la cantidad de convenios marco vigentes y el alto número de proveedores adjudicatarios. La presente modificación busca incorporar en forma permanente en nuestro ordenamiento jurídico la señalada modalidad de suscripción de convenios marco.

3. ¿Qué alternativas de políticas fueron consideradas?

La mayoría de las modificaciones aquí propuestas ya están en implementación, ya sea en forma completa o parcial. Estas operan de forma voluntaria o por instrucciones administrativas. Se trata por lo tanto de cambios que ya cuentan con cierto grado de madurez y que requieren de reconocimiento legal para garantizar su sustentabilidad en el tiempo, ampliar su alcance y lograr así mayores grados de impacto. Dado lo anterior se considera que los cambios legales propuestos son la mejor alternativa de política pública disponible.

4. ¿Cuáles son los probables beneficios de la propuesta?

El sistema de Compras Públicas tiene una serie de beneficios que se podrían incrementar si se incluye dentro del sistema a nuevos actores como el Congreso Nacional. Lo mismo ocurre al incluir al sistema nuevas materias como las obras públicas.

Estas nuevas compras al ingresar al sistema se realizarán dentro de un contexto que promueve la eficiencia, transparencia, probidad y el buen uso de los recursos públicos. Las capacidades propias del sistema permitirán a la ciudadanía acceder a la información de las adquisiciones realizadas, lo que ayudará a aumentar los niveles de transparencia y a mejorar las condiciones que permiten a la población ejercer el control ciudadano.

Un segundo beneficio esperado de las propuestas presentadas, es una reducción en el valor presente del costo total de compra, lo que se deriva a partir de la inclusión de criterios de valor por dinero. Ello, debido a que el sistema permitirá considerar los costos no sólo de adquisición, sino que del ciclo de vida del producto, los que constituyen una mejor referencia de los costos totales que los servicios públicos deberán incurrir.

Los incentivos a la innovación en las compras públicas conllevan beneficios esperados de la forma de potenciales externalidades positivas. Esto porque se fomenta el desarrollo de iniciativas y se privilegian soluciones innovadoras que puedan satisfacer de mejor forma -o a un menor precio- las necesidades que tiene el sector público. Eventualmente, las innovaciones generadas dentro del contexto del sistema de compras públicas podrían escalar al resto del mercado, generando efectos positivos en el resto de la economía nacional. Por lo tanto los potenciales beneficiarios no son solo los servicios públicos, sino que también los proveedores involucrados en los procesos de contratación y los ciudadanos que podrían recibir mejores servicios.

El uso de la plataforma electrónica por las entidades que podrán adherir voluntariamente a él, así como para la gestión de los contratos también conlleva, en sí mismo, algunos beneficios. Por ejemplo, se genera más y mejor información, la que podría ser incorporada en formatos de Open Data; se promueve una mayor digitalización de las actividades de gobierno y mayor control administrativo por parte de organismos de fiscalización y control. Asimismo, se avanza hacia un mejor control social de las compras públicas. A su vez, el uso de la plataforma como bien público podría dar paso a ahorros en el diseño, compra e implementación de herramientas de gestión de contrato por parte de cada organismo de la administración del Estado, ya que ChileCompra realizaría una inversión centralizada para todos ellos.

Los procesos de compra colaborativa, por su parte, podrían generar ahorros debido a la disminución de costos de transacción, mientras que la simplificación de los procesos suscripción y almacenamiento de convenios marco generaría una disminución de los costos administrativos tanto para ChileCompra, como para los proveedores.

5. ¿Cuáles son los probables costos de la propuesta?

Los cambios propuestos no generan mayores costos fiscales, ya que las acciones aquí propuestas pueden ser realizadas con los recursos con que ya cuentan los organismos involucrados.

ANEXO: MODALIDADES DE COMPRA COLABORATIVA

Compras desagregadas	
Objetivo	<p>Cada entidad debe lograr en sus compras el mayor valor por el dinero público para alcanzar los objetivos fundamentales de sus instituciones, esto es el mejor balance entre las "3 E's": economía, eficiencia y eficacia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia: La relación entre el output de bienes y servicios y los recursos para producirlo. • Economía: minimizar el costo de los recursos (inputs) requeridos. • Eficacia: la relación entre los resultados deseados y reales del gasto público. <p>Ello, considerando las restricciones que enfrenta cada organismo del Estado.</p>
Alcance	<ul style="list-style-type: none"> • Máxima autonomía de los organismos del Estado. • Mantiene flexibilidad en el qué, cuánto, cuándo y cómo. • Compras en las que los organismos no pueden aprovechar canales ya dispuestos debido a la especificidad de su requerimiento (esto es compras centralizadas y compras coordinadas -incluyendo el catálogo de convenios marco). • Es probable que exista mayor participación de pymes en estas compras desagregadas.
Descripción	<ul style="list-style-type: none"> • Se trata del segmento más heterogéneo y flexible de las compras públicas. • Incluye procesos de gran complejidad y únicos, que pueden implicar I+D (Innovación y Desarrollo) hasta commodities de poco valor y poca complejidad. • Se aplica a todas las compras efectuadas autónomamente por los organismos del Estado afectos a la ley N° 19.886 sin límite de gasto. • Incluye todos los procedimientos competitivos de compra: licitaciones públicas y privadas y tratos directos.
Valor y Mercados potenciales	<ul style="list-style-type: none"> • El valor potencial de este mercado es de US\$ 7.000 millones pero esta cifra va a depender del desarrollo de las compras centralizadas. • Mercados potenciales: Incluye todos los rubros que se transan en www.mercadopublico.cl.
Impactos potenciales y beneficios	<ul style="list-style-type: none"> • Los ahorros dependen del poder de mercado de cada institución que compra y del método de compra que utiliza. • Como referencia, los ahorros totales de la plataforma de compras públicas son de 6,7%, esto es USD 679 millones el año 2016 para un total transado en el sistema que superó los USD 10.000 millones. Estos niveles de ahorro que genera el Estado en las compras gubernamentales se calculan por la competitividad en los precios que ofertan los proveedores a través de www.mercadopublico.cl. • Como se detalla más abajo en el documento, respecto de las compras desagregadas ChileCompra se encuentra simplificando los formularios electrónicos de bases de licitación de manera a ofrecer cláusulas legales estandarizadas y precargadas y eliminar la subida de adjuntos, lo que facilitará el entendimiento y el acceso de los proveedores.

Compras desagregadas en modalidad de Microcompra	
Objetivo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alcanzar precios de mercado (comercio minorista) para el Estado. 2. Simplificar el proceso de compra (y el de venta) con el Estado: implica disminuir el costo de los trámites necesarios para poder comprar.
Alcance	<ul style="list-style-type: none"> • Compras de montos menores, bajo 10 UTM de todo tipo de productos comerciales. El piloto se inicia en agosto de 2017 para productos tecnológicos. • Mantiene flexibilidad en el qué, cuánto, cuándo y cómo.
Descripción	<ul style="list-style-type: none"> • Se aplica a las compras de menor cuantía, es decir menor o iguales a 10 UTM de acuerdo a lo establecido en el artículo 8 de la Ley N° 19.886 de compras públicas. • Los organismos compran directamente desde los comercios electrónicos adheridos optimizando el flujo de pasos a seguir gracias a documentos estandarizados, de manera a que inviertan sus conocimientos y recursos en compras estratégicas de mayor complejidad. Una vez implementado, se evaluará su uso por parte de los usuarios compradores, los proveedores del mercado y el nivel de transacción.
Valor y Mercados potenciales	<ul style="list-style-type: none"> • El valor potencial de este mercado es de US\$ 366 millones en compras menores a 10 UTM en mercado público. • Mercados potenciales: Pasajes aéreos, partes y piezas de computadores, vestuarios estándar, libros, servicios postales y logísticos, publicación de avisos en medios de comunicación, productos de oficina, bencina, lubricantes, muebles
Impactos potenciales y beneficios	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorros potenciales totales por proceso de US\$ 97 millones. • Menos burocracia que no aporta valor al Estado: reducción en un tercio de tramitación de una compra menor, lo que implica liberación de recursos humanos para compras estratégicas o actividades de servicio público de mayor valor. • Mayor acceso directo para proveedores • Promover el pago oportuno a los proveedores.

Compras coordinadas	
Objetivo	Ahorro en precios: economías para el Estado manteniendo flexibilidad en el cuándo y el qué.
Alcance	<ul style="list-style-type: none"> • Compras de alto monto • Alta frecuencia por parte de un significativo grupo de organismos • Productos y/o servicios que sean estandarizables • Se centraliza el qué y el cómo • Hay flexibilidad respecto del cuánto y el cuándo se efectúa la compra
Descripción	Un grupo de organismos públicos se coordina -con el apoyo de ChileCompra o en forma independiente- respecto de la compra de un producto o servicio estandarizable de manera a efectuar una negociación con los proveedores principales del rubro. Se trata de obtener los mejores precios y un acceso inmediato a los bienes y servicios que están bajo el acuerdo por un periodo determinado.

	<p>Las compras coordinadas se pueden realizar mediante convenios marco, licitaciones y tratos directos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los convenios marco se efectúan a través de licitaciones públicas de la Dirección ChileCompra en determinados rubros de productos y servicios estandarizables en los que los proveedores adjudicados se comprometen a niveles de servicios y ofrecen los bienes y servicios ofertados a través de un catálogo electrónico. Los compradores pueden efectuar sus adquisiciones directamente lo que disminuye de forma considerable los costos de transacción. Se aplica a los productos y servicios en los que puede existir mayor flexibilidad en el cuándo y en el cuánto. • Las compras conjuntas son una expresión de las compras coordinadas donde un grupo de compradores por su propia voluntad deciden utilizar un mismo proceso de compra para obtener mejores precios. Esto puede realizarse con el apoyo de ChileCompra o en forma independiente. Asimismo pueden efectuarse a través de convenio marco (gran compra mayor a 1000 UTM), licitación o trato directo. Ver publicación Directiva N° 29 Compras Conjuntas (julio 2017). • Las compras por volumen o Request For Quote (RFQ) también son una subcategoría de las compras coordinadas donde el volumen que se adquiere es un factor fundamental y se obtienen ahorros en función de éste. Se realiza través de convenio marco (gran compra) y hay un solo comprador que alcanza dicho alto volumen. Otros compradores podrían adherir a ese precio por volúmenes semejantes.
Valor y Mercados potenciales	<ul style="list-style-type: none"> • El valor potencial total de este mercado es de US\$ 2.200 millones. • Mercados potenciales: equipos informáticos, tecnología, telecomunicaciones, medicamentos, seguridad, aseo, etc.
Impactos potenciales y beneficios	Ahorros potenciales estimados de 11%, es decir US\$ 230 millones.

Compras centralizadas	
Objetivo	Máximo ahorro en precio aprovechando economías de escala.
Alcance	Mercados donde el valor total de las compras es significativo respecto al mercado de qué se trata.
Descripción	<ul style="list-style-type: none"> • La decisión de qué comprar, cuánto, cómo y cuándo está en manos de una única entidad, para satisfacer las necesidades de otros organismos. • Permite agregar la demanda de forma efectiva y aprovechar grandes economías de escala. • Se realiza a través de licitación pública, privada o trato directo. De ser un convenio marco tendría que ser obligatorio para todo el Estado con uno o muy pocos proveedores. • No se utiliza en productos con alta volatilidad de precios porque la competencia por el mercado se realiza ex ante.
Valor y Mercados potenciales	<ul style="list-style-type: none"> • El valor es muy variable y depende de definiciones centrales del Estado. En la actualidad Cenabast compra en forma centralizada por un valor de USD 600 millones. • Mercados potenciales: <ul style="list-style-type: none"> ○ Todos los commodities en que el Estado sea un actor relevante respecto al mercado nacional: energía, salud, medicamentos (en particular aquellos donde las compras del Estado son muy relevantes para un mercado específico, como

	<p>medicamentos contra el VIH), seguridad, etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Todos los productos respecto de los cuales, no siendo commodities, el Estado puede restringir la variedad para alcanzar mayores ahorros y agregar demanda: tecnologías de información, computadores, alimentos, etc.
<p>Impactos potenciales y beneficios</p>	<p>Los ahorros potenciales son altamente dependientes de las características de cada industria. Por ejemplo Cenabast reporta ahorros de 74% para la canasta completa de medicamentos el 2016.</p> <p>El 31 de Agosto de 2017 el Ministerio de Energía y ChileCompra acuerdan una compra centralizada de consumo eléctrico para hospitales y organismos de región del Bío Bío:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A través de un convenio de colaboración entre el Ministerio de Energía y la Dirección de ChileCompra y con el objetivo de obtener importantes ahorros en precios, se acordó la compra centralizada de energía eléctrica para ocho hospitales públicos y organismos de la región del Bío Bío. • Se estima que las 11 instituciones participantes alcanzarán un ahorro superior a los 500 millones de pesos anuales, lo que va a permitir destinar dichos recursos hacia otros programas. • Los organismos que participan de esta compra centralizada son los siguientes: Hospital Grant Benavente, Hospital de Tomé, Hospital Penco Lirquén, Hospital Las Higueras, Hospital de Chillán, Hospital de San Carlos, Hospital Traumatológico, Hospital de los Ángeles, Centro de Sangre, Universidad del Biobío y Gobierno Regional del Biobío. • Se trata de que estos organismos asocien sus consumos particulares licitando conjuntamente, a través de la Dirección ChileCompra, sus suministros de energía eléctrica en un mismo proceso. La implementación de este mecanismo centralizado de contratación de suministro permitirá agrupar los distintos consumos individuales de diferentes organismos públicos, permitiendo a éstos acceder a mejores precios que los que actualmente se tienen y capturar el dinamismo del mercado eléctrico.

REFERENCIAS

Aghion, Philippe, Richard Blundell, Rachel Griffith, Peter Howitt, Peter, and Susanne Prantl. 2006. "The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity." Working Paper 12027, National Bureau for Economic Research, Cambridge, MA

Alesina, Alberto, Silvia Ardagna, Giuseppe Nicoletti, and Fabio Schiantarelli. 2005. "Regulation and Investment." *Journal of the European Economic Association* 3(4):791–825.

Baumol, William J. "Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive." *Journal of Political Economy*, vol. 98, no. 5, 1990, pp. 893–921.

Djankov, Simeon (2009); The regulation of entry: a survey, *World Bank Research Observer*, Volume 24, Issue 2, Pages 183-203, August

Djankov, Simeon; Rafael la Porta; Florencio Lopez-de-silanes; Andrei Shleifer, The regulation of entry* *The Quarterly Journal of Economics*

Schumpeter, J. 1942. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper & Bros.

REPUBLICA DE CHILE
MINISTRO
NICOLAS EYZAGUIRRE GÓZMÁN
MINISTERIO DE HACIENDA
Ministro de Hacienda

MINISTERIO DE ECONOMÍA FOMENTO Y TURISMO
JORGE RODRIGUEZ GROSSI
Ministro de Economía
Fomento y Turismo