BOLETÍN Nº 8.011-05

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE INCENTIVOS ESPECIALES PARA LAS ZONAS EXTREMAS DEL PAÍS.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y conforme a lo dispuesto en los artículos 220 y siguientes del Reglamento de la Corporación.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Origen y urgencia

La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados por un mensaje de S.E. el Presidente de la República, calificada de “suma” urgencia.

2.- Tramitación legislativa

El proyecto fue informado por la Comisión de Zonas Extremas el 20 de diciembre de 2011, siendo rechazada la idea de legislar y remitido a la Comisión de Hacienda para su informe. Con fecha 3 de julio de 2012, el Presidente de la República formuló un conjunto de indicaciones que no fueron analizadas por esta Comisión, dado que por acuerdo de la Sala, adoptado el 10 de julio, se acordó remitir a la Comisión Técnica el referido proyecto de ley para el efecto de que, en un nuevo informe, se pronunciara sobre las indicaciones presentadas por el Ejecutivo.

Mediante un nuevo informe, de fecha 1 de agosto pasado, la Comisión de Zonas Extremas aprobó la idea de legislar y el articulado del proyecto que se puso en conocimiento de esta Comisión.

En vista de lo anterior, se acordó por la unanimidad de los integrantes de esta Comisión reabrir debate sobre el proyecto conforme al artículo 210 del Reglamento y dejar sin efecto los acuerdos adoptados en sesiones de fechas 18 de enero y 20 y 21 de marzo de 2012, pronunciándose sobre el nuevo texto aprobado por la Comisión Técnica y designando nuevo Diputado Informante al señor Marinovic, don Miodrag.

En sesión 181ª de la Comisión, de 1 de junio de 2012, celebrada en Punta Arenas, se recogieron opiniones de diversos integrantes de la comunidad respecto del proyecto.

3.- Disposiciones o indicaciones rechazadas

La indicación del Ejecutivo para eliminar el numeral 5) del artículo 1° del proyecto.

4.- Disposiciones que no fueron aprobadas por unanimidad

La totalidad del articulado.

5.- Indicaciones declaradas inadmisibles

- Las indicaciones del Diputado señor Robles a los artículos 1°, 2° y 3° del proyecto.

- La indicación de los Diputados señores Ascencio, Lorenzini y Ortiz al artículo 7º del proyecto.

6.- Se designó Diputado Informante al señor MARINOVIC, don MIODRAG.

* * *

Asistieron a la Comisión durante el estudio del proyecto el Subsecretario de Hacienda, señor Julio Dittborn; el Jefe de Gabinete del Ministro, señor Ramón Delpiano; el Coordinador de Mercado Laboral, señor Francisco Parro, y los Asesores señores Francisco Moreno, José Domingo Peñafiel y Pablo Santiago, todos del Ministerio de Hacienda.

Concurrieron también los señores Alejandro Kusanovic, Presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, CPC Magallanes, y Álvaro Contreras, Presidente de la Cámara Empresarial de Tierra del Fuego.

El **propósito de la iniciativa** consiste en establecer incentivos especiales para las zonas extremas del país. Con tal objeto se introducen modificaciones a la ley N° 19.853, sobre bonificación a la mano de obra, al decreto con fuerza de ley N° 15, de 1981, del Ministerio de Hacienda, a las leyes N°s 19.606 y N° 19.420, sobre el crédito tributario para las inversiones en zonas extremas y, además, se introducen medidas adicionales relativas a la suspensión de los pagos previsionales mensuales obligatorios para las empresas que tengan derecho al crédito tributario por inversiones en zonas extremas, se disminuye el monto mínimo de las inversiones que dan derecho a los créditos tributarios, se incrementa en 100% el monto asignado al Fondo de Fomento y Desarrollo, se amplían los beneficios para las empresas industriales manufactureras instaladas o que se instalen en Arica, y se disminuye el valor mínimo de las mercancías que pueden adquirir los turistas con derecho a devolución de IVA.

El **informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos**, con fecha 12 de octubre de 2011, señala que el proyecto de ley persigue incorporar herramientas efectivas de estímulo económico a través de franquicias tributarias que incentiven el desarrollo de inversiones en las zonas extremas, o mediante el pago de las bonificaciones que cumplan el mismo fin.

La primera propuesta es para garantizar la bonificación de mano de obra en zonas extremas, prevista en la ley N° 19.853, elevando el nivel de remuneración imponible bajo la cual se recibe bonificación desde $ 147.000 a $ 182.000. Asimismo, se garantiza que opere la bonificación hasta el año 2025, permitiendo de esta forma que las empresas incluyan dentro de su flujo de largo plazo este aporte adicional que hace el Estado.

La segunda propuesta extiende el período de vigencia del Fondo de Fomento y Desarrollo contenido en el decreto con fuerza de ley N° 15, garantizando los recursos destinados a éste hasta el año 2025. Además, incrementa en 100% el monto actualmente asignado a dicho Fondo, superando los 2.500 millones de pesos en bonificaciones a ser asignadas por año.

La tercera propuesta amplía el plazo de vigencia del crédito tributario para las inversiones en zonas extremas que se realicen a partir del 1° de enero de 2012, regido por las leyes N° 19.606 y N° 19.420, hasta el año 2025. Además, se extiende el plazo de recuperación del crédito para las empresas que se acojan al beneficio, hasta el año 2045. Asimismo, el proyecto de ley rebaja el monto de las inversiones mínimas que dan derecho al crédito desde 2.000 UTM a 1.000 UTM; desde las 1.500 UTM a las 1.000 UTM, y desde las 1.000 UTM a las 500 UTM, según los diferentes casos. Adicionalmente, el proyecto de ley suspende los pagos provisionales mensuales obligatorios para las empresas que tengan derecho al crédito tributario. Esto último no genera un gasto fiscal adicional.

La cuarta propuesta extiende el beneficio de recuperación de los impuestos del decreto ley N° 825, a las ventas de mercancías de su propia producción que hagan las empresas a la Zona Franca de Extensión o a otros usuarios de Zona Franca de la región de Arica. Adicionalmente, se rebaja el monto mínimo de las mercancías que pueden adquirir los turistas con derecho a devolución de IVA, establecido en la ley N° 18.841, desde 1 UTM a 0,5 UTM.

Las modificaciones que se proponen implicarán un **costo fiscal estimado en $ 68.793 millones anuales a partir de 2012**. Lo anterior corresponde, en el caso de la extensión del período de vigencia, tanto de la bonificación de mano de obra como del Fondo de Fomento y Desarrollo del D.F.L. N° 15, a un mayor gasto fiscal por $ 57.287 millones anuales a partir de 2012. Por su parte, para el caso del incremento del plazo de vigencia del crédito tributario y su rebaja en el monto de inversiones mínimas con derecho al crédito, como la recuperación del IVA en la Zona Franca y la rebaja del monto mínimo para adquirir el derecho a devolución del impuesto a los turistas, se genera una **menor recaudación tributaria esperada por $ 11.506 millones anuales a partir de 2012**. Este último costo presentará

aumentos progresivos en la medida que las empresas que se acojan al beneficio del crédito tributario recuperen los créditos establecidos.

El **informe financiero complementario** de 1 de agosto de 2012, relativo a las indicaciones que incorpora la reajustabilidad del monto destinado al Fondo de Fomento y Desarrollo, modifica la composición del Comité Resolutivo y complementa la eliminación de requisitos para acceder al beneficio del crédito tributario para las inversiones en zonas extremas, señala que no implican mayores costos fiscales.

En el **debate de la Comisión** el señor Julio Dittborn expresó que el texto vigente del decreto con fuerza de ley Nº 15, de 1981, del Ministerio de Hacienda, que establece el estatuto del Fondo de Fomento y Desarrollo, creado por el artículo 38 del decreto ley Nº 3.529, de 1980, otorga una bonificación a las inversiones y reinversiones productivas que los pequeños y medianos inversionistas efectúen en las Regiones de Arica, Tarapacá, Aysén y Magallanes, y en las provincias de Chiloé y Palena. Esta bonificación es pagada con recursos del Fondo de Fomento y Desarrollo antes mencionado y puede llegar hasta el 20% de la inversión o reinversión. Agregó que, si bien el Fondo existe desde 1980, desde el año 2008 se ha venido renovando año a año por la Ley de Presupuestos, con la consiguiente incertidumbre e impacto en la inversión.

A modo de ejemplo, señaló que entre el año 2010 y el primer semestre de 2011 esta bonificación ha beneficiado a 387 contribuyentes, según el siguiente detalle:

Fondo Fomento y Desarrollo de las Regiones Extremas

TESORERÍA	Contribuyentes 2010	Contribuyentes 2011*	Monto Pagado 2010	Monto Pagado 2011*
REGIONAL DE ARICA	36	25	$ 293.323.132	$ 199.929.457
REGIONAL DE IQUIQUE	32	8	$ 309.446.579	$ 130.419.128
REGIONAL DE PUERTO MONTT	38	2	$ 185.020.593	$ 2.451.852
REGIONAL DE AYSÉN	112	64	$ 354.340.405	$ 327.440.104
REGIONAL DE PUNTA ARENAS	48	22	$ 183.530.129	$ 90.875.662
TOTAL	266	121	$1.325.660.838	$ 751.116.203

**** cifras año 2011 corresponden al período enero-junio***
Montos en pesos corrientes de cada año.

Agregó que el proyecto propone las siguientes modificaciones al DFL Nº 15 en comento:

1. Extensión del plazo del beneficio hasta el año 2025.
2. Incremento de los recursos asignados al Fondo de Fomento y Desarrollo hasta el doble de su monto actual, superando así los 2.500 millones de pesos a ser distribuidos entre quienes realicen inversiones al

amparo del DFL 15 cada año, con lo cual se espera favorecer a más de 7 mil proyectos de inversión en los 14 años de extensión del beneficio.

El señor Subsecretario de Hacienda se refirió luego al beneficio de la bonificación a la mano de obra contemplado en la ley Nº 19.853, el cual consiste en un pago al empleador por un monto equivalente al 17% de la remuneración bruta pagada a cada trabajador con domicilio y trabajo permanente en la región o provincia correspondiente, en la parte que no exceda de $ 180.937 (reajustables anualmente según IPC). Esta bonificación beneficia asimismo a los empleadores de las regiones de Arica, Tarapacá, Aysén y Magallanes, y de las provincias de Chiloé y Palena, y al igual que la del DFL Nº 15, desde hace aproximadamente cuatro años dejó de tener un horizonte superior a un año, incluyéndose anualmente en la Ley de Presupuestos, con el consiguiente impacto en la atracción de inversiones.

En cifras, esta bonificación a la mano de obra ha tenido los siguientes resultados en el último año y medio:

TESORERÍA	Empleadores2010	Empleadores2011*	N° Trabajadores--2010	N° Trabajadores--2011	Monto Pagado2010	Monto Pagado2011*
REGIONAL DE ARICA	3.579	3.177	26.085	26.796	$ 8.601.466.016	$ 4.524.234.080
REGIONAL DE IQUIQUE	3.687	3.197	45.999	53.462	$ 15.804.492.600	$ 9.329.176.890
REGIONAL DE PUERTO MONTT	128	107	1.561	1.420	$ 538.602.457	$ 251.012.555
PROVINCIAL DE CASTRO	2.598	2.246	29.964	32.931	$ 10.264.203.418	$ 5.786.653.469
REGIONAL DE AYSEN	1.549	1.356	14.453	17.563	$ 4.939.759.966	$ 3.070.457.482
PROVINCIAL DE ULTIMA ESPERANZA	447	376	2.820	3.195	$ 960.228.450	$ 554.969.984
REGIONAL DE PUNTA ARENAS	2.776	2.382	29.768	36.176	$ 10.291.028.230	$ 6.331.690.470
TOTAL	14.764	12.841	150.648	171.542	$ 51.399.781.137	$ 29.848.194.930

** cifras año 2011 corresponden al período enero-junio*

que se pidio el beneficio en 12 para el caso del año 2010 Y de 6 en 2011. Lo anterior debido a que el sistema no permite obtener la estadistica por rut de los trabajadores.

Montos en pesos corrientes de cada año

Nuevamente aquí el proyecto propone extender el plazo del beneficio hasta el año 2025, lo que por sí solo puede tener el efecto de inducir la ejecución de proyectos intensivos en mano de obra, dado que proporciona certeza a los empresarios sobre la estabilidad de la bonificación.

Finalmente, se refirió al beneficio tributario a la inversión contemplado en las leyes Nº 19.606 (Ley Austral) y Nº 19.420 (Ley Arica), el cual consiste en un crédito tributario imputable contra el impuesto de primera categoría de las empresas que efectúen inversiones en activos físicos inmovilizados en las mismas regiones extremas antes citadas, y en la provincia de Palena. El monto de este crédito varía dependiendo del tipo de inversión, su monto y la zona en la que ésta se realice, pero oscila entre 10% y 40% del valor de la inversión. Acotó el Subsecretario que el sector minero está completamente excluido de dicho beneficio y que éste expiró el 31 de diciembre de 2011, por lo que existe gran inquietud acerca de su prórroga. Añadió que, en las provincias de Arica y Parinacota, la franquicia

existe desde 1995 y ha tenido un importante rol en la atracción de nuevas inversiones y en el incremento de la actividad económica de esas zonas, pero al igual que los demás incentivos analizados, la falta de estabilidad del crédito tributario ha comprometido el nivel de inversiones en las zonas a las que beneficia.

Las siguientes cifras dan cuenta del monto de los créditos imputados en los últimos tres años:

Montos declarados en Formulario 22 asociados a Ley Arica y Ley Austral

Código / Año tributario	2009	2010	2011	Promedio AT 2009-2011
Crédito por inversiones Ley Arica (F22 - c390) [MM$]	13.968	12.586	12.161	12.905
Crédito efectivamente imputado Ley Arica [MM$]	3.926	4.634	Sin información	
Crédito por inversiones Ley Austral (F22 - c742) [MM$]	75.063	49.710	56.927	60.567
Crédito efectivamente imputado Ley Austral [MM$]	10.270	9.991	Sin información	
Monto Inversión Ley Arica (F22 - c815) [MM$]	80.647	101.794	59.559	80.667
Monto Inversión Ley Austral (F22 - c741) [MM$]	248.301	191.397	189.033	209.577

(*) Cifras en millones de pesos nominales de cada año tributario. Fuente: SII

Notas:
1. Las cifras correspondientes a créditos por inversiones Ley Arica y Ley Austral corresponden al total de crédito declarado en el formulario 22. Sin embargo, como puede observarse, el crédito efectivamente utilizado es bastante menor, pues se limita por el monto de la renta líquida imponible (base imponible del impuesto de primera categoría), y por la presencia de otros créditos que tengan mayor prioridad.
2. Cifras preliminares, las cuales podrían variar producto de rectificación por parte de los contribuyentes, o bien, por procesos de fiscalización.
3. La información aquí contenida proviene de antecedentes obtenidos de los contribuyentes por parte de la administración tributaria, razón por la cual, su naturaleza es tributaria y no económica. Se deja constancia expresa que el Servicio de Impuestos Internos no asume responsabilidad alguna, ni otorga respecto de ella garantía de ninguna especie por el uso o aplicación que se haga de la referida información, especialmente en lo que se refiere a su exactitud, vigencia o integridad, así como también los supuestos asumidos para su elaboración.

Al respecto, las modificaciones propuestas en el proyecto apuntan, en primer lugar, a extender el plazo de vigencia de este beneficio hasta el año 2025, es decir, se permite a los inversionistas acogerse a él durante los próximos 14 años. No obstante, los remanentes de crédito que se generen por las inversiones efectuadas hasta entonces, podrán ser imputados hasta el año 2045, es decir, por un total de 33 años. Consultado al efecto el señor Dittborn, aclaró que esta franquicia no es transable.

En segundo lugar, se rebajan los montos mínimos de las inversiones para tener derecho al crédito. Explicó el Subsecretario que hoy en día, para acogerse a esta franquicia, las inversiones en la provincia de Arica deben ser por montos superiores a las 2.000 UTM ($ 78 millones aproximadamente), mientras que las que se lleven a cabo en las Regiones de Aysén y Magallanes deben superar las 1.500 UTM (cerca de $ 58

millones). En el caso de la provincia de Parinacota y ciertas comunas del extremo sur del país, el monto mínimo de la inversión es de 1.000 UTM (unos $ 39 millones). El proyecto rebaja dichos montos mínimos a 1.000 UTM para la provincia de Arica; 500 UTM para la de Parinacota, y 1.000 UTM para las Regiones XI y XII.

Por otra parte, se ha diagnosticado que muchas de las empresas acogidas al crédito tributario, independientemente del remanente de crédito a que tengan derecho, en la práctica no pagan impuesto de primera categoría (porque tienen pérdidas, por ejemplo). No obstante ello, si tienen ingresos, de todas formas deben efectuar pagos provisionales mensuales (PPM) obligatorios, lo que atenta directamente contra la liquidez de dichas empresas. Por esa razón, el proyecto de ley permite a tales empresas rebajar o suspender el pago de PPM, dependiendo del monto del crédito estimado por las inversiones en zonas extremas que proyecten realizar en el ejercicio, para lo cual deben informar al SII. Esta innovación se propone para las empresas que efectúen inversiones a partir del 1 de enero de 2012.

Aludiendo a otros aspectos del proyecto, el Subsecretario señor Dittborn destacó la disminución del valor mínimo de las mercancías que pueden adquirir los turistas con derecho a devolución de IVA. Explicó que el artículo 4º de la ley Nº 18.841 permite a los turistas extranjeros que porten y exporten mercancías compradas en una Zona Franca de Extensión, solicitar la devolución del IVA que se les hubiere recargado, siempre que el valor de dichas mercancías exceda de una UTM ($ 38.000 aproximadamente). En la práctica, esta devolución se paga en el paso Chacalluta, en la provincia de Arica. Con el objeto de potenciar el comercio al interior de las Zonas Francas de Extensión y la llegada de turistas extranjeros, especialmente de países vecinos, el proyecto propone rebajar dicho monto mínimo a media UTM.

Asimismo, se establece un beneficio para las empresas que se instalen en Arica, relacionado con la recuperación del IVA. La situación actual es que las empresas acogidas a Zona Franca utilizan, en la elaboración de los productos que producen, tanto insumos importados, por los cuales no pagan IVA, como servicios o suministros (por ejemplo, agua y luz) que sí están afectos a IVA. Ahora bien, en la venta al extranjero o exportación de las mercancías de su propia producción, estas empresas pueden recuperar el IVA recargado en los servicios o suministros utilizados en la elaboración de dichas mercancías. Sin embargo, no ocurre lo mismo tratándose de mercancías que expidan hacia la Zona Franca de Extensión o a otros usuarios de Zona Franca, lo que encarece el costo de las mismas. Ante ello, el proyecto permite a las industrias instaladas o que se instalen en Arica, que sean usuarias de Zona Franca y que vendan las mercancías de propia producción tanto hacia la Zona Franca de Extensión como a otros usuarios de Zona Franca, recuperar el IVA recargado en los servicios o suministros utilizados en la elaboración de tales mercancías.

En relación a las indicaciones del Ejecutivo recordó que la tramitación del proyecto fue suspendida en su momento hasta que se resolviera el conflicto con la Mesa Social de Aysén, introduciéndosele en la Comisión Técnica las siguientes modificaciones:

- En relación con el DFL 15, se indexa el monto del Fondo de Fomento según IPC.

- En cuanto al crédito tributario a la inversión, se fija en 500 UTM, para todo el país, el monto mínimo de la inversión necesario para acogerse al beneficio y se elimina el requisito de superficie mínima construida, así como el de unidades mínimas, requerida en el caso de proyectos de infraestructura.

- Por otra parte, se modifica el DFL N° 341, de 1977, sobre Zonas Francas, con el fin de extender hasta el año 2025 una franquicia actualmente existente, consistente en la exención de gravámenes aduaneros generados en la importación al resto del país de mercancías elaboradas por empresas industriales manufactureras instaladas en Arica, acogidas al régimen de Zona Franca.

- Para el caso de las mismas empresas, no acogidas al régimen de Zona Franca, se extiende hasta el año 2025 la franquicia consistente en el reintegro de los gravámenes aduaneros en la importación de materias primas.

Complementando la anterior explicación, el señor Ramón Delpiano se refirió al establecimiento de una Zona Franca en la Región de Aysén, que tiene su origen precisamente en las conversaciones que se llevaron a cabo con la Mesa Social de dicha Región.

Precisó que para ello se ha definido el criterio de que se permitirá la instalación de Zonas Francas en aquellas regiones, entendidas éstas como unidades político-administrativas, que se caractericen por ser geográficamente aisladas, esto es, por carecer de conectividad terrestre íntegra y por rutas nacionales con el resto del país. Hoy en día, las únicas regiones que presentan esta condición son Aysén y Magallanes.

Explicó que los beneficios asociados al establecimiento de Zonas Francas consisten en la exención del impuesto de primera categoría para los usuarios y para el administrador; la exención del pago de IVA y la exención de aranceles aduaneros, ambas mientras las mercancías permanezcan en los recintos francos. Luego están las Zonas Francas de Extensión, que son territorios hacia los cuales pueden sacarse las mercancías adquiridas en los recintos francos, manteniendo las exenciones mencionadas. Actualmente, en el caso de la ZF de Iquique, la ZFE son las regiones de Arica y Parinacota y de Tarapacá; y en el caso de la ZF de Punta Arenas, la ZFE son las regiones de Magallanes y Aysén, y la provincia de Palena situada en la región de Los Lagos.

Otro aspecto de vital importancia a la hora de regular el establecimiento de nuevas Zonas Francas es que la administración se licitará a través de la Intendencia respectiva, previa aprobación del Ministerio de Hacienda, a objeto de que éste pueda asistir a la autoridad regional en la elaboración de las bases de licitación, que han generado algunos conflictos con las concesionarias de las ZF ya existentes. A su vez, la supervigilancia, en lo que se refiere a la observancia de lo dispuesto tanto en la Ley General

de Zonas Francas como en las bases de licitación por parte del administrador, quedará a cargo de la Intendencia, la que tendrá la obligación de emitir la normativa complementaria que permita asegurar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario.

Por último, el precio pagado por la concesión tiene en la actualidad destinos disímiles. En el caso de Iquique, se reparte entre los municipios de la región y, en el caso de Punta Arenas, cede a beneficio fiscal. Lo que se propone para el caso de Aysén, en acuerdo con la Mesa Social, es que el 20% de lo pagado por el adjudicatario se destine a la capital regional; otro 20% al municipio donde se ubique la zona franca y el resto se distribuya en partes iguales entre los demás municipios de la región.

El Subsecretario de Hacienda hizo presente, finalmente, que en la Comisión Técnica se aprobó una modificación al artículo 1º, Nº 5 del proyecto, que restringe el pago de la bonificación a la contratación de mano de obra a los empleadores que paguen salarios superiores en al menos 20% al ingreso mínimo mensual vigente, lo que a juicio del Gobierno podría afectar el empleo de aproximadamente 11 mil trabajadores, que son los más jóvenes y menos calificados de los 59 mil que ganan el salario mínimo en las zonas extremas, por lo que anunció la formulación de una indicación para eliminar dicha restricción.

La Comisión de Zonas Extremas señaló en su informe que la Sala de la Corporación, al conocer el mensaje, dispuso su tramitación a la Comisión de Hacienda.

En relación con la **discusión particular** del articulado, cabe señalar lo siguiente:

El Diputado señor Robles formuló las siguientes indicaciones, con el objeto de extender los beneficios de que trata el proyecto a la III Región de Atacama:

- Al artículo 1º, para intercalar la expresión "III" entre "I" y "XI", y anteponer en el numeral 1) y en el numeral 2) letra c), las palabras "III y" a la expresión "XV".

Al artículo 2º, Nº 1, y al artículo 3º, Nº 1, para anteponer a la frase "Arica y Parinacota", la palabra "Atacama", seguida de una coma (,).

Todas ellas fueron declaradas **inadmisibles** por incidir en materia financiera o presupuestaria del Estado.

Solicitada la reconsideración de la inadmisibilidad, fue ratificada por 9 votos a favor y 2 votos en contra. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Sandoval, don David, y Silva, don Ernesto. Votaron por la negativa los Diputados señores Accorsi, don Enrique, y Robles, don Alberto.

El Ejecutivo formuló una indicación para eliminar el numeral 5) del artículo 1º, incorporado por la Comisión de Zonas Extremas, la cual fue ***rechazada*** *por 1 voto a favor, 7 votos en contra y dos abstenciones. Votó por la afirmativa el Diputado señor Silva, don Ernesto. Votaron por la negativa los Diputados señores Accorsi, don Enrique; Auth, don Pepe; Lorenzini, don Pablo; Marinovic, don Miodrag; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto, y Sandoval, don David. Se abstuvieron los Diputados señores Macaya, don Javier, y Ortiz, don José Miguel.*

Los Diputados señores Ascencio, Lorenzini y Ortiz formularon una indicación al artículo 7º para reemplazar, en su encabezamiento, la palabra "regiones" por "zonas", y lo mismo en el artículo 1º, incisos primero y final, de la ley que autoriza el establecimiento de una Zona Franca en las regiones geográficamente aisladas del país, contenida en aquél, la que fue declarada **inadmisible**, por incidir en materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Finalmente, puestos en votación los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° y 10 del proyecto, fueron aprobados por 10 votos a favor y una abstención. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Accorsi, don Enrique; Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Sandoval, don David, y Silva, don Ernesto. Se abstuvo el Diputado señor Robles, don Alberto.

Tratado y acordado en sesiones de fechas 18 de enero, 20 y 21 de marzo y 14 de agosto de 2012, con la asistencia de los Diputados señores Godoy, don Joaquín y Silva, don Ernesto (Presidente); Auth, don Pepe (Tuma, don Joaquín); Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Montes, don Carlos; Ortiz, don José

Miguel; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto; Santana, don Alejandro; y Von Mühlenbrock, don Gastón (Sandoval, don David).

Concurrieron, además, la Diputada señora Carolina Goic y los Diputados señores René Alinco, Romilio Gutiérrez, Nino Baltolu y Orlando Vargas, según consta en las actas respectivas.

SALA DE LA COMISIÓN, a 21 de agosto de 2012.

JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión

ANEXOS

Presentaciones de los Invitados a exponer su opinión sobre el proyecto y el debate respectivo

El señor **Alejandro Kusanovic, Presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC Magallanes)** hizo notar que la Región de Magallanes padece un gran aislamiento, derivado de accidentes geográficos que la separan del resto de Chile. Es una región Isla, que no tiene vínculo directo con el resto del país, manteniendo una desintegración física tanto interna como externa. Presenta, además, un enorme déficit de conectividad de comunicaciones, bajo crecimiento demográfico y densidad poblacional, un mercado reducido, condiciones climáticas adversas durante gran parte del año, una extensa superficie y condiciones geopolíticas estratégicas. Por ello, históricamente la región ha contado con diversos instrumentos destinados a incentivar la inversión privada en pos de lograr una mejor calidad de vida para sus habitantes.

Destacó enseguida los principales hitos que ha registrado el desarrollo económico de la XII Región, conforme al siguiente detalle:

1868 Llegada de colonos, expansión del comercio (Estrecho de Magallanes) y explotación del carbón.
1880 Inicio de la ganadería, navegación y expansión del comercio.
1912 Quiebre virtual de la autonomía. Se instala la Aduana.
1914 Apertura del Canal de Panamá, desplazando al Estrecho de Magallanes.
1945 Descubrimiento del petróleo.
1950 Creación de ENAP.
1952 Planta Manantiales: Introducción del gas licuado en la matriz energética regional, dando paso posteriormente a las Refinerías de Concón y Concepción.
1956 Se decreta Puerto Libre.
1962 Término del Puerto Libre, que provoca grandes movimientos sociales en Magallanes.
1970 Se dicta la Ley Lorca para descentralizar las Zonas Extremas del país. Nace la Corporación de Magallanes (CORMAG), financiada por distintos impuestos (compraventa, combustibles, derechos aduaneros, etcétera).
1975 Se elimina la CORMAG y se promulga en compensación el decreto ley Nº 889, que establece una Bonificación a la Mano de Obra con tasa de 35% hasta el tope de la remuneración imponible, y una Bonificación a la Inversión del orden del 20%, sin límite de fondo.
1981 Comienza la explotación de la Mina de Carbón Pecket (COCAR).
1982 Se modifica el decreto ley Nº 889, bajando la tasa del subsidio a la mano de obra a 17% y disminuyendo el tope de bonificación a un

monto cercano al ingreso mínimo, eliminándose además la bonificación a la inversión.

1983 Se repone la Bonificación a la Inversión, siendo precaria copia de la ley anterior, con un fondo limitado, que es el incentivo vigente al 31 de diciembre de 2011. (DFL Nº 15).

1988 Se pone en marcha la primera Planta de Metanol (100% Gas Enap, con un contrato a 20 años, terminado en 2009).

1996 Finaliza la explotación del carbón por COCAR.

1997 Se pone en marcha la segunda Planta de Metanol (50% Gas Enap y 50% Gas Argentino, con un contrato a 20 años que termina el 2017).

1999 Aparece la Ley Austral, que otorga un crédito tributario a la inversión, con tasas de 40%, 15% y 10% dependiendo de su monto.

1999 Se pone en marcha la tercera Planta de Metanol (25% Gas Enap, 75% Gas Argentino, con un contrato a 20 años que vence el 2019).

2004 Se modifica la Ley Austral, disminuyendo las tasas de crédito fiscal a 32%, 15% y 10%, vigentes hasta 31 de diciembre de 2011.

2005 Se pone en marcha la cuarta Planta de Metanol (5% Gas Enap y 95% Gas Argentino, con un contrato a 20 años que termina el 2025).

2007 Se interrumpen totalmente las importaciones de Gas Argentino y se licitan los Contratos Especiales de Operación Petrolera (CEOPs), que entregan la explotación del petróleo a empresas privadas.

2011 Vencimiento de la Ley Austral, 31 de diciembre.

En cuanto a resultados, exhibió el expositor una serie de gráficos que muestran que Magallanes es la única región cuyo PIB cayó constantemente entre 2003 y 2008, lo mismo que su participación en el PIB Total. Su Índice de Actividad Económica Regional (Inacer) disminuyó entre 2005 y 2011 mientras el Imacec crecía a nivel nacional, y su tasa de crecimiento anual entre 1960 y 1992 fue de 1,6%, la más baja entre todas las regiones registrada en el período. Asimismo, la variación promedio del PIB Regional fue la más baja entre 1990 y 2008; la inversión pública en Magallanes ha crecido, pero sigue siendo la más baja en comparación con el resto del las regiones; la tasa de crecimiento demográfico proyectada entre 2005 y 2020 es también la más débil del país; el costo de la vida es 25% más alto que en la Región Metropolitana de Santiago y, por último, mientras a principios del siglo pasado el lado argentino de Tierra del Fuego tenía 3.000 habitantes, el lado chileno tenía 8.000, en cambio hoy el lado argentino tiene 130 mil habitantes y el lado chileno sólo 9 mil.

Con respecto a la Ley Austral (Nº 19.606), sostuvo que es la que más ha favorecido el desarrollo de Magallanes, pues otorga un crédito tributario a las inversiones que se efectúen en la región, que estén destinadas a la producción de bienes o a la prestación de servicios, y que sean superiores a 1.000 ó 1.500 UTM, según los casos. El crédito equivale al 32% de las inversiones en bienes físicos del activo fijo, que correspondan a construcciones, maquinarias o equipos, que no superen las 200 mil UTM (las más comunes); al 15% de aquéllas que excedan las 200 mil y no superen las 2,5 millones de UTM, y al 10% de las que sean iguales o superiores a este monto.

Entre sus cualidades, destacó el señor Kusanovic que la Ley Austral premia los proyectos exitosos, pues el crédito se obtiene sólo cuando existen

utilidades tributables, lo que desde el punto de vista del Fisco es óptimo; abarca la totalidad de la XII Región, lo que evita distorsiones territoriales, como las provocadas por la Ley Navarino; tiene presupuesto asegurado; la obtención del beneficio no está sujeta a discreción administrativa, bastando cumplir los requisitos establecidos en la ley; interviene directamente el SII, y el resto de los servicios u organismos públicos lo hacen a través de dicha institución; es fácil de fiscalizar, y ha probado ser efectiva (la inversión inducida supera los 400 millones de dólares), actuando como un poderoso detonante para expandir y diversificar la inversión privada y productiva en áreas de desarrollo muy diversas, tales como construcción de viviendas y urbanizaciones; muelle mecanizado; lanchas, ferries, barcazas y remolcadores; aerogeneradores eléctricos; bodegas; maquinaria para extracción de minerales; naves y hoteles de turismo; excavadoras, moto niveladoras y betoneras; construcción y equipamiento de centros acuícolas; máquinas de juego para casinos; planta embotelladora, etcétera.

Por lo expuesto, sugirió introducir en el proyecto las siguientes modificaciones en relación con este beneficio:

- Disminuir el límite inferior de la inversión para acceder al crédito tributario a 500 UTM, de modo que puedan beneficiarse especialmente las pequeñas y medianas empresas.
- Eliminar la restricción de superficie mínima para las inversiones en proyectos inmobiliarios.
- Aumentar la tasa del crédito tributario a 40% ó 50%.

En lo que respecta a la bonificación a la contratación de mano de obra (decreto ley Nº 889, de 21 de febrero de 1975), explicó que se trata de un beneficio para los empleadores consistente en un porcentaje de las remuneraciones que pagan a sus trabajadores, el cual caducó 31 de diciembre de 2011, pero fue prorrogado este año por Ley de Presupuestos. La bonificación equivale al 17% de la remuneración imponible que no exceda de $ 186.003, con un máximo $ 31.621 por trabajador. Sobre el particular, CPC Magallanes sugiere aumentar la tasa de bonificación, así como el límite de la remuneración sobre la cual se aplica, que originalmente era igual al tope imponible para efectos previsionales.

En cuanto al incentivo a la inversión establecido en el ex decreto con fuerza de ley Nº 15, de 1981, del Ministerio de Hacienda (Ley Nº 19.669, de 5 de mayo de 2000), que establece un Fondo dependiente de la Ley de Presupuestos anual para bonificar hasta en 20% las inversiones y reinversiones productivas de pequeños y medianos inversionistas situados en zonas extremas, mencionó que el año 2010 el Fondo alcanzó los 190 millones de pesos para la Región de Magallanes. Sin embargo, el acceso a este beneficio está restringido a las empresas cuyas ventas anuales no excedan de 40 mil UF, lo cual genera incertidumbre, ya que se debe postular a él antes de conocerse el resultado del ejercicio respectivo. Por ello, el señor Kusanovic sugirió aumentar el Fondo Anual, con el objeto de dar impulso a la inversión del segmento de actividad productiva que genera mayor cantidad de contratación de mano de obra, y eliminar el límite de ventas previsto para acceder a la bonificación.

El señor **Álvaro Contreras, Presidente de la Cámara Empresarial de Tierra del Fuego**, planteó que las peticiones de los habitantes de Magallanes apuntan a tener el crecimiento económico y poblacional que generalmente se da en el resto del país, pero que en esa región es escaso. Es por ello que históricamente han requerido mecanismos especiales de subsidio y fomento productivo, en tal sentido apoya las sugerencias del señor Kusanovic.

Llamó la atención sobre las cifras dadas a conocer por CPC Magallanes, que señalan que la inversión pública en esa región se eleva al 80%, mientras que la inversión privada alcanza solo al 20%, en circunstancias que en el resto del país es al revés. Confirmó que la Patagonia chilena ha crecido siete veces en los últimos 30 años, mientras que la Patagonia argentina lo ha hecho 39 veces, lo que a su juicio demuestra mayor preocupación del Estado respecto de quienes habitan allí.

Reconoció que la Ley Austral ha sido beneficiosa para la región, fomentando gran cantidad de emprendimientos, pero opinó también que es necesario bajar los topes para que los beneficios lleguen a los pequeños y medianos empresarios, a fin de que puedan generar más empleo.

Con respecto a la bonificación a la contratación de mano de obra, hizo presente que ella ha disminuido en el tiempo de 30% a 17%, planteándose incluso su supresión en algún momento. No obstante, la Cámara Empresarial de Tierra del Fuego, que pronto formará parte también de CPC Magallanes, es igualmente partidaria de elevar el monto de la remuneración imponible sobre la cual se aplica.

Finalmente, planteó que lo sucedido últimamente en Aysén y Magallanes no es casual, sino consecuencia de una demanda histórica a las autoridades del gobierno central para que tengan mayor consideración con las zonas extremas. Se trata en definitiva de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y, en ese sentido, manifestó que los beneficios previstos en el proyecto son de total justicia, además de necesarios, porque de no existir podría provocarse una hecatombe económica y social de insospechadas consecuencias en las regiones extremas.

Acotó que Tierra del Fuego en particular goza de una legislación especial que ha sufrido muchas modificaciones y que en tiempos del ex Presidente Frei fue ampliada en su cobertura territorial a toda la Provincia Antártica, pero advirtió que se trata de una zona en la que sus habitantes pagan probablemente el combustible y los productos de primera necesidad más caros del país. Ello, porque pese a los incentivos legales al crecimiento y la inversión, en la práctica muchas veces los servicios públicos han cercenado esos beneficios actuando restrictivamente a su respecto. Ello marca una diferencia sustantiva con el lado argentino, donde existe una legislación de promoción industrial muy similar a la chilena, pero que favorece un crecimiento anual, económico y demográfico, mucho más efectivo. En el lado chileno todavía se paga IVA e impuestos sobre impuestos, situación que debería también revisarse.

El Diputado señor Marinovic argumentó que el proyecto en debate es quizá el más importante que, desde el punto de vista económico, ha correspondido analizar a la Comisión de Hacienda en relación con el desarrollo de las zonas extremas de Chile, pues con el correr del tiempo se ha visto que la protesta iniciada el año pasado por los magallánicos debido a las constantes alzas del precio de los combustibles no era un problema aislado, sino que pareciera ser común a todas las zonas alejadas de los grandes centros de consumo y, por tanto, de los mercados de producción y abastecimiento. Esto hace que en todo el mundo haya leyes y planes de desarrollo especiales para las zonas aisladas, como ocurre en Estados Unidos con el territorio de Alaska. Igualmente, es importante que el producto regional crezca para que haya chilenos habitando la Patagonia, de modo que cuando Chile deba reclamar derechos territoriales pueda acreditar soberanía.

Lo anterior fue recogido en alguna medida por los gobiernos de la Concertación, los cuales forjaron el Plan Austral, promulgaron la Ley Arica, fueron renovando año a año el incentivo a la mano de obra y prorrogaron la vigencia del DFL Nº 15. Pero la experiencia indica que estos mecanismos, tal como están, no han tenido la virtud de impulsar el desarrollo de las regiones extremas. Valora, por lo mismo, la iniciativa que ha tenido el actual Gobierno de recoger todos estos instrumentos para mejorarlos en algunos aspectos y prolongar su vigencia en el tiempo, fusionándolos de paso todos en un mismo cuerpo legal. Planteó, sin embargo, que ésta es la oportunidad para hacer que tales instrumentos sean realmente eficaces. Por ello reclamaba antes la presencia de las autoridades de Hacienda en el debate del proyecto.

Reflexionando sobre las razones por las que dichos instrumentos no produjeron los resultados esperados, observó en primer lugar que las pequeñas y medianas empresas quedaron al margen del incentivo a la inversión, lo cual ha demostrado ser inconveniente porque las grandes empresas suelen subcontratar servicios a las pymes. Lo primero que debiera hacerse entonces es bajar el piso de las inversiones bonificables, para lo cual se presentaría una indicación parlamentaria que el Ejecutivo debiera acoger.

En segundo lugar, las tasas de los incentivos son a veces insuficientes para generar el impulso a la inversión que se requiere. En el caso de Magallanes, la tasa de 32% presenta esa condición y es por eso que se está pidiendo al Ejecutivo que el crédito tributario sea elevado al 50%, pero también que sea parejo, porque no puede ser que, incluso al interior de una misma región, la tasa sea variable.

En tercer lugar, si bien el decreto ley Nº 889 ha incentivado la contratación de mano de obra en Magallanes, el hecho de constituir este beneficio una devolución del mayor costo que tiene en la región la mano de obra, llevó a hacerlo tributable, lo cual no se condice con su verdadera naturaleza, cual es la de un subsidio que por esencia no constituye renta. De ahí que se esté presentando también una indicación para declarar no tributable el citado beneficio.

En cuarto lugar, planteó que uno de los grandes problemas que tienen las zonas extremas es el alto costo del transporte, que encarece a su vez la

distribución de otros bienes. En el caso particular de Magallanes, llevar sacos de papas desde Punta Arenas al sur de Tierra del Fuego, por ejemplo, demora siete horas en vehículo, sin contar el cruce del Estrecho en barcaza. Por eso se está solicitando al Ejecutivo incorporar también el transporte y los vehículos comerciales como beneficiarios del crédito fiscal. Mediante consulta al Servicio Nacional de Aduanas, se ha podido establecer que el fraude, consistente en la posibilidad de que un vehículo adquirido en Zona Franca sea sacado de la región y no retornado, es irrelevante pues se registran muy pocos casos al año.

Abogó una vez más por perfeccionar el proyecto en debate antes de darle su aprobación, porque Magallanes y las demás regiones extremas necesitan de esta herramienta para atraer inversiones que potencien su desarrollo económico.

La Diputada señora Goic coincidió en que este proyecto otorga la oportunidad de asegurar el desarrollo de las zonas extremas. De ahí la insistencia de muchos parlamentarios en que se incorporaran a la iniciativa varias indicaciones formuladas por ellos, que finalmente no prosperaron, motivando la abstención de la Oposición en la comisión técnica, que se tradujo a su vez en el rechazo a la idea de legislar.

Personalmente, se declaró partidaria de haber efectuado una revisión de fondo de los incentivos dispuestos para las zonas extremas, pero siendo decisión del Gobierno mejorar lo que ya existe, llama a perfeccionar la iniciativa, de modo que los beneficios de la Ley Austral puedan aplicarse a las inversiones que se efectúen durante el presente año.

Pidió a los invitados pronunciarse sobre la propuesta, generada por diversos actores sociales de la Región de Magallanes, de establecer un piso para la bonificación a la contratación de mano de obra, que equivaldría a crear un sueldo mínimo regional diferenciado, pues se trataría de bonificar solamente a aquellos empleadores que paguen a sus trabajadores 25% más que el ingreso mínimo mensual vigente en el resto del país. Esta es una indicación compartida por todos los integrantes de la Comisión Especial de Zonas Extremas, porque implica reconocer el mayor costo de vida que deben enfrentar los habitantes de dichas regiones.

Hay otras indicaciones que dicen relación con facilitar procedimientos. Por ejemplo, el fondo anual de incentivo a las inversiones del DFL Nº 15 no debiera depender de asignaciones presupuestarias anuales, sino tener un monto fijo permanente, y no debiera exigirse que el proyecto respectivo se ejecute dentro del año calendario, sino dar más flexibilidad al respecto.

Respaldó los planteamientos efectuados con respecto a la Ley Austral, pero anunció la presentación de una indicación para excluir de sus beneficios durante tres años a los empleadores que incumplan gravemente la normativa laboral. Asimismo, planteó la conveniencia de establecer una norma que impida que un pequeño comerciante o empresario pierda el beneficio de incentivo a la contratación de mano de obra por falta de pago de cotizaciones previsionales en razón de casos fortuitos o de fuerza mayor, como puede ser la declaración de zona de catástrofe en una determinada localidad.

El Diputado señor Godoy pidió al Ejecutivo antecedentes sobre los resultados producidos a lo largo del tiempo por los incentivos de que trata el proyecto.

En segundo lugar, preguntó a los invitados qué tipo de medidas han posibilitado el crecimiento que registra la Patagonia argentina, porque estimó que el proteccionismo no es el camino adecuado, ya que termina costando más recursos al país.

El señor José Domingo Peñafiel aclaró que, si bien el DFL Nº 15 se encuentra expirado, la Ley de Presupuestos prorrogó los beneficios allí establecidos para el año 2012. No sucede lo mismo con los beneficios de las leyes Arica y Austral, que caducaron el último día del año 2011. Sin embargo, como el crédito fiscal se hace efectivo sobre las utilidades del ejercicio anterior, si la ley en proyecto es promulgada este año, las inversiones que se efectúen durante él no tendrán problemas para acceder al beneficio.

Con respecto a los beneficios del DFL Nº 15 y las propuestas de la Diputada Goic, afirmó que el Ejecutivo está pensando introducir perfeccionamientos al proyecto que van en la misma línea.

El señor Kusanovic comentó que la ley de desarrollo de Tierra del Fuego argentina exime a sus habitantes del pago de todo tipo de impuestos, salvo los municipales. Pero el crecimiento de la zona obedece también a la decisión gubernamental de invertir en ella. Por otra parte, el Estado argentino ha puesto freno a la importación de artículos electrónicos y obligado a las empresas extranjeras a fabricar sus productos en Tierra del Fuego, lo cual considera irracional.

El señor Contreras explicó que la ley de promoción industrial de Tierra del Fuego argentina, que opera en paralelo con la Zona Franca de Manaos, Brasil, establece básicamente un polo industrial de desarrollo en la zona, que es lo mismo que pretendió hacer en el lado chileno la Ley Navarino, pero que por el afán del Ministerio de Hacienda de restringir el funcionamiento ágil y expedito de la ley, ha determinado que dicho foco industrial potencial esté hoy en decadencia casi absoluta. Añadió que estos polos industriales se pueden desarrollar en las regiones extremas, fabricándose allí productos para el mercado nacional. Opinó que Chile no debería elevar los aranceles aduaneros para entrabar la importación de productos extranjeros como hace Argentina, pero podría perfectamente crear incentivos para la formación de esos polos de desarrollo industrial.

El Diputado señor Santana preguntó, ¿cuál es el estado de avance del estudio que está haciendo el Ejecutivo sobre las proposiciones de los parlamentarios, especialmente de aquélla destinada a uniformar los beneficios tributarios para todas las zonas extremas?, y ¿cuál es el impacto que a juicio de los invitados tendría la ley en proyecto en el desarrollo de dichas zonas?

El señor Francisco Moreno afirmó que el Ejecutivo ha considerado el tema de la uniformidad de los beneficios y está trabajando responsable y minuciosamente en todas las propuestas efectuadas hasta ahora por los diputados, pero se excusó de dar a conocer la decisión que se adoptará al respecto.

Los señores Kusanovic y Contreras señalaron que la prórroga de los plazos para hacer efectivo el incentivo a las inversiones tendrá un efecto muy relevante en la Región de Magallanes, porque hay muchos proyectos que quedaron en suspenso o migraron a otras regiones debido a la incertidumbre generada por la expiración de la Ley Austral.