



**“REVISIÓN DE LA NORMATIVA TRIBUTARIA DE EXCEPCIÓN PARA
LA REGIÓN DE MAGALLANES Y LA ANTÁRTICA CHILENA, UNA
PROPUESTA DE MEJORAMIENTO”**

PARTE II

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN TRIBUTACIÓN**

Alumna: Denisse De Las Nieves Soto Padilla

Profesor Guía: Jaime García Escobar

Santiago, Diciembre de 2015

“Las ideas no simplemente suman las posibilidades, las multiplican”

Paul Romer

Agradecimientos.

Quisiéramos agradecer especialmente a don Cristian García, Seremi de Hacienda de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, quien nos entregó información valiosa para la confección de esta Tesis, a Corina Orellana, Coordinadora del Magister en Tributación, por entregarnos las facilidades en el desarrollo de nuestros estudios y agradecer a nuestras familias, quienes pacientemente vivieron nuestras ausencias por largas jornadas de estudio y dedicación.

ÍNDICE

Planteamiento del Problema	5
Hipótesis del trabajo	8
Objetivos generales y específicos	8
Metodología utilizada	9
Estado de la cuestión	10
CAPITULO II: EVOLUCIÓN Y ESQUEMATIZACIÓN TEÓRICO PRÁCTICO DE LA NORMATIVA RELATIVA A REGÍMENES TRIBUTARIOS ESPECIALES PARA LA REGIÓN DE MAGALLANES	
II.4 Ley Tierra del Fuego (Parte II)	11
CAPÍTULO III: REVISIÓN A LAS LEYES DE EXCEPCIÓN DE MAGALLANES, PROPUESTAS DE REFORMA	
III.1 Evaluación del Banco Mundial (Parte II)	25
III.2 Banco Interamericano de Desarrollo, Panorama Socioeconómico “Región de Magallanes y Antártica Chilena (Parte II)	30
III.3 Informe de la Cámara Chilena de Construcción (Parte II)	34

CAPÍTULO IV: PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DE UNA NORMATIVA DE EXCEPCIÓN PARA MAGALLANES	45
IV.1 Cuerpo normativo único y mayor fiscalización (Parte II)	48
IV.2 Eliminación a la bonificación a la mano de obra (Parte II)	48
IV.3 Atracción de mano de obra calificada (Parte II)	54
IV.4 Rebaja del Impuesto de Primera Categoría de acuerdo al tamaño de la Empresa (Parte II)	55
IV.5 Creación de una Zona Franca Financiera (Parte II)	57
IV.6 Bonificación especial para las empresas que se dedican al turismo de la zona (Parte II)	60
Conclusión	61
Bibliografía	64

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Desarrollo Económico y la plena integración de la Región de Magallanes y de La Antártica Chilena en el crecimiento y desarrollo respecto al resto del País, son los motores que han impulsado variadas leyes de carácter excepcional para la Región.

La gran extensión de terreno y sus recursos naturales, distan del crecimiento económico esperado, esto principalmente motivado por el aislamiento geográfico, las dificultades de comunicación e integración al resto del territorio nacional, las características de su poblamiento, con ínfima densidad poblacional y desarrollo urbano, su carácter de áreas fronterizas, un mercado relativamente reducido y otras derivadas de condiciones climáticas, tornan muy difícil la tarea de generar condiciones de mercado para el desarrollo de procesos de inversión y generación de empleo en esta lejana zona de nuestro territorio.

El Supremo Gobierno, con el fin de fortalecer esta región austral, ha considerado que determinadas franquicias tributarias y tratamiento diferenciado vendrían a sobreponer el difícil escenario que planteaba vivir e invertir en la Región, a través del establecimiento de fórmulas que faciliten un proceso de integración de la misma al resto del territorio nacional, estimularan su

poblamiento y crearan condiciones económicas estables para el desarrollo de la iniciativa privada en diversos campos, tales como la explotación forestal, la ganadería, la pesca, la minería, entre otros, pero tras estudios solicitados por el mismo Gobierno, los cuales serán motivo de análisis en el presente trabajo, ya con años de experiencia en la aplicación de las disgregadas Leyes de excepción, evidenciaron que las políticas propuestas, para alcanzar un mayor desarrollo económico e integración de la Región al crecimiento del país, había sido un fracaso, siendo una de las regiones con menor crecimiento, cifras que, según se estudiarán, también plantean problemas de acuerdo a un real escenario económico de la Región.

En la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena existe gran presencia del Gobierno respecto a cifras de empleo, en el sector público trabaja un porcentaje importante de los habitantes de la Región, importante es entonces potenciar el sector industrial y financiero en la Región, lo que implicaría menos dependencia del presupuesto de la Nación, para lo cual hay que desarrollar un estatuto que contemple la totalidad de los beneficios que estén en concordancia a las características y orientaciones naturales que plantea la Región, ya que, a pesar de que existen buenos y atractivos beneficios para el sector empresarial, estos no han sido suficientemente efectivos y existe desconocimiento y poca claridad en el tratamiento de las leyes vigentes, aparte de significar que muchas de sus aplicaciones son cuestionadas por los órganos fiscalizadores, ya que, las figuras planteadas dan

posibilidades de mecanismos elusivos cuestionados, donde finalmente los beneficios que se expresan en las leyes, terminan no retribuyendo a la Región misma, sino que son exportados a otras regiones del país.

Además es importante plantear, en este trabajo de tesis, la importancia de que estas leyes también impliquen un beneficio directo o indirecto real para la persona natural, residente en la Región, ya que, a pesar de que existen beneficios, como subvención en el gas, beneficio de zona para personas que trabajen en el sector público, entre otros, el costo de vida en la Región es alto comparado con otras regiones del país.

Todo lo anterior será revisado en este trabajo de Tesis, el cual pretende desarrollar cuatro leyes actualmente vigentes y dar propuestas de mejoramiento a la normativa existente.

HIPÓTESIS DEL TRABAJO

¿Las Leyes de excepción para Magallanes han cumplido con los objetivos para las cuales fueron creadas?

¿Es posible entregar alternativas de mejoras a las leyes de excepción para la Región de Magallanes?

OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

Objetivo General

El presente trabajo busca revisar la normativa tributaria de excepción existente en la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena y entregar propuestas de mejoramiento a las mismas.

Objetivos Específicos

1. Revisión de crecimiento económico regional de Magallanes y de la Antártica Chilena, junto a los sectores de desarrollo productivo regional, empleo e inversión. Con esta revisión se busca abordar el crecimiento de la región a la luz de lograr dilucidar si las leyes han logrado sus cometidos principales, esto es desarrollo económico y la plena integración de la Región de Magallanes y de La Antártica Chilena en el crecimiento y desarrollo respecto al resto del País.

2. Examen de la evolución y esquematización teórico práctico de la normativa de regímenes tributarios especiales para la región de Magallanes y de La Antártica Chilena. Este examen nos determinará como han ido evolucionando las leyes de excepción, para qué fueron creadas, sus modificaciones, complejidad y la disgregación de estas en diferentes cuerpos, lo que hace difícil su entendimiento, conocimiento y aplicación efectiva.
3. Estudio de las propuestas de reforma existentes a las leyes de excepción de Magallanes y de La Antártica Chilena. Mediante este podremos evidenciar las críticas más importantes realizadas a las leyes de excepción.

METODOLOGÍA UTILIZADA

La sistematización que se pretende desarrollar en esta tesis implica seguir un método de inferencia deductiva, en el que se analizará de manera teórico/práctica la normativa vinculada a las leyes de excepción para la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena y revisiones solicitadas a distintos organismos de las mismas, para seguir, de manera particular, en el estudio del cumplimiento de los objetivos para las cuales fueron creadas, entregando alternativas para su mejoramiento.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

El trabajo pretende realizar un estudio tributario de las leyes de excepción existentes en la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, en la actualidad estas leyes están siendo revisadas por el Gobierno Regional, lo que ha implicado que numerosos exponentes de la región revelen sus necesidades respecto a una normativa especial para la zona, y organismos internacionales presentaren informes solicitados por el mismo Gobierno Regional, con la salvedad que estos últimos han desarrollado estudios del impacto de las leyes de excepción los años 2005 y 2007, todos manifestando el escaso desempeño que han tenido las leyes existentes para la Región de acuerdo a los objetivos por las cuales fueron creadas, esto es el desarrollo económico y la plena integración de la Región de Magallanes y de La Antártica Chilena en el crecimiento y desarrollo respecto al resto del País.

II.4 Ley Tierra del Fuego

Normativa y jurisprudencia vigente.

Ley N° 19.149 publicada en el Diario Oficial el 06 de julio de 1992. (Ley 19.149, 1992).

Modificaciones.

Ley 19.290, publicada en el Diario Oficial el 06 de Diciembre de 1993.

Ley 20.780, publicada en el Diario Oficial el 26 de Septiembre de 2014 (entrará en vigencia el 01 de Enero de 2017).

Circulares.

Circular N° 36 del 31 de Julio de 1992.

Circular N° 11 del 01 de Febrero de 1993.

Evolución de la Normativa.

La llamada “Ley Tierra del Fuego” está contenida en la **Ley 19.149 publicada en el Diario Oficial, con fecha el 06 de Julio de 1992**. Esta Ley tiene como principal objetivo asegurar el desarrollo económico de las comunas de Porvenir y Primavera, de la Provincia de Tierra del Fuego.

Posterior a la publicación de esta ley, el Servicio de Impuestos Internos, haciendo uso de su facultad de interpretación dictó las siguientes circulares:

Circular N° 36 del 31 de Julio de 1992, imparte instrucciones respecto de disposiciones que contienen franquicias tributarias y que dicen relación con la Ley de Impuesto a la Renta. (Servicio de Impuestos Internos, Circular 36, 1992)

Circular N° 11 del 01 de Febrero de 1993, analiza las disposiciones relativas a la aplicación de los impuestos indirectos. (Servicio de Impuestos Internos, Circular 11, 1993)

Fue modificada por la Ley 19.270, publicada el 06 de Diciembre de 1993, la cual intercala en el artículo 9° el siguiente inciso segundo, "Gozarán también del beneficio establecido en el inciso anterior, las empresas que desarrollen actividades comerciales que por su giro sean o puedan ser proveedoras de las empresas acogidas al artículo 1° para lo cual les será aplicable en todo lo dispuesto en dicho artículo, pero sólo en lo que sea pertinente a esta franquicia.". (Ley 19.270, 1993)

Posterior a esta modificación no existe otra, sino hasta la actual reforma tributaria de la **Ley 20.780, publicada en el Diario Oficial con fecha 26 de Septiembre de 2014**, la cual modifica el texto del inciso tercero artículo 2° de esta ley de la siguiente manera: "No obstante la exención establecida en el presente artículo, los contribuyentes propietarios tendrán derecho a usar en la

determinación de su impuesto global complementario o del adicional **por las rentas que retiren, les remesen, distribuyan o se les atribuyan en conformidad a los artículos 14; 17, número 7; 38 bis, 54, 58, 60 y 62 de la ley sobre Impuesto a la Renta**, el crédito establecido en el N° 3 del artículo 56 o en el artículo 63 de la **misma ley**, considerándose para este solo efecto que las rentas referidas han estado afectadas por el impuesto de primera categoría.”, texto que comenzará a regir desde el 01 de Enero del año 2017.

Ámbito de aplicación.

Comunas Porvenir y Primavera de la Provincia de Tierra del Fuego.

Contribuyentes beneficiados.

Empresas, personas naturales y los servicios e instituciones del sector público

En qué consiste el beneficio.

Establece un régimen preferencial aduanero y tributario para comunas Porvenir y Primavera de la Provincia de Tierra del Fuego.

Franquicias Tributarias

1. Exención del Impuesto de Primera Categoría para las empresas acogidas, por las utilidades devengadas o percibidas en sus ejercicios comerciales. A esto hay que agregar que los propietarios de estas empresas pueden utilizar como crédito en contra del impuesto Global Complementario, el impuesto de Primera Categoría del cual gozan de exención, pero sin derecho a devolución. Es requisito por tanto llevar contabilidad completa.
2. Los bienes raíces ubicados dentro de los límites de la zona preferencial, gozarán de la exención total del Impuesto Territorial, establecido en la Ley N° 17.235, siempre que sean usados en el giro de empresas acogidas al régimen preferencial de la presente ley.
3. Las ventas o servicios que se realicen o presten en general las personas domiciliadas o residentes del territorio preferencial, sean vendedores habituales o no, a personas también residentes del mismo territorio, y que recaigan sobre bienes situados en la zona preferencial o servicios prestados y/o utilizados en ella, estarán exentos de los impuestos a las ventas y servicios establecidos en el Decreto Ley 825, de 1974.
4. Las ventas de las mercancías que se efectúen desde la Zona Franca de Punta Arenas a las empresas acogidas al territorio preferencial, estarán

exentas del impuesto establecido en el artículo 11 de la ley 18.211 y de los impuestos contenidos en el Decreto Ley 825 de 1974.

5. Exención de los impuestos contenidos en el Decreto Ley N° 825 (I.V.A.) para las empresas acogidas a la presente Ley por las mercancías y bienes que internen al territorio preferencial.
6. Las ventas que se hagan a empresas acogidas a esta Ley por mercancías internadas al territorio preferencial serán consideradas exportación para los efectos tributarios del Decreto Ley 825.

Franquicias Aduaneras

Las Empresas instaladas bajo el régimen preferencial podrán importar, libres del pago de derechos, impuestos, tasas y demás gravámenes que se cobren por las aduanas incluso la tasa de despacho establecida en el artículo 190 de la Ley N° 16.464, lo siguiente:

- a) Toda clase de mercancías extranjeras necesarias para sus procesos productivos o de prestación de servicios, materias primas, artículos a media elaboración y partes y/o piezas que se incorporen o consuman en dichos procesos.

- b) Las maquinarias y equipos destinados a efectuar esos procesos, o al transporte y manipulación de las mercancías, como también los combustibles, lubricantes y repuestos necesarios para su mantenimiento.

Normas Generales del ingreso de mercaderías.

Podrán ingresar a la zona preferencial toda clase de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas. Se exceptúan las naves, armas, sus partes municiones; cualquier especie que atente contra la seguridad nacional, la moral, la salud, la sanidad vegetal y animal y las buenas costumbres.

Las referidas mercancías nacionales o nacionalizadas, deberán internarse con una factura especial emitida por el vendedor, o con factura normal emitida por el vendedor y factura especial emitida por el comprador, que tendrá las características siguientes:

1. Tener una serie distinta de las facturas usadas en el resto de las operaciones.

2. Ser extendida en quintuplicado: Original comprador.
1ª copia vendedor.
2ª copia Aduanas.
3ª copia dev. IVA exportadores.
4ª copia talón.
3. Llevar impresa la frase “Venta exenta a empresas del territorio preferencial Art. 1º y 9º Ley N° 19.149”. Si es factura especial emitida por el vendedor, ó “factura de compra Ley N° 19.149”, en caso que sea emitida por el comprador.
4. Llevar una leyenda para completar los datos de la resolución que autoriza la instalación de la empresa compradora en el territorio preferencial.¹
5. Estar enumerada correlativamente y timbrada por el SII.

Normas Generales para la salida de mercaderías.

Las mercancías que se produzcan en la zona preferencial, podrán ser exportadas o internadas al resto del país bajo régimen general o especial según corresponda. En caso de importación pagarán solo los derechos e impuestos que les afecten, incluidos los impuestos contenidos en el Decreto

¹ Resolución Ex. N° 62 del SII D.O. 18.01.93

Ley 825, de 1974, en cuanto a partes o piezas de origen extranjero, y solamente los impuestos del citado Decreto Ley respecto de las partes y piezas nacionales o nacionalizadas en el reto del país que formen parte del producto final y que fueron ingresados a dichas zonas exentas de los tributos mencionados.

Incurrirán en el delito de contrabando el que retire o introduzca mercaderías desde y hacia la zona señalada en esta Ley por pasos o puertos distintos a los habilitados por el Servicio de Aduana.

Requisitos para su obtención.

Las empresas, personas naturales y los servicios e instituciones del sector público deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Que desarrollen exclusivamente actividades industriales, agroindustriales, agrícolas, ganaderas, mineras, de explotación de riquezas del mar, de transporte y de turismo.
2. Que se instalen físicamente en terrenos dentro de los límites de la porción del territorio de régimen preferencial.
3. Que su establecimiento y actividad signifique la racional utilización de los recursos naturales y que se asegure la preservación de la naturaleza y el medio ambiente.

4. Tratándose de Industrias, deben incorporar a las mercancías que producen al menos el 25% de la mano de obra o insumos de la zona preferencial.

Se entenderá como empresas industriales aquellas que desarrollen un conjunto de actividades en fábrica, plantas o talleres destinados a la elaboración, conservación, transformación, armaduría y confección de sustancias, productos o artículos en estado natural o ya elaborados, o para la prestación de servicios industriales, tales como molienda, tintorería y acabado o terminación de artículos u otros que sean necesarios directamente para la realización de los procesos productivos de la empresas.

Actividades excluidas de la bonificación.

No gozarán de estas franquicias las industrias extractivas de hidrocarburos como tampoco las procesadoras de estos en cualquiera de sus estados.

La importación de naves, armas o sus partes o municiones, se encuentra expresamente excluida de esta ley, con excepción de la importación de transbordadores de pasajeros y carga que sean utilizados en beneficio de las comunas favorecidas.

Tramitación de la bonificación.

Las personas o empresas que deseen desarrollar actividades amparadas por la Ley 19.142 en la zona preferencial deben solicitar autorización al Intendente Regional, dirigiendo una carta de solicitud que contenga los siguientes antecedentes:

1. Nombre o razón social de la empresa.
2. Nombre del representante legal.
3. Dirección (teléfono, casilla, etc.)
4. Giro de la empresa.
5. Rol único tributario.
6. Documentos que debe adjuntar:
 - a) Plano de localización indicando límites y copia de inscripción de dominio vigente del terreno a ocupar si es propio, o certificado de la Secretaría Regional Ministerial de Bienes Nacionales, que acredite situación de ocupación si es terreno fiscal.
 - b) Inicio de actividades, con vigencia certificada por el Servicio de Impuestos Internos.
 - c) Copia Legalizada del RUT.
 - d) Copia autorizada de la escritura de sociedad cuando corresponda.
 - e) Certificado vigente de inscripción en el registro de comercio.

- f) Certificado de nacimiento original del solicitante (persona natural) o socios de una sociedad.
- g) Descripción del proyecto o actividad a desarrollar indicando servicio a prestar o producto a elaborar. Volumen de producción, origen de los insumos o materias primas, destino de la producción, mano de obra a ocupar y otros aspectos que sean relevantes destacar.
- h) En caso de existir estudio de factibilidad técnico económico se debe adjuntar.

Corresponde al Intendente Regional, previo informe del Secretario Regional Ministerial de Hacienda, aprobar la instalación de las empresas en la zona preferencial, mediante resolución, la que será reducida a escritura pública firmada por el Tesorero Regional o Provincial y el Interesado, y tendrá el carácter de un contrato en el cual se entenderá incorporadas de pleno derecho las franquicias, exenciones y beneficios de la ley.

Por ser un contrato, la persona natural o jurídica acogida a sus disposiciones, así como sus sucesores o causahabientes a cualquier título, continuarán gozando de los privilegios indicados hasta la extinción del plazo indicado en la misma Ley, no obstante cualquier modificación parcial o total que

podiera sufrir dicha Ley. A estas mismas normas se sujetará la ampliación de las mismas empresas.

Facultades especiales del Consejo Regional.

El Consejo Regional podrá excluir del acceso al régimen preferencial, por el término de dos años, a aquellas empresas correspondientes a un sector sobredimensionado o no prioritario dentro de las estrategias de desarrollo regional.

Vigencia de la Norma.

Esta ley tiene una vigencia de 44 años desde su publicación, hasta el 06 de Julio del año 2035.

Ejercicio práctico.

Turismo Tierra del Fuego LTDA., es una empresa que se dedica exclusivamente al Turismo en la Región de Magallanes y Antártica Chilena, está conformada por 3 dueños, todos en la misma proporción y residentes de la Región de Magallanes, su centro de operaciones se encuentra ubicado en Primavera, Provincia de Tierra del Fuego. La Sociedad Turística tiene como

principal atractivo turístico a realizar excursiones a la Antártica Chilena, excursiones a las Torres del Paine y se especializa en promover como atractivo turístico el Estrecho de Magallanes.

- La sociedad es dueña del bien raíz donde funcionan las oficinas ubicadas en Tierra del Fuego, bien avaluado en \$ 350 millones de pesos
- La sociedad Presenta Ventas de servicios turísticos en el año 2014 de \$680 millones de pesos, presenta una Renta Liquididad Anual de \$425 millones de pesos
- Los Dueños de Turismo Tierra del Fuego LTDA realizan retiros del 35% sobre las utilidades anuales obtenidas.

Beneficio Tributario

- El bien raíz de la Sociedad por ser un bien no agrícola debiera pagar 1,2% de su Avalúo Fiscal como Impuesto Territorial, sin embargo como este se encuentra ubicado en la Provincia de Tierra del Fuego, posee el beneficio de no pagar este impuesto, el que se encuentra contemplado como un Gasto Rechazado, perteneciente al Artículo 21 de la L.I.R.

- La sociedad Presenta una Renta Líquida de \$425, al estar acogida a la Ley Tierra Del Fuego se está ahorrando un Impuesto a la renta de \$89,25 Millones de pesos (21% sobre \$425 millones de pesos), ya que la Ley posee como Excepción el Pago del Impuesto de Primera Categoría.
- Cada Socio recibirá como retiro \$49,6 millones de pesos que corresponde al 35% de las utilidades a repartir en partes iguales, si bien la sociedad no paga impuesto de Primera Categoría, por encontrarse exenta, los socios sí tendrán derecho a usar en la determinación de su impuesto Global Complementario o Adicional, según corresponda, el crédito establecido en el N° 3 del artículo 56 o en el artículo 63 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, considerándose para esto solo efecto que las rentas referidas han estado afectas al impuesto de Primera Categoría.

CAPÍTULO III: REVISIÓN A LAS LEYES DE EXCEPCIÓN DE MAGALLANES, PROPUESTAS DE REFORMA.

A continuación hacemos un resumen las evaluaciones y propuestas de modificación más importantes a las leyes de excepción, clarificando la postura de cada uno de los exponentes.

III.1 Evaluación del Banco Mundial ²

Existe en Chile un conjunto de instrumentos, relativamente disperso, que otorga un trato preferencial a las regiones geográficas del país calificadas como Zona Extrema. Estos instrumentos y las regiones donde se aplican han sido justificados históricamente por razones geopolíticas, existiendo un rezago significativo en cuanto a la evaluación de sus costos e impactos.

El estudio ha identificado dos grandes grupos de instrumentos de excepción en favor de las zonas extremas:

² Informe N° 27357-CH “Chile políticas de Excepción en Zonas Extremas”

Incentivos fiscales a empresas privadas

Zona	Legislación	Principales Beneficios
Palena Aysén Magallanes Antártica Chilena	Ley Austral N° 19.606	Crédito Tributario a la Inversión (10 % a 40%)
	Subsidio Mano de Obra DFL 889	Subsidio a la contratación de mano de obra 17%
	Fondo de Fomento a la inversión (DFL 15)	Concesiones onerosas sobre bienes fiscales; bonificación a la inversión 20%
	Zona Franca Punta Arenas DFL 341	Zona Franca comercial en Punta Arenas
	Ley Navarino N° 18.392, Ley Tierra del Fuego N° 19.149	Régimen preferencial para Navarino y Tierra del Fuego (zona franca empresas y personas, exención Impuesto Global Complementario, bonificación ventas fuera de la región)

Asignación preferencial de transferencia y programas públicos:

Gasto Social. El gasto social se asigna regionalmente en función de: (i) la provisión de estándares mínimos de bienes, servicios, e instituciones; (ii) la demanda local por bienes y servicios (como ocurre por ejemplo con los subsidios portables en educación); y (iii) el nivel de pobreza de la población. El primer parámetro puede ser pro Zona Extrema en el entendido que la localización geográfica de estas áreas puede implicar un mayor costo de provisión de los estándares mínimos. El segundo, al depender de la demanda, no debiese tener un sesgo pro Zona Extrema y el tercero, eventualmente podría favorecer a las Zona Extremas, siempre que éstas presenten niveles elevados de pobreza.

Inversiones. Las inversiones regionales incluyen cuatro fuentes: (i) el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que asigna recursos según criterios socioeconómicos y particularidades territoriales; (ii) Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR); (iii) Inversión Regional de Asignación Local (IRAL); y (iv) Convenios de Programación. Estas cuatro fuentes son consideradas como "inversión de decisión regional", y en 2001 abarcaron el 46 por ciento de la inversión pública. El porcentaje restante se materializa a través de inversiones ejecutadas directamente por los ministerios sectoriales.

Gastos Misceláneos. Estos gastos incluyen dos programas particulares de gasto relativamente pequeño: (i) Subsidio al Transporte Regional; y (ii) Programa de Inversión CORFO, ejecutado mayoritariamente en Arica.

Desde su aplicación, se verifica una importante correlación positiva entre el conjunto de instrumentos señalado y el desempeño de las Zona Extrema en términos de su tamaño poblacional, actividad económica, e indicadores socio económicos. Si bien el estudio no prueba causalidad estadística, presenta elementos que sustentarían la hipótesis de un efecto positivo de las políticas de excepción en las regiones beneficiadas. En todo caso, ello no implicaría eficiencia de los instrumentos vigentes, puesto que se identifican problemas de diseño institucional en la gran mayoría de ellos.

A pesar de lo anterior, el estudio sugiere no centrarse en el desempeño pasado de las políticas de excepción en favor de las Zonas Extremas y recomienda ir mucho más allá del perfeccionamiento de los instrumentos vigentes (para los cuales de todas maneras presenta recomendaciones específicas). De hecho, se concluye que el concepto mismo de las políticas en cuestión estaría obsoleto, superado por los cambios que Chile y el mundo han experimentado en los últimos treinta años. Esto se ejemplifica en que las Zonas Francas, uno de los instrumentos más representativos de las Zonas Extremas, han perdido su razón de ser con la liberalización de la economía y el comercio exterior.

En esta línea, se **recomienda reemplazar** el concepto de "zona extrema" por el de "zona estratégica", y aplicarlo a todas las regiones país. De otro lado, se debieran implementar políticas que tomen en consideración las particularidades de cada región, especialmente sus ventajas competitivas, los cuellos de botella que obstaculicen su desarrollo, y su nivel de pobreza. En el caso de la actual Zona Extrema, esto implicaría estrategias bastante diferentes para las regiones del norte y del sur, ya que las primeras presentan ventajas de localización para convertirse en una plataforma comercial internacional, mientras que las segundas presentan características reales de aislamiento. Asimismo, el introducir el nivel de pobreza regional como indicador de necesidad llevaría a una distribución regional de recursos muy diferente a la

vigente, ya que las actuales Zona Extrema está lejos de ser las regiones más carentes.

En consecuencia, la estrategia señalada implica desarrollar políticas regionales orientadas a la reducción de la pobreza y al crecimiento, complementadas con un fortalecimiento de la capacidad de gobierno a nivel regional. Independiente de los instrumentos específicos que se adopten, se recomienda que estos sean transparentes en su funcionamiento, que no impliquen sobre-regulación, que sean evaluados periódica y sistemáticamente, que sean dinámicos (en el sentido de no eternizar las ayudas para las regiones que ya no las requieran), y que sean flexibles (de manera de adaptarse a la realidad de cada región).

Se reconoce que estos cambios son bastante radicales y por lo tanto difíciles de implementar. Por ello se requiere una estrategia de transición, que compense la pérdida de los beneficios existentes. Ésta debe tener especial cuidado en no repetir la dinámica histórica de agregar instrumentos sin eliminar los ineficientes u obsoletos, y de agregar localidades beneficiadas sin "graduar" a las que ya no necesitan apoyos preferenciales.

Este estudio del Banco Mundial fue realizado el año 2005, y su objetivo fue evaluar cualitativa y cuantitativamente los instrumentos de excepción que benefician a las Zonas Extremas. (Banco Mundial, Departamento de Reducción de Pobreza y Gestión Económica Región de Latiniamérica y el Caribe, 2005)

III.2 Banco Interamericano de Desarrollo, Panorama Socioeconómico “Región de Magallanes y Antártica Chilena”³

Durante el año 2006 El Banco Interamericano de Desarrollo BID realizó una auditoria a las Leyes de Excepción actualmente vigentes en la Región, a objeto de verificar si las mismas contribuían al crecimiento económico de la Región, y tener una idea además, si era necesario efectuar ajustes a algunas de ellas, en el evento de que se esté distribuyendo mal los recursos, habida consideración que las mismas implican un costo para el país en general.

En este contexto, el BID, planteó, que las Leyes de excepción deben ser mejoradas para cumplir con sus objetivos de crecimiento de la Región, y plantean que éstas en ningún caso han favorecido al crecimiento de ésta.

Recomendaciones de perfeccionamiento de la Ley Navarino N° 18.392 y Ley Tierra del Fuego N° 19.149

Una de las recomendaciones que realiza el BID, es modificar Lay Navarino en cuanto a la bonificación del 20% a las ventas y la exigencia del 25% de integración de los insumos locales a los productos. Plantea eliminar simultáneamente el beneficio del 20% a la bonificación a las ventas y el porcentaje de integración. Esta modificación se aplicará de inmediato a las

³ Informe Económico 1° Semestre año 2010 Depto. Admin. y Econ. Facultad de ciencias Económicas y Jurídicas Universidad de Magallanes

nuevas empresas que se acojan a la franquicia y en forma gradual a las que se están acogidas, esta entrará en vigencia de inmediato para el sector pesca y acuicultura

Recomendaciones complementarias

Fusionar la Ley Navarino con la Ley Tierra del Fuego; mejorar la reglamentación de las labores fiscalizadoras y la administración y funcionamiento del instrumento; corregir disposiciones del instrumento relacionadas a la exención del IVA; llegar a un dictamen legal que resuelva la disputa respecto de si acaso las empresas acogidas al instrumento tienen o no derecho a la Bonificación a la Contratación de Mano de Obra; compensar a las municipalidades dentro del territorio de cobertura de la ley por no poder cobrar el impuesto a los bienes raíces que el instrumento exime; incluir obligaciones e incentivos ambientales en la normativa del instrumento.

Recomendaciones para la Ley 19.853 “Bonificación a la Contratación de Mano de Obra”

El estudio que realizó el BID a este instrumento arrojó las siguientes recomendaciones:

a) Se recomienda cambiar el nombre del incentivo, de manera que refleje mejor su verdadero objetivo, que es el de compensar los mayores costos de operación en la región y no la generación de empleo.

b) Se debe definir la cobertura del beneficio para las Mipymes, de acuerdo a un sistema de beneficios según tamaño de empresa, que establecerá el plazo de vigencia del beneficio para cada empresa, el que será por un tiempo limitado, y los montos de la bonificación que les corresponderá. Por tanto, sin ser permanente para cada empresa, el instrumento, como tal, sería permanente, ya que se podría utilizar indefinidamente en el futuro para cada empresa nueva elegible que quisiera acogerse al beneficio. Se recomienda además, mejorar la fiscalización, administración y funcionamiento del instrumento.

c) Es aconsejable eliminar gradualmente el beneficio para las grandes empresas, debido a que la evaluación detectó que actualmente el beneficio está contribuyendo a incrementar la renta empresarial de empresas grandes ya estabilizadas.

d) Se recomienda determinar que las Corporaciones Municipales de Educación y Salud no sean elegibles para acogerse al instrumento.

Actualmente, el financiamiento de las Corporaciones Municipales de Salud y Educación de las Municipalidades de Punta Arenas y Puerto Natales, depende en gran medida de los fondos que reciben de este instrumento. Estas corporaciones pueden acogerse a la bonificación pues están sujetas al derecho privado. Al mismo tiempo, al aprovechar el beneficio, las municipalidades correspondientes pueden disponer de mayor presupuesto en otras áreas, por lo que la bonificación estaría subsidiando indirectamente a las Municipalidades. Sin embargo, el instrumento no fue diseñado para esos objetivos. Por esto, se recomienda establecer que estas corporaciones no son elegibles para acogerse al instrumento. Al mismo tiempo, se recomienda que se diseñe un financiamiento que reemplazará los ingresos perdidos al quedar fuera del beneficio. En el intertanto y para evitar que se interrumpa la prestación de los servicios públicos de dichas corporaciones, se recomienda mantener de manera provisoria el incentivo para estas corporaciones, de acuerdo a la escala planteada en el sistema de beneficios

Conclusión del Informe

Tradicionalmente, el gobierno de Chile ha considerado con especial atención las zonas del país que por motivos geográficos como el aislamiento, dificultades de comunicación e integración con el resto del territorio tornan muy

difícil la tarea de generar condiciones de mercado, para los procesos de inversión y generación de empleo. Es a través de estas franquicias que se busca mejorar la calidad de vida de sus habitantes y a la vez inyectarle un potencial económico que hasta ahora no se ha visto reflejado en las políticas que se han implementado. Lamentablemente la región de Magallanes y Antártica chilena no ha tenido el crecimiento esperado muy por el contrario, ha estado por debajo del promedio nacional, lo que sin dudas refleja un estancamiento de la región.

Siendo este uno de los pocos estudios sobre el Desarrollo Económico de la región, llama la atención que no se haya hecho nada de lo recomendado. (Banco Inter-Americano de Desarrollo, 2007)

III.3 Informe de la Cámara Chilena de Construcción⁴

Otra de las críticas a las leyes de excepción se sustenta en el informe que realizó la Cámara Chilena de la Construcción, mismo que señala:

“Los números indican claramente que las leyes de excepción vigentes no han logrado revertir el deterioro relativo de la economía de nuestra Región con respecto a la realidad nacional. Puede que hayan ayudado a evitar que el detrimento sea más pronunciado, pero aun así la conclusión es evidente: se requiere de un cambio que permita transformar la tendencia actual en una senda de crecimiento y desarrollo sostenible. El nivel de bienestar de nuestra

⁴ Propuesta de reforma la conjunto de leyes de Excepción

comunidad debe dejar de depender de onerosas dádivas del estado y debe pasar a ser el fruto de nuestro empuje y productividad. La participación del PIB de Magallanes en el PIB del País se ha reducido de manera sostenida, no obstante algunos periodos de estabilización o recuperación, considerando distintas metodologías de medición, desde alrededor de 2,5% en 1960 hasta 0,8% en 2013. Esto como consecuencia de un crecimiento de la actividad económica regional, que ha sido el más bajo entre todas las regiones del país la mayor parte del tiempo”.

Propuestas

El informe plantea dos grandes categorías de propuestas: Planteamientos específicos respecto de las leyes de excepción vigentes en la actualidad y, por otra, propuestas generales de apoyo sectorial. Considerando la información histórica de gasto tributario y un probable incremento en los años más recientes, los recursos mínimos disponibles en las leyes de excepción vigentes ascienden a US\$100 millones anuales, lo que representa alrededor del 5% del PIB regional. A esto debe agregarse la inversión pública (MOP+FNDR+Serviu) que representa otro 10% del PIB (US\$190 millones), el subsidio al gas (US\$90 millones, 4,7% del PIB) y el Fondema (alrededor de US\$6 millones más). Idealmente, los recursos disponibles debieran aumentar en el corto plazo para generar un impacto relevante en la infraestructura, desarrollar el potencial turístico y mejorar las condiciones competitivas de los

sectores relevantes de la economía regional. En un plazo de 5 a 10 años, deberían comenzar a reducirse gradualmente hasta volver al nivel base y permanecer en el por otro período, para comenzar a reducirse, tal vez, luego de unos 20 años de vigencia del Estatuto regional, aunque todo esto debe tener cierta flexibilidad y los plazos pueden ajustarse dentro de determinados márgenes sin que por ello se produzca una pérdida de certeza relevante para materializar los procesos de inversión.

Propuestas de Reforma a las Leyes de Excepción Vigentes

En el caso de la Bonificación a la Contratación de Mano de Obra, se propone eliminarla inmediatamente para las corporaciones municipales, cuyo financiamiento debería provenir de fondos generales de la Nación o ingresos propios. Para el resto de los beneficiarios se propone una eliminación gradual y lineal en 5 años. En su reemplazo, se propone un programa de capacitación en habilidades escasas y necesarias en la región, lo que puede determinarse a través de encuestas a los empresarios y asociaciones gremiales de la zona. Por ejemplo, como parte del programa de apoyo al sector turismo, capacitar a los empleados del sector en programas de inglés con certificación internacional, para así asegurar su seriedad, los que luego de aprobados, se traduzcan en aumentos de remuneraciones subsidiados por un tiempo por esta misma iniciativa (Magallanes Bilingüe). Este programa puede servir también para atraer personal calificado para el sector turismo (u otros) con dominio de idiomas u

otras habilidades, profesionales o técnicas, escasas en la región. Las modalidades específicas del subsidio deben ser definidas de tal manera de evitar el estímulo a la contratación de mano de obra sin calificación. Puede considerarse la posibilidad de un subsidio mayor para quienes vayan a trabajar a Tierra del Fuego y Navarino por un período determinado. Este beneficio puede ser empleado para la atracción de profesionales de la salud u otras en especialidades que escasean por un plazo fijo y para capacitación en general en especialidades que estén en déficit de oferta en la región y con certificación adecuada.

Un componente adicional de esta estrategia podría ser la reducción a la mitad del impuesto de segunda categoría para los residentes (trabajando) en la región, la que también puede ser mayor para quienes habitan en Tierra del Fuego y Navarino. Para evitar el fraude en la obtención de este beneficio tributario tendría que crearse un registro de los adherentes, quienes debieran tener una residencia en la región de, al menos, 9 meses al año.

En lo referente, por ejemplo, a la zona franca, debe respetarse el contrato vigente hasta 2030. En su reemplazo debe declararse a toda la región libre de IVA, aranceles y otras restricciones en el comercio para estimular el desarrollo de las actividades comerciales en el sector central de la ciudad y generar un efecto directo de beneficio a los consumidores en toda la región. Este beneficio debería estar vigente por un plazo mínimo de 20 años y su reducción posterior tiene que ser gradual.

Por otro lado, el DFL 15 parece un instrumento útil para el desarrollo de las inversiones de las PyMEs, pero podría potenciarse aumentando el fondo disponible anual, ampliando su utilización a la compra de maquinaria reacondicionada, si es que se evalúa que muchos proyectos no obtienen apoyo por falta de recursos y mantenerse la estrategia de privilegiar algunos sectores. El apoyo a través de este programa debiera estar condicionado al aumento de la productividad de las empresas y mantener una vinculación a los programas de Corfo u otras instituciones orientadas en esta dirección, lo que requiere de un proceso de seguimiento y asesoría técnica.

En el caso de la Ley de becas debiera privilegiarse el financiamiento de estudios destinados a satisfacer la demanda de profesionales y técnicos que tiene la zona, obligando a los beneficiarios a retornar a la región por un período determinado (digamos 5 años en Magallanes y Última Esperanza y 3 en Tierra del Fuego o Navarino), ya sea en el sector público o en el privado, debiendo evaluarse la conveniencia de aumentar los montos disponibles. Puede extenderse no solo a quienes tienen necesidad económica, sino que a los mejores egresados de la educación secundaria, sin discriminación, como una forma de tratar de retener el talento regional en la zona.

El Fondema es un instrumento interesante por el elemento de descentralización que tiene en la decisión de cómo asignar los recursos, pero es imprescindible tecnificar la evaluación de los proyectos a ser financiados, estableciendo un conjunto de criterios que permitan determinar cuáles tendrán

preferencia. Claramente, deberían priorizarse los sectores con más potencial de desarrollo en Magallanes, y que impliquen innovación, incorporación de tecnologías nuevas y que puedan generar externalidades positivas.

El financiamiento de proyectos de capacitación, medioambiente o científicos debería estar incluido en el abanico de posibilidades de uso de este fondo. Para evitar la interferencia de factores políticos en la asignación de recursos, habría que establecer una comisión revisora independiente de los proyectos aprobados en el tiempo y la evaluación de sus resultados. Corfo u otras instituciones debieran proveer asistencia técnica para el desarrollo de las iniciativas y para su presentación al Fondema.

Por último, las leyes Austral, Tierra del Fuego y Navarino deberían eliminarse, respetando los contratos vigentes, ya que su efectividad como instrumentos de desarrollo es claramente cuestionable considerando las evaluaciones realizadas y comentadas por el informe.

El gasto tributario asociado a estos cuerpos legales, idealmente complementado por recursos adicionales, debería destinarse al desarrollo de aquellos sectores con mayores perspectivas, como el turismo y otros mencionados en este documento y a programas de eficiencia energética adaptados a la realidad regional. Hay normas internacionales en lugares con climas fríos que pueden adaptarse a la realidad regional pero, básicamente, debiera incluirse el reemplazo de ventanas convencionales por termopaneles y mejoramiento de la aislación de paredes y techos, normas que tendrían que ser

obligatorias para las construcciones nuevas (esto requiere ampliar y mejorar el sistema de subsidios existentes a través del Minvu).

El potencial de mejoramiento en la eficiencia térmica de las construcciones es de hasta diez veces respecto de los niveles actuales en viviendas sociales y muy significativo en otro tipo de construcciones habitacionales y no habitacionales, lo que puede conducir a un mejoramiento en la eficiencia térmica de las construcciones de hasta diez veces respecto de los niveles actuales en viviendas sociales, ello puede conducir a un ahorro de recursos significativo para las familias y empresas en el mediano plazo, así como una utilización más eficiente de los recursos energéticos disponibles y una reducción en la contaminación de estas fuentes, por mucho ahorro de recursos significativo para las familias y empresas en el mediano plazo, así como una utilización más eficiente de los recursos energéticos disponibles y una reducción en la contaminación de estas fuentes, por mucho que este no sea un problema relevante en la región.

En este contexto, resulta vital implementar con cargo a los recursos liberados de las leyes de excepción a ser derogadas y, eventualmente, otros agregados a los básicos, una reconversión energética profunda en la región que involucre al transporte, la iluminación y la calefacción en el ámbito industrial, comercial y familiar. Uno de los pilares de la estrategia de desarrollo regional debe significar una revolución energética que permita el autoabastecimiento a un costo competitivo. Se requiere de fuentes que permitan primero

complementar y luego sustituir al gas que, aunque es barato hoy día para los usuarios, presenta problemas frecuentes de abastecimiento en el invierno (mantención de la presión con inyección de aire) e incertidumbre respecto de su existencia en el futuro. Además, en la actualidad existen restricciones para la provisión de gas y electricidad para uso industrial adicional, lo que se transforma en un freno relevante a la capacidad de desarrollo de la región. Parece bastante evidente que en el futuro próximo la generación eólica, con un factor de planta en la región que llega hasta el 50%, será competitiva respecto del gas si se considera su costo real de producción y distribución, lo que hace razonable impulsar su desarrollo permitiendo, de paso, extender la vida útil de las reservas de gas en la región. Solo como ejemplo, se puede señalar que con los recursos destinados hoy día (2015) al subsidio al gas, en cuatro años se puede financiar la construcción de generación eólica suficiente para reemplazar a toda la potencia instalada de gas y diesel en la región. Esto, evidentemente, no es necesario, pero muestra con claridad que una combinación de aumentos significativos en la eficiencia térmica de viviendas e instalaciones industriales, educación en conservación y redirección gradual y parcial del subsidio al gas hacia una reconversión energética en favor de la energía eólica (eventualmente, en un futuro distante, mareomotriz), puede resolver los problemas energéticos de la región, lo que también puede ser complementado con la utilización de las abundantes reservas de carbón disponibles en Magallanes sin que ello signifique un aumento en el costo relevante para los usuarios finales. El

subsidio al gas, en estas condiciones, pierde sentido y debería restringirse tanto en el monto del consumo subsidiado (metros cúbicos) como en las familias beneficiadas por este, de la misma manera en que hoy se hace con otros consumos básicos.

Propuesta de apoyo Sectorial

Ya se ha planteado que el sector turismo tendría que ser el eje de una estrategia de desarrollo regional y por esto nos centraremos en ella. Hay elementos en esta propuesta que son relevantes para varios o todos los sectores económicos, pero la determinación de cuáles sectores o encadenamientos se privilegiarán es un tema que debería definirse a nivel político, idealmente con una fuerte justificación técnica y participación regional. Un criterio útil para tener como referencia es que se trate de actividades exportadoras de bienes o servicios, ya que después de un tiempo será evidente si éstas son capaces de competir o no en los mercados internacionales.

El desarrollo de la industria del turismo requiere la producción simultánea de infraestructura de alojamiento, transporte y otros servicios. Puede que existan de antemano las capacidades requeridas, pero las inversiones no son rentables a menos que todos los sectores actúen de manera coordinada. A partir de esta premisa, es posible justificar la necesidad de una actuación conjunta de los diferentes actores involucrados incluyendo al Estado. El ejemplo de Colonia, en Uruguay, descrito en el anexo, es un caso interesante a tener en cuenta. Ya hemos señalado la necesidad de que exista una infraestructura

adecuada (aeropuerto, puerto, conectividad a través de Internet, caminos, puentes, etc.) que haga posible no solo incorporar nuevos atractivos a la oferta turística ya existente, incluyendo Tierra del Fuego, sino que extender la temporada al año completo, desarrollando actividades invernales en adición a las actuales de primavera-verano.

La expansión de la actividad turística tiene múltiples dimensiones, entre las que se incluyen: El contar con personal capacitado y con dominio de otros idiomas, en los hoteles y lugares de alojamiento en general, restaurantes, actividades recreativas, buses y taxis, oficina de turismo, etc. Las municipalidades debieran dar una mayor importancia a la presentación de las ciudades, eliminando el graffiti, fomentando la arborización y plantación de lupinos y retamos que, siendo foráneos, han dado un carácter especial a la región; generando normas de construcción adecuadas, particularmente en el área central de Punta Arenas para proteger las construcciones patrimoniales históricas y su entorno y que aquellas que se renuevan, mantengan la línea de la construcción clásica de la zona. También deben desarrollarse atractivos turísticos más allá de los tradicionales que, en su mayoría, están fuera de las ciudades. Por ejemplo, el humedal de Tres Puentes, puede ser un atractivo turístico de relevancia si se desarrolla adecuadamente, cerrando su perímetro, manteniéndolo limpio, construyendo lugares de observación y, eventualmente, una cafetería. Muchas iniciativas pueden surgir de la interacción de los distintos actores vinculados al sector y, al igual que en el caso de Colonia, un sitio web

bien diseñado (y en varios idiomas) y con toda la información relevante y actualizada, con vínculos a medios de transporte y comunicaciones, es de suyo deseable. Una oportunidad particularmente atractiva de posicionar a la región en la atención global, es la conmemoración de los 500 años del viaje alrededor del globo iniciado por Hernando de Magallanes y concluido por Sebastián Elcano. En colaboración con Portugal y España, es posible establecer un programa de actividades para todo el año 2020 que cuente con la participación de figuras internacionales de las artes y eventos que atraigan la atención y la visita de muchas personas a la región. Organizar algo de gran envergadura puede ser un test fundamental para los programas de apoyo a la región y para que esta demuestre su capacidad de preparar y ejecutar una conmemoración de calidad mundial. (Cámara Chilena de la Construcción, 2014).

CAPÍTULO IV: PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DE UNA NORMATIVA DE EXCEPCIÓN PARA MAGALLANES

Este capítulo tiene la finalidad de entregar alternativas de perfeccionamiento a las leyes de excepción para Magallanes y la Antártica Chilena, todo esto en vista de la necesidad de mejorar las expectativas de la Región en materia de crecimiento económico.

El objetivo o el fin último de cada una de las leyes de excepción, plasmado en los mensajes presidenciales, corresponden a un mayor desarrollo económico e integración de la región al crecimiento del país.

Durante el transcurso de nuestro estudio se evidenciaron enormes falencias en relación a instrumentos documentales que nos permitieran establecer la efectividad del crecimiento de la Región de Magallanes. Lo anterior porque existe información discordante en cuanto a generación de cálculos para determinar si efectivamente la región ha experimentado crecimiento en las distintas áreas productivas y cómo han influido las leyes de excepción de la zona, hacia el mismo cometido.

Sin perjuicio lo anterior, y sin poder sentenciar si las leyes de excepción han dado cumplimiento o no al fin para el cual fueron creadas, de acuerdo a lo indicado en el párrafo anterior, se evidencia una variada y dispersa normativa para la región, lo que implica innumerables cuestionamientos en razón de su

aplicación y coordinación, lo que lleva a malas prácticas, amparadas en vacíos legales, que vulnera el espíritu de estas leyes. Un caso emblemático de este tipo de situaciones es el caso Corma⁵. En este, un grupo de empresas, utilizando la Ley Navarino, además de recuperar su IVA (19%) por concepto de la bonificación (20%) que les hace Tesorería General de la República, acogidos las franquicias de la referida Ley, le venden a otras empresas relacionadas, o con las cuales están ligadas (fuera de la zona beneficiada, pero dentro del territorio nacional), para que éstas exporten el mismo producto y soliciten - conforme a la Ley del IVA- la devolución de un 20%. En consecuencia, se solicita una devolución de IVA que nunca se pagó o, si se prefiere, que ya había sido devuelto por parte del Fisco en la primera operación, defraudando al Fisco en más de 17 mil millones de pesos, cuestión insostenible en el tiempo para las arcas fiscales.

Es importante dimensionar, en términos numéricos el total de gasto fiscal que implica la sumatoria de las diferentes leyes que existen y benefician en una u otra forma a empresas y personas naturales en la Región de acuerdo a los datos que a continuación se detallan:

⁵ Segundo Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Santiago, causa RIT 0-172-2012, RUC 0800123624-6.

Zona Franca	Monto	Empresas	Por Empresa
Impuesto Renta	5.854.161.024	843	6.944.438
Exención IVA	69.518.162.162	843	82.465.198
Total Zona Franca	75.372.323.186		89.409.636

Ley Navarino	Monto	Empresas	Por Empresa
Bonificación	14.008.387.423	23	609.060.323
Impuesto Renta	1.681.006.491	23	73.087.239
Exención IVA	2.358.695.169	23	102.551.964
Devolución IVA Exportador	13.307.968.052	23	578.607.307
Total Ley Navarino	31.356.057.135		1.363.306.832

Bonificación Ex 889	Monto	Empresas	Por Empresa
Bonificación M.O.	12.827.542.610	2.979	4.305.989
Total	12.827.542.610		4.305.989

Ley Austral	Monto	Empresas	Por Empresa
Crédito Tributario	4.356.884.048	24	181.536.835
Dev Art 27 Bis DL 825	1.293.449.952	24	53.893.748
Total Ley Austral	5.650.334.000		235.430.583

Ley Tierra del Fuego	Monto	Empresas	Por Empresa
Impuesto Renta	185.615.798	224	828.642
Exención IVA	440.837.521	224	1.968.025
Total Ley Tierra del Fuego	626.453.319		2.796.667

DFL 15	Monto	Empresas	Por Empresa
Bonificación	216.034.995	51	4.235.980
Total DFL 15	216.034.995		4.235.980

Total Gasto Fiscal	126.048.745.245		
---------------------------	------------------------	--	--

(Gobierno Regional de Magallanes, Seremi de Hacienda, 2015)

IV.1 Cuerpo normativo único y mayor fiscalización

Lo anteriormente descrito nos conlleva naturalmente a dos conclusiones: En primer lugar, se requiere una normativa única y coordinada, que permita tener claridad de los beneficios y limitaciones de cada operación, y en segundo lugar, un procedimiento de fiscalización más eficaz, en cuanto a la aplicación y cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario de dichas leyes.

Ya establecida la prioridad de contar con un solo cuerpo normativo que contenga todos los tratamientos privilegiados para la región, desarrollaremos a continuación, una serie de reformas que consideramos necesarias a la actual legislación.

IV.2 Eliminación a la bonificación a la mano de obra.

La Región de Magallanes presenta niveles bajos de desempleo en relación al resto del país, tal como se demostró en el Capítulo I del presente trabajo, pero estas cifras esconden una realidad poco feliz, ya que gran porcentaje de la población corresponde a mano de obra no calificada, con ingresos familiares que no son acordes con las condiciones de vida que requiere una Zona Extrema, donde el encarecimiento de productos y servicios, las malas condiciones climáticas conlleva a que la pobreza se viva dentro de los mismos hogares, no siendo visible como ocurre en otras regiones de Chile.

La bonificación a la mano de obra ha contribuido a la contratación de mano de obra no calificada, atrayendo también a este sector de la población a la región.

No existen incentivos, sin embargo, para la contratación de mano de obra calificada, lo que ha generado la poca presencia de profesionales en las distintas áreas de servicios.

Es por lo anterior que proponemos que esta bonificación sea eliminada gradualmente, desincentivando bajos sueldos en pos de obtener la bonificación y al mismo tiempo la llegada permanente de mano de obra no calificada al contexto de lo que una zona extrema implica.

A continuación, mostramos una tabla que revela que sector de empresas son las que se acogen en mayor porcentaje a este beneficio y cuál es el costo para el Estado de Chile.

EVOLUCION BENEFICIO A LA MANO DE OBRA PERIODO ENERO 2009 - JUNIO 2014

ZONA EXTREMA	2009			2010		
	N° TRABAJADORES	N° EMPLEADORES	MONTO EGRESO	N° TRABAJADORES	N° EMPLEADORES	MONTO EGRESO
CABO DE HORNO	1.182	136	26.665.335	187	61	5.645.983
AGRICULTURA	1	1	30.009			
COMERCIO	105	26	2.964.980	41	10	1.227.900
CONSTRUCCION	54	22	1.518.933	27	12	828.249
ELECTRIC.Y GAS						
INDUSTRIA	820	20	16.777.561	78	13	2.380.273
PESCA	190	55	5.014.646	33	18	968.117
TRANSP.Y TELECOM.	12	12	359.206	8	8	241.444
LAGUNA BLANCA	66	19	1.872.136	25	10	706.285
AGRICULTURA	56	14	1.573.851	25	10	706.285
COMERCIO	10	5	298.285			
PORVENIR	12.021	1.640	332.656.426	7.143	1.612	201.901.728
AGRICULTURA	1.197	517	32.086.455	1.551	569	43.548.556
COMERCIO	1.148	471	30.807.447	1.195	437	33.536.158
CONSTRUCCION	1.257	132	33.608.997	853	112	23.394.202
ELECTRIC.Y GAS						
FINANZAS Y BS.INM.	85	50	2.181.631	241	70	6.871.231
INDUSTRIA	2.458	224	68.873.026	2.797	173	80.696.589
MINERIA	141	12	4.117.528	69	10	1.986.363
PESCA	5.459	91	153.501.430	157	71	4.462.520
SERVICIOS	112	43	2.930.097	58	31	1.599.736
TRANSP.Y TELECOM.	164	100	4.549.815	222	139	5.806.373
PRIMAVERA	479	97	13.722.828	525	114	15.262.464
AGRICULTURA	358	46	10.221.460	362	39	10.781.697
COMERCIO	76	23	2.168.155	93	41	2.477.041
CONSTRUCCION				25	7	687.976
FINANZAS Y BS.INM.						
SERVICIOS	20	19	590.258			
TRANSP.Y TELECOM.	25	9	742.955	45	27	1.315.750
PUNTA ARENAS	358.695	30.039	10.007.588.317	347.761	28.595	10.021.771.417
AGRICULTURA	22.151	3.419	617.097.993	20.221	3.014	588.328.731
COMERCIO	111.787	10.101	3.104.147.464	102.136	9.572	2.937.322.697
CONSTRUCCION	65.187	3.062	1.832.550.960	51.391	2.562	1.486.868.871
ELECTRIC.Y GAS	3.467	37	102.966.890	4.025	47	122.114.804
FINANZAS Y BS.INM.	49.991	2.653	1.415.931.918	54.759	2.917	1.587.529.794
INDUSTRIA	30.233	2.008	830.080.412	26.641	2.074	756.291.693
MINERIA	1.180	122	34.546.474	1.635	104	49.515.988
NO CLASIFICADOS	220	54	5.810.245	4	2	106.593
PESCA	13.604	1.650	384.514.754	12.955	1.411	376.277.600
SERVICIOS	31.523	2.306	895.184.195	42.267	2.265	1.236.155.439
TRANSP.Y TELECOM.	29.352	4.627	784.757.012	31.727	4.627	881.259.207
RIO VERDE	62	18	1.801.810	123	36	3.578.958
AGRICULTURA	62	18	1.801.810	89	26	2.587.808
COMERCIO						
CONSTRUCCION						
FINANZAS Y BS.INM.				20	7	615.187
PESCA				14	3	375.963
SAN GREGORIO	159	66	4.449.073	272	68	7.486.437
AGRICULTURA	11	3	317.141	117	7	3.240.332
COMERCIO	134	51	3.713.611	155	61	4.246.105
CONSTRUCCION	9	7	268.276			
FINANZAS Y BS.INM.	5	5	150.045			
INDUSTRIA						
TRANSP.Y TELECOM.						
TIMAUKEL	1.141	42	33.193.078	1.174	48	34.674.958
AGRICULTURA	147	12	4.227.585	6	6	173.388
COMERCIO						
CONSTRUCCION	16	9	358.401	44	22	1.072.096
INDUSTRIA	978	21	28.607.092	1.124	20	33.429.474
TRANSP.Y TELECOM.						
Total general	373.805	32.057	10.421.949.003	357.210	30.544	10.291.028.230

EVOLUCION BENEFICIO A LA MANO DE OBRA PERIODO ENERO 2009 - JUNIO 2014

ZONA EXTREMA	2011			2012		
	N° TRABAJADORES	N° EMPLEADORES	MONTO EGRESO	N° TRABAJADORES	N° EMPLEADORES	MONTO EGRESO
CABO DE HORNO	347	63	10.749.288	558	167	17.596.913
AGRICULTURA						
COMERCIO	229	24	7.037.270	139	42	4.329.875
CONSTRUCCION				143	37	4.375.906
ELECTRIC.Y GAS	38	5	1.201.581	147	24	4.767.858
INDUSTRIA	45	11	1.409.521	57	19	1.821.076
PESCA	22	11	693.929	40	20	1.286.794
TRANSP.Y TELECOM.	13	12	406.987	32	25	1.015.404
LAGUNA BLANCA	13	12	393.182	49	11	1.545.831
AGRICULTURA	2	1	62.221	48	10	1.513.262
COMERCIO	11	11	330.961	1	1	32.569
PORVENIR	8.600	1.563	251.093.328	14.946	1.909	445.290.615
AGRICULTURA	1.597	463	46.555.665	1.518	541	46.676.400
COMERCIO	1.347	533	39.584.733	1.371	536	41.074.478
CONSTRUCCION	881	106	25.373.969	1.080	168	30.156.909
ELECTRIC.Y GAS	37	5	1.169.960	143	24	4.637.971
FINANZAS Y BS.INM.	293	78	8.560.809	202	66	5.907.785
INDUSTRIA	2.109	149	62.896.511	1.275	186	38.064.411
MINERIA	104	12	2.902.845	99	11	2.928.477
PESCA	2.030	98	58.086.794	8.433	120	250.559.890
SERVICIOS	65	21	1.939.108	618	106	19.044.563
TRANSP.Y TELECOM.	137	98	4.022.934	207	151	6.239.731
PRIMAVERA	398	97	12.131.553	2.058	135	64.063.219
AGRICULTURA	257	31	7.931.970	521	71	16.375.337
COMERCIO	68	38	2.001.009	1.451	42	45.351.418
CONSTRUCCION	29	5	831.311	15	7	306.780
FINANZAS Y BS.INM.				47	2	1.260.577
SERVICIOS						
TRANSP.Y TELECOM.	44	23	1.367.263	24	13	769.107
PUNTA ARENAS	406.395	28.214	11.991.008.504	355.261	28.505	10.898.836.683
AGRICULTURA	19.683	3.010	591.535.914	14.624	2.304	452.661.155
COMERCIO	124.867	9.283	3.617.465.365	89.697	9.441	2.737.996.617
CONSTRUCCION	74.346	2.785	2.209.134.680	63.806	2.773	1.957.737.336
ELECTRIC.Y GAS	4.818	67	150.278.450	2.777	49	89.638.917
FINANZAS Y BS.INM.	66.003	3.077	1.974.712.553	74.340	3.205	2.281.110.780
INDUSTRIA	26.330	1.860	766.525.212	22.020	1.996	679.348.636
MINERIA	2.425	116	73.429.491	2.301	125	73.549.363
NO CLASIFICADOS						
PESCA	13.597	1.460	404.054.424	12.919	1.401	402.525.197
SERVICIOS	38.857	2.179	1.173.264.201	37.668	2.409	1.169.930.745
TRANSP.Y TELECOM.	35.469	4.377	1.030.608.214	35.109	4.802	1.054.337.937
RIO VERDE	176	49	5.388.650	388	37	11.973.201
AGRICULTURA	82	24	2.505.718	89	19	2.693.455
COMERCIO				239	6	7.330.337
CONSTRUCCION						
FINANZAS Y BS.INM.	49	12	1.480.890	60	12	1.949.409
PESCA	45	13	1.402.042			
SAN GREGORIO	191	60	5.469.725	1.780	84	55.849.311
AGRICULTURA	24	12	689.679	13	5	420.555
COMERCIO	154	39	4.423.559	1.753	76	55.012.650
CONSTRUCCION						
FINANZAS Y BS.INM.	13	9	356.487			
INDUSTRIA				14	3	416.106
TRANSP.Y TELECOM.						
TIMAUKEL	976	52	29.859.528	992	59	31.209.844
AGRICULTURA	92	21	2.793.642	58	20	1.859.072
COMERCIO				127	17	3.947.588
CONSTRUCCION	32	19	843.363	16	11	495.441
INDUSTRIA	852	12	26.222.523	791	11	24.907.743
TRANSP.Y TELECOM.						
Total general	417.096	30.110	12.306.093.758	376.032	30.907	11.526.365.617

EVOLUCION BENEFICIO A LA MANO DE OBRA PERIODO ENERO 2009 - JUNIO 2014

ZONA EXTREMA	2013			2014		
	N° TRABAJADORES	N° EMPLEADORES	MONTO EGRESO	N° TRABAJADORES	N° EMPLEADORES	MONTO EGRESO
CABO DE HORNO	346	93	10.801.980	146	51	4.683.793
AGRICULTURA						
COMERCIO	76	20	2.434.998	59	18	1.872.565
CONSTRUCCION	60	23	1.706.008			
ELECTRIC.Y GAS	125	21	3.972.276	46	10	1.485.207
INDUSTRIA	13	3	399.271			
PESCA	67	21	2.129.510	28	10	908.160
TRANSP.Y TELECOM.	5	5	159.917	13	13	417.861
LAGUNA BLANCA	194	52	6.103.089	118	25	3.632.788
AGRICULTURA	140	30	4.414.684	118	25	3.632.788
COMERCIO	54	22	1.688.405			
PORVENIR	15.348	1.466	481.193.414	4.228	816	132.124.133
AGRICULTURA	1.907	349	60.486.087	863	179	27.507.955
COMERCIO	1.240	428	38.586.252	732	254	22.335.948
CONSTRUCCION	1.087	134	34.019.930	353	59	11.112.587
ELECTRIC.Y GAS	123	21	3.901.130	36	8	1.158.082
FINANZAS Y BS.INM.	211	67	6.614.149	198	45	5.835.948
INDUSTRIA	580	140	17.950.277	446	75	13.661.968
MINERIA	9	6	287.999			
PESCA	9.504	76	297.829.749	1.166	54	36.971.479
SERVICIOS	524	120	16.426.503	323	71	10.030.147
TRANSP.Y TELECOM.	163	125	5.091.338	111	71	3.510.019
PRIMAVERA	2.639	138	82.983.155	1.118	99	35.318.373
AGRICULTURA	279	58	8.840.491	210	35	6.661.874
COMERCIO	1.449	50	45.364.111	336	29	10.652.369
CONSTRUCCION	8	2	254.698	4	4	128.940
FINANZAS Y BS.INM.	607	8	19.342.652	89	8	2.848.639
SERVICIOS	270	9	8.351.967	456	11	14.285.508
TRANSP.Y TELECOM.	26	11	829.236	23	12	741.043
PUNTA ARENAS	310.153	24.140	9.724.634.946	198.066	13.966	6.145.848.535
AGRICULTURA	9.560	1.809	299.367.417	5.991	978	189.394.760
COMERCIO	86.555	7.916	2.694.604.177	75.920	4.530	2.319.926.967
CONSTRUCCION	48.532	2.600	1.532.316.849	29.233	1.526	919.867.058
ELECTRIC.Y GAS	3.792	62	120.577.029	2.187	43	69.705.275
FINANZAS Y BS.INM.	60.078	2.852	1.886.421.508	34.478	1.737	1.080.444.893
INDUSTRIA	25.597	1.720	797.238.133	8.982	1.015	277.503.093
MINERIA	1.375	113	43.397.129	1.204	94	38.109.387
NO CLASIFICADOS						
PESCA	9.668	1.211	305.430.687	2.531	503	79.667.728
SERVICIOS	36.751	2.394	1.158.291.450	19.590	1.306	618.626.756
TRANSP.Y TELECOM.	28.245	3.463	886.990.567	17.950	2.234	552.602.618
RIO VERDE	4.470	135	138.984.106	454	20	14.346.015
AGRICULTURA	179	64	5.572.948	22	10	692.307
COMERCIO	1.930	20	60.137.962	403	3	12.713.713
CONSTRUCCION	2.268	26	70.318.290			
FINANZAS Y BS.INM.	46	11	1.468.173	29	7	939.995
PESCA	47	14	1.486.733			
SAN GREGORIO	2.144	81	67.233.044	433	21	13.700.025
AGRICULTURA	134	23	4.237.483	22	7	687.903
COMERCIO	1.939	57	60.798.821	411	14	13.012.122
CONSTRUCCION						
FINANZAS Y BS.INM.						
INDUSTRIA						
TRANSP.Y TELECOM.	71	1	2.196.740			
TIMAUKEL	1.340	85	42.410.958	466	22	14.806.447
AGRICULTURA	384	47	12.078.029	102	13	3.188.158
COMERCIO	91	22	2.860.965	12	3	384.435
CONSTRUCCION	3	3	96.759			
INDUSTRIA	859	12	27.282.385	352	6	11.233.854
TRANSP.Y TELECOM.	3	1	92.820			
Total general	336.634	26.190	10.554.344.692	205.029	15.020	6.364.460.109

**EVOLUCION BENEFICIO A LA MANO DE OBRA PERIODO ENERO
2009 - JUNIO 2014**

ZONA EXTREMA	TOTAL		
	N° TRABAJADORES	N° EMPLEADORES	MONTO EGRESO
CABO DE HORNO	2.766	571	76.143.292
AGRICULTURA	1	1	30.009
COMERCIO	649	140	19.867.588
CONSTRUCCION	284	94	8.429.096
ELECTRIC.Y GAS	356	60	11.426.922
INDUSTRIA	1.013	66	22.787.702
PESCA	380	135	11.001.156
TRANSP.Y TELECOM.	83	75	2.600.819
LAGUNA BLANCA	465	129	14.253.311
AGRICULTURA	389	90	11.903.091
COMERCIO	76	39	2.350.220
PORVENIR	62.286	9.006	1.844.259.644
AGRICULTURA	8.633	2.618	256.861.118
COMERCIO	7.033	2.659	205.925.016
CONSTRUCCION	5.511	711	157.666.594
ELECTRIC.Y GAS	339	58	10.867.143
FINANZAS Y BS.INM.	1.230	376	35.971.553
INDUSTRIA	9.665	947	282.142.782
MINERIA	422	51	12.223.212
PESCA	26.749	510	801.411.862
SERVICIOS	1.700	392	51.970.154
TRANSP.Y TELECOM.	1.004	684	29.220.210
PRIMAVERA	7.217	680	223.481.592
AGRICULTURA	1.987	280	60.812.829
COMERCIO	3.473	223	108.014.103
CONSTRUCCION	81	25	2.209.705
FINANZAS Y BS.INM.	743	18	23.451.868
SERVICIOS	746	39	23.227.733
TRANSP.Y TELECOM.	187	95	5.765.354
PUNTA ARENAS	1.976.331	153.459	58.789.688.402
AGRICULTURA	92.230	14.534	2.738.385.970
COMERCIO	590.962	50.843	17.411.463.287
CONSTRUCCION	332.495	15.308	9.938.475.754
ELECTRIC.Y GAS	21.066	305	655.281.365
FINANZAS Y BS.INM.	339.649	16.441	10.226.151.446
INDUSTRIA	139.803	10.673	4.106.987.179
MINERIA	10.120	674	312.547.832
NO CLASIFICADOS	224	56	5.916.838
PESCA	65.274	7.636	1.952.470.390
SERVICIOS	206.656	12.859	6.251.452.786
TRANSP.Y TELECOM.	177.852	24.130	5.190.555.555
RO VERDE	5.673	295	176.072.740
AGRICULTURA	523	161	15.854.046
COMERCIO	2.572	29	80.182.012
CONSTRUCCION	2.268	26	70.318.290
FINANZAS Y BS.INM.	204	49	6.453.654
PESCA	106	30	3.264.738
SAN GREGORIO	4.979	380	154.187.615
AGRICULTURA	321	57	9.593.093
COMERCIO	4.546	298	141.206.868
CONSTRUCCION	9	7	268.276
FINANZAS Y BS.INM.	18	14	506.532
INDUSTRIA	14	3	416.106
TRANSP.Y TELECOM.	71	1	2.196.740
TIMAUKEI	6.089	308	186.154.813
AGRICULTURA	789	119	24.319.874
COMERCIO	230	42	7.192.988
CONSTRUCCION	111	64	2.866.060
INDUSTRIA	4.956	82	151.683.071
TRANSP.Y TELECOM.	3	1	92.820
Total general	2.065.806	164.828	61.464.241.409

IV.3 Atracción de mano de obra calificada.

En Magallanes la mano de obra calificada ha sido un problema constante, las condiciones climáticas y la demanda de estas en el resto del país hacen que venir o quedarse en Magallanes desarrollando profesiones cotizadas sea un inconveniente difícil de sortear para las autoridades, la infraestructura de servicios básicos existe y de primer nivel, pero la calidad de vida en cuanto a zonas de esparcimiento tanto al aire libre como en el interior de recintos son escasas y poco atractivas para decidir radicarse en la Región. Además, se suma en que hoy en día vivimos en tiempos en que “lo inmediato” se paga y Magallanes vive algo más acompasado en comparación a otras zonas de Chile, todo tarda más en llegar.

En el contexto anteriormente descrito y pesando estas dificultades, encontramos importante la atracción de mano de obra calificada, por lo cual proponemos que se incentive este sector mediante una rebaja en la base imponible del impuesto de Segunda Categoría e impuesto Global Complementario para aquellas personas que se desempeñen en la región en determinadas profesiones o rubros, como por ejemplo en el área de la salud, turismo, energía, investigación y otros de importancia para la región.

Se propone una rebaja del 15% al 25% en la base imponible de estos impuestos, se podría acceder a este “crédito” de acuerdo a los siguientes criterios:

Tipo de Profesional	% Incentivo
Titulado carrera de 4 años y más	15%
Titulado carrera de 4 años y más, con cursos de especialización	18%
Titulado carrera de 4 años y más, con pos título	25%

IV.4 Rebaja del Impuesto de Primera Categoría de acuerdo al tamaño de la Empresa.

Es conocido que las grandes empresas que operan acogidas al sistema de beneficios otorgados por las leyes de excepción para esta zona, son más intensivas en capital que en mano de obra, en cambio las pequeñas y medianas empresas que son más intensivas en empleo que en capital, no están acogidas ni beneficiadas mayoritariamente por estas normas, no solo por desconocimiento, sino porque para acogerse a dicha normativa requieren de especialistas que hagan el ejercicio de evaluar qué ley le es más conveniente para la empresa.

En Chile el Ministerio de Economía define a las mipymes (micro, pequeña y mediana empresa) según las ventas anuales en Unidades de Fomento, según siguiente esquema (Wikipedia, 2015):

Tipo de Empresa	Venta Anuales en UF
Microempresa	hasta 2.400
Pequeña Empresa	2.400 - 25.000
Mediana Empresa	25.000 - 100.000

Otra clasificación en Chile, no tan frecuente como la anterior es por la cantidad de empleados:

Tipo de Empresa	Empleados
Microempresa	hasta 9
Pequeña Empresa	10 – 49
Mediana Empresa	50 – 199

Usando esto como referencia, proponemos otorgar una rebaja en la tasa de Primera Categoría de acuerdo al tamaño de la empresa, no eliminando el beneficio, sino diferenciando la rebaja de acuerdo al tipo de empresa a favorecer de acuerdo al siguiente esquema:

Tipo de Empresa	Venta Anuales en UF	% de rebaja al Impto. de 1° Categoría
Microempresa	hasta 2.400	20%
Pequeña Empresa	2.400 - 25.000	15%
Mediana Empresa	25.000 - 100.000	10%
Gran Empresa	100.000 y más	5%

Con lo anterior, seguimos estimulando la llegada y continuidad de empresas a la Región, pero las de mayor tamaño contribuirían al Estado con un Impuesto, de todas maneras rebajado, en comparación al resto del País.

IV.5 Creación de una Zona Franca Financiera.

El artículo 2° del D.L N°341 de 1977, define Zona Franca como: “El área o porción unitaria de territorio perfectamente deslindada y próxima a un puerto o aeropuerto amparada por presunción de extraterritorialidad aduanera”. La extraterritorialidad como término aislado, significa fuera de territorio o país, pero con su complemento, esto es, Extraterritorialidad Aduanera, significa fuera del territorio aduanero, lo cual se establece como una ficción legal, que, para el fin perseguido, simula que las mercancías objeto del sistema aduanero especial, son almacenadas en el exterior, con el fin específico de exención tributaria.

Las empresas usuarias de Zona Franca pueden realizar actividades comerciales e industriales, y vender al detalle o al por mayor.

En el DS 341, que regula la Zona Franca, se excluyen de los beneficios a empresas bancarias, de seguros y sociedades financieras, sin embargo la provisión de servicios financieros es una de las áreas más dinámicas a nivel mundial, que contribuye con el crecimiento económico contribuyendo al

bienestar y mejora de las comunidades a través de la generación de empleo y transferencia de tecnología.

Una serie de estudios revelan que el desarrollo financiero causa crecimiento económico a largo plazo, además el efecto del mismo sobre el crecimiento del producto per cápita es económicamente significativo. (Levine, 46).

Corbo, Hernández y Parro, en un estudio de corte transversal, analizan el rol de las instituciones y las políticas de crecimiento económico, determinan que el desarrollo financiero es un determinante significativo e importante del crecimiento, muestran que casi un 65% de la diferencia de crecimiento entre Asia y América Latina, durante la década de los noventa se debe a la diferencia en el desarrollo financiero entre ambas regiones. Además se ha verificado, mediante diferentes trabajos, que un sistema financiero más desarrollado ayuda a eliminar imperfecciones de mercado, reduce la brecha entre el costo de conseguir financiamiento interno y externo. (Corbo, 2004) (Rajan, 1998).

De acuerdo a lo anterior, proponemos la creación de una Zona Franca Financiera que cuente con las franquicias tributarias de ésta, que la hagan interesante para atraer entre otros a Bancos, Financieras, entidades que tengan el beneficio de no tributar con impuesto de Primera Categoría por las utilidades obtenidas en la zona y a su vez sus comisiones no sean afectas al impuesto de Ventas y Servicios (IVA). Los beneficios otorgados deben ir orientados a que a

través de estas entidades, además del financiamiento más barato que estas otorgarán a empresas, con el fin de fomentar el crecimiento el sector tanto industrial y comercial de la zona, se impulse el desarrollo de la industria de capital de riesgo, ya que para impulsar el desarrollo económico es clave la proliferación de empresas innovadoras con alto potencial de crecimiento. En Chile la industria del capital de riesgo se encuentra estancada en un nivel incipiente de desarrollo, a diferencias de países con niveles de desarrollo elevado como Estados Unidos donde inversionistas extranjeros, empresas, fundaciones, personas naturales y compañías de seguros participan activamente como financistas.

Creemos que esta medida tendría un impacto positivo en la economía de la región y a su vez la haría más atractiva para el inversionista tanto local como extranjero.

Esta zona franca debe estar regulada por la Superintendencia De Bancos e Instituciones Financieras y las entidades que participen en ella deben llevar una contabilidad aparte para justificar sus ingresos y de esta forma otorgar los beneficios que se establezcan para ella, solo por las transacciones realizadas en la zona autorizada.

IV.6 Bonificación especial para las empresas que se dedican al turismo de la zona.

Para que una región pueda contar con un gran atractivo turístico, no solo es requisito indispensable la belleza natural de la región además, debe tener al personal adecuado y especializado para atraer al turista tanto nacional como internacional. Debe ser capaz, no solo atraer al turista, sino que, establecer una comunicación que permita que el turista que se va, en otra oportunidad vuelva y además comente de buena manera los atractivos de la zona, generando un círculo virtuoso de llegada de turistas a la región.

Para lograr el propósito descrito, se necesita un personal que conozca de la historia tanto del país como de la región, en este caso la Región de Magallanes y Antártica Chilena, además se debe sumar que debe hablar diferentes idiomas, entre ellos debe ser imprescindible el inglés tanto oral como escrito, para lo cual proponemos que las empresas gocen de una bonificación especial por enviar a sus empleados, los que deben ser residentes de la región, a capacitación en historia regional y certificación en idioma.

CONCLUSIÓN

Las Leyes analizadas en el presente estudio, fueron creadas con el fin común que consistió en el “Desarrollo Económico y la plena integración de la Región de Magallanes y de La Antártica Chilena en el crecimiento y desarrollo respecto al resto del País”.

El gasto fiscal de las leyes de excepción, de acuerdo a antecedentes facilitados por el Gobierno Regional, han significado la suma aproximada de \$126.000.000.000, esfuerzo importante, el cual debe tener una contrapartida de Desarrollo Regional, situación poco clara si, por un lado, los indicadores de la Actividad Regional entregados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) indica que la Región es la que ha tenido mayores alzas en su actividad económica comparado al resto del país versus otros estudios, como el solicitado por la Cámara Chilena de la Construcción, donde se revela una realidad diametralmente distinta y que se expresa en el siguiente párrafo “La participación del PIB de Magallanes en el PIB del País se ha reducido de manera sostenida, no obstante algunos períodos de estabilización o recuperación, considerando distintas metodologías de medición, desde alrededor de 2,5% en 1960 hasta 0,8% en 2013. Esto como consecuencia de un crecimiento de la actividad económica regional, que ha sido el más bajo entre todas las regiones del país la mayor parte del tiempo”.

Después del estudio de los antecedentes existentes, relativos a aspectos económicos de la Región, claramente se hace difícil determinar si efectivamente las leyes de excepción han cumplido su cometido principal, primera pregunta de hipótesis de nuestro trabajo, pero sí estamos de acuerdo que estas pueden y deben ser mejoradas, en el contexto de que existe gran variedad de leyes, disgregadas en diferentes cuerpos normativos, lo que impide la aplicación correcta y acceso real a los beneficios para aquellos que cumplen con los requisitos básicos para acogerse a dichas normativas. Además, no es difícil advertir, que estas leyes hayan dado cabida a prácticas poco deseadas, producto del vacío legal y del aprovechamiento oportunista que hacen algunos y que perjudica los intereses de la región y sus habitantes.

Es así que, en el transcurso del presente trabajo, desarrollamos alternativas de mejoramiento a las actuales leyes, las que en primer lugar sentenciamos que deben estar refundidas en un solo cuerpo legal coordinado y sistematizado, dando claridad respecto a su estructura, beneficios, requisitos y aplicación. En base a este cuerpo legal único, desarrollamos mejoras a lo ya existente e incorporamos, de acuerdo a estudios plasmados por grandes exponentes, la creación de la extensión de los beneficios de Zona Franca a entidades Financieras, en base a que “el crecimiento económico ocurre cuando las personas toman los recursos existentes y los reacomodan de tal forma que

generen más valor”⁶. Es así que mediante esta ampliación se entregaría una indicación respecto al financiamiento de capital de riesgo y se promovería la inversión con un endeudamiento más “barato”, apostando a que, es en las ideas donde está el origen del crecimiento económico, manifestado en el financiamiento de empresas que desarrollen nuevas energías, tecnologías y otros, además del financiamiento de pequeñas y medianas empresas, las que potenciarían el empleo en la Región.

El proceso de reformulación es largo, el análisis respecto a la conveniencia de permanecer con la actual normativa viene dado por que se determine efectivamente, cómo ésta ha beneficiado económicamente a la región, en el intertanto y en la medida de que naturalmente el período de vigencia de estas leyes se vaya agotando, es necesario el desarrollo de nuevas alternativas que conlleven a que vivir e invertir en la región sea cada vez más atractivo y esto puede estar dado por incentivos tributarios eficientes que logren dinamizar la Economía, convirtiendo a la zona más austral de Chile en un foco de inversión, crecimiento, tecnología e innovación.

⁶ Paul Romer, "Endogenous Technological Change" (Journal of Political Economy, October 1990).

BIBLIOGRAFÍA

Banco Inter-Americano de Desarrollo. (2007). *Análisis, Evaluación y Propuesta de Perfeccionamiento de los Incentivos Especiales de la Región de Magallanes y Antártica Chilena.*

Banco Mundial, Departamento de Reducción de Pobreza y Gestión Económica Región de Latiniamérica y el Caribe. (2005). *Informe N° 27357-CH, Chile Políticas de Excepción en Zonas Extremas, Una Evaluación de Costos e Impactos y Lineamientos de Reforma.*

Cámara Chilena de la Construcción. (2014). *Magallanes Propuesta de Reforma al Conjunto de Leyes de Excepción.*

Corbo, V. L. (2004). *"Economic Reforms and Growth, Lessons from the Chilean Experience"*.

DFL 341. (8 de Junio de 1977). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.*
Obtenido de <http://bcn.cl/1m8tu>

DL 1.055. (25 de 06 de 1975). Obtenido de <http://bcn.cl/1ody7>

DL 889. (31 de Diciembre de 2002). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.*
Obtenido de <http://bcn.cl/1pt64>

Gobierno Regional de Magallanes, Seremi de Hacienda. (2015). *Estatuto para Magallanes, Revisión de las leyes de excepción.*

google. (s.f.). Recuperado el 13 de Junio de 2015, de <http://www.conicyt.cl/regional/files/2013/06/Magallanes.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas. (2015). *Indicador de actividad económica regional* .

Jiménez, I. C. (2014). *Cuenta Final Gobierno Regional Magallanes y Antártica Chilena*.

Levine, R. N. (46). "Financial Intermediation and Growth: Casualty and Causes". *Journal of Monetary Economics*, 31-77.

Ley 1.233. (4 de Noviembre de 1975). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de <http://bcn.cl/1sjvm>

Ley 18.164. (17 de Septiembre de 1982). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de <http://bcn.cl/1mq3n>

Ley 18.392. (14 de Enero de 1985). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Recuperado el 15 de 12 de 2014, de <http://bcn.cl/1nhv7>

Ley 18.485. (9 de Enero de 1986). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de <http://bcn.cl/1sgwr>

Ley 18.591. (3 de Enero de 1987). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de <http://bcn.cl/1n54g>

Ley 18.768, Art. 37. (28 de 12 de 1988). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Recuperado el 15 de 12 de 2014, de <http://bcn.cl/1mbp9>

Ley 18.970, Art. 6. (10 de Marzo de 1990). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Recuperado el 15 de 12 de 2014, de <http://bcn.cl/1r7bm>

Ley 19.149. (06 de Julio de 1992). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de <http://bcn.cl/1nhuu>

Ley 19.270. (06 de Diciembre de 1993). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de <http://bcn.cl/1n762>

Ley 19.606, Art. 12. (14 de Abril de 1.999). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Recuperado el 15 de 12 de 2014, de <http://bcn.cl/1mebp>

Ley 19.853. (11 de Febrero de 2003). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de <http://bcn.cl/1mgdt>

Ley 19.946. (11 de Mayo de 2004). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Recuperado el 15 de 12 de 2014, de <http://bcn.cl/1m3vo>

Ley 20.122. (28 de Septiembre de 2006). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de <http://bcn.cl/1ncn2>

Ley 20.320. (31 de Diciembre de 2008). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de <http://bcn.cl/1nact>

Ley 20.655. (1 de Febrero de 2013). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Recuperado el 15 de Diciembre de 2014, de <http://bcn.cl/1m3wt>

Ley, 20.780, art.17. (29 de Septiembre de 2014). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de <http://bcn.cl/1nfzd>

Oyarzo, D. (2010). *Revista_Panoramica_2010*. *Revista_Panoramica_2010*, 5.

Rajan, R. y. (1998). *Financial Dependence and Growth*. World Bank.

Servicio de Impuestos Internos, Circular 11. (01 de Febrero de 1993). *SII*. Obtenido de <http://www.sii.cl/documentos/circulares/1993/circu11.htm>

Servicio de Impuestos Internos, circular 16. (31 de 01 de 1986). *SII*. Obtenido de <http://www.sii.cl/documentos/circulares/1986/circu16a.htm>

Servicio de Impuestos Internos, Circular 23. (21 de Abril de 2003). *SII*. Recuperado el 15 de 12 de 2014, de <http://www.sii.cl/documentos/circulares/2003/circu23.htm>

Servicio de Impuestos Internos, Circular 27. (31 de Mayo de 1996). *SII*.
Obtenido de <http://www.sii.cl/documentos/circulares/1996/27.htm>

Servicio de Impuestos Internos, Circular 27. (3 de Junio de 2004). *SII*.
Recuperado el 15 de Diciembre de 2014, de
<http://www.sii.cl/documentos/circulares/2004/circu27.htm>

Servicio de Impuestos Internos, circular 35. (16 de Junio de 1999). *SII*. Obtenido
de <http://www.sii.cl/documentos/circulares/1999/circu35.htm>

Servicio de Impuestos Internos, Circular 36. (31 de Julio de 1992). Obtenido de
<http://www.sii.cl/documentos/circulares/1992/circu36.htm>

Servicio de Impuestos Internos, Circular 44. (11 de Junio de 2001). *SII*.
Obtenido de <http://www.sii.cl/documentos/circulares/2001/circu44.htm>

Servicio de Impuestos Internos, Circular 48. (16 de Noviembre de 1984). *SII*.
Obtenido de <http://www.sii.cl/documentos/circulares/1984/circu48a.htm>

Servicio de Impuestos Internos, Circular 48. (5 de Diciembre de 1985). *SII*.
Recuperado el 15 de Diciembre de 2014, de
<http://www.sii.cl/documentos/circulares/1985/circu48a.htm>

Servicio de Impuestos Internos, circular 48. (1 de Septiembre de 1999). *SII*.
Obtenido de <http://www.sii.cl/documentos/circulares/1999/circu48.htm>

Servicio de Impuestos Internos, Circular 52. (23 de Diciembre de 1985). *SII*.
Recuperado el 15 de Diciembre de 2014, de
<http://www.sii.cl/documentos/circulares/1985/circu52a.htm>

Servicio de Impuestos Internos, Circular 89. (2 de Agosto de 1976). *SII*.
Obtenido de <http://www.sii.cl/documentos/circulares/1976/circu89a.htm>

Wikipedia. (2015). es.wikipedia.org/wiki/Pequeña_y_mediana_empresa.
Recuperado el Junio de 2015, de
es.wikipedia.org/wiki/Pequeña_y_mediana_empresa

Wikipedia. (30 de Septiembre de 2015). *Wikipedia, La Enciclopedia Libre*.
Obtenido de
https://es.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%B3n_de_Magallanes_y_de_la_Ant%C3%A1rtica_Chilena#Econom.C3.ADa