

Fomenta el mercado de cruceros turísticos.

Boletín N° 7528-06

M E N S A J E N° 608-358/

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. LA
PRESIDENTA
DE LA H.
CAMARA DE
DIPUTADOS.**

Tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de ley, que modifica diversas normas legales para fomentar el mercado de cruceros turísticos, nacionales o extranjeros, en nuestro país.

I. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA.

El mercado del transporte marítimo nacional e internacional de pasajeros en Chile, en naves mayores con fines turísticos y capacidad de pernoctación a bordo, en adelante el "mercado de cruceros", requiere la adopción de medidas que eliminen ciertas distorsiones que presenta y que fomenten su competitividad, permitiendo así una mayor inversión privada en dicha industria con sus consiguientes efectos positivos en la actividad económica propia y de los sectores relacionados a ella.

Un mercado de cruceros competitivo, en el que se fomente la participación tanto de empresas navieras nacionales como

extranjeras, permitirá contribuir al desarrollo de esta actividad económica, por cuanto compañías extranjeras que actualmente operan cruceros a nivel mundial, podrán incluir con mayor frecuencia a nuestro país en sus rutas, lo que estimulará igualmente el mercado nacional de cruceros en circuitos turísticos especiales asociados a nuestro patrimonio natural, histórico y cultural, y, consecuentemente, se podrán crear nuevos empleos en la industria turística nacional, especialmente en regiones.

A nivel mundial, este mercado ha experimentado un crecimiento constante en los últimos años, transportando en los cruceros alrededor de 13,5 millones de pasajeros al año, constituyéndose en el mercado más importante en la categoría de "viajes recreativos" dentro de la industria del turismo, con un 7,4% promedio desde el año 1980.

Chile representa un destino sumamente atractivo para el mercado de cruceros. El crecimiento sostenido de esta actividad fue de un 30% hasta el año 2006, año a partir del cual la llegada de cruceros al país comenzó a disminuir.

A partir del año 2008, la disminución en la recalada de cruceros ha sido constante, con una caída de un 40% acumulada entre el año 2008 y el año 2011, a raíz, entre otros factores, de los altos costos marítimos, altos costos de pilotaje y la prohibición de operación de casinos a bordo de los cruceros en aguas territoriales.

Los cruceros tienen gran incidencia sobre la economía local. Además de los recursos que se destinan para pagos por conceptos marítimos, puertos y abastecimiento de productos para el consumo de sus pasajeros, las recaladas dejan importantes recursos para la comunidad local por el gasto de los pasajeros que se bajan en el puerto. De acuerdo al estudio realizado por "Business

Research and Economic Advisors" (BREA), en promedio, un pasajero deja cerca de 100 dólares en la localidad, pues habitualmente se contrata un paseo diario, se compran artesanías y bienes de consumo, entre otros. Por su parte, cada tripulante gasta 54 dólares en promedio, todo lo cual puede significar más de 250.000 dólares de ingresos por la recalada en puerto de un solo crucero de más de 2.000 pasajeros.

Por las consideraciones precedentes, el objetivo general de este proyecto es eliminar las distorsiones que afectan el desarrollo y la libre competencia en el mercado de cruceros, por la vía de equiparar ciertos beneficios que nuestra legislación reconoce a algunos operadores turísticos, para que tanto cruceros nacionales como extranjeros puedan ingresar a este mercado y competir en él.

Las distorsiones que este proyecto de ley propone corregir, se refieren a cuatro aspectos de la actividad económica que desarrollan esta clase de empresas navieras.

El primero de ellos, es la explotación de juegos de azar en los casinos que se encuentran a bordo de tales naves, mientras ellas transiten por nuestro mar territorial, actividad que actualmente está permitida bajo ciertas condiciones restrictivas sólo respecto de las naves mercantes mayores de origen nacional, para lo cual se propone modificar la Ley N° 19.995, que Establece las Bases Generales para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego.

El segundo aspecto se refiere a otorgar expresamente una exención al impuesto al valor agregado de los servicios que se perciban en las naves nacionales que desarrollan transporte de pasajeros, especialmente si su finalidad es turística, en la medida que provengan de ingresos en moneda extranjera con

motivo de servicios prestados a turistas extranjeros sin domicilio o residencia en Chile, tal como hoy contempla para las empresas hoteleras el Decreto Ley N° 825 del Ministerio de Hacienda, de 1974, Ley Sobre Impuesto a las Ventas y Servicios.

El tercer aspecto dice relación con la recuperación del impuesto al valor agregado por los servicios portuarios prestados en las regiones I, XI o XII, incluida la adquisición de bienes para el aprovisionamiento denominado "rancho de naves", esto es, combustibles, lubricantes, aparejos y demás mercancías incluidas las provisiones destinadas al consumo de pasajeros y tripulantes, para su propio mantenimiento, conservación y perfeccionamiento, beneficio que sólo se otorga a las empresas extranjeras, las que son asimiladas para estos efectos a los exportadores. Para este propósito, se propone modificar la Ley Sobre Impuesto a las Ventas y Servicios ya referida, agregándose además a la XV región para todas las naves, cualquiera sea su bandera.

El cuarto aspecto es consecuencia de la flexibilización que se produce para la explotación de casinos en los cruceros, consistente en resguardar el cumplimiento de la Ley N° 19.913 que Crea la Unidad de Análisis Financiero y Modifica Diversas Disposiciones en Materia de Lavado y Blanqueo de Activos, incorporando expresamente a las naves autorizadas para operar casinos a bordo, la obligación de informar a la Unidad de Análisis Financiero las operaciones sospechosas que se puedan producir en ellas.

Las normas que introduce el presente proyecto de ley, se consideran necesarias en virtud que nuestra legislación contiene tratamientos que podrían considerarse discriminatorios, tanto de carácter positivo como negativo, respecto de las empresas navieras, según su nacionalidad, sea chilena o extranjera según se explicará a continuación.

La primera discriminación, de carácter positivo, la encontramos en la Ley N° 19.995, que Establece las Bases Generales para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego, ya que conforme a lo prescrito en ella, sólo las naves mercantes mayores nacionales, esto es, aquellas inscritas en el Registro de Matrícula de Naves Mayores de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, pueden ser autorizadas para la explotación de juegos de azar por la Superintendencia de Casinos de Juego, aunque bajo condiciones rigurosas que han hecho impracticable esta opción, debido a que la regulación en materia de casinos es sumamente estricta en nuestro país, cuestión que obedece al carácter excepcional de su explotación comercial, en razón de las consideraciones de orden público y seguridad nacional que su autorización implica.

Esta ley regula pormenorizadamente los requisitos y condiciones bajo las cuales los juegos de azar y sus apuestas asociadas pueden ser autorizados por la Superintendencia de Casinos de Juego, como también la fiscalización que dicho organismo público puede efectuar respecto de las entidades facultadas para desarrollarlos.

En términos generales, para explotar un casino de juego la Ley N° 19.995 exige que el operador se constituya en Chile como una sociedad anónima cerrada, que debe sujetarse a las disposiciones de dicha ley y de sus reglamentos y, adicionalmente, a las normas de control que rigen a las sociedades anónimas abiertas, según lo dispuesto en la Ley N° 18.046, con ciertas particularidades.

Tales sociedades, de acuerdo a los artículos 17 y 18 de la Ley N° 19.995, deben cumplir con exigencias restrictivas en cuanto a la composición accionaria, monto mínimo, plazo y forma de enterar el capital social, así como requisitos, prohibiciones y la obligatoriedad de

obtener autorización previa de la Superintendencia de Casinos para efectuar cambios en la composición accionaria o en los estatutos de la sociedad.

A su vez, en el artículo 63 de la Ley N° 19.995 se contempla, con un carácter expresamente excepcional, la posibilidad de obtener autorización para la explotación de juegos de azar en naves mercantes mayores nacionales, excluyendo por consiguiente a las extranjeras.

La explotación aludida debe someterse a las mismas disposiciones sobre autorización, operación, fiscalización y tributación previstas en general para los casinos de juego, con ciertas particularidades, entre las que destacan principalmente las siguientes:

1) Las naves autorizadas deben tener capacidad de pernoctación superior a 120 pasajeros;

2) Tales naves deben efectuar navegación marítima en aguas sometidas a la jurisdicción nacional, y tener por función principal el transporte nacional o internacional de pasajeros con fines turísticos.

3) Los juegos que se autoricen sólo podrán desarrollarse dentro del circuito turístico declarado ante la Superintendencia por la sociedad solicitante y sólo desde que la nave se haya hecho a la mar y hasta su arribo a puerto. Con todo, el circuito turístico en el cual se autorice la explotación de juegos de azar no podrá tener una duración inferior a tres días y su cobertura deberá comprender a lo menos un recorrido de 500 millas náuticas.

4) Sólo podrá autorizarse una cantidad de juegos de azar, por categoría, equivalente a la proporción que establezca el reglamento, en relación con la capacidad de pasajeros de la nave.

5) El titular del permiso de operación para la explotación de los juegos autorizados deberá ser una sociedad distinta del propietario, armador, operador, arrendatario o tenedor a cualquier título de la nave, y cumplir en lo que fuere pertinente, con lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la ley N° 19.995.

6) Para todos los efectos de esta ley, la sociedad operadora deberá fijar su domicilio en una de las comunas cuyo puerto esté comprendido en el circuito turístico de la nave.

7) Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 30 de la ley N° 19.995, el permiso de operación de juegos de azar en naves mercantes mayores nacionales se extinguirá, también, por cancelación de la inscripción en el Registro de Matrícula de la nave, de conformidad con el artículo 21 del decreto ley N° 2.222, de 1978, Ley de Navegación.

Las discriminaciones negativas a que se ha hecho mención, en tanto, se manifiestan en incentivos o beneficios existentes en materias tributarias, a propósito de la exención del impuesto al valor agregado que tienen las empresas hoteleras en la medida que provengan de ingresos en moneda extranjera con motivo de servicios prestados a turistas extranjeros sin domicilio o residencia en Chile, el cual no se ha entendido que se extiende también al transporte de pasajeros con fines turísticos en naves nacionales; y, adicionalmente, a la recuperación del mismo impuesto al valor agregado que grava a la venta de bienes corporales muebles realizada por un vendedor habitual de esos bienes en las regiones I, XI, XII y XV, destinados al rancho de la nave que presta servicios de tránsito por Chile, ya que tal posibilidad se establece sólo respecto de las empresas navieras extranjeras, negándose, en consecuencia, a las nacionales.

Este tratamiento desfavorable genera un alto impacto en los costos de los armadores nacionales y en su rentabilidad, restándoles competitividad frente a las empresas navieras extranjeras.

En efecto, el artículo 36° del Decreto Ley N° 825 del Ministerio de Hacienda, de 1974, Ley de Impuesto a las Ventas y Servicios, faculta en general a los exportadores, como vendedores hacia el exterior, para recuperar el impuesto al valor agregado soportado al adquirir -por compra o importación- bienes destinados a esa actividad de exportación exenta del tributo (de conformidad a lo dispuesto en el artículo 12°, letra E del mismo cuerpo legal) ya sea imputándolo al débito fiscal que se produzca por ventas o servicios internos, determinados en el mismo período tributario, o bien solicitando su reembolso directamente al Servicio de Tesorería, según el procedimiento establecido en el decreto supremo N° 348 del Ministerio de Economía, de 1975, cuyo texto definitivo se aprobó por decreto supremo N° 79 de 1991 y fue finalmente modificado por el decreto supremo N° 508 de 1994, ambos del mismo Ministerio.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO.

El proyecto que someto a vuestra consideración, consta de tres artículos, los que introducen modificaciones a diversos cuerpos legales.

1. Modificaciones a la Ley N° 19.995.

El Artículo Primero modifica el artículo 63 de la Ley N° 19.995, a efectos de permitir que las empresas navieras nacionales puedan obtener la autorización de la Superintendencia de Casinos para la explotación de juegos de azar, en los siguientes aspectos:

1) Se reduce a 80 la capacidad de pernoctación de pasajeros que deben tener las naves autorizadas; y

2) Se elimina el requisito consistente en que el titular del permiso de operación para la explotación de los juegos autorizados deberá ser una sociedad distinta del propietario, armador, operador, arrendatario o tenedor a cualquier título de la nave.

Además, respecto de las naves extranjeras, mediante el artículo 63 bis que se agrega a la Ley N° 19.995, se les permite desarrollar esta actividad económica en la medida que los operadores se registren ante la Superintendencia de Casinos de Juego, cumpliendo con los siguientes requisitos:

- a) Acreditar una antigüedad de a lo menos tres años;
- b) Demostrar la existencia y vigencia del operador; y
- c) Adjuntar sus tres últimos balances y estados financieros.

La autorización de operación y explotación de juegos de azar que se les concede a las naves extranjeras tiene una duración de cinco años, renovables por periodos iguales.

En la misma norma se establece que la autorización podrá ser denegada, revocada o no renovada, según corresponda, en caso de incumplimiento de las condiciones indicadas y en caso que la empresa o sus representantes legales hayan sido sancionados en virtud de una sentencia condenatoria, en un proceso penal nacional o extranjero.

Asimismo, mediante un nuevo artículo 63 ter que se agrega a la ley citada, se exime a las naves nacionales y extranjeras del pago de los impuestos especiales establecidos en los artículos 58 y 59 de la Ley N° 19.995.

Finalmente, este último artículo previene que las normas sobre fiscalización y sanciones de la Ley N°

19.995 no se aplicarán a la explotación de estos juegos de azar por naves nacionales y extranjeras, aplicándoseles para estos efectos sólo las disposiciones de la Ley N° 19.913.

2. Modificaciones al Decreto Ley N° 825.

El Artículo Segundo, modifica el numeral 17. de la letra E) del artículo 12 del Decreto Ley N° 825, con el objeto de otorgar a las naves nacionales el mismo tratamiento que se les concede a los hoteles respecto de sus ingresos en moneda extranjera, con motivo de servicios prestados a turistas extranjeros sin domicilio ni residencia en Chile.

Adicionalmente, se modifica el inciso noveno del artículo 36 del Decreto Ley N° 825, para permitir que las empresas navieras chilenas tengan el mismo tratamiento tributario para la recuperación del IVA asociado al rancho de sus naves en las regiones I, XI y XII que actualmente se reconoce a las empresas navieras que prestan servicios de tránsito no constituidas en Chile, agregándose además a la XV región para todas las naves, cualquiera sea su bandera.

Esta modificación ha sido en parte propuesta al Presidente de la República por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, en ejercicio de sus atribuciones establecidas en el numeral 4) del artículo 18 de la Ley de Libre Competencia, en la resolución N° 28/2008, de 17 de septiembre de 2008, con motivo de la Consulta sobre Modificación de Preceptos Legales en el Mercado de Cruceros Marítimos Turísticos, presentada por la Asociación de Transporte Marítimo, Lacustre, Fluvial y Turístico Sur Austral A.G., conocida en un procedimiento no contencioso.

Finalmente, se modifica el inciso décimo del artículo 36 del Decreto Ley N° 825, con el objeto de otorgar a las naves nacionales con fines turísticos y

capacidad de pernoctación a bordo el mismo tratamiento que se les concede a las entidades hoteleras a que se refiere el artículo 12 respecto de la recuperación del IVA.

3. Modificación a la Ley N° 19.913.

Finalmente, el Artículo Tercero introduce una modificación a la Ley N° 19.913 que Crea la Unidad de Análisis Financiero y Modifica Diversas Disposiciones en Materia de Lavado y Blanqueo de Activos, incorporando expresamente a los titulares de permisos de operación de juegos de azar en naves autorizadas, la obligación de informar a la Unidad de Análisis Financiero las operaciones sospechosas que se puedan producir en ellas.

En mérito de lo expuesto, someto a vuestra consideración, el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y

Artículo Primero.- Incorpóranse las siguientes modificaciones a la Ley N° 19.995, que Establece las Bases Generales para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego:

1) Modifícase el artículo 63 en los siguientes términos:

a) Reemplázase, en el inciso 1º, el guarismo "120" por "80".

b) Reemplázase la letra c) por la siguiente:

"c) El titular del permiso de operación para la explotación de los juegos de azar autorizados podrá ser el propietario, armador, operador, arrendatario o tenedor a cualquier título de la nave o una sociedad distinta de aquéllos que cuente con su autorización,

según corresponda. En este último caso tal sociedad deberá cumplir en lo que fuere pertinente con lo dispuesto en los artículos 17 y 18."

2) Agrégase, a continuación del artículo 63, los siguientes artículos 63 bis y 63 ter, nuevos:

"Artículo 63 bis.- Las naves mercantes mayores de pasajeros extranjeras, con fines turísticos y capacidad de pernoctación a bordo, sólo podrán operar y explotar juegos de azar en aguas sometidas a la jurisdicción nacional, siempre que:

a) Cuenten con la autorización para navegar en aguas sometidas a la jurisdicción nacional, otorgada por la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante;

b) Se encuentren navegando y no detenidas en puertos chilenos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto Ley N° 2.222, Ley de Navegación;

c) El circuito turístico en el que operen y exploten tales juegos de azar, no tenga una duración inferior a tres días y su cobertura comprenda a lo menos un recorrido de 500 millas náuticas;

d) Estén incorporadas en el registro que para este efecto llevará la Superintendencia. Para ingresar al registro la Superintendencia sólo podrá exigir al operador de juegos de azar de la nave que acredite una antigüedad de a lo menos tres años, antecedentes que acrediten la existencia y vigencia del operador y sus tres últimos balances y estados financieros. Estos documentos deberán presentarse junto a la solicitud de autorización, debidamente traducidos al idioma español, en los casos en que sea necesario.

La autorización de operación y explotación de juegos de azar otorgada por aplicación del presente artículo, tendrá una duración de cinco años, renovables por períodos iguales. La autorización podrá ser denegada, revocada o no renovada, según corresponda, en caso de incumplimiento de las disposiciones del presente artículo y en caso que la empresa o sus representantes legales hayan sido sancionados en virtud de una sentencia condenatoria, en un proceso penal nacional o extranjero.

Artículo 63 ter.- Los operadores nacionales y extranjeros autorizados de acuerdo a los

artículos 63 y 63 bis, estarán exentos del pago de los impuestos especiales establecidos en los artículos 58 y 59 de la presente ley.

Asimismo, las normas sobre fiscalización y sanciones de esta ley no se aplicarán a la explotación de los juegos de azar regulados en los artículos 63 y 63 bis, aplicándoseles para estos efectos sólo las disposiciones de la Ley N° 19.913."

Artículo Segundo.- Introdúcense las siguientes modificaciones al Decreto Ley N° 825 del Ministerio de Hacienda, de 1974, Ley Sobre Impuesto a las Ventas y Servicios:

1) Intercálase en el número 17. de la letra E) del artículo 12, a continuación de la expresión "Internos", la siguiente frase: "y empresas navieras chilenas que exploten naves mercantes mayores con fines turísticos y capacidad de pernoctación a bordo", seguida de una coma (,).

2) Incorpórase las siguientes modificaciones al artículo 36:

a) Reemplázase, en el inciso 9°, la frase "las regiones I, XI o XII", por la frase "las regiones I, XI, XII y XV", y agrégase una coma después de la expresión "Igual beneficio tendrán las referidas empresas", e insértese la siguiente frase seguida de una coma: "incluso aquellas constituidas en Chile".

b) Intercálase en el inciso 10°, a continuación de la expresión "hoteleras", la siguiente frase: "y empresas navieras chilenas".

Artículo Tercero.- Modifícase, en el artículo 3° de la Ley N° 19.913 que Crea la Unidad de Análisis Financiero y Modifica Diversas Disposiciones en Materia de Lavado y Blanqueo de Activos, a continuación de la frase "los casinos, salas de juego e hipódromos" la siguiente oración: "los titulares de permisos de operación de juegos de azar en naves mercantes mayores de transportes de pasajeros;", precedida de punto y coma (;).

Dios guarde a V.E.,

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN
Ministro de Hacienda

JUAN ANDRÉS FONTAINE TALAVERA
Ministro de Economía,
Fomento y Turismo