INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que prorroga los incentivos para el desarrollo económico de las regiones de Aysén y Magallanes y de la provincia de Palena, y modifica la ley de zonas francas contenida en el decreto con fuerza de ley Nº 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda.

BOLETÍN Nº 6.264-27

_____

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de informar acerca del proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, originado en Mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República, con urgencia calificada de “discusión inmediata”.

A la sesión en que vuestra Comisión consideró esta iniciativa legal asistieron, además de sus miembros, los Honorables Senadores señores Carlos Bianchi Chelech, Carlos Kuschel Silva y Antonio Horvath Kiss, y la Honorable Diputada señora Carolina Goic Boroevic.

En representación del Ejecutivo concurrieron, en calidad de invitados, del Ministerio de Hacienda, los asesores señora Tamara Agnic y señor Adrián Fuentes.

- - -

Cabe hacer presente que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento del Senado, la Comisión acordó analizar solamente en general la iniciativa en informe.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Prorrogar los incentivos para el desarrollo económico de las regiones de Aysén y Magallanes y de la provincia de Palena, y modificar la ley de zonas francas contenida en el decreto con fuerza de ley Nº 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda.

- - -

ANTECEDENTES

Para una adecuada comprensión de la iniciativa en informe deben tenerse presente los siguientes antecedentes:

A.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

- Ley Nº 19.606, que establece incentivos para el desarrollo económico de las regiones de Aysén y de Magallanes y de la provincia de Palena.

- Decreto con fuerza de ley Nº 341, de 1977, del Ministerio de Hacienda, sobre Zonas Francas, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se contiene en el decreto con fuerza de ley Nº 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda.

B.- ANTECEDENTES DE HECHO

El Mensaje de S. E. la Presidenta de la República, señala que la presente iniciativa legal se sitúa dentro de la política sostenida por el Gobierno para impulsar el desarrollo de las zonas extremas y especiales. Dichas zonas, dadas sus condiciones geográficas, de densidad demográfica, de poblamiento, de aislamiento y otras, se encuentran en una situación especial en relación con el resto del territorio del país, lo que justifica la implementación de políticas y medidas que contribuyan a su desarrollo que hacen necesarias diversas modificaciones legales, entre las que se cuenta este proyecto de ley.

La ley N° 19.606, prosigue, que establece incentivos para el desarrollo económico de las regiones de Aysén y Magallanes y de la Provincia de Palena, tuvo su origen en un Mensaje del Ejecutivo del año 1996, en el marco de un Plan Estratégico para el Desarrollo de la Zona Austral. Dicha ley, conocida como Ley Austral I, fue publicada en 1999, y posteriormente, una vez evaluado su impacto, fue modificada por la ley N° 19.946, de 2004, llamada Ley Austral II.

El texto actual de la Ley Austral crea un crédito tributario para las inversiones destinadas a la producción de bienes o prestación de servicios en estas regiones y provincia, que beneficia sólo a contribuyentes cuya inversión supere las 2000 UTM, excepto las inversiones de las comunas de Hualaihué, Futaleufú, Palena, Chaitén, Lago Verde, Guaitecas, Chile Chico, Río Ibáñez, Cochrane, Villa O'Higgins, Tortel, Natales, Torres del Paine, Río Verde, Laguna Blanca, San Gregorio, Timaukel, Primavera, Porvenir y Navarino, cuya inversión mínima exigida sea de 1.000 UTM. Su vigencia es hasta el 31 de diciembre de 2008, mientras que su recuperación puede hacerse hasta el año 2030.

Añade el Mensaje que la actual ley de Zonas Francas, contenida en el decreto con fuerza de ley N° 341, de 1977, del Ministerio de Hacienda, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra en el decreto con fuerza de ley N° 2, de 2001, del mismo Ministerio, contempla todas las normas necesarias para dar una adecuada regulación a la concesión y administración de estos recintos. Sin embargo, no establece los beneficiarios de los recursos que se obtienen por la entrega de la administración de las Zonas Francas a los concesionarios, a diferencia de lo que ocurre con la normativa establecida en la ley Nº 18.846, que creó la Sociedad Anónima ZOFRI S.A., que expresamente regula la distribución y monto de los recursos que se obtienen por la administración de la Zona Franca de Iquique. De suerte que la Zona Franca de Punta Arenas no cuenta con una regulación expresa en cuanto a los beneficiarios de los recursos económicos que se obtienen por la concesión, como tampoco los montos que los posibles beneficiarios pudieran obtener, sean estos los municipios, como ocurre en la citada ley Nº 18.846, o el propio Gobierno Regional.

Por todo lo anterior, continúa, se ha configurado la necesidad de, en primer lugar, modificar la ley Nº 19.606, a través de la ampliación de plazo de duración de los beneficios (que hoy sólo se extienden hasta el 31 de diciembre de 2008, y que se propone prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2011), y del aumento del universo de beneficiarios, toda vez que en la actualidad el crédito sólo beneficia a los contribuyentes cuya inversión supere las 2.000 UTM (con excepción de las inversiones efectuadas en ciertas comunas, en que el monto mínimo de inversión exigida es de 1.000 UTM), ante lo que se propone establecer un monto mínimo inferior, permitiendo que accedan a este crédito los contribuyentes que efectúen inversiones superiores a 1.500 UTM, sin afectar el estatuto de excepción de las comunas de Hualaihué, Futaleufú, Palena, Chaitén, Lago Verde, Guaitecas, Chile Chico, Río Ibáñez, Cochrane, Villa O'Higgins, Tortel, Natales, Torres del Paine, Río Verde, Laguna Blanca, San Gregorio, Timaukel, Primavera, Porvenir y Navarino.

En segundo lugar, para finalizar, se propone que sea la Región de Magallanes y la Antártica Chilena, en la que se establecen los recintos francos de la Zona Franca de Punta Arenas, la beneficiaria de los recursos obtenidos en la respectiva concesión de estos recintos. Los recursos que se obtengan de estas concesiones deberán ser utilizados en la realización de actividades o inversiones de carácter permanente, como infraestructura deportiva, educacional, cultural o de equipamiento comunitario.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Ante una consulta del Honorable Senador señor Frei, la **asesora del Ministerio de Hacienda, señora Tamara Agnic,** indicó que la rebaja, de 2.000 a 1.500, en la exigencia de UTM invertidas por un contribuyente para poder acceder al crédito contemplado en la ley Nº 19.606, responde a un compromiso asumido por S.E. la señora Presidenta de la República con las comunidades de las zonas aisladas, de manera de acortar la brecha con las comunas en las que el monto mínimo de inversión exigido asciende a 1.000 UTM.

El **Honorable Senador señor Muñoz, don Pedro** expresó, en primer lugar, su profundo desacuerdo con que un proyecto de ley de la importancia del presentemente analizado, deba ser conocido por el Senado con la premura que la urgencia legislativa de “discusión inmediata” implica, por cuanto inhibe una discusión profunda de las materias allí contenidas.

En segundo lugar, declaró compartir, en términos generales, el contenido del proyecto, sin perjuicio de que el hecho de prorrogar la vigencia de la ley austral sólo hasta el año 2011 resulta beneficioso exclusivamente para quienes ya tienen definidas las inversiones a realizar, y no responde a una política, a largo plazo, de inclusión de nuevos inversionistas y emprendedores.

Por otra parte, manifestó su inquietud acerca de las siguientes materias:

- La necesidad de establecer algún tipo de limitación en el acceso al crédito para aquellas empresas que han incurrido en infracciones a la normativa aduanera o que realizan prácticas atentatorias contra los derechos sindicales.

- Lo justo que resultaría disponer, con los ingresos por concepto de zona franca, de bonificaciones a la contratación de mano de obra y de subsidios a los ingresos más bajos de la región.

- La conveniencia de velar por que se haga efectiva la obligación para las empresas beneficiarias, contemplada en la ley, de presentar un proyecto laboral para poder acceder al crédito.

El **Honorable Senador señor Horvath** señaló su conformidad con que el proyecto contemple, en el artículo 35 que su artículo 2º incorpora, que lo que la concesionaria de la Zona Franca de Punta Arenas pague vaya a las arcas del Gobierno Regional de Magallanes, no obstante lo cual, expresó, sería deseable que parte de esos recursos alcanzaran por

extensión a otras provincias, como Palena, que no están comprendidas administrativamente en la aludida región.

El **Honorable Senador señor Bianchi** dio a conocer su preferencia por que los recursos así recaudados cedan directamente en beneficio de las distintas municipalidades de la zona, mediante un criterio proporcional, de la misma forma que hoy opera la distribución de los dineros captados por la Zona Franca de la ciudad de Iquique. Ello sería funcional a la preocupación manifestada por el Honorable Senador señor Horvath.

Asimismo, sostuvo que la prórroga propuesta para la ley austral, si bien necesaria, resulta insuficiente, pues debiera prolongarse por aún más tiempo.

La **señora asesora del Ministerio de Hacienda** explicó que la presentación de la iniciativa en estudio se inserta en el siguiente contexto: en el mes de julio de este año, el Ejecutivo ingresó a tramitación, en la Cámara de Diputados, un proyecto de ley que crea un Fondo de Fomento a la Productividad de las Zonas Extremas, establece una bonificación a la contratación de mano de obra en las regiones y en las provincias que indica, crea el Fondo de Fomento y Desarrollo de las regiones extremas, y prorroga los incentivos para el desarrollo económico de las Regiones de Aysén y Magallanes y de la provincia de Palena (Boletín Nº 5.990-27). Este proyecto pretendía abordar de un modo integral la situación de las zonas aisladas allí señaladas, en lo relativo a la bonificación a la mano de obra y a la renovación de la ley austral. Sin embargo, hasta la fecha no ha sido posible llegar a un acuerdo respecto de todas las materias tratadas, razón por la cual, en vista del pronto vencimiento de la vigencia de la ley Nº 19.606, el Ejecutivo se ha visto en la obligación de tramitar en forma particular lo concerniente a los incentivos económicos para las regiones de Aysén y Magallanes y la provincia de Palena, y a la modificación del decreto con fuerza de ley Nº 341, de 1977, del Ministerio de Hacienda.

Resaltó, por otra parte, que en el procedimiento operativo de acceso al crédito que la ley austral otorga, intervienen de modo especial el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República, por lo que los resguardos, en ese sentido, indudablemente existen.

La **Honorable Diputada señora Goic** expuso que el proyecto de ley correspondiente al boletín Nº 5.990-27, analizado por la comisión técnica de la Cámara de Diputados, no satisfizo, de forma transversal, a sus integrantes, quienes no estuvieron por la eliminación de la bonificación a la mano de obra ni, consecuentemente, por su transformación en un fondo de competitividad de las zonas extremas.

A su vez, hizo ver que el hecho de que los recursos percibidos por concepto de concesión del recinto zona franca vayan al presupuesto regional para que desde ahí sean distribuidos no excluye que, finalmente, puedan ser utilizados por los municipios, que pueden de todos modos postular a obtener financiamiento para proyectos del FNDR.

Finalmente indicó que, a su juicio, el establecimiento de porcentajes determinados para los municipios puede ser un elemento de rigidez a la hora de proceder a la ejecución de proyectos de inversión, sobre todo en comunas más pequeñas, que son la generalidad en las regiones de Aysén y Magallanes.

El **Honorable Senador señor Bianchi** expresó que la realidad es que los municipios se encuentran en la actualidad absolutamente carentes de recursos, por lo que la posibilidad de asignarles otros, nuevos, debiera ser analizada.

La **Honorable Senadora señora Matthei** estuvo de acuerdo con que el gran problema de las municipalidades es que no cuentan con financiamiento para llevar adelante los estudios que necesitan para sus proyectos. A ello se suma que, generalmente, los Consejos Regionales tienden a ser más representativos de las grandes comunas que de las más pequeñas.

El **Honorable Senador señor Horvath** puso de relieve que más allá de la cantidad de dinero que eventualmente pudieran recibir las comunas, debe tenerse en cuenta que para las más humildes y pequeñas cualquier suma, por exigua que sea, constituiría un aporte significativo.

Puesto en votación el proyecto, fue aprobado, en general, con los votos afirmativos de los Honorables Senadores señora Matthei y señores Escalona, Frei, García y Muñoz, don Pedro.

- - -

INFORME FINANCIERO

El Informe Financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, de 11 de diciembre de 2008, señala, de modo textual, lo siguiente:

“Con del fin de fortalecer el desarrollo de las zonas extremas de nuestro país, el presente Proyecto de Ley propone dos medidas:

La primera de ellas, perfecciona en dos aspectos los beneficios otorgados por la ley N° 19.606, que establece incentivos para el desarrollo económico de las regiones de Aysén y Magallanes y de la Provincia de Palena, mediante un crédito tributario para las inversiones destinadas a la producción de bienes o prestación de servicios en estas regiones y provincias, presenta dos limitaciones que este proyecto pretende solventar.

a) La primera de las modificaciones propuestas dice relación con la duración de los beneficios de la ley N° 19.606, que sólo se extienden hasta el 31 de diciembre de 2008. A este respecto, el proyecto propone extender su duración hasta el 31 de diciembre de 2011.

b) La segunda modificación se refiere al monto de las inversiones, que se consideran para establecer los beneficios. Actualmente, el crédito de la Ley Austral I sólo beneficia a los contribuyentes cuya inversión supere las 2.000 UTM. Esto, con la excepción de las inversiones efectuadas en ciertas comunas, en que el monto mínimo de inversión exigida es de 1.000UTM.

La segunda medida permite la destinación de los recursos que se obtengan como resultado del contrato de concesión de la Zona Franca de Punta Arenas, al Gobierno Regional de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena.

La prórroga de la ley Nº 19.606 implicará un costo fiscal aproximado de $16.000 millones anuales, dado por una menor recaudación tributaria, mientras que la destinación de los recursos derivados del contrato de la Zona Franca, tendrá un coto estimado anual de $900.000 miles, con cargo a la partida Tesoro Público.”.

En consecuencia, las normas de la iniciativa legal en informe no producirán desequilibrios macroeconómicos ni incidirán negativamente en la economía del país.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

En mérito de las consideraciones anteriores, vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de proponeros la aprobación del proyecto de ley en informe, en general, en los mismos términos en que fuera despachado por la Honorable Cámara de Diputados, cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo 1º.- Modifícase el artículo 1° de la ley N° 19.606, que establece incentivos para el desarrollo económico de las regiones de Aysén y de Magallanes, y de la provincia de Palena, de la siguiente manera:

1) Sustitúyese, en su primer inciso, la frase "31 de diciembre de 2008" por "31 de diciembre de 2011".

2) Sustitúyese, en su inciso séptimo, el guarismo "2.000" por "1.500".

Artículo 2º.- Agrégase en el decreto con fuerza de ley N° 341, de 1977, del Ministerio de Hacienda, sobre Zonas Francas, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se contiene en el decreto con fuerza de ley Nº 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, en el Título VIII, de las disposiciones varias, el siguiente artículo 35:

"Artículo 35.- Los montos que a partir del año 2009 pague la concesionaria de la Zona Franca de Punta Arenas, en virtud de lo que dispone el contrato de concesión firmado entre las partes, cederán en beneficio del Gobierno Regional de la Región de Magallanes y la Antártica Chilena, los que serán incorporados en la Ley de Presupuestos, Partida 05, Capítulo 72, Programa 02, Inversión Regional Región XII.".".

- - -

Acordado en sesión realizada el día 17 de diciembre de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señores Eduardo Frei Ruiz-Tagle (Presidente), Camilo Escalona Medina, José García Ruminot, señora Evelyn Matthei Fornet y señor Pedro Muñoz Aburto.

Sala de la Comisión, a 22 de diciembre de 2008.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario de Comisión

RESUMEN EJECUTIVO
INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE PRORROGA LOS INCENTIVOS PARA EL DESARROLLO DE LAS REGIONES DE AYSÉN Y DE MAGALLANES Y DE LA PROVINCIA DE PALENA, Y MODIFICA LA LEY DE ZONAS FRANCAS CONTENIDA EN EL DECRETO CON FUERZA DE LEY Nº 2, DE 2001, DEL MINISTERIO DE HACIENDA.

(Boletín Nº 6.264-27)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: Prorrogar los incentivos para el desarrollo económico de las regiones de Aysén y Magallanes y de la provincia de Palena, y modificar la ley de zonas francas contenida en el decreto con fuerza de ley Nº 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda.

II. ACUERDOS: aprobado en general (Unanimidad 5x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de dos artículos.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: discusión inmediata.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: aprobado en general (Unanimidad 71x0).

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 17 de diciembre de 2008.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: informe de la Comisión de Hacienda.

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

- - Ley Nº 19.606, que establece incentivos para el desarrollo económico de las regiones de Aysén y de Magallanes y de la provincia de Palena.

- Decreto con fuerza de ley Nº 341, de 1977, del Ministerio de Hacienda, sobre Zonas Francas, cuyo texto refundido,

coordinado y sistematizado se contiene en el decreto con fuerza de ley Nº 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda.

Valparaíso, 22 de diciembre de 2008.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario de Comisión