BOLETÍN Nº 8.829-01

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE CREA UN REGISTRO VOLUNTARIO DE CONTRATOS AGRÍCOLAS.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y conforme a lo dispuesto en los artículos 220 y siguientes del Reglamento de la Corporación.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Origen y urgencia

La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados por un mensaje de S.E. el Presidente de la República, calificada de “suma” urgencia para su tramitación legislativa.

2.- Disposiciones o indicaciones rechazadas

Ninguna.

3.- Disposiciones que no fueron aprobadas por unanimidad

La totalidad de las disposiciones sometidas a votación.

4.- Se designó Diputado Informante al señor MONTES, don CARLOS.

* * *

Asistieron a la Comisión durante el estudio del proyecto el señor Álvaro Cruzat, Subsecretario de Agricultura, y el Asesor Legislativo del Ministerio del ramo, señor Andrés Meneses.

El propósito de la iniciativa consiste en crear un registro electrónico, único, público y voluntario de contratos agrícolas, en el cual los usuarios inscribirán sus contratos por medio de un formulario suscrito ante notario o mediante firma electrónica avanzada, cuyo efecto será que por el hecho de registrarse el contrato será oponible a terceros.

El **informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos**, con fecha 25 de enero de 2013, considera un mayor gasto fiscal de $ 185.000 miles en el año de la puesta en marcha del proyecto; de éstos, $ 26.000 miles son gastos permanentes, una vez implementado el Registro de Contratos de Compraventa de Productos Agrícolas.

Los conceptos de costos de implementación y operación considerados son los siguientes:

Costo de Implementación de Registro		**Año 0**	**Año 1**	**Año 2**	**Año 3**
Costos de Inversión	Desarrollo de Software	25.500	0	0	0
Costos de Operación	Recursos Humanos	24.000	24.000	24.000	24.000
	Mantención y Servicios	0	2.000	2.000	2.000
	Servidores	65.455	0	0	0
	Difusión	70.000	0	0	0
Total		**184.955**	**26.000**	**26.000**	**26.000**

El mayor gasto que irrogue la iniciativa al momento de ser aprobada, será financiado con los presupuestos de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño y, en lo que faltare, con recursos del Tesoro Público. El resto de los años, se financiará con los recursos que contemple la Ley de Presupuestos para estos efectos en el presupuesto de esa Subsecretaría.

Durante el **debate en la Comisión**, el señor Álvaro Cruzat hizo presente que el proyecto crea un registro público, nacional, voluntario y único, sobre una plataforma tecnológica, para consignar allí los contratos de compraventa de productos agrícolas que se entregan a plazo. Hoy en día, es muy común en la agricultura operar en base a contratos y lo que busca el proyecto es dar mayor certeza jurídica y mejores condiciones de exigibilidad a las convenciones celebradas en Chile. Asimismo, la actividad agrícola está hoy crecientemente encadenada a lo que hacen los productores y las industrias que agregan valor. De ahí que resulta fundamental contar con instrumentos que fomenten la agricultura de contratos, ya que históricamente su uso no ha sido muy extendido en el país.

El registro será administrado por el Ministerio de Economía y permitirá dar publicidad a los contratos que voluntariamente se inscriban en él, lo cual los hará oponibles a terceros, de modo que cualquier persona tendrá la posibilidad de conocer si una producción agrícola está ya contratada, para que no se venda eventualmente dos veces la misma cosa y, al mismo tiempo, el productor pueda exigir el cumplimiento de un contrato suscrito con la agroindustria, que es otro de los problemas que habitualmente ocurren en el sector.

En estos contratos deben especificarse los bienes adquiridos, las condiciones de entrega, los volúmenes pactados y, a partir de ello, es posible programar la producción, que es una de las ventajas de la agricultura de contratos. Otra ventaja es que, al existir un contrato con mayor certeza

jurídica, pasa a ser un instrumento útil para el acceso al crédito, en la medida en que puede ser llevado al sistema financiero para ser ofrecido en garantía, como también un elemento que incorpore asistencia técnica y financiamiento en la relación entre la agroindustria y el productor. Destacó el Subsecretario que la iniciativa ha sido trabajada con el sector agroindustrial, recibiendo en general una muy buena acogida.

Respondiendo a una consulta del Diputado señor Jaramillo, puntualizó el Subsecretario que al interior del Ministerio de Economía existe ya un departamento creado para administrar el Registro de Empresas y Sociedades de la ley Nº 20.659 (sobre constitución y modificación de sociedades por medios electrónicos), que se hará cargo también del registro de contratos agrícolas. Por eso es que su costo no es muy elevado.

El Diputado señor Robles preguntó, ¿con qué frecuencia deben registrarse los contratos? Observó, además, que los celebrados mediante firma electrónica avanzada excluirían a los notarios como ministros de fe pública, lo cual no comparte. Por último, planteó que todos los registros públicos debieran ser llevados por un organismo especializado, para lo cual sugiere dotar de recursos suficientes al Servicio de Registro Civil e Identificación.

El señor Subsecretario de Agricultura señaló que el registro que se crea permite anotar en él tanto contratos anuales como permanentes, haciéndolos de conocimiento público. Por lo demás, para que los contratos agrícolas puedan ser registrados, dado que los productores -especialmente los más pequeños- no suelen tener firma electrónica avanzada, deberán celebrarse ante notario, aunque a futuro se espera que puedan hacerlo sin intervención de éste. Con respecto al administrador del registro, señaló que después de hacerse las consultas pertinentes se descartó encomendarlo al Servicio de Registro Civil, por tener éste desafíos mayores que enfrentar y por ser mucho mayor el costo fiscal que ello habría irrogado. Por otra parte, la idea es que el Ministerio de Economía no sea sólo un receptáculo informático de los contratos agrícolas, sino que supervise el cumplimiento de ciertos estándares en su confección.

El Diputado señor Jaramillo sostuvo su temor de que el proyecto termine monopolizando el poder de compra de productos agrícolas en las grandes empresas exportadoras, al asegurar su abastecimiento a cambio del otorgamiento de crédito a los pequeños productores.

El señor Ortúzar aseguró que, en la comisión técnica, los representantes de los sectores frutícola, hortícola y vitivinícola plantearon la necesidad de contar con un instrumento que, frente a cambios en los precios u otras dificultades, otorgue estabilidad tanto a los productores como a la agroindustria. El sector frutícola, en particular, se manifestó de acuerdo con el proyecto en debate, sobre todo porque el registro de los contratos exige la voluntad de ambas partes y va en la lógica de dar cuenta de un compromiso de pago de parte de los agroindustriales, estableciéndose un procedimiento de fácil tramitación para hacerlo efectivo, lo cual es importante porque muchas veces los pequeños productores no cuentan con abogados para defenderse del incumplimiento contractual de la agroindustria. En todo caso,

los productores también dejan de cumplir los contratos celebrados cuando el precio de mercado de sus productos es mayor al pactado. El procedimiento que se establece al respecto será de competencia de los jueces de letras en lo civil y de carácter sumario.

El Diputado señor Macaya preguntó, ¿cuál sería la utilidad del registro, aparte de los beneficios previstos por el Ejecutivo? ¿Habría una reducción del costo de los créditos que las empresas de servicios agrícolas otorgan a los pequeños productores, por ejemplo?

El Diputado señor Lorenzini consultó, ¿quién sería responsable en caso de existir algún error en el registro, si se hubiera licitado su administración a un ente externo, como se prevé en el artículo 9º de la iniciativa?

El Diputado señor Marinovic planteó dudas igualmente sobre la utilidad del registro, porque si el propósito es hacer públicos los precios de transferencia, debieran registrarse muchos otros contratos (construcción, pesca, etcétera).

El Diputado señor Jaramillo señaló la conveniencia de reforzar el cooperativismo agrícola en lugar de promover la agricultura de contratos y advirtió que el registro de éstos no contempla asesoría jurídica al productor, lo cual lo deja eventualmente desvalido frente a la agroindustria.

El Diputado señor Auth presumió que los contratos anotados en el registro, además de contribuir a evitar la informalidad y los abusos que se pudieran cometer en la agricultura, serán más equilibrados para el productor en la medida en que la supervisión de la autoridad los obligue a cumplir ciertos estándares. Estimó que ésta debiera ser su ventaja frente a los celebrados ante notario, ya que desde el punto de vista de la fe pública no habría mayor diferencia entre unos y otros. Dudó, sin embargo, que con un solo funcionario a cargo del registro se pueda cumplir ese objetivo. Consultó al respecto cuántos contratos se espera que se anoten en el registro anualmente.

El Diputado señor Recondo planteó que en el sector agrícola han fracasado muchos proyectos industriales por carecer de una política de contratos que le dé estabilidad al abastecimiento que requieren, o porque muchos productores, frente a la volatilidad de los precios de ciertos productos, optan por aquéllos que les proporcionen también mayor estabilidad económica. En ese sentido, estimó que el registro aportará estabilidad tanto al productor como al industrial, al incentivar la celebración de contratos previos a la cosecha y facilitar su ejecución.

El Diputado señor Silva preguntó si existe algún estudio sobre el impacto esperado de este proyecto. Entiende que el proyecto intenta resolver un problema de confianza entre los actores del sector agrícola migrando de una agricultura *spot* o de transacciones puntuales a una de horizontes de tiempo más largos. Postuló, no obstante, que el enfoque elegido para ello no es el más adecuado porque lo que está insinuando el Ejecutivo es que las normas de contratación chilenas no son suficientes para asegurar el

cumplimiento de los contratos agrícolas y trata de suplir esa falencia a través de un sistema de registro. Pero, si el diagnóstico es que los contratos consensuales no dan suficiente garantía, debiera buscarse la manera de potenciar su fuerza obligatoria y, si el registro público fuera la solución, debiera extenderse a todos los contratos que presentan el mismo problema. Advirtió, por último, que si lo que se busca es imponer un costo al incumplimiento contractual a través del registro, los actores del mercado simplemente no se van a inscribir si no están obligados a hacerlo.

El Diputado señor Marinovic sostuvo que el proyecto busca dar mayor transparencia a las transacciones del mercado agrícola, lo cual también sería deseable en otros sectores. Sin embargo, dijo temer que futuros gobiernos aprovechen esta normativa para fijar precios o rangos de ellos, por lo que advirtió la necesidad de analizar a fondo las implicancias de este tipo de iniciativas.

El Diputado señor Ortiz consideró que el proyecto constituye un avance, desde que el registro de los contratos, que es voluntario, conlleva una serie de efectos positivos para las partes.

El señor Andrés Meneses señaló que quienes elaboraron el proyecto observaron una falla de mercado en el rubro agropecuario, consistente en que la agricultura de contratos se encuentra poco desarrollada debido a la desconfianza que existe entre las partes que habitualmente intervienen en este tipo de convenciones. Esto ocurre porque las condiciones de mercado al tiempo de la cosecha pueden desincentivar el cumplimiento de los contratos celebrados previamente tanto por parte del proveedor como del comprador. Para corregir este defecto, la herramienta jurídica que el proyecto utiliza es la oponibilidad de los contratos registrados, lo que se traduce en que no se aplica a ellos la regla general establecida en el artículo 1817 del Código Civil, la cual señala que cuando una cosa es vendida a dos o más personas distintas, preferirá la venta efectuada a aquélla que haya entrado en posesión de la cosa y si ésta es por su naturaleza susceptible de entregarse a dos o más personas distintas, prefiere la venta a aquélla que la poseyere primero o, si ninguno de los compradores ha entrado en posesión de la cosa, prefiere el contrato más antiguo.

La iniciativa en comento establece una excepción a dicha regla, porque desde el momento en que un contrato agrícola sea publicado en el registro nadie podrá alegar desconocimiento del mismo y, por lo tanto, si alguien persistiera en la intención de comprar el producto a que se refiere dicho contrato, de acuerdo con el artículo 17 del proyecto, será solidariamente responsable con el vendedor incumplidor. De esta manera, se logra un balance bastante equilibrado entre las responsabilidades de las partes y, más que la fe pública, la utilidad del registro es la oponibilidad de los pactos celebrados entre ellas. Se espera que esto incentive a la agroindustria a recurrir con mayor frecuencia a este tipo de convenciones y a otorgar más financiamiento y asistencia técnica a los productores. Se prevé también que más empresas de servicios agrícolas se incorporen al mercado, que puedan aplicarse a los contratos agrícolas registrados las normas del Código Civil sobre cesión de derechos, que a futuro puedan utilizarse en la

Bolsa de Productos Agrícolas y que ellos incentiven a la banca a otorgar crédito a los agricultores que voluntariamente los hayan concluido.

El Subsecretario de Agricultura hizo presente que los países que han alcanzado el desarrollo basándose en la actividad agrícola lo han hecho utilizando como herramienta la agricultura de contratos, ya que es muy difícil que se produzca integración vertical desde el productor hasta el consumidor sin que se establezcan cadenas comerciales que funcionen bien desde el punto de vista del abastecimiento, y eso hace necesaria la existencia de contratos entre el productor y el elaborador, entre el procesador y el supermercado, etcétera. Esto es válido incluso desde la perspectiva de la demanda internacional de alimentos, porque hoy en día se están produciendo alimentos con determinadas características y componentes que son garantizados contractualmente. Por eso es que el proyecto busca incentivar la agricultura de contratos, lo que se ha hecho ya a través de los programas de INDAP, por lo que no debe mirarse esta iniciativa aislada de otras políticas tendientes al mismo fin.

Respondiendo finalmente a algunas de las interrogantes formuladas, señaló que obviamente el acceso a crédito bancario por parte de los pequeños productores va a depender de la formalidad de sus actividades, de la calidad de los contratos que celebren y de la conducta de las empresas con respecto a ellos, entre otras consideraciones. De ahí el esfuerzo que está haciendo el Ministerio de Economía por formalizar los contratos, no sólo en el ámbito agrícola.

Afirmó que los representantes de distintas cooperativas agrícolas se han manifestado también partidarios del proyecto en análisis, pues lo ven como una garantía de estabilidad en el abastecimiento, lo que a su vez proporciona estabilidad al pequeño agricultor, al no depender del precio que pueda conseguir al tiempo de la cosecha.

En cuanto al impacto futuro de la iniciativa, destacó que hay un efecto copia en la industria cuando un actor de ella toma la decisión de registrar sus contratos, por lo que se espera que los líderes marquen la pauta para que se diseminen las buenas políticas comerciales. Aunque no hay garantía de que eso vaya a suceder y, por lo mismo, no es posible anticipar cuántos contratos llegarán a registrarse, la propia agroindustria y los agricultores han identificado el problema de la comercialización como el elemento crítico que perjudica en el largo plazo al sector. Ellos mismos se dan cuenta de que tienen que modificar sus políticas comerciales y diferenciarse a partir del cumplimiento de ciertos estándares, lo que estaría dado, entre otras cosas, por la calidad de los contratos celebrados, que se relaciona también con la participación de la agricultura chilena en el mercado mundial.

La Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural dispuso en su informe que esta Comisión tomara conocimiento de los artículos 9° permanente y tercero transitorio aprobados por ella.

En relación con la discusión particular del articulado, cabe señalar lo siguiente:

El Diputado señor Robles solicitó votación separada del inciso tercero del artículo 9º, por no ser partidario de entregar la administración del registro de contratos agrícolas al Ministerio de Economía.

El Presidente de la Comisión denegó tal posibilidad, porque la separación solicitada equivaldría a formular una indicación que se refiere a las funciones de un órgano del Estado, materia que de acuerdo con el texto constitucional es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

El Diputado señor Lorenzini formuló una indicación al artículo 9º, para sustituir en su inciso tercero la frase "un ente externo" por "**una entidad externa**".

El mismo señor Diputado formuló una indicación para agregar en el citado inciso tercero del artículo 9º, a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, lo siguiente: "El mayor gasto que represente esta entidad se financiará con el presupuesto de la Subsecretaría de Economía.".

El mismo señor Diputado formuló una indicación para agregar en el artículo tercero transitorio, a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, lo siguiente: "El resto de los años se financiará con los recursos que contemple la Ley de Presupuestos para estos efectos en el presupuesto de esta Subsecretaría.".

El objeto de las dos últimas indicaciones es hacer coincidir las normas relativas al financiamiento del proyecto con lo señalado en el informe financiero del mismo.

El Presidente declaró **inadmisibles** ambas indicaciones, por versar sobre materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, sin perjuicio de comprometer a éste a revisar la redacción del articulado.

Puesto en votación el artículo 9º, con la primera indicación, fue aprobado por 9 votos a favor y tres abstenciones. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Auth, don Pepe; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier; Ortiz, don José Miguel; Pacheco, doña Clemira; Recondo, don Carlos; Santana, don Alejandro, y Von Mühlenbrock, don Gastón. Se abstuvieron los Diputados señores Marinovic, don Miodrag; Robles, don Alberto, y Silva, don Ernesto.

Puesto en votación el artículo tercero transitorio, fue aprobado por 11 votos a favor y una abstención. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Auth, don Pepe; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto; Santana, don Alejandro; Silva,

don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón. Se abstuvo la Diputada señora Pacheco, doña Clemira.

Tratado y acordado en sesión de fecha 6 de agosto de 2013, con la asistencia de los Diputados señores Marinovic, don Miodrag (Presidente); Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier; Montes, don Carlos (Pacheco, doña Clemira); Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto; Santana, don Alejandro; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón, según consta en el acta respectiva.

SALA DE LA COMISIÓN, a 13 de agosto de 2013.

JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión