



Micro, pequeñas y medianas empresas

Legislación específica y sus efectos esperados

Autores

Fabiola Cabrera
Email: fcabrera@bcn.cl

Nº SUP: 144804

Resumen

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) tienen un rol fundamental en la actividad económica tanto en Chile como en el extranjero, razón por la cual los países despliegan un abanico de instrumentos - tanto en ámbitos administrativo como legislativos - que buscan apoyarlas en los múltiples desafíos que enfrentan.

En Chile, la Ley 20.416 de 2010 establece una serie de disposiciones para las empresas de menor tamaño para reducir la carga administrativa, facilitar el acceso al financiamiento y definir roles en el poder ejecutivo para apoyarlas, entre otras cosas. Por su parte, la Ley 19.749, de 2001, facilita la creación de microempresas familiares, otorgándoles un marco normativo que permite su funcionamiento con regulaciones más flexibles.

A las normas anteriores pueden agregarse aquellas que se elaboraron para este tipo de empresas pero no las mencionan en su título (como la Ley de Pago a 30 días) y leyes de alcance más general que tienen repercusiones importantes en las MiPymes como aquellas en materias tributarias, laborales, sanitarias, medioambientales, y en general, cualquiera que regule los diversos aspectos de la actividad productiva cuyo impacto esté en función del tamaño de la empresa.

Los efectos esperados de las legislaciones dirigidas a las MiPymes se relacionan con los objetivos de dichas normas para mejorar su eficiencia productiva, mejorar el acceso a financiamiento, favorecer la formalización y contrarrestar las asimetrías frente a las grandes empresas, estableciendo mecanismos de protección para evitar prácticas de competencia desleal y garantizar mejores condiciones de pago.

Aunque durante el tiempo de elaboración del presente documento no se encontró evidencia de efectos adversos de estas leyes para el caso de Chile, sí existe literatura que, en experiencia internacional, identifica como potenciales consecuencias negativas una carga burocrática alta, dificultades de implementación, difusión insuficiente de los beneficios y programas o el riesgo de que ciertos incentivos y subsidios generen dependencia en lugar de fomentar la autonomía y sostenibilidad de las MiPymes, afectando su capacidad de desarrollo a largo plazo.

Introducción

Aun cuando existe mucha diversidad entre ellas, en general, las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes) se caracterizan por una serie de limitaciones y adversidades derivadas de su tamaño, como lo son las restricciones de capital humano, presupuestarias o al acceso al crédito, así como también asimetrías de mercado respecto de sus proveedores o competidores.

Tanto a nivel nacional como internacional, las MiPymes tienen un rol fundamental en la economía. Según las cifras del Servicio de Impuestos Internos para 2023 Chile tiene 905.636 microempresas, 251.515 empresas pequeñas y 37.279 empresas medianas representando en su conjunto el 79% del total de empresas.

Por lo anterior, la mayoría de los países despliegan un abanico de instrumentos - tanto en ámbitos administrativo como legislativos - que buscan apoyarlas en los múltiples desafíos propios de los mercados competitivos en donde se desempeñan, y de esta manera, contrarrestar las desventajas que se les presentan en distintos ámbitos.

En este contexto, el presente trabajo expone en primer lugar los principales desafíos que están enfrentando hoy las MiPymes a nivel mundial de acuerdo al Panorama del Emprendimiento y las Pymes de la OCDE 2023. Posteriormente se presenta un panorama normativo de la legislación chilena que se ha dado específicamente a este grupo de empresas, para posteriormente describir algunos efectos esperados de dicha legislación.

Se hace presente que este es un documento de trabajo que ha sido elaborado bajo las orientaciones y requerimientos del trabajo legislativo. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de imparcialidad, pertinencia y oportunidad en su entrega.

I. Panorama para las Pymes de acuerdo a la OCDE 2023

En un contexto de bajas tasas de crecimiento económico enmarcadas aun por las consecuencias de la pandemia, a nivel mundial las MiPyme presentan una gran diversidad que está condicionada a su vez por el contexto productivo único de cada país. Sin embargo, de acuerdo a la publicación titulada Panorama General del Emprendimiento y las Pymes de la OCDE 2023, se observan los siguientes desafíos transversales, varios de los cuales responden al ciclo tecnológico y climático mundial:

- Adaptación tecnológica y especialmente en la digitalización, ya que por falta de recurso humano o financiero, se les dificulta el acceso y también se ralentiza la velocidad de adaptación frente a mayores competidores. Esto tiene como consecuencia la ampliación de las brechas digitales ante las empresas más grandes.
- Relacionado a lo anterior, la atracción de talento les suele ser más difícil generando brechas de habilidades en particular cuando se trata de trabajadores capacitados o más especializados considerando que con frecuencia los mercados laborales son restringidos para este tipo de empresas.
- Sostenibilidad y transición verde, ya sea por razones de costos o conocimiento especializado, se observa una baja adopción de medidas ambientales en comparación con

las grandes empresas. La OCDE destaca además que esto es particularmente importante dada la significativa contribución de las PYMES a las emisiones de gases de efecto invernadero.

- Acceso a financiamiento e integración en redes, debido a que las pequeñas empresas enfrentan limitaciones para acceder a capital y a redes estratégicas que promuevan la innovación y la integración en cadenas de valor.
- Para aquellas que participan en los mercados globales, el impacto de la pandemia ha dejado consecuencias debido a las interrupciones generadas en las cadenas de suministro. A esto se agregan las tensiones geopolíticas que generan aumento en los costos logísticos y menor capacidad para adaptarse a cambios en el comercio global.
- Desigualdad de género en el acceso al comercio internacional, ya que en general, las empresas lideradas por mujeres tienden a ser menos en comparación con las PYMES lideradas por hombres.

En el mismo informe OCDE se presentan también varias medidas que los países han implementado a favor de las pequeñas empresas, y aunque en su mayoría corresponden a políticas y programas ejecutados desde los gobiernos, se señalaron algunos ejemplos de normativa que se presentan en la tabla 1.

Tabla 1:

Ejemplos de regulaciones en países OCDE que apoyan a las Pymes en el marco de los actuales desafíos con enfoque general			
Instrumento de Política	Desafío/Foco	Tiempo	Iniciativas de Países
Marco institucional y regulatorio	Expansión de redes de trabajo	2020	Contratos de redes solidarias (Italia) - La Ley N° 77 del 17 de julio de 2020 modifica la ley para establecer redes empresariales, creando un tipo de empresa en red con 'razón de solidaridad'. La intención es fomentar la creación de redes de empresas de suministro, mantener el empleo y recurrir a mecanismos de cesión y copropiedad.
Marco institucional y regulatorio	Expansión de redes de trabajo	1993 -	Ley Nacional de Investigación y Producción Cooperativa (EE.UU.) - Ley federal que establece ciertas protecciones para cualquier empresa conjunta de investigación, desarrollo o emprendimiento productivo.
Marco institucional y regulatorio	Digitalización	2018 -	Reglamento General de Protección de Datos de la UE (RGPD) y su traspaso a la legislación nacional (países de la UE) Ley de privacidad y seguridad de datos que impone obligaciones a las organizaciones de todo el mundo cuando se dirigen a o recopilan datos relacionados con personas en la Unión Europea.

Condiciones de Mercado	Digitalización	2021 -	Ley de digitalización de GWB (Alemania): amplía el alcance de la ley antimonopolio alemana para abordar el abuso de una posición dominante de las plataformas en mercados multilaterales al prohibir que estas empresas participen en prácticas anticompetitivas, incluida la autopreferencia o el aprovechamiento de datos para crear barreras de entrada al mercado, entre otras.
------------------------	----------------	--------	---

Fuente: OCDE, 2023

II. Las micro, pequeñas y medianas empresas en la legislación chilena

La búsqueda de esta temática tenía por objetivo exponer la legislación específica para estas empresas y los efectos positivos y adversos que estas normas tuvieran en ellas. Por este motivo se exploró por una parte la legislación, y por otra, se revisó bibliografía especializada, encontrándose las siguientes tres aristas de investigación: i) leyes que se han dictado específicamente para este sector y las mencionan en su título, ii) normas que se elaboraron para este tipo de empresas sin mención a su tamaño en el nombre de la ley y iii) leyes de alcance más general que resultan aplicables a estas en diversos ámbitos, cabe destacar que en este caso, algunas de ellas contienen disposiciones con menciones explícitas a este grupo de empresas. Dado que el universo normativo de cada una de estas aristas es amplio, esta sección sólo abordará las leyes contenidas en el primer punto.

Sin perjuicio de lo anterior, respecto de leyes que se elaboraron para las MiPyme pero no las mencionan explícitamente en su título, se puede citar como ejemplo la Ley 21.131 de Pago a 30 días publicada en 2019, que tiene por objetivo apoyar la situación financiera. Sin embargo, existen referencias que indican que esta normativa no ha tenido los efectos esperados. De acuerdo a un estudio de la Fintech Nacional Duemint citada en Emol (30/06/2024), a 2023, el promedio de pago para las microempresas es de 41 días, mientras que las pequeñas es de 39,6 días, y para las medianas, es de 38,2 días.

Con relación a leyes de carácter general que tienen repercusiones importantes en las MiPymes, hay diversas publicaciones, tanto en experiencia internacional como algunos casos en el ámbito nacional, sobre impactos negativos de leyes en materias tributarias, laborales, sanitarias, medioambientales, y en general, cualquiera que regule los diversos aspectos de la actividad productiva cuyo efecto dependa del tamaño de la empresa.

Cabe destacar también que dentro de esta misma arista, existen normas que contienen dentro de su articulado disposiciones específicas y explícitas para estas empresas, como el Decreto Ley 824 sobre impuesto a la renta; la Ley 21.271 que adecua el Código del Trabajo en materia de protección de los niños, niñas y adolescentes en el mundo del trabajo; o la Ley 19.644 que crea un fondo para la modernización de las relaciones laborales y desarrollo sindical.

A continuación se describen en términos generales la principal ley de las MiPymes, correspondiendo a la Ley 20.416 que fija normas especiales para las empresas de menor tamaño, y posteriormente la Ley 19.749 que establece normas para facilitar la creación de microempresas familiares.

a. Ley 20.416 Fija normas especiales para las empresas de menor tamaño

La Ley 20.416 se promulgó en 2010 y establece normas especiales para las empresas de menor tamaño (micro, pequeñas y medianas empresas), con el objetivo de facilitar su desarrollo mediante regulaciones adaptadas a su tamaño y grado de desarrollo.

A la fecha ha tenido dos modificaciones, la primera, con la Ley 20.720 de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en 2014, la cual regula aspectos de reorganización y liquidación de activos de empresas y personas (cuya última modificación fue en 2023); y la segunda, con la Ley 21.236 del Ministerio de Hacienda en 2020 regula la portabilidad financiera.

Entre otras cosas, la Ley 20.416 establece:

- La definición de Empresas de Menor Tamaño: Esta Clasificación se basa en los ingresos anuales expresados en unidades de fomento¹ (UF) según la tabla 2 (artículo segundo):

Tabla 2

Clasificación de Empresa según Ley 20416 (en UF)			
Tipo de Empresa	Desde	Hasta	Clasificación General
Microempresas	0	2.400	Empresa de Menor Tamaño (EMT)
Pequeña Empresa	2.400	25.000	
Mediana Empresa	25.000	100.000	
Gran Empresa	100.000	y más	Gran Empresa

Fuente: Artículo Segundo, Ley 20.416 de 2010

- Roles para el fomento y desarrollo que se radican en el Ministerio de Economía, a través de la Subsecretaría de Economía, para impulsar políticas de apoyo, mejorar el acceso a instrumentos de fomento, y coordinar planes específicos para estas empresas (artículo tercero).

¹ Cabe destacar que también existe una clasificación por número de trabajadores de la Dirección del Trabajo.

- La creación de la División de empresas de menor tamaño dentro de la Subsecretaría en el marco de los roles descritos anteriormente² (artículo tercero).
- Un Consejo Nacional Consultivo para asesorar y coordinar políticas entre los sectores público y privado para potenciar la participación de estas empresas en la economía. Entre los integrantes se encuentran personas que pertenezcan a instituciones como el Ministerio de Economía, CORFO, SERCOTEC, o a representantes de organizaciones gremiales, municipalidades u ONG relacionadas (artículo cuarto).
- Procedimiento para la dictación de reglamentos y normas de carácter general por parte de todos los ministerios u organismos que dicten o modifiquen normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño (artículo quinto)
- Mecanismos de transparencia en procedimientos de fiscalización (artículo sexto) y procedimientos para entregar permisos provisionales de funcionamiento bajo ciertas condiciones (artículo séptimo)
- Normas especiales de orden sanitario (artículo octavo)
- Protección a las micro y pequeñas empresas en su rol de consumidoras frente a sus proveedores en el artículo Noveno en el cual se establece: “Serán aplicables a los actos y contratos celebrados entre micro o pequeñas empresas y sus proveedores las normas establecidas en favor de los consumidores por la Ley sobre Portabilidad Financiera y la Ley N° 19.496 en los párrafos 1°, 3°, 4° y 5° del Título II, y en los párrafos 1°, 2°, 3° y 4° del Título III o, a opción de las primeras, las demás disposiciones aplicables entre partes...” (artículo noveno).
- Ley de Producción Limpia, que fomenta acuerdos voluntarios entre empresas y el Estado para mejorar la eficiencia productiva y reducir impactos ambientales y también exime el cumplimiento de nuevas exigencias (artículo décimo).
- Modificaciones a normativas entre las cuales se encuentran el Código de Comercio y del Código del Trabajo, en aspectos como reorganización y cierre, plazos de rehabilitación y tamaño de las empresas de acuerdo con la cantidad de trabajadores que emplean, para efectos laborales, entre otros aspectos. Esto último se relaciona con el régimen de multas laborales que les son aplicables a las distintas categorías.

² La división tiene la responsabilidad de formular e implementar políticas para el fomento productivo de este tipo de empresas con especial foco en aumentar la productividad. Los ejes principales de esta división en la actualidad son i) Mercados para promover accesos y mecanismos de defensoría, ii) Gestión enfocado a mejorar y fortalecer las capacidades internas de las empresas y iii) Financiamiento relacionado a mejorar el acceso a los recursos financieros ampliando alternativas y buscando mejores condiciones.

b. Ley 19.749 Establece Normas para Facilitar la Creación De Microempresas Familiares

Por su parte la Ley 19.749 promulgada en agosto de 2001, introduce modificaciones al Decreto Ley N.º 3.063 de 1979 sobre rentas municipales, con el objetivo de facilitar la creación y regulación de microempresas familiares, estableciendo definiciones, requisitos y beneficios específicos para este tipo de empresas.

El requisito de una microempresa familiar es que la actividad económica debe ejercerse en la casa habitación familiar, puede contar con un máximo de 5 trabajadores ajenos a la familia y los activos productivos (sin incluir el valor del inmueble) no deben superar las 1.000 unidades de fomento (UF).

Como actividades permitidas establece cualquier actividad económica lícita, excepto aquellas que sean peligrosas, contaminantes o molestas. Asimismo, indica que estas deben cumplir con las disposiciones del Reglamento Sanitario de los Alimentos.

También se establece que para acceder a beneficios tributarios establecidos en la Ley sobre Impuesto a la Renta y otros en la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, el interesado debe presentar una declaración jurada e inscribirse en la municipalidad respectiva.

Además señala que los trabajos realizados por microempresas familiares, cuando son encargados por terceros, serán considerados legalmente como realizados por cuenta de quien los encarga.

Cabe destacar que esta ley es complementada con la Ley 20.031 que interpreta el artículo 26 del Decreto Ley n° 3.063, de 1979, con el propósito de facilitar el funcionamiento de microempresas familiares. Esta norma interpretó dicho artículo en el sentido de eximir a las microempresas familiares del requisito de recepción de obras de la casa familiar para poder obtener una patente municipal para el ejercicio del giro.

III. Efectos esperados de las legislaciones específicas para las MiPymes

Tanto en Chile como a nivel internacional en general, las normas específicas para las MiPymes están enfocadas a apoyarlas en las distintas dimensiones que implican una situación desfavorable que estas empresas tienen en general por su tamaño. Los efectos que se esperan de ellas se encuentran estrechamente relacionados a los distintos objetivos que se encuentran en las normativas. Estos son:

- Simplificación de diversos cumplimientos legales como los tributarios, laborales, sanitarios, autorizaciones de gobiernos locales, con el objetivo de reducir la carga administrativa. Como se revisó en la sección anterior, la Ley 20.416 aborda estos mismos aspectos.
- Acceso a incentivos, ya sean exenciones impositivas, subvenciones o programas de financiamiento adaptados a las MIPYME, los que pueden ser aplicables en

distintos ámbitos, como en el de recursos humanos, financiamiento o infraestructura. Lo anterior con el objetivo de apoyar el crecimiento y el desarrollo empresarial.

- Fomento a la formalización especialmente considerando las altas tasas de informalidad, como por ejemplo la laboral cercana al 30% (INE, 2024). La Ley 19.749 revisada anteriormente, es un ejemplo de norma que facilita la formalización de las microempresas familiares.
- Protección del mercado, de manera resguardar a las MiPyme de la competencia desleal de empresas más grandes a través de preferencias de contratación o normas antimonopolio. La Ley 20.416 aborda precisamente este aspecto en el artículo noveno.

Con relación a este último punto, el aplicar algunas disposiciones de la Ley de Protección al Consumidor, implica que las MiPymes en su rol de consumidoras tendrán ciertos derechos frente a los proveedores, como el derecho a retracto y a que se respeten principios generales como información veraz y oportuna, no discriminación; libre elección de bienes y servicios, entre otros. Asimismo, “El proveedor está obligado a respetar los términos, condiciones y modalidades bajo las cuales hubiere ofrecido o convenido la prestación de un servicio” (Carey, junio 2010). Se considera también que los contratos utilizados por los proveedores no pueden incluir cláusulas abusivas. Se aplican también disposiciones relacionadas a la publicidad, SPAM y ofertas y promociones. Además, si los proveedores otorgan créditos, deben cumplir los deberes de información y cobranza (Carey, junio 2010).

En el período de elaboración del presente informe, no se encontró evidencia, o artículos académicos que dieran cuenta de efectos adversos como consecuencia de la aplicación de las normas anteriormente señaladas en Chile. Sin perjuicio de lo anterior, existen algunas referencias sobre ciertos efectos indeseados expuestos por Dini y Stumpo (2019) y Headsup Corporation (s/f). Estos pueden resumirse en los siguientes:

- Complejidad regulatoria o burocrática, ya que a pesar de las simplificaciones, el cumplimiento de las regulaciones específicas para las MIPYME podría resultar una carga dependiendo de la facilidad para acceder a los beneficios o incentivos, sobre todo si las pequeñas empresas tienen recursos limitados.
- Desafíos de implementación, debido a que en la medida que se pueden superponer normas, podrían darse inconsistencias o en algunos casos disparidad entre las aplicaciones cuando corresponden a distintas regiones o jurisdicciones, limitando la eficacia de las regulaciones específicas para las PYME.
- Insuficiente difusión, relacionado al punto anterior, la difusión del funcionamiento de las normas así como también la información necesaria para acceder a los beneficios requiere canales de difusión adecuados conformando una de las dificultades de la implementación
- Dependencia del apoyo, especialmente de beneficios que podrían generar una dependencia en ciertos casos en donde las MiPymes no logren los niveles de

desarrollo que les pueda hacer prescindir de ellos. Esto además podría socavar la competitividad y la innovación en el largo plazo.

Referencias

Carey (junio, 2010) Carey informa: la Ley 20.146 (“estatuto pyme”) y sus impactos en materia de protección al consumidor. Disponible en: https://www.carey.cl/wp-content/uploads/filebase/newsalert/na-1-carey-informa-la-ley-20.146-estatuto-pyme-y-sus-impactos-en-materia-de-proteccion-al-consumidor_esp.pdf (Enero, 2025)

Emol (30/06/2024) Estudio revela el actual nivel de atraso en pagos a las Pymes por incumplimiento del plazo legal de 30 días. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2024/06/24/1134642/incumplimiento-ley-de-pago.html> (Enero, 2025)

Headsup Corporation (s/f) The Impact of Government Policies on MSMEs: Opportunities and Challenges. Disponible en: <https://c.bcn.cl/LaqJMX> (Enero, 2025)

INE (2024) Boletín Estadístico: Informalidad Laboral1. Edición n°28 / 5 noviembre 2024. Disponible en: <https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/informalidad-y-condiciones-laborales/boletines/2024/ene-informalidad-28.pdf> (Enero, 2025)

M. Dini y G. Stumpo (coords.) (2020) “Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2c7fec3c-c404-496b-a0da-e6a14b1cee48/content> (Enero, 2025)

Minecon (s/f) Empresas de Menor Tamaño. Disponible en: <https://www.economia.gob.cl/empresas-de-menor-tamano> (Enero, 2025)

OCDE (2023) OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2023 Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/2023/06/oecd-sme-and-entrepreneurship-outlook-2023_c5ac21d0.html (Enero, 2025)

Normativa

Ley 21.271 que adecua el código del trabajo en materia de protección de los niños, niñas y adolescentes en el mundo del trabajo. Disponible en: <https://bcn.cl/2lgxc>

Ley 19.644 que crea un fondo para la modernización de las relaciones laborales y desarrollo sindical. Disponible en: <https://bcn.cl/DJJyYv>

Ley 19.749 Establece normas para facilitar la creación de microempresas familiares Disponible en: <https://bcn.cl/294b6>

Ley 20.031 Interpreta El Artículo 26 Del Decreto Ley N° 3.063, De 1979, Con El Propósito De Facilitar El Funcionamiento De Microempresas Familiares. Disponible en: <https://bcn.cl/qeliZV>

Ley 20.416 Fija Normas Especiales para las Empresas de Menor Tamaño. Disponible en: <https://bcn.cl/2pvz4> (Enero, 2025)

Ley 21.131 Establece pago a treinta días. Disponible en: <https://bcn.cl/2ezbz>

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)