

Ley de Insolvencia y Reemprendimiento: Mejoras pendientes

Procedimientos concursales de liquidación aumentan sostenidamente.

El 97% de los procedimientos concursales de empresas son liquidaciones. En EE.UU. es sólo el 58%.

El procedimiento de liquidación voluntaria requiere criterios objetivos para su uso.

Tasa de recuperación en liquidaciones es baja.

Ley de insolvencia: necesidad de una reforma

En octubre de 2014 entró en vigencia la Ley de Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas (Ley 20.720) (en adelante "LIR"). Esta ley tiene como objetivo lograr que empresas y personas naturales bajo estrés financiero puedan salir de esta situación, ya sea renegociando pasivos o bien liquidando activos dependiendo del grado de su viabilidad económica.

En términos generales, procedimientos concursales eficientes permiten reasignar recursos en la economía sin generar distorsiones en los incentivos entre agentes, contribuyendo así a mejorar la productividad de la economía, con los beneficios que esto conlleva.

No obstante, y tal como se verá más adelante,

la evidencia indica importantes espacios de mejora de la LIR. Esto porque la norma vigente entrega incentivos equivocados a los deudores, ya que prioriza la liquidación por sobre la renegociación o reorganización de pasivos y carece de mecanismos efectivos para prevenir el uso inadecuado del procedimiento concursal, contribuyendo así a crear una cultura de no pago.

Procedimientos concursales de liquidación: aumento explosivo

Los procedimientos de liquidación concursal han aumentado sostenidamente, mientras que las renegociaciones y reorganizaciones virtualmente no han variado. En efecto, el número de renegociaciones en personas naturales aumentó de 894 a 1.221 entre 2015 y 2018, mientras que las liquidaciones pasaron de 288 a 3.536 en igual período (**Gráfico N° 1a**). De manera similar, en el caso de las empresas la cantidad de reorganizaciones se mantuvo prácticamente constante entre 2015 y 2018, en torno a 45 casos por año, mientras que las liquidaciones aumentaron de 305 a 1.341 (**Gráfico N° 1b**).

De esta manera, la liquidación se

transformó en la primera opción para personas y empresas deudoras, lo que claramente podría ser contrario al espíritu de un proceso concursal eficiente: **la liquidación debería ser el último recurso y aplicarse sólo cuando la renegociación o reorganización de pasivos no es viable.**

En el caso de las personas naturales, el principal problema de la LIR es la falta de requisitos y condiciones objetivas para acceder a la liquidación, lo que abre la puerta a un mal uso de este instrumento. Hoy, cualquier persona puede solicitar la liquidación voluntaria de sus bienes, sin necesidad de estar en mora e independientemente de su

nivel de ingresos, patrimonio y situación laboral, quedando extinguidos todos los saldos insolutos de sus deudas al término del procedimiento y, adicionalmente, sin que quede ningún registro del proceso concursal en cuestión.

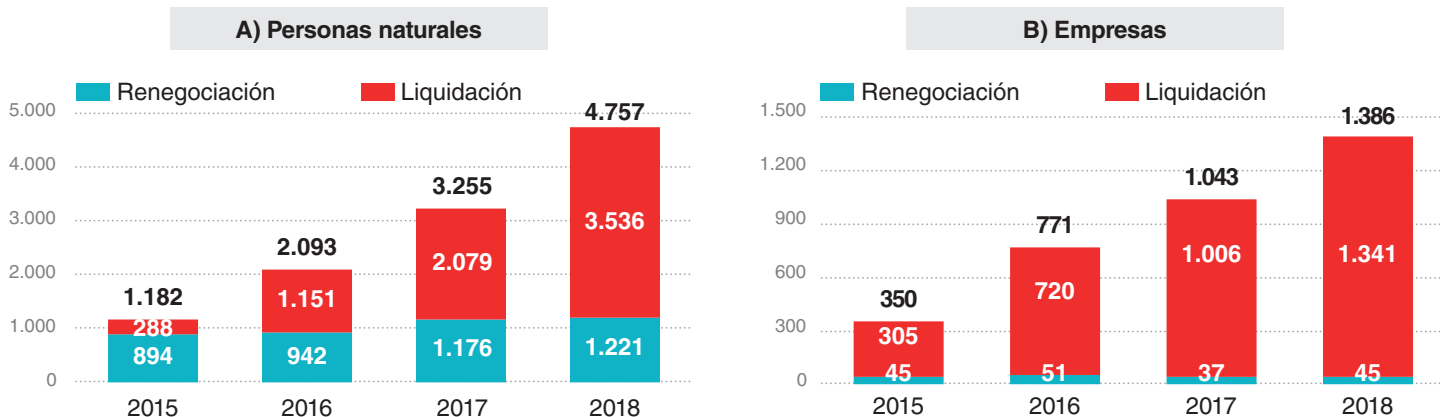
Por su parte, la gran mayoría de las empresas que se acogen a un procedimiento concursal también optan por la liquidación, debido al menor costo de ésta en comparación con la reorganización de pasivos y la perspectiva de quedar libre de deudas y sin registros crediticios negativos, en conjunto con los bajos requisitos para acceder a dicho procedimiento¹.

(1) Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, "Medidas para impulsar la productividad y el emprendimiento - Boletín 12.025-03", presentación.

GRÁFICO N° 1

Número de procedimientos concursales LIR

(Unidades al año)



Fuente: Asociación de Bancos en base a Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento.

Personas naturales: baja tasa de recuperación

Información casuística indica que en la mayoría de los casos que se han acogido a liquidación voluntaria el deudor no declara bienes relevantes. Esto se vincularía a que los acreedores tienen pocas herramientas para validar la información declarada por los deudores, lo que no genera los incentivos apropiados para que estos últimos informen efectivamente sus bienes, salvo aquellos que pueden verificarse mediante registros públicos –por ejemplo, bienes raíces y vehículos.

La baja declaración de bienes contrasta con el hecho de que los montos de deuda de las personas suelen ser relevantes. Así, en el 42% de los casos de liquidación iniciados en 2018 el valor de los pasivos que el deudor mantenía con sus diferentes acreedores se elevó a un monto entre MM\$10 y MM\$25, en un 15% alcanzó entre MM\$25 y MM\$50, en un 7% se ubicó entre MM\$50 y MM\$100 y en un 4% incluso superó MM\$100 (Gráfico N° 2).

La implicancia de lo anterior es directa: **los activos declarados son sustancialmente inferiores a los pasivos declarados y, en consecuencia, las tasas de recuperación**

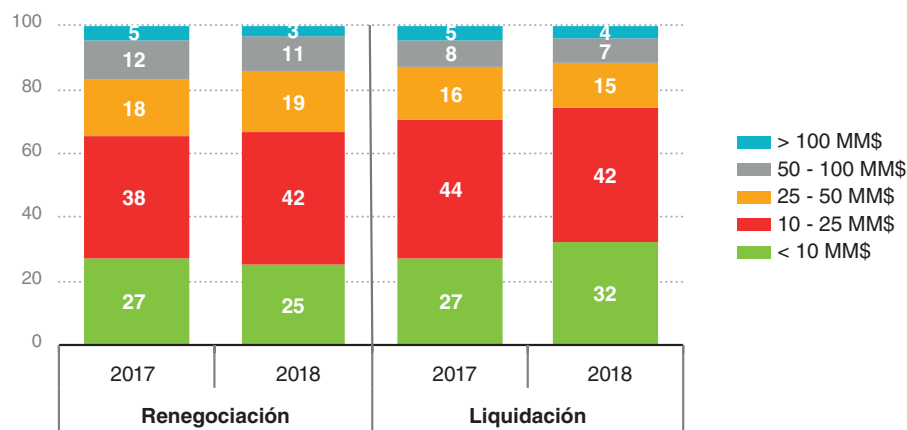
son bajas. Para ilustrar este punto basta con señalar que de las 3.536 personas que se acogieron a liquidación en 2018 sólo un 5% contaba con una garantía hipotecaria, que permitiera a los acreedores percibir al término del procedimiento alguna recuperación

relevante respecto de la deuda total verificada. En el 95% restante, donde no hay garantía hipotecaria, información casuística indica que la tasa de recuperación se ubicaría en torno al 2% del monto adeudado.

GRÁFICO N° 2

Procedimientos concursales de personas naturales por tramo del monto adeudado

(Porcentaje del número total de casos)



Fuente: Asociación de Bancos en base a Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento.

Empresas: procedimiento de reorganización es poco usado por las pymes

En el caso de las empresas, en principio, la liquidación es la opción indicada cuando el negocio no es viable económicamente. Por su parte, la reorganización de pasivos y activos debería ser la primera opción cuando la empresa es viable, pero enfrenta problemas financieros de corto plazo, ya que esta alternativa permitiría mantener la capacidad de producción, conservar los puestos de trabajo y evitar la depreciación de sus activos.

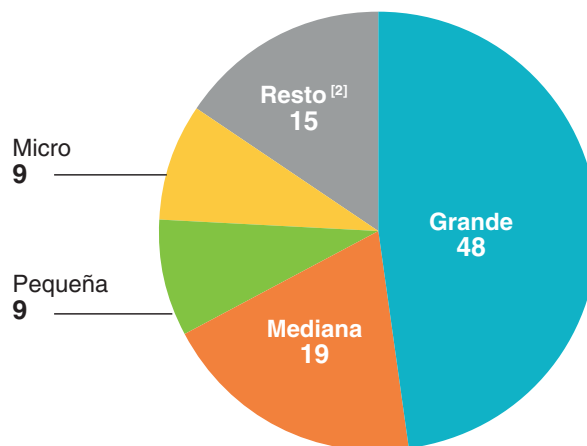
En la práctica, sin embargo, la gran mayoría de las empresas se acogen a la liquidación (97% del total de los procedimientos iniciados en 2018). Esta cifra no sólo es alta en niveles absolutos, sino que excesivamente superior a lo observado en otras economías. De hecho, en el caso de Estados Unidos sólo el 58% de los procedimientos iniciados en 2018 corresponden a liquidaciones².

La alta incidencia de los procesos de liquidación es especialmente marcada en las empresas de menor tamaño. De hecho, los pocos casos de reorganización de empresas que se han registrado desde la entrada en vigencia de la LIR corresponden principalmente a deudores de mayor tamaño. Así, el 48% de estos procedimientos equivale a grandes empresas, un 19% a medianas y sólo un 9% a pequeñas y micro empresas, respectivamente, según cifras referidas a septiembre de 2018 (**Gráfico N° 3**).

En línea con lo anterior, las reorganizaciones tienden a registrar pasivos por montos mucho más elevados que las liquidaciones. En efecto, el 84% de las reorganizaciones de empresas iniciadas en 2018 corresponde a deudores con pasivos superiores a \$100 millones, comparado con sólo un 20% en el caso de las liquidaciones (**Gráfico N° 4**).

GRÁFICO N° 3

Procedimientos concursales de reorganización por tamaño de empresa ^[1]
(Porcentaje del número total de casos, Octubre 2014 – Septiembre 2018)



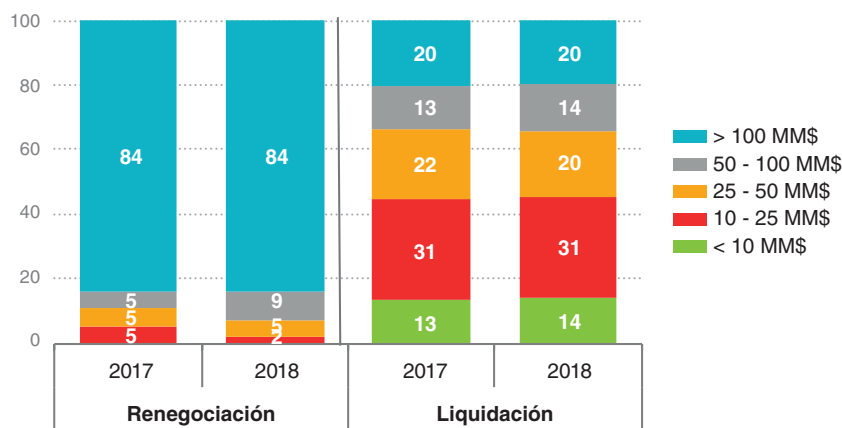
Fuente: Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento.

[1] Tamaño de empresas según volumen de ventas anuales: micro (< 2.400 UF), pequeña (2.400-25.000 UF), mediana (25.000 – 100.000 UF), grande (> 100.000 UF).

[2] Incluye personas naturales con giro, empresas sin ventas y casos sin información de tamaño.

GRÁFICO N° 4

Procedimientos concursales de empresas por tramo del monto adeudado
(Porcentaje del número total de casos)



Fuente: Asociación de Bancos en base a Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento.

(2) En el caso de EE.UU., los procedimientos de liquidación corresponden al capítulo 7 y los procedimientos de reorganización a los capítulos 11 y 13 del Código de Insolvencia. Cifras según American Bankruptcy Institute.

Proyecto de ley: reforma a la LIR

El 17 de agosto de 2018, el gobierno ingresó un proyecto de ley miscelánea³ que establece diversas medidas para impulsar la productividad y el emprendimiento, incluyendo perfeccionamientos a la LIR. En concreto, el proyecto considera los siguientes ajustes:

1. Modificación del concepto de “empresa deudora”, excluyéndose de esta categoría las personas naturales que emiten boletas de honorarios, de manera que puedan acogerse al procedimiento concursal de renegociación contemplado para personas deudoras.

2. Reducción de los costos asociados al procedimiento de reorganización de micro, pequeñas y medianas empresa (mipymes), estableciéndose valores fijos y escalonados para los honorarios del veedor, los que se determinan en función del tamaño de la empresa.

Estas medidas, si bien van en la dirección correcta, ya que buscan potenciar el uso de los procedimientos concursales de renegociación y de reorganización, no se hacen cargo de algunas de las debilidades más destacadas que la Ley 20.720 presenta

en la actualidad. En particular, una reforma a dicha ley debería considerar al menos las siguientes medidas:

1. Establecer requisitos y condiciones objetivas para acreditar el estado de insolvencia y acceder al procedimiento concursal de liquidación voluntaria de bienes para personas naturales. Estos requisitos podrían considerar aspectos tales como, que el deudor tenga dos o más obligaciones vencidas que provengan de deudas diversas, tener iniciadas ejecuciones en su contra, que sus gastos financieros superen a sus ingresos, etc. Asimismo, se debería limitar la cantidad de veces que un mismo deudor puede acceder al procedimiento concursal de liquidación voluntaria.

2. Definir las causales que legitiman el acceso a los procedimientos concursales de reorganización y liquidación de empresas, restringiéndolas a estados demostrables de insolvencia o cesación de pagos, entendida como una situación de iliquidez crónica, actual o potencial. Esto con el fin de prevenir potenciales abusos en los que la empresa deudora busca eludir el pago de sus

obligaciones, basándose en un inexistente estado de insolvencia.

3. Dar un rol más activo a la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento y/o a los tribunales competentes en el control del procedimiento concursal. En particular, la ley debe asegurar que estas instituciones puedan cautelar que quienes se acojan al procedimiento de liquidación sean realmente insolventes y no ilíquidos, entregándoles la facultad y la obligación de rechazar solicitudes que no cumplan con el requisito anterior.

4. La Superintendencia también debería ejercer un control más riguroso sobre los liquidadores, evaluando su desempeño en función de la eficiencia de su gestión. A su vez, es necesario alinear los incentivos para los liquidadores con los intereses de los acreedores, de manera que los liquidadores busquen maximizar la recuperación y no el número de procedimientos, como ocurre en la actualidad. Esto debido a que la LIR vigente les asegura un honorario mínimo de 30 UF por procedimiento, aun cuando el deudor no declare bienes y la recuperación sea igual a cero.

Síntesis



A La cantidad de procedimientos concursales de liquidación ha experimentado un crecimiento explosivo en los últimos 4 años, tanto en personas naturales como en empresas.



B La Ley de Insolvencia y Reemprendimiento (LIR) presenta varias falencias, siendo la más grave la falta de requisitos objetivos para acceder al procedimiento concursal de liquidación voluntaria de bienes.



C La ley carece de mecanismos efectivos para detectar y prevenir el ocultamiento de bienes en los procedimientos de liquidación para personas naturales y la tasa de recuperación es muy baja.



D Se necesita modificar la LIR, a fin de prevenir el mal uso del procedimiento concursal en casos de inexistencia de estado de insolvencia, evitando que en Chile se genere una cultura de no pago.

(3) Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S.E. el Presidente de la República, que establece medidas para impulsar la productividad y el emprendimiento, Boletín N° 12.025-03 (Mensaje N° 94-366).