

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA,
recaído en el proyecto de ley, en segundo
trámite constitucional, que modifica la ley N°
19.983, con el objeto de facilitar la factorización
de facturas por pequeños y medianos
empresarios.

BOLETÍN N° 4.928-26.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Economía tiene el honor de
presentaros su informe sobre el proyecto de ley de la referencia, iniciado en
Moción de los Honorables Diputados señoras Clemira Pacheco Rivas y
Denise Pascal Allende, y señores Sergio Bobadilla Muñoz, Rodrigo González
Torres, Enrique Jaramillo Becker, Juan Masferrer Pellizzari, Ignacio Urrutia
Bonilla, Mario Venegas Cárdenas y Samuel Venegas Rubio.

Su Excelencia la Presidenta de la República hizo
presente la urgencia para el despacho de este proyecto, en el carácter de
"simple".

- - -

Se hace presente que, por acuerdo de la
Comisión, la iniciativa fue discutida sólo en general.

Asimismo, cabe señalar que la Sala acordó en su
oportunidad, que el proyecto sea conocido por la Comisión de Hacienda, en
su caso, por contener normas propias de su competencia.

- - -

A la sesión en que la Comisión estudió este
asunto asistió, además de sus integrantes, el Ministro de Economía, señor
Alejandro Ferreiro.

Asimismo asistieron, especialmente invitados por
la Comisión, las siguientes personas:

Del Ministerio de Economía: el asesor jurídico,
señor Carlos Rubio.

De la Asociación Chilena de Factoring Achef A.G.:
el Presidente, señor Alan Lolic, el Gerente General, señor Rodrigo Carvalho, y

los abogados miembros del Comité Jurídico, señora Cecilia Garretón y señores Pablo De la Cerda y Sebastian Salgo.

De la Bolsa de Productos Agropecuarios: el Presidente, señor César Barros, el Gerente General, señor Jaime March, y el Fiscal, señor Alfredo Alcaíno.

- - -

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

El número 1, letra b), y el número 2 del artículo único, tienen el carácter de normas orgánicas constitucionales, conforme lo dispuesto en el artículo 77 de la Carta Fundamental, por lo que deben ser aprobados por las cuatro séptimas partes de los Senadores en ejercicio, de acuerdo a lo prescrito por el inciso segundo del artículo 66 de la Constitución Política de la República.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

En lo fundamental, modificar la ley N° 19.983, que regula la transferencia y otorga mérito ejecutivo a la copia de la factura, con el objeto que se cumpla el objeto que tuvo el legislador al dictar la normativa, de facilitar el financiamiento en el corto plazo de la pequeñas y medianas empresas a través del Contrato de Factoring.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes antecedentes:

ANTECEDENTES LEGALES.

1.- Ley N° 19.983, que regula la transferencia y otorga mérito ejecutivo a la copia de la factura.

2.- Decreto ley N° 825, de 1974, Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios.

3.- Ley N° 20.169, que regula la competencia desleal.

ANTECEDENTES DE HECHO

En la Moción con que se dio origen a esta iniciativa legal, sus autores indican que la ley N° 19.983, que regula la transferencia y otorga mérito ejecutivo a la copia de la factura, publicada en el Diario Oficial el 15 de diciembre de 2004, se dictó con el objeto de establecer un procedimiento expedito para ceder el crédito contenido en una factura y otorgar mérito ejecutivo a este instrumento, de forma que el acreedor o a quien se le haya transferido el crédito contenido en la factura, pudiese efectuar el cobro judicial de la misma, mediante un juicio ejecutivo.

Agregan que la citada ley busca facilitar la cesión del crédito consignado en la factura, como asimismo otorgar certeza jurídica al crédito. Con ello se facilita la cesión del crédito contenido en la factura y permite al emisor de la misma su factorización. No obstante lo anterior, durante la aplicación la citada ley se ha demostrado que en los hechos no se cumplen algunos presupuestos, lo que resta eficacia a las normas.

Concluyen que las modificaciones que se proponen tienen precisamente por objeto solucionar estos inconvenientes, de tal forma que la cesión de los créditos sea materialmente eficiente y la factura cumpla con los requisitos necesarios para llegar a ser título ejecutivo. Luego realizan un breve análisis de cada uno de los inconvenientes que se presentan en la aplicación material de la ley.

Entre estos inconvenientes se señala:

1. Situaciones de hecho de frecuente ocurrencia que impiden o dificultan la cesión del crédito contenido en una factura.

a) Aceptación de la cesión de la factura por parte del deudor.

La Moción indica que muchas empresas, en particular aquellas que cuentan con una posición dominante en el mercado, se oponen abiertamente a que sus proveedores puedan ceder sus facturas a empresas de factoring, a objeto de generar la requerida liquidez, ofreciendo en algunos casos a sus proveedores la alternativa de Pronto Pago a cambio de no seguir factorizando sus facturas. En la mayoría de los casos, agregan, la oposición que este proveedor factorice sus facturas es en forma verbal, consistente en una amenaza del comprador a su proveedor de eventuales represalias comerciales. Lo anterior es fácilmente explicable por la fuerte diferencia de "fuerzas" entre comprador y vendedor, este último

habitualmente una empresa Pyme, cuya dependencia del volumen de venta hacia dicho comprador es muy relevante.

b) Retención de la cuarta copia "cedible" por parte de la empresa deudora obligada al pago.

Los autores manifiestan que esta es otra forma que utilizan algunos deudores para impedir que sus proveedores cedan sus facturas a empresas de factoring para generar la liquidez requerida. En este caso, la empresa deudora y obligada al pago le devuelve, en algunos casos, esta cuarta copia a su proveedor al momento de materializarse el pago de la factura. Se presenta el agravante que, mediante este mecanismo de retención de esta cuarta copia, la empresa obligada al pago tampoco está cumpliendo con entregar el acuse de recibo de la mercadería o servicio que establece la letra b) del artículo cuarto de la ley N° 19.983.

c) Negativa respecto de la notificación de la cesión.

Continúan señalando que otra forma que muchos deudores, obligados al pago de una determinada factura, utilizan para oponerse a que sus proveedores cedan sus facturas, es la negativa de éstos a aceptar la notificación por parte de una empresa de factoring, de que una determinada factura le ha sido cedida por su proveedor. Ello no obstante que la notificación se efectúe de conformidad a lo establecido en el artículo séptimo de la ley N° 19.983, en el caso de facturas en papel, y la Circular N° 23 del SII para las facturas electrónicas. En efecto, la empresa obligada al pago rechaza la notificación con lo cual impide a su proveedor acceder al beneficio que otorgan las operaciones de factoring, justificando el rechazo en razones tales como que la factura aún no ha sido ingresada a la contabilidad.

2. Situaciones que dificultan considerar la factura como título ejecutivo.

a) Recepción de la mercadería o servicio por parte de la empresa obligada al pago de una factura.

De acuerdo a la Moción, en la práctica ocurre que, no obstante no existir ningún acuerdo entre el proveedor y su comprador, éste último impone a su proveedor un plazo superior a los 8 días para la recepción de las mercaderías, siendo este plazo en muchas ocasiones llevado al extremo de los 30 días, no entregándose finalmente la cuarta copia, con lo cual el proveedor se ve impedido de ceder una determinada factura. A este respecto hay que considerar que el plazo de pago de la factura empieza a correr desde la fecha de recibo de la mercadería o servicio por parte del obligado al pago.

La ley N° 19.883 previó esta situación en la letra c) de su artículo quinto, pero, nuevamente, la diferencia de fuerza entre ambas partes explica este tipo de situaciones. Es difícil esperar que una Pyme, con una fuerte dependencia de su volumen de ventas en un comprador que utiliza este tipo de prácticas, denuncie esta situación al Servicio de Impuestos Internos o ante un Juez de Policía Local.

b) Requisitos exigidos para otorgar el "Acuse de Recibo" por parte del comprador.

Los autores de la Moción estiman que, de la actual redacción de la letra b), del artículo 4° de la ya indicada ley, resulta fácil que se omita llenar uno de estos requisitos, por ser excesivos, con lo que se resta mérito ejecutivo a la factura por omitirse algunos de los requisitos formales del acuse de recibo de como tal.

Agregan que, en la legislación vigente no queda claro si el uso de timbres es suficiente para entender que existe acuse de recibo, dado que por regla general no se podrá colocar dicho timbre en el lugar destinado para hacer el acuse de recibo. Lo mismo aplica al uso de firmas abreviadas, en lugar de la firma completa de quien otorga el acuse de recibo.

3. Situaciones respecto de las facturas de compra.

a) Acuse de recibo de una Factura de Compra.

En los fundamentos de la Moción se señala que parece excesivo que se solicite el acto material de realizar el acuse de recibo de una Factura de Compra por parte del obligado al pago que, en este caso, es el mismo emisor. Es decir, en los casos en que es el propio deudor quien emite el documento tributario y su cuadruplicado o copia cesible, la factura de compra, es una manifestación de su voluntad de obligarse al pago.

b) Fecha de pago de la Factura.

Los autores manifiestan que, de acuerdo a lo expuesto en los puntos anteriores, la fecha de pago se torna difusa pues depende esencialmente de cuando se otorga la recepción de la mercadería o servicio por parte del obligado al pago.

Desde el punto tributario, no obstante que el pago de una determinada factura permanece incierto para el proveedor o cesionario, la empresa deudora ha aprovechado el crédito del IVA en el mismo mes que reciben la factura por parte de su proveedor. En otras palabras, la empresa deudora, al efectuar esta contabilización y

aprovechamiento del IVA está directamente reconociendo un pasivo y en consecuencia podría existir un reconocimiento tácito del mérito ejecutivo de dicha factura.

4.- Pago efectuado por el deudor de una factura que le ha sido notificada por una empresa de factoring.

Finalmente manifiestan que, no obstante que el crédito contenido en una determinada factura haya sido cedido a una empresa de factoring, todavía existen muchos deudores obligados al pago de las facturas que continúan emitiendo el pago directamente a nombre del proveedor y no a la empresa de factoring, aún habiendo el deudor aceptado la notificación que claramente establecía que el pago debía efectuarse a nombre de la empresa de factoring.

Si bien ello es debidamente sancionado por la legislación vigente, se hace presente con el único fin de poner en evidencia uno más de los problemas que se presentan en el proceso de cesión de facturas.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

En la sesión en que la Comisión discutió en general el proyecto, escuchó la opinión en relación al mismo de parte del Ministerio de Economía, y de representantes de la Asociación Chilena de Factoring Achef A.G y de la Bolsa de Productos Agrícolas.

En primer término, el señor Alan Lolic, Presidente de la Asociación Chilena de Factoring A.G, dio a conocer a los integrantes de la Comisión los principales aspectos de la institución que preside. Señaló que la Asociación Chilena de Empresas de Factoring, formada en el año 1994, incorpora a 14 bancos, por lo que se le denomina “asociación bancaria”, siendo todo su directorio compuesto por miembros de bancos locales que se iniciaron en el negocio del factoring el año 1989, y con mucha más fuerza el año 2005, a raíz de la promulgación de la ley N° 19.983.

Agregó que la industria, desde el 2005 a la fecha, producto de la citada ley, ha mostrado cifras importantes de crecimiento, a tal punto que hoy en día representan el 7,9% del Producto Interno Bruto del país. Aún más, los US \$ 11.500 millones producidos por la industria el año 2006, se van a ver incrementados entre un 20% y un 25%, el año 2007; y sus clientes se han incrementado en forma importante en los últimos años, pasando de 4 mil clientes el año 2004, a casi 17 mil el año 2007. Hay inmensas oportunidades para que esta industria se siga desarrollando, como

es el caso de la factura electrónica, el factoring internacional, y el confirming o reverse factoring, concluyó.

No obstante, observan en el mercado un gran desequilibrio entre la fuerza que tiene el cliente y el pagador (deudor desde su visión). Les interesa incorporar el factoring sin responsabilidad, esto es, cuando la factura es por si sola un documento tal que tiene la fuerza para que el cliente la pueda ceder, se compre, y que se tenga que ir a cobrar solamente al deudor, a diferencia de lo que ocurre hoy en día en Chile, donde el cliente es el codeudor solidario del pago. Esto abriría un mercado importante, especialmente para la pequeña y mediana empresa.

Luego el señor Pablo De la Cerda, miembro del Comité Jurídico de la Asociación Chilena de Factoring A.G., expuso las observaciones de la misma en relación al proyecto de ley en comento. Manifestó que el proyecto busca introducir mejoras a la ley, producto principalmente de las falencias que se han observado en la práctica con la aplicación de la misma. A este respecto, estiman que deben corregirse ciertos detalles en la ley.

En primer término, se refirió a las menciones que deben consignarse en la factura al momento de ser recibida por el comprador por el beneficiario del servicio, contempladas en la letra b), del artículo 4º, de la ley N° 19.983. Ello pues la falta de cualquiera de ellas provoca que la factura no pueda cederse, y no tenga mérito ejecutivo. En la práctica, muchos comercios, deudores de facturas, no llenan todas las menciones, y al momento del pago lo invocan.

En el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados se establece que esas menciones sean llenadas por el tenedor de la factura. No obstante, como Asociación consideran más beneficioso que se establezcan normas supletorias para el caso que el comprador o beneficiario del servicio omitan colocar dichas menciones, de manera que a falta de mención expresa, la ley subsane el defecto. Estiman que las menciones que no pueden faltar son las siguientes:

- a) Identificación de la persona que recibe la mercadería o servicio;
- b) La firma del que recibe la mercadería o servicio,
- y
- c) La fecha de la recepción.

Las demás menciones, como ha señalado, podrían suplirse, puesto que deben estar consignadas en la factura, a saber, nombre completo, Rut y domicilio del comprador, al igual que el recinto de entrega. Por ejemplo, se puede establecer que se presumirá que el domicilio

de entrega es el consignado en la factura, de manera que si no se coloca uno diverso por el deudor, se presume entregada en éste.

Por tanto, proponen que se modifique el actual artículo 4°, letra b), y el artículo 5° letra c) por los siguientes:

“Artículo 4.....

b) Que en la misma conste el recibo de las mercaderías entregadas o del servicio prestado, con indicación del recinto y fecha de la entrega o de la prestación del servicio y del nombre completo, rol único tributario y domicilio del comprador o beneficiario del servicio e identificación de la persona que recibe, más la firma de esta última persona. En el evento que se omitiere consignar alguna de estas menciones, se subsanará de la siguiente manera: i) Si se omitió consignar en el acto de recibo el nombre completo, rol único tributario y domicilio del comprador o beneficiario del servicio, se presumirá que son los que se consignan en la factura; y ii) Si se omitió consignar el recinto de entrega, se presumirá entregado en el domicilio del comprador o beneficiario del servicio señalado en la factura.”.

“Artículo 5.....

c) Que en la misma conste el recibo de las mercaderías entregadas o del servicio prestado, en los términos dispuestos en la letra b) del artículo 4° de esta ley.”.

En cuanto a la prohibición de la cesión por parte del deudor, manifestó que la propia ley N° 19.983 ya lo contempló, prescribiendo que es nula cualquier estipulación que atente contra la libre circulación de la factura. Consideró que esa protección debe mantenerse, y debe fortalecerse, en cuanto a que no se considerarán las excepciones personales que los deudores puedan tener en contra del cedente. Esto pues, en la práctica, los deudores de las facturas excepcionan su pago frente al cesionario por la circunstancia de existir una excepción personal, por ejemplo, una compensación de deuda respecto del cedente. Ello hace que la posibilidad que la factura pueda circular en el mercado se dificulta.

En ese sentido, propuso incorporar el siguiente texto:

“Toda estipulación que limite, restrinja o prohíba la libre circulación de un crédito que conste en una factura se tendrá por no escrita, siéndole, además, inoponibles a los cesionarios de facturas, las prendas, embargos, prohibiciones de enajenar o cualquier otra medida cautelar o contrato que grave o afecte a la factura cedida, así como,

también, las compensaciones legales o convencionales que pudieran haber sido válidamente aplicables respecto del dueño original y cedente de las facturas, cuando corresponda. Se exceptúan de lo anterior, las prendas que el adquirente haya conocido y expresamente aceptado, como asimismo aquellas garantías, embargos y prohibiciones que hayan sido notificados judicialmente al cesionario.”.

En este punto, el Honorable Senador señor Pizarro preguntó por el efecto práctico que se produce por esta razón, pues entiende que si es mayor el riesgo, esto se traduce en un aumento del costo.

A este respecto, el señor Lolic manifestó que hoy día el principal obstáculo en esta materia es la relación entre proveedor y cliente, pues es informal, y recién se transforma cuando se notifica la cesión de la factura, cuando ésta se ha factorizado. Muchas veces, en el caso de la factorización, grandes pagadores retrasan hasta 30 días en el pago respecto de aquellas facturas que no van a factoring. Hay una desigualdad en la relación competitiva entre el proveedor y cliente que es necesario equilibrar, y está el problema del riesgo, que si se puede disminuir en cuanto a que el deudor va a estar obligado a pagar directamente, naturalmente al aumentar el número de transacciones, de facturas cedidas, los precios van a variar. Hoy en día rondan el 1%, del cual a lo menos un 30% implícito corresponde a cobranza. Reduciendo el riesgo, y aumentando el tamaño de la industria, habría una baja del precio final del orden del 30%.

El Honorable Senador señor Vásquez formuló algunos comentarios. La emisión de una factura genera una obligación respecto de un tercero, lo que constituye una gran diferencia con los títulos de crédito. El único documento que contiene la firma del obligado, que es el receptor del bien o servicio, es la guía de despacho, por lo que con ella obtenemos un respaldo a la veracidad de los términos de la factura. Siendo así, indicó, la factura debiera regirse por las normas de los títulos de crédito, contenidas en la ley N° 18.092, e hizo presente una serie de normas internacionales en relación a los títulos de crédito, entre ellas, que se trata de títulos no causales, salvo respecto de las partes.

Consultó respecto del sentido de liberar de responsabilidad al cedente, que es el emisor, en circunstancias que en los títulos de crédito la obligación nace en quien emite el documento, y todos son solidariamente responsables.

La señora Cecilia Garretón, miembro del Comité Jurídico de la Asociación Chilena de Factoring, respondió a lo planteado por el Honorable Senador señor Vásquez. Al respecto precisó que la situación es bastante diferente a la de los títulos de crédito, que son documentos que dan cuenta de una obligación de pago, a diferencia de la factura que, por definición, es un documento tributario, que manifiesta la entrega de bienes o

servicios, y en el propio Código de Comercio se establece la posibilidad del deudor de objetar el contenido de la factura, que es también una mención que establece la ley N° 19.983. En la factura hay una relación entre proveedor y cliente que es prácticamente imposible de suprimir, y son las excepciones derivadas de esta relación las que dificultan la circulación de la factura. Efectivamente la guía de despacho acredita la recepción de las mercaderías, y a este respecto el bodeguero tiene un poder de representación, en relación a la recepción de las mercaderías, pero no acredita la calidad de la mercadería ni las especificaciones técnicas del contrato, por lo que se establece un plazo de reclamación. Con la guía de despacho no se cuenta con la aceptación del deudor.

El señor De la Cerda complementó lo anterior, en orden a que la guía de despacho está hoy reconocida tanto en el Código de Comercio cuanto en la ley N° 19.983. En cuanto al aspecto tributario, precisó que, de acuerdo a la ley N° 18.010 sobre operaciones de crédito de dinero, las cesiones de saldos de precio de operaciones de compra y venta de mercadería, no constituyen operaciones de crédito de dinero. Con respecto a la causalidad, insistió que lo interesante es que el documento pueda circular prescindiendo de la relación que pueda existir entre los partícipes de la operación, que sea un instrumento.

El Honorable Senador señor Orpis consultó por el porcentaje de facturas que presentan obstáculos para su cobro y pago.

La señora Cecilia Carretón manifestó que una gran cantidad de facturas presentan dificultades para su pago. Agregó que como Asociación han tenido que vetar a grandes empresas, que establecen una serie requisitos tan difíciles de cumplir, como son renovar las personerías tanto de cedente como de cesionario cada treinta días, cotizaciones provisionales, etcetera, que obstaculizan la libre circulación de la factura.

En consideración a lo anterior, agregó, proponen que se establezca en la ley que, para efectos de realizar el pago, sólo será lícito al deudor exigir al cesionario el cuadruplicado cedible de la factura. No es procedente que busquen validar la cesión de crédito.

El Honorable Senador señor Vásquez reiteró la idea de que en esta materia es necesario crear un título de crédito autónomo.

El señor De la Cerda precisó que, en su momento, se optó por no identificar la factura a los títulos de crédito, a fin de que no quedara afecta al pago del impuesto contenido en la Ley de Timbres y Estampillas.

A continuación el Ministro de Economía, señor Alejandro Ferreiro, dio a conocer la opinión del Ejecutivo en relación al proyecto. Hizo presente que en el debate de este proyecto en la Cámara de Diputados, participó activamente el Ministerio que preside, y que el texto despachado en ese trámite constitucional les parece, en general, satisfactorio.

Respecto de lo que se ha planteado, observó que, en rigor, la factura cesible pasa a ser una suerte de título de crédito autónomo, una vez que cumple los requisitos, en primer lugar, para su cesión, y, luego, para adquirir mérito ejecutivo, por lo que hay un desfase temporal pues esta última condición supone el no reclamo oportuno respecto de las condiciones en que fue entregada la mercadería o prestado el servicio, lo que le parece razonable e inexcusable. En ese momento, ese título puede perfectamente circular, especialmente considerando toda la normativa que busca impedir que se entorpezca su circulación.

Hace referencia a lo planteado en torno a eliminar la responsabilidad del cedente. Le parece que no existe una imposibilidad de orden normativo para excluir de toda responsabilidad al cedente, sino que más bien hay una cuestión económica, un riesgo del cesionario que la empresa de factoring puede manejar mejor por la vía de poder dirigirse tanto contra uno como contra el otro; riesgo que tiene un precio. Específicamente pregunta cuál es la modificación legal que lograría el efecto que busca la Asociación, pues le parece que más bien lo que se busca es que, a través de las otras modificaciones, sea comercialmente rentable eximir de responsabilidad al cedente.

El señor De la Cerda coincidió con el señor Ministro en cuanto a que, fortaleciendo la factura y su cobro, aún cuando no se elimine la responsabilidad del cedente, ella va a ser menos necesaria a medida que circule sin dificultades y se depure de las excepciones personales.

La señora Garretón agregó que, en materia de responsabilidad, la norma fundamental es el artículo 1907 del Código Civil por lo que la ley no debiera introducir modificaciones. Es factible realizar las cesiones de crédito con y sin responsabilidad.

El Honorable Senador señor Vásquez manifestó su aprensión respecto a la aplicación de esta norma del Código Civil. Estimó que la ley N° 18.092 resuelve el problema.

Cabe hacer presente que la Asociación Chilena de Factoring hizo llegar a la Comisión un documento que contiene otras propuestas en relación al proyecto de la referencia, entre ellas:

- En el tema de las facturas de compra, su propuesta sería reemplazar el actual artículo 6° por el siguiente:

“Será, asimismo, cedible y tendrá mérito ejecutivo, desde su emisión, la copia de la factura extendida por el comprador o beneficiario del servicio, sin necesidad de adicionar un acuse de recibo, en la medida en que cumpla con los requisitos señalados en las letras b) y d) del artículo 5° anterior.”.

- En lo relativo a la cesión de facturas, proponen complementar el inciso segundo del artículo 7 de la ley agregando al final del mismo:

“Por lo tanto, transcurrido el antes referido plazo, el crédito contenido en la factura sólo se entenderá solucionado si el pago es efectuado al cesionario del crédito. El deudor de la factura no podrá invocar ningún tipo de convenio o acuerdo con el cedente de la factura que le permita legitimar el pago efectuado a este último.”.

- En referencia a la labor fiscalizadora del Servicio de Impuestos Internos, solicitan se considere modificar la letra c), inciso 4° del artículo 4°, de la siguiente manera:

“El cumplimiento de la obligación establecida en el inciso anterior será fiscalizado por el Servicio de Impuestos Internos, quien deberá denunciar las infracciones de que tenga conocimiento al Juez de Policía Local del domicilio del infractor. El titular del crédito contenido en la factura también podrá denunciar o demandar dicha infracción ante el mencionado Tribunal. La infracción será sancionada con multa, a beneficio del titular del crédito contenido en la factura, de hasta el 50% del monto de la factura, con un máximo de 40 unidades tributarias anuales, la que será aplicada conforme a las disposiciones de la ley N° 18.287.”.

- En cuanto al requisito para que el cuadruplicado cedible tenga mérito ejecutivo, estiman necesario eliminar en la letra d) del artículo 5°, la siguiente mención: “.....o la falta de entrega de la mercadería o de la prestación del servicio, según sea el caso..... ”.

- También hay una observación en cuanto a lo dispuesto en el artículo 5° inciso final, que dispone que el que dolosamente impugne de falsedad cualquiera de los documentos mencionados en la letra c) y sea vencido totalmente en el incidente respectivo, será condenado a la pena que ahí se indica. En su opinión esta norma genera una duda, en el caso que en un mismo incidente se pueden objetar diversas facturas, pudiendo ser efectiva la objeción respecto de algunas, pero dolosa respecto de otras. En términos estrictos, por aplicación de la ley, la parte que objetó los documentos en un caso como el expuesto no fue totalmente vencida en

el incidente promovido, por cuanto su objeción fue acogida respecto de algunas. Si ésta llegara a ser la interpretación correcta, señalan, les parece que debiera adecuarse el sentido de dicha norma en cuanto al que actúa dolosamente debe ser condenado en la forma que indica el inciso, respecto de los créditos que resultaren impugnados dolosamente.

De esta manera, propusieron el siguiente texto, como inciso final del artículo 5°:

“El que dolosamente impugne de falsedad cualquiera de los documentos mencionados en la letra c) y obtenga sentencia desfavorable en el incidente respectivo, será condenado al pago del saldo insoluto y, a título de indemnización de perjuicios, al de una suma igual al referido saldo, mas el interés máximo convencional calculado sobre dicha suma, por el tiempo que corra entre la fecha de la notificación judicial referida en la letra c) precedente y la de pago efectivo.”.

- Finalmente, en relación a las cesiones sucesivas, y con el fin de resolver eventuales dudas acerca de la libre circulación de la factura y reafirmar la modificación propuesta al artículo 4°, inciso final, se propone agregar un nuevo inciso final, al artículo 7°:

“El cesionario de una factura podrá cederla, a su vez, en la medida que dicha cesión cumpla con los requisitos establecidos en esta ley”.

A continuación la Comisión escuchó las observaciones al proyecto que formularon representantes de la Bolsa de Productos Agropecuarios.

El señor César Barros, Presidente de dicha entidad, manifestó que su interés es cooperar con el perfeccionamiento del proyecto de ley que modifica la ley N° 19.883, con el objeto de adecuarlo a las transacciones de factura que se realizan en la Bolsa, que son distintas de aquellas que realiza la industria del factoring; el factoring siempre tiene un recurso contra el que cede la factura, que básicamente es el emisor, por lo tanto hay menos interés si hay retrasos en el pago o disputas comerciales. En el caso de la Bolsa, como lo contempla la nueva ley de las bolsas de productos agropecuarios, que regula las transacciones de facturas, como las regulaciones de la Superintendencia, ésta no tiene recurso contra el emisor.

A continuación hizo uso de la palabra el señor Alfredo Alcaíno, Fiscal de la Bolsa de Productos Agropecuarios, quien se refirió a un documento que hicieran llegar a la Comisión, en el que se contiene su visión respecto del proyecto.

Señaló que, con fecha 17 de abril de 2007, se publicó en el Diario Oficial la ley N° 20.176, a través de la cual se introdujeron modificaciones a la ley N° 19.220, sobre Bolsas de Productos Agropecuarios. Dentro de las modificaciones introducidas y que dice relación con la ley N° 19.983, se agregó un nuevo numeral 4) al artículo 5 de la señalada ley, a objeto de disponer expresamente que podrán ser objeto de negociación por intermedio de las Bolsas de Productos: “Las facturas que se emitan con arreglo a las disposiciones de la ley N° 19.983, que reflejen toda clase de operaciones civiles o comerciales con bienes o servicios, sean o no éstos de naturaleza agropecuaria. Las bolsas reglamentarán las condiciones y requisitos de seguridad que, en razón de su naturaleza, deberán cumplir las facturas, estableciendo, al menos, controles que aseguren que sólo podrán transarse en bolsa facturas únicas, auténticas, íntegras e irrevocablemente aceptadas ...”.

Con la modificación anterior, agregó, a través de la cual se autoriza la transacción bursátil de facturas dentro de las bolsas de productos agropecuarios, se está dando un gran impulso a las pequeñas empresas a las cuales se les permite acceder a los beneficios del mercado de capitales chileno, que hasta ahora ha servido prioritariamente a las grandes empresas. Al efecto, poder transar facturas en un mercado bursátil permite a los partícipes de dicho mercado:

- Acceder directamente a los inversionistas institucionales, entre ellos, fondos mutuos, fondos de inversión, compañías de seguros y en el futuro AFP, como inversionistas adquirentes de facturas;

- La transacción de facturas de forma transparente, informada y abierta;

- Asegurar un mercado abierto a muchos participantes, que por la vía del remate, llevan las condiciones de precio al óptimo;

- Lograr un mercado de información transparente que da un precio único para un determinado riesgo. De esta forma un emisor de facturas sabrá de antemano con que descuento se transforma su factura en dinero;

- Descontar facturas sin verse expuesto a recursos posteriores contra quien la descontó, esto es, el vendedor de la factura no queda expuesto a la eventualidad de acciones de cobro en su contra.

Manifestó que la incorporación de las facturas como instrumentos de transacción bursátil en las bolsas de productos agropecuarios, obra sobre la premisa de la calidad de título ejecutivo que les ha dado la ley N° 19.983, donde la factura se basta a si misma para su

posterior cobro y donde no es factible la discusión acerca de la procedencia de su pago. No podría ser de otra manera, al tratarse de instrumentos de transacción pública en esas bolsas. Precisó que al ser las facturas instrumentos de emisión unilateral, se requiere, para bastarse a sí misma, la aceptación y confirmación explícita de sus términos por parte del pagador. La ley N° 19.220, sobre Bolsas de Productos Agropecuarios, protege al inversionista, al impedir descuentos unilaterales, y también judiciales, por parte del pagador o de otros terceros cualesquiera que ellos sean.

Aún considerando todo lo señalado, y dentro de este contexto, se hace necesario reforzar la protección que requiere el inversionista que adquiere facturas en una bolsa de productos agropecuarios, en el sentido que la factura que adquiera no podrá ser objetada ni excepcionado su pago por el pagador; tener esa certeza en forma indubitada, pues muchas veces existen problemas incubados, pero que no han surgido. Al efecto, estimó que se hace necesario establecer la obligación del pagador o deudor en orden a confirmar los siguientes aspectos: la validez de la factura, para proteger al comprador o inversionista de facturas falsas; la fecha y el importe a pagar, y la conformidad con los bienes o servicios facturados, como medio de protección contra disputas comerciales entre terceros distintos de las bolsas, o los inversionistas que las adquieran a través de ellas.

Concluyó que, de esta forma, las bolsas de productos agropecuarios, requieren de resguardos adicionales a los ya planteados por la industria del factoring, que solicitó sean considerados en el proyecto de ley en estudio, de modo que las facturas transadas en bolsas de productos agropecuarios estén plenamente protegidas, y tengan título ejecutivo en forma efectiva e inmediata, reforzando la seguridad de su pago, mediante la eliminación de toda posible discusión o excepción de cualquier naturaleza por parte del pagador, todo lo cual se obtiene, con la concurrencia del pagador, confirmando y certificando los términos de la factura conforme fueran insertos por su emisor. Así las bolsas de productos agropecuarios contarán con el acuerdo de emisor y pagador en forma explícita, que refuerza la seguridad de pago de la factura, a su sola presentación.

Conforme lo señalado, propuso el siguiente texto, incorporando un nuevo inciso final al artículo 4° de la ley N° 19.983, en el que se impone a los pagadores de facturas, la obligación de certificar determinados hechos relativos a las facturas de que sean deudores, que den cuenta de compraventas o prestación de servicios, a requerimiento de las bolsas de productos agropecuarios, bajo sanción de multa. El texto propuesto es el siguiente:

“A requerimiento de una bolsa de productos agropecuarios, únicas entidades bursátiles autorizadas para transar facturas, o bien a requerimiento de un corredor de estas bolsas, los pagadores de

facturas a que se refiere el artículo N° 4 de la ley N° 19.220, deberán certificar por escrito o bien por medios electrónicos, con relación a las facturas que se les detallen, la efectividad de los siguientes hechos:

a) Que las facturas son auténticas y dan cuenta de la venta de los productos o prestaciones de servicios descritos en ellas;

b) Que las facturas fueron debidamente recibidas, recepcionadas e ingresadas en los registros del pagador y, por ende, se encuentran irrevocablemente aceptadas;

c) Que los productos o servicios facturados fueron recibidos y aceptados a satisfacción;

d) Que de encontrarse vigente, el pagador renuncia al plazo de 8 días establecido en el artículo 3° de esta ley o a cualquier otro de mayor extensión que se hubiere convenido, para rechazar las facturas;

e) Que el importe de las facturas será pagado por el monto de que den cuenta y en la respectiva fecha de vencimiento de la factura;

f) Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de esta ley y en el artículo 1.902 del Código Civil, el deudor de las facturas acepta expresa y anticipadamente todas y cada una de las cesiones que de ellas se efectúen, a favor de una bolsa de productos agropecuarios.

La certificación deberá emitirse por el deudor de las facturas dentro del plazo de 4 días hábiles siguientes, a la fecha de envío por correo certificado del requerimiento escrito. La sanción por el incumplimiento a esta obligación, podrá ser denunciada por el requirente y se sujetará al procedimiento y multas establecidos en el párrafo final de la letra c) del artículo 5° de esta ley.”.

El señor Alcaíno agregó que, hoy en día, los corredores de bolsas de productos, ante el interés de los proveedores de bienes o servicios de los distintos pagadores de estas facturas, solicitan inscribir los pagadores, que en definitiva son los deudores de las facturas, a la Bolsa. La Bolsa luego de un análisis, hace la presentación a la Superintendencia, que aprueba la inscripción en el Registro de Productos, y luego la Bolsa los inscribe en sus propios registros. Pero el procedimiento ha sido unilateral, impulsado por los proveedores interesados en vender sus facturas en el mercado bursátil, con tasas sustancialmente más bajas que las que operan en el factoring, además de la garantía del mercado bursátil de ser un mercado público y transparente.

Continuó señalando que cuando se va a ejecutar el negocio, antes que la factura se venda en la Bolsa, ésta solicita que la factura esté irrevocablemente aceptada, como una forma de garantizar al inversionista que la factura cumplirá los requisitos para tener mérito ejecutivo. Pero actualmente el pagador se puede negar, y eso es lo que se quiere evitar en virtud del texto que se propone.

El señor Barros agregó que, en el caso del factoring, cuando hay retraso en el cumplimiento de lo que denominó “grandes pagadores”, más que perjudicarles les es conveniente, pues cobran una tasa de sobregiro al emisor de la factura, y tienen la seguridad casi plena que el pagador cumplirá. En cambio en el caso de la Bolsa, no se tiene recurso contra el emisor, por tanto requiere perentoriamente que se pague en esa fecha y que el título se baste a sí mismo.

El Honorable Senador señor García consultó por el monto de las tasas de interés que está implícito en estas operaciones.

Al respecto, el señor Barros hizo presente que los intereses que cobra la Bolsa son sustancialmente inferiores a los del factoring, en el caso de las empresas pequeñas, y se constituyen en la única puerta de entrada para las pymes al mercado de capitales. La situación es distinta en el caso de las grandes empresas, en que el factoring bancario, en algunas ocasiones, puede cobrar un interés menor. Los intereses de la Bolsa han fluctuado entre un 0,5% y un 0,8%, dependiendo del riesgo de la factura.

El Honorable Senador señor Orpis, conforme lo planteado, precisó que lo que se busca no es alterar la naturaleza jurídica del título, sino que dotarlo de una mayor certeza.

Agregó que, las dos posiciones que se han expresado en la presente sesión, apuntan a momentos distintos de la factura, y el proyecto puede ser perfeccionado en ambos sentidos.

Los integrantes de la Comisión estuvieron de acuerdo que el proyecto es perfectible, por lo que estimaron procedente votarlo sólo en general.

APROBACIÓN EN GENERAL

Puesto en votación el proyecto en informe, fue aprobado en general por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Orpis (Presidente), García, Pizarro y Vásquez.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

A continuación, se transcribe literalmente el texto del proyecto de ley que la Comisión de Economía os propone aprobar en general. Éste corresponde al despachado por la Honorable Cámara de Diputados, y cuyo tenor es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo único.- Introdúcense las siguientes enmiendas en la ley Nº 19.983, que regula la transferencia y otorga mérito ejecutivo a copia de la factura:

1. En el artículo 4º:

a) Modifícase la letra b) del inciso primero de la siguiente forma:

i) Suprímese la frase "y del nombre completo, rol único tributario y domicilio del comprador o beneficiario del servicio".

ii) Agrégase a continuación del punto aparte (.) que pasa a ser punto seguido (.), el siguiente párrafo: "Para estos efectos, el propio emisor de la factura podrá completar las demás menciones antes señaladas."

b) Reemplázase su inciso final, por el siguiente:

"Se prohíbe todo acuerdo, convenio, estipulación o actuación de cualquier naturaleza que limite, restrinja o prohíba la libre circulación de un crédito que conste en una factura. Asimismo, queda prohibida la retención, destrucción, inutilización u ocultamiento de la copia cedible de la factura, así como la no entrega del recibo señalado en la letra c) del artículo 5º. En caso de infracción, el juzgado de policía local correspondiente al domicilio del infractor aplicará una pena en favor del afectado, por el monto equivalente a dos y hasta cinco veces el valor de la o las facturas objeto de la infracción. El propio afectado, cualquier interesado o las asociaciones gremiales que agrupen a empresarios de cualquier tipo, podrán incoar la acción judicial tendiente a la aplicación de esta sanción, la que será conocida por el tribunal conforme a las disposiciones de la ley Nº 18.287."

2. Modifícase la letra c) del inciso primero del artículo 5º, en la forma que se indica:

a.- Suprímense los términos “, del nombre completo, rol único tributario y domicilio del comprador o beneficiario del servicio”.

b.- Elimínase su párrafo cuarto.

3.Sustitúyese el artículo 6° por el siguiente:

"Artículo 6°.- Será, asimismo, cedible y tendrá mérito ejecutivo, la copia de la factura extendida por el comprador o beneficiario del servicio, en la medida en que cumpla con los requisitos señalados en las letras b) y d) del artículo anterior, en los casos en que éstos deban emitirla en conformidad a la ley."."

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 30 de octubre de 2007, con la asistencia de los Honorables Senadores señores Jaime Orpis Bouchon (Presidente), José García Ruminot, Jorge Pizarro Soto y Guillermo Vásquez Ubeda.

Sala de la Comisión, a 5 de noviembre de 2007.

PEDRO FADIC RUIZ
Abogado Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 19.983, CON EL OBJETO DE FACILITAR LA FACTORIZACIÓN DE FACTURAS POR PEQUEÑOS Y MEDIANOS EMPRESARIOS.

BOLETÍN N° 4.928-26.

I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: En lo fundamental, modificar la ley N° 19.983, que regula la transferencia y otorga mérito ejecutivo a copia de la factura, con el objeto que se cumpla el objeto que tuvo el legislador al dictar la normativa, de facilitar el financiamiento en el corto plazo de la pequeñas y medianas empresas a través del Contrato de Factoring.

II. ACUERDOS: Aprobado en general por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión (4X0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: Artículo único, con tres numerales, por los que se introduce diversas enmiendas a la ley N° 19.983, que regula la transferencia y otorga mérito ejecutivo a la copia de la factura.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: El número 1, letra b), y el número 2 del artículo único, tienen el carácter de normas orgánicas constitucionales, conforme lo dispuesto en el artículo 77 de la Carta Fundamental, por lo que deben ser aprobados por las cuatro séptimas partes de los Senadores en ejercicio, de acuerdo a lo prescrito por el inciso segundo del artículo 66 de la Constitución Política de la República.

V. URGENCIA: Simple urgencia.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Moción de los Honorables Diputados señoras Clemira Pacheco Rivas y Denise Pascal Allende y señores Sergio Bobadilla Muñoz, Rodrigo González Torres, Enrique Jaramillo Becker, Juan Masferrer Pellizzari, Ignacio Urrutia Bonilla, Mario Venegas Cárdenas y Samuel Venegas Rubio.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: Segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: La Cámara de Diputados lo aprobó en general por 97 votos a favor, ni uno en contra y ni una abstención; y aprobó en general el número 1, letra b) y el número 2 del

artículo único, por 98 votos a favor, ni uno en contra y ni una abstención. Al no haber sido objeto de indicaciones, el Presidente lo dio por aprobado también en particular.

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 4 de septiembre de 2007.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: Primer informe.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

1- Ley N° 19.983, que regula la transferencia y otorga mérito ejecutivo a la copia de la factura.

2.- Decreto ley N° 825, de 1974, Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios.

3.- Ley N° 20.169, que regula la competencia desleal.

Valparaíso, 5 de noviembre de 2007.

PERO FADIC RUIZ
Abogado Secretario de la Comisión