



Análisis, observaciones y recomendaciones a la propuesta “Estatuto para el Desarrollo de Magallanes y Antártica Chilena”

Comisión Leyes de Incentivos a la Inversión
Cámara Chilena de la Construcción A.G
Punta Arenas

Marzo de 2017

Agradecimientos

La comisión sesionó entre el 31 de Mayo y el 01 de Diciembre de 2016 en Sala de Directorio de CChC Punta Arenas, y contó con el apoyo de su Gerente Regional Carlos Cárdenas Guajardo (Secretario), y los siguientes comisionados: Cristian Prieto Katunaric (Presidente), Jorge Sharp Galetovic, Jan Gysling Brinkmann, Carlos Pérez Yubero, Hernán del Canto Garrao, Cristóbal Bascuñán Illanes, Miguel García Cuevas, Francisco Sotomayor Elgueta, Alejandro Fernández Beros y Marcela Ruiz-Tagle Ortiz, a quienes se les agradece su tiempo y dedicación al trabajo desarrollado durante los siete meses de duración de la Comisión.

Índice

4	Resumen
5	Introducción
7	Contexto de Análisis y Prioridades
9	Diagnóstico respecto del Estatuto
13	Flujo Financiero y Disponibilidad de Recursos
16	Evaluación Social de Proyectos para Zonas Extremas
18	Propuestas y Alternativas de la Comisión Leyes de Incentivos a la Inversión de la CChC al Estatuto
22	Conclusiones
24	Anexo 1: Flujo Financiero Proyectado de Propuesta de Modificaciones
29	Anexo 2: Detalle de Propuestas al Estatuto
37	Anexo 3: Gestión de Áreas Protegidas: Ejemplos de Experiencias Internacionales

I | Resumen

El desarrollo de la Región de Magallanes ha estado en el centro de la preocupación de sus habitantes, situación que alcanzó su máxima expresión durante los últimos años. Es así que la autoridad política regional llevó a cabo un proceso de participación que culminó con una propuesta de cuerpo legal, desarrollado por el Comité Técnico Regional, denominado “Estatuto para el Desarrollo de Magallanes y Antártica Chilena”, a través del cual se busca sistematizar los instrumentos de incentivos para el desarrollo de regional en una sola estructura auto contenida, siguiendo algunas de las recomendaciones entregadas por estudios realizados por diferentes organismos nacionales e internacionales.

Luego de un profundo trabajo y análisis, se concluye que la implementación del Estatuto, de la forma en que está presentado, implicaría un perjuicio económico importante para la región. Esto porque reduciría significativamente los montos que actualmente se destinan a incentivar la inversión e incorporaría complicaciones y requisitos más allá de la legislación general para optar a los beneficios que propone implementar. Tal como ha sido propuesto, el Estatuto no cumple con el objetivo de generar las condiciones básicas que permitan dar impulso al desarrollo de forma sostenida. Carece de una conceptualización comprehensiva respecto del futuro regional, lo que se manifiesta en la inexistencia de una redacción armónica conducente al cumplimiento de dicho objetivo y, por lo tanto, no se logra elaborar un conjunto de instrumentos de fácil aplicación y fiscalización que permitan materializar dicho ideario.

Las principales carencias son la ausencia de una visión estratégica de desarrollo para la región, falta de focalización y gradualidad en la política propuesta, discriminación territorial y de tamaño de empresa, y la inexistencia de sinergias constituyentes de un ambiente propicio para la inversión. El Estatuto presentado no propone formas de medición y seguimiento de los recursos entregados, ni establece parámetros que permitan monitorear la efectividad de los instrumentos a medida que son aplicados. Asimismo, se observan dificultades importantes para realizar los cambios propuestos en el corto plazo, por lo que se recomienda prudencia y un análisis exhaustivo de los escenarios de mediano y largo plazo para la toma de decisiones respecto del Estatuto propuesto. Se recomienda postergar el desarrollo de un documento final hasta contar con una definición de objetivos clara, un conjunto de instrumentos de incentivos armónicos, y contar con los estudios complementarios necesarios para sustentar dicha propuesta.

2

Introducción

Durante el mes de mayo de 2016 el Gobierno Regional de Magallanes, a través de la Secretaria Regional Ministerial de Hacienda, dio a conocer a la comunidad regional la tercera versión del borrador del anteproyecto de Ley “Estatuto para el Desarrollo de Magallanes y Antártica Chilena” (en adelante Estatuto), desarrollado por el Segundo Comité Técnico Regional en marzo de 2016.

En un entendimiento amplio entre el Gobierno Regional y los principales gremios empresariales con representación en Magallanes, entre los que se encuentra la Cámara Chilena de la Construcción (en adelante CChC), se acuerda un plan de trabajo que consistió entre otras líneas de acción en:

- a) La realización de reuniones periódicas entre el Comité Técnico Regional y los gremios empresariales para la discusión del Estatuto;
- b) La generación de actas de cada una de las reuniones que dejen constancia de las conversaciones y acuerdos desarrollados en las reuniones;
- c) La revisión del articulado del Estatuto para llegar en un plazo aproximado de un año, a una redacción común que contenga el más amplio consenso respecto de los instrumentos de incentivo. Los acuerdos básicos para esta revisión son tres: i) Ninguna de las propuestas contenidas en el borrador del Estatuto es inamovible, todas son sujetas de discusión. ii) Ninguna propuesta formulada por los gremios empresariales en el marco de esta mesa de trabajo será desechada sin ser analizada y iii) la redacción final de cada párrafo del Estatuto será consensuada entre el equipo del gobierno y los representantes de los gremios;
- d) La realización de estudios econométricos que modelen la aplicación de los instrumentos de incentivos para probar su eficacia;

Con el mismo espíritu de contribución al desarrollo de Magallanes, y con el compromiso de las condiciones mencionadas anteriormente, la CChC participó del proceso cuyo objetivo fue redactar el nuevo Estatuto en conjunto con el Comité Técnico Regional y los demás gremios empresariales convocados. La metodología utilizada para ello fue el análisis de cada uno de los capítulos y respectivos artículos que componen el cuerpo legal propuesto, basándose en el trabajo gremial previamente efectuado entre los años 2014 y 2015 y que dio origen al documento “Magallanes: Propuesta de reforma al conjunto de Leyes de Excepción”.

El presente informe es un diagnóstico general del Estatuto considerando su orientación y las recomendaciones recogidas del informe del BID 2007, así como también una serie de comentarios específicos al mismo. Con el propósito de evaluar de la mejor forma posible los cambios legales propuestos, se presenta el flujo financiero estimado por el Gobierno Regional de los instrumentos actuales basados en información pública disponible del año 2012, y se proyecta la disponibilidad de recursos de acuerdo a la vigencia de los instrumentos, para seguidamente efectuar recomendaciones respecto al sistema de evaluación de inversiones para proyectos en zona extremas. Adicionalmente, se presenta un análisis y recomendaciones de cada uno de los capítulos y artículos que componen la propuesta de Estatuto, las cuales se componen en algunos casos de cambios en la redacción de los instrumentos de forma tal de lograr coherencia en su aplicabilidad y, en otros casos, se emiten comentarios generales que invitan a una discusión posterior y a la realización de estudios adicionales.

3

Contexto de Análisis y Prioridades

Debido a la exigencia del trabajo acordado con el Gobierno Regional de analizar el Estatuto por cada uno de sus capítulos secuencial y separadamente, se crea un problema de contexto que dificulta la evaluación en conjunto de su capacidad para impulsar el desarrollo regional. Para facilitar el ambiente de análisis, se hace necesario contextualizar el presente trabajo en concordancia con las principales conclusiones del trabajo desarrollado por CChC entre los años 2014 y 2015, que concluyó con el documento “Magallanes, Propuesta de reformas al conjunto de Leyes de Excepción”. Sus principales conclusiones, argumentos y prioridades se expresan a continuación:

- a) La evolución de la economía regional se ha caracterizado por un deterioro relativo sostenido respecto del resto del país, situación que se explica, parcialmente, por la condición geográfica extraordinaria en que se encuentra, pero principalmente por la disminución sistemática en la producción de hidrocarburos, la cual no ha podido ser compensada con el desarrollo de otras actividades de generación de valor.
- b) El crecimiento de la actividad económica regional ha sido, la mayor parte del tiempo, el más bajo entre todas las regiones del país. En los últimos 7 años, Magallanes ha crecido a un ritmo 30% inferior al crecimiento del PIB nacional.
- c) Se observa una declinación en el PIB per cápita relativo, respecto al del país, que pasó de ser 2,5 veces el promedio nacional y el más alto del país, a una realidad en que es un 11% inferior al promedio nacional.
- d) Se observa una pérdida relativa de población luego de un extendido lapso de estabilidad. En los últimos 7 años, la población de Magallanes se ha expandido un 4%, la mitad de la expansión de la población nacional y la más baja del país a nivel regional. Intrarregionalmente, en el mismo período se destacan los avances poblacionales de Porvenir (17%), Puerto Natales (6%) y Cabo de Hornos (12%), probablemente correlacionados con aumentos de actividad e inversión que permite establecimiento poblacional permanente. Al contrario, Punta Arenas (3%) posee una de las más bajas expansiones de población de las capitales regionales, junto a Concepción, Valparaíso y Rancagua.
- e) Existen varias evaluaciones internacionales (Banco Mundial, 2005 y BID, 2007), junto a otras nacionales (Mansilla, 2005, Instituto Libertad, 2006 y Vera Giusti, 2008, entre otras) que unánimemente consideran que el actual conjunto de beneficios no ha generado los efectos esperados y deseados, o que su costo es exce-

sivo para los beneficios producidos. Las propuestas de reemplazo enunciadas por algunos de estos críticos apuntan al diseño de políticas de desarrollo que tomen en cuenta la realidad regional y sean flexibles. Después de más de treinta años de aplicación de legislación de excepción vigente en la región, estas políticas han sido completamente ineficaces en revertir o eliminar el deterioro económico relativo de Magallanes.

- f) El enfoque central adoptado en la propuesta CChC del año 2015 es uno que postula reconvertir gradualmente la mayor parte de los instrumentos vigentes y reemplazarlos por otros que estén más orientados a los sectores con mayor potencial de desarrollo futuro y con encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, de manera que su expansión tenga un efecto multiplicador sobre la economía regional. Este cambio de paradigma implica que hay sectores que hoy reciben beneficios de las leyes de excepción que seguirán beneficiándose, pero algunos dejarán de recibirlos. Es decir, se plantea como estrategia principal para intentar revertir las tendencias seculares una política de clústeres, donde el más obvio es uno en torno al turismo, pero donde podrían agregarse otros, por ejemplo, en torno a la industrialización de la madera, ganadería, cueros, la salmonicultura, biotecnología, antártico (científico, turístico y logístico), pero teniendo presente que otros posibles clústeres a desarrollar deben evaluarse con estudios específicos y que la orientación debe ser de largo plazo.
- g) Parte integral de la propuesta CChC de 2015 es un plan de inversión en obras públicas ambicioso, que permita contar con una infraestructura de primer nivel, conectividad digital de clase mundial y certeza energética, sin las cuales es difícil pretender que se desarrollen inversiones importantes que contribuyan al bienestar regional. Un subsidio focalizado a la capacitación y una reducción del impuesto de segunda categoría se proponen como mecanismos de incentivar la permanencia y llegada a la región de profesionales calificados, el que puede ser diferenciado para privilegiar relativamente a algunos territorios, elevando el nivel del capital humano promedio.
- h) El sector turismo debe estar en el centro de la estrategia de fomento, incluyendo la ejecución de infraestructura específica para su desarrollo y el diseño de formas de encadenamiento con otros sectores.
- i) Los incentivos deberían estar orientados también, al desarrollo de nuevos emprendimientos utilizando los mecanismos existentes a través de Corfo y otras instancias. Deben ser actividades que impliquen el uso de factores específicos a la región, como claramente son el turismo y la conexión antártica y otras en que el aislamiento y la distancia sean de poca relevancia en la definición de su competitividad.

4

Diagnóstico respecto del Estatuto

RESPECTO DE LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA

En términos generales, se observa que el Estatuto no posee una orientación estratégica que enfoque los cambios propuestos a nivel de instrumentos. A nuestro juicio, para orientar una discusión de incentivos se debe, en primer lugar, declarar o manifestar la visión estratégica de la región de Magallanes en el largo plazo, un plan de desarrollo regional que sea una guía para la elaboración de los incentivos a implementar y que les otorgue un propósito. El estatuto propuesto carece de esta mirada.

Haciéndose cargo del análisis desarrollado en conjunto entre el Gobierno Regional y la comunidad el año 2014, la CChC propone la utilización de los seis ejes del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas que constituyen su visión estratégica. Estos son:

- 1) Región científica a nivel mundial;
- 2) Magallanes conecta y administra su territorio, el más grande de Chile;
- 3) Magallanes, energías del futuro;
- 4) Patrimonio de una Patagonia Pionera;
- 5) Región de trabajadores y emprendedores;
- 6) La principal riqueza de Magallanes, su gente:

Adicionalmente, para complementar la visión regional, se sugiere incorporar los siguientes ejes:

- 7) Magallanes principal puerta de entrada a la Antártica;
- 8) Magallanes principal destino turístico de Sudamérica;

En la misma línea, el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID) manifestó en su informe final “Análisis, Evaluación y Propuesta de Perfeccionamiento de los incentivos especiales de la Región de Magallanes” (BID, 2007), aspectos interesantes (y concordantes con la visión de CChC) que vale la pena citar.

Además de una serie de recomendaciones relacionadas con cada uno de los instrumentos existentes, plantea que es necesario determinar inicialmente los principios y objetivos de las políticas públicas que darán sostén

y orientación a un Estatuto a desarrollar para poder emprender un proceso relevante de reformas y mejoramientos de los incentivos para la región. Siendo el establecimiento de estas políticas una atribución de las autoridades competentes, sus principios deberán ser decididos ex-ante de manera oficial, para garantizar así que se puedan llevar a cabo las recomendaciones propuestas.

El mismo informe, se sugiere que deben existir una serie de medidas complementarias a un Estatuto nuevo, para apoyarlo y darle sustentabilidad. Estas medidas incluyen (i) el incremento significativo del capital social regional, expresado en obras públicas para mejorar la infraestructura de integración regional, (ii) un plan de integración territorial de Tierra del Fuego y Antártica, (iii) el desarrollo integral local, (iv) sistemas de medición de los costos diferenciales regionales para monitorear estas asimetrías.

Del mismo modo, en las recomendaciones de modificaciones de varios de los instrumentos, se pide incluir en la normativa de cada uno de ellos la priorización de sectores elegibles de acuerdo a las Políticas de Desarrollo Sustentable Encadenado que deberán determinarse para la región. Esto deja en evidencia que el diagnóstico emitido en 2007 sigue siendo aplicable a la propuesta actual del Estatuto, por lo que las falencias detectadas por el BID en aquella ocasión no se observan resueltas en el presente proyecto. Esta recomendación coincide con la realizada por CChC en el año 2015.

COMENTARIOS ESPECÍFICOS

Justificación y Temporalidad:

- a) El Estatuto ofrece una explicación genérica sobre la necesidad de un régimen especial para la región basada en su ubicación geográfica, clima y dificultades de comunicación e integración, pero no se explica por qué es necesario reemplazar el sistema de franquicias actualmente existente por aquellas contenidas en el Estatuto. Se hace evidente la falta de una evaluación de la situación actual, como por ejemplo el resultado de las modificaciones introducidas en los instrumentos vigentes desde el año 2013 (Ley N°20.655/2013). Además falta evaluar la hipótesis de la no existencia de las leyes de incentivo.
- b) No se observa ninguna referencia a algún estudio que evalúe el impacto probable de las medidas propuestas sobre el desarrollo regional y explique por qué, si muchas de ellas son similares a los instrumentos ya existentes, ahora sí van a tener éxito en impulsarlo.
- c) En ninguna parte se plantea cuál debería ser la trayectoria en el tiempo de estos beneficios ni su temporalidad, condición que se estima necesaria para el nuevo conjunto de incentivos. Del mismo modo, no se plantea un régimen de transición entre el actual sistema de beneficios y el que establece el Estatuto, por lo que no se respetaría la legislación vigente hasta el fin de cada uno de los instrumentos planteados en cada una de las leyes y reglamentos actuales.

Gasto Tributario y Proyecciones:

- d) Desde la perspectiva del gasto tributario asociado a los incentivos regionales, se ha señalado que el monto total de beneficios equivale aproximadamente a \$126.000 millones anuales, cifra estimada de los beneficios del año 2012 y discutible en su base de cálculo. Esto representa alrededor de un 10% del PIB regional, lo que es una cifra enorme. Sin embargo, no se evidencia que este monto, u otro esté debidamente justificada o sea suficiente, tampoco se indica de qué manera se evitará que los recursos que llegan a la región vía presupuesto del gobierno central por los mecanismos normales, se reduzca para compensar aquellos entregados a través del Estatuto. Del mismo modo, ninguna de las nuevas estrategias planteadas en cada uno de los artículos posee evaluación técnica ni financiera.

Visión Regional:

- e) No contiene una visión de desarrollo regional y, por el contrario, de la forma en que se presentan los instrumentos o incentivos, se observa que se trata más bien de la satisfacción de demandas de grupos específicos, discriminando contra las grandes empresas y sin una lógica común.
- f) El consenso general de la Comisión es que el Estatuto es un documento inorgánico que contiene una colección de propuestas inconexas que, al no poseer un diagnóstico respecto de la actual legislación de incentivos, no permite establecer una correlación entre la redacción del mismo y algún objetivo de desarrollo regional.

Desarrollo de Capital Humano:

- g) El diagnóstico de la deficiencia del capital humano en Magallanes ha sido desarrollado ampliamente en múltiples trabajos, incluido el de CChC del año 2015. La propuesta del Estatuto para crear instrumentos relacionados con el desarrollo de capital humano es extremadamente pobre. En efecto, con excepción del Capítulo II: "Beneficios a las Personas", que crea un fondo de apoyo al capital humano de muy bajo presupuesto y cuya burocracia limitaría severamente su aplicabilidad, no existe un plan de incentivos que intente avanzar hacia este objetivo. Incluso, el resto de los beneficios planteados en el Capítulo no presentan mejoras respecto de los instrumentos actuales y, en algunos casos, discriminan negativamente los territorios sin razón alguna.

Discriminación Territorial y Sobre exigencias:

- h) Existe una contradicción en insistir en la práctica actual de discriminar negativamente en contra de la Provincia de Magallanes respecto de las otras (se suma parcialmente la de Última Esperanza), considerando que la mayor parte de la población regional habita en ella.

- i) Para efectos de darle un impulso adicional a las provincias más rezagadas de la región, parece más sensato hacerlo vía discriminación positiva y a través de inversión pública destinada a compensar las desventajas territoriales con infraestructura y conectividad de primer nivel. Esto, además, permitiría ejercer soberanía de una forma mucho más eficaz que hacerlo por la vía de desplazar población artificialmente.
- j) Las exigencias para acceder a los beneficios del Estatuto ponen en desventaja a la región en relación al resto del país. Introducir exigencias especiales en el uso de los recursos naturales, la preservación del medio ambiente y el cuidado de la naturaleza, así como la exigencia de implementar acuerdos de producción limpia, más allá de lo establecido en las normas generales que se aplican en todo el país, implica un retroceso y una desventaja adicional para la región. Si lo expresado en parte del articulado del Capítulo introductorio se refiere solo al cumplimiento de la normativa existente, parece innecesario y discriminatorio imponerlos como pre requisito para otorgar los beneficios contenidos en el Estatuto, lo mismo que la doble sanción implícita para aquellos que caigan en incumplimientos de otras exigencias legales actuales como el pago de cotizaciones previsionales. En la práctica, se estaría colocando a las empresas regionales exigencias y sanciones adicionales a las que se aplican en el resto del país, lo cual es incompatible con la intención de clarada de incentivar la actividad.
- k) La restricción del acceso a beneficios por la estructura organizacional de la empresa o porque alguna filial ya esté acogida a algún instrumento de incentivo tampoco tiene justificación y se puede traducir en un micro manejo burocrático y propicio para actuaciones fuera de la ley.

Ley de Zona Franca:

- l) Una parte considerable del documento se destina a presentar las modificaciones a realizar al régimen de zona franca, pero tampoco hay una evaluación de su funcionamiento durante los últimos 40 años, ni de qué alternativas podría haber que sean más eficientes.
- m) No se justifica la necesidad que el articulado de este régimen tributario y aduanero esté contenido en el Estatuto, toda vez que posee una legislación y reglamentación propia permanente en el tiempo. Si se determina que la ley de Zona Franca requiere mejoras, sería adecuado introducirlas en ese cuerpo legal, manteniéndolo independiente del Estatuto.

5

Flujo Financiero y Disponibilidad de Recursos

Junto con la entrega del borrador del Estatuto, en marzo de 2016 el Gobierno Regional da a conocer un informe financiero de los instrumentos de incentivos valorizados al año 2012. Este contiene la estimación de cada uno de los gastos tributarios en que se incurre y que son susceptibles de ser considerados dentro de la categoría de incentivos a la inversión.

TABLA 1
GASTO TRIBUTARIO INSTRUMENTOS DE INCENTIVOS AÑO 2012

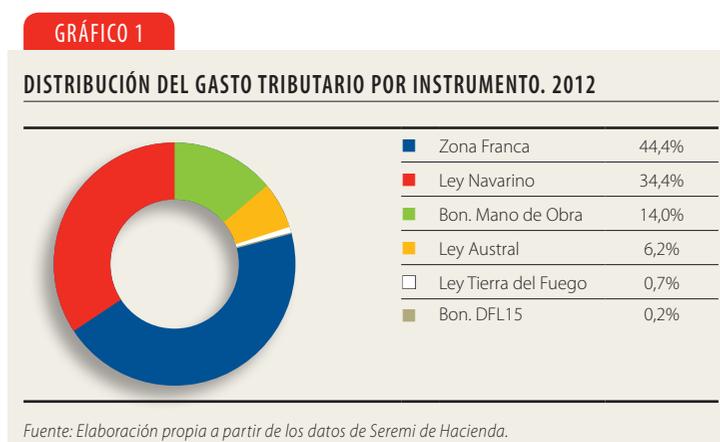
Instrumento	Gasto Tributario	Gasto Trib. Ajustado	Gasto Trib. Ajustado	Incidencia
	Pesos 2012	Pesos 2012	UF 2012	
1 Zona Franca				
1.1 Exención Imp. a la Renta	\$ 5.854.161.024	\$ 5.854.161.024	UF 256.301	6,4%
1.2 Exención de IVA	\$ 69.518.162.162	\$ 34.759.081.081	UF 1.521.785	38,0%
2 Ley Navarino				
2.1 Bonificación Ventas	\$ 14.088.387.423	\$ 14.088.387.423	UF 616.803	15,4%
2.2 Exención Imp. a la Renta	\$ 1.681.006.491	\$ 1.681.006.491	UF 73.596	1,8%
2.3 Exención de IVA	\$ 2.358.695.169	\$ 2.358.695.169	UF 103.266	2,6%
2.4 Devolución IVA Exportador	\$ 13.307.968.052	\$ 13.307.968.052	UF 582.635	14,6%
3 Bonificación Mano de Obra				
3.1 Bonificación	\$ 12.827.542.610	\$ 12.827.542.610	UF 561.602	14,0%
4 Ley Austral				
4.1 Crédito Tributario	\$ 4.356.884.048	\$ 4.356.884.048	UF 190.748	4,8%
4.2 Dev. Art 27 Bis DL825	\$ 1.293.449.952	\$ 1.293.449.952	UF 56.628	1,4%
5 Ley Tierra del Fuego				
5.1 Exención Imp. a la Renta	\$ 185.615.798	\$ 185.615.798	UF 8.126	0,2%
5.2 Exención de IVA	\$ 440.837.521	\$ 440.837.521	UF 19.300	0,5%
6 DFL15				
6.1 Bonificación	\$ 216.034.995	\$ 216.034.995	UF 9.458	0,2%
Total	\$ 126.128.745.245	\$ 91.369.664.164	UF 4.000.248	100,0%

Fuente: Seremi de Hacienda.

Nota: El gasto tributario ajustado es elaboración propia.

La Tabla 1 entrega un resumen del informe financiero, transformando a UF del año respectivo y comparando cada uno de los instrumentos con el gasto tributario total. También se realiza un ajuste al gasto tributario de la exención de IVA de Zona Franca, ya que se considera que aproximadamente el 50% de las ventas de zona franca son susceptibles de crédito tributario de IVA, por lo tanto, no debe considerarse como gasto tributario el total de la exención. El porcentaje de participación de cada instrumento en la última columna está calculado sobre el gasto tributario ajustado.

Se observa que existe una elevada concentración de recursos en dos de los instrumentos. En efecto, Zona Franca (44,4% del gasto tributario) y Ley Navarino (34,4% del gasto tributario), concentran casi el 80% de los recursos disponibles para la zona. Del resto de los instrumentos, el tercero de mayor incidencia es Bonificación de Mano de Obra (14% de gasto tributario). Finalmente, la suma de Ley Austral, Ley Tierra del Fuego y Fondo DFL15 representa cerca del 7% del gasto tributario, tal como se muestra en el Gráfico 1.



Cabe recordar que los instrumentos susceptibles de ser modificados están establecidos en leyes vigentes en la actualidad. Las Leyes Navarino y Tierra del Fuego establecen en su Artículo 1° que “el Intendente Regional aprobará por resolución la instalación en el territorio definido por la ley y dicha resolución será reducida a escritura pública, la que tendrá el carácter de un contrato en el cual se entenderán incorporadas de pleno derecho las franquicias, exenciones y beneficios”. Estos contratos gozan de invariabilidad tributaria hasta su vencimiento, por lo que los recursos asignados a ellos no están “disponibles” en forma inmediata para destinarlos a otros incentivos.

Las vigencias de los instrumentos están establecidas en cada uno de los cuerpos legales que los establecieron o modificaron y se resumen en la Tabla 2.

TABLA 2

VIGENCIA DE INSTRUMENTOS

	Nombre	Tipología	Ley	Ley Modificatoria	Inicio	Vigencia
1	Zona Franca	Extraterritorialidad Aduanera	Ley N° 1055/1976	DFL2/2001	1976	Indefinida
2	Ley Navarino	Desarrollo Territorial	Ley N°18392/1985	Ley N° 19606/1999	1985	2035
3	Bonificación Mano de Obra	Contratación de Mano de Obra	DL N°889	Ley N° 20655/2013	1975	2025
4	Ley Austral	Incentivo a la Inversión	Ley N° 19606/1999	Ley N° 20655/2013	1999	2025
5	Ley Tierra del Fuego	Desarrollo Territorial	Ley N° 19149/1992		1992	2036
6	Fondo DFL15	Incentivo a la Inversión	DFL15	Ley N° 20655/2013	1981	2025

Fuente: Elaboración propia.

Si se acepta la posibilidad de cambios legales y el manejo presupuestario de algunos de los instrumentos vigentes, que no están sujetos a invariabilidad tributaria, se estima que la cantidad de recursos susceptibles de ser utilizados en el corto y mediano plazo para la realización de políticas públicas de incentivo (una vez aprobado el nuevo Estatuto), sería aproximadamente el 14,2% del total. Corresponde a la disponibilidad de los fondos asociados a Bonificación de Mano de Obra y Fondo DFL15. Estos se aproximan a UF 600.000/Año. Esta estimación se basa en el supuesto que Zona Franca se mantiene en funcionamiento tal como la conocemos hasta el final de la concesión actual, y la Ley Austral sigue permitiendo el ingreso de nuevos proyectos hasta el año 2025.

Debido esta importante restricción, los esfuerzos iniciales se deben realizar de tal forma que conlleven un beneficio concentrado en sectores con potencialidad, o bien en políticas que tengan resultados que permitan generar efectos permanentes en el tiempo, como por ejemplo el desarrollo y retención de capital humano. La Comisión estima que, dada la restricción financiera para políticas de incentivos entre los años 2017 y 2035, es muy probable que se requieran fondos adicionales para conseguir algunos de los objetivos de desarrollo.

En efecto, la primera aproximación indica que a través de una modificación legal, los recursos susceptibles de ser utilizados en políticas de incentivo se aproximan a 600.000 UF/Año hasta el año 2035 y, a partir de ese año, junto con el vencimiento de la Ley Navarino, se viabiliza la utilización de alrededor de 500.000 UF/Año adicionales. Tal monto disponible, es decir 1.100.000 UF/Año, corresponde a \$30 mil millones de pesos del año 2016, que equivale aproximadamente al presupuesto de inversión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional para la región de Magallanes (Subtítulo 31 Ley de Presupuesto para cada caso). Escenarios adicionales respecto del flujo financiero se entregan en el Anexo 1 del presente documento.

6 | Evaluación Social de Proyectos para Zonas Extremas

A diferencia de la evaluación privada de proyectos, en la evaluación social se intenta incluir también las externalidades y efectos indirectos, además de corregir los precios de los insumos productivos necesarios para realizar la inversión a fin de reflejar el verdadero costo de oportunidad de los recursos empleados. Si bien la institucionalidad chilena y sus procedimientos en esta materia son internacionalmente reconocidos, también es cierto que, con los años, nuestras metodologías se han ido quedando atrás en varios aspectos del análisis.

Realizar una exhaustiva evaluación social de costo-beneficio es una tarea compleja. Hacerlo requiere que todos los impactos se expresen en términos monetarios, lo que es difícil cuando no existen mercados que permitan cuantificar y valorar fácilmente algunos aspectos. Este es el caso de las externalidades, de los impactos económicos regionales, los efectos de red, las ganancias en productividad derivada de economías de aglomeración, entre otros. Ahora bien, el que no sea fácil estimar estos efectos no significa que estos no existan. De hecho, la evidencia muestra que la magnitud de algunas externalidades que tradicionalmente se omitían en el análisis estándar de costo-beneficio puede ser significativa, por lo que no considerarlas afectaría la estimación de la rentabilidad social y el ranking entre proyectos.

Muchos países han incorporado distintos tipos de análisis que son complementarios al de costo-beneficio. En particular, crecientemente se utiliza el análisis multicriterio que incluye impactos ambientales, socioeconómicos e impactos económicos regionales. Este es el caso en Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Holanda, España, Portugal, Suecia e Inglaterra. Prácticas de este tipo no buscan reemplazar el análisis costo-beneficio ni tienen por objetivo estimar monetariamente el valor de algunos beneficios o externalidades positivas de un proyecto, sino que, con posterioridad al análisis costo-beneficio en que se realiza dicha estimación, permiten incorporar explícitamente otros criterios de evaluación y priorización. Lo más relevante es que posibilitan la incorporación de factores relacionados con la estrategia de desarrollo. De esa manera, viabilizan la ejecución de los proyectos que se requieren para sacar del subdesarrollo a las zonas que históricamente han sido postergadas por los métodos de evaluación tradicionales.

En un importante esfuerzo de 37 iniciativas de infraestructura pública con distintos alcances, y 2 iniciativas intangibles, entre las que se encuentran diseño del Estatuto para el Desarrollo de Magallanes y la Cormag, en Junio de 2014 se emite el Decreto N°1243 de la subsecretaría de Desarrollo Regional, promulgando el Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas para Magallanes (PEDZE). En noviembre de 2016 el Decreto N°1012

del Ministerio del Interior extiende en su aplicación hasta el año 2020, de tal forma de asegurar el inicio y ejecución proyectos asociados.

El plan especial, precursor de un importante avance en infraestructura de conectividad que debe mantenerse en el tiempo, identifica dos consideraciones importantes, entre otras: que el desarrollo económico, social y cultural del estado requiere de estructuras institucionales descentralizadas que permitan satisfacer debidamente las necesidades de la población; y que las regiones del país ubicadas en sus extremos geográficos requieren políticas públicas especiales que faciliten su desarrollo.

El decreto, aparte de identificar el plan, instruye en su Artículo 4° que los informes favorables de los organismos de planificación deberán fundarse en evaluaciones técnico - económicas que consideren el menor costo en función de los objetivos del plan, lo que en metodología de evaluación social de proyectos se denomina análisis de costo - eficiencia.

El Sistema Nacional de Inversiones (SNI), que evalúa los proyectos, se enmarca en la lógica de priorización en contextos de restricciones presupuestarias, buscando maximizar la rentabilidad social de la inversión. El SNI ha contribuido al desarrollo económico y social que ha tenido Chile en las últimas décadas, sin embargo se requiere de una actualización. En el caso de la evaluación social de los proyectos del PEDZE y su flexibilización de criterios, más que una dificultad en la estimación de beneficios, se optó por esta vía en virtud que los beneficios contabilizados no superaban los costos de inversión debido a las bajas densidades poblacionales de la zona.

En la propuesta "Enfoques complementarios para la evaluación social de proyectos" (De Agostini & Razmilic, CEP 2015) se concluye que el principal retraso en el sistema de evaluación se manifiesta en la incapacidad de incorporar oportunamente la contabilización de una parte de los costos y beneficios de los proyectos. Las carencias se dan en el ámbito de las externalidades, los impactos económicos regionales, los efectos de red, las ganancias en productividad derivada de economías de clúster, los impactos indirectos en comercio y turismo, y el análisis de plusvalía, entre otros.

La Comisión estima que se debe actualizar y perfeccionar la metodología de evaluación social de proyectos. Esta necesidad se hace evidente a partir de la creciente presión por utilizar mecanismos alternativos de evaluación que, en la práctica, implican evadir la evaluación estricta de beneficios y generan importantes espacios de discrecionalidad. Esta actualización debe sistematizar una manera racional de estimar los beneficios futuros esperables al dotar de infraestructura habilitante a las zonas menos desarrolladas, y debe incorporar componentes de una estrategia de desarrollo regional asociados al ejercicio efectivo de la soberanía y a un control eficaz del territorio.

7 | Propuestas y Alternativas de la Comisión Leyes de Incentivos a la Inversión de la CChC al Estatuto

Con el propósito de colaborar en el contenido del Estatuto, teniendo en consideración los aspectos planteados anteriormente y partiendo de la base que se requiere de una Estrategia de Desarrollo Regional consensuada, la Comisión ha elaborado una guía que establece una comparación entre la redacción original del estatuto y las modificaciones propuestas a lo largo del trabajo de la Comisión.

En varios casos se plantean directamente cambios en la redacción de los instrumentos, en otros casos se emiten comentarios generales que invitan a una discusión posterior detallada y a la realización de los estudios necesarios para el análisis del instrumento vigente y la simulación de la alternativa propuesta.

Los planteamientos de la tabla siguiente constituyen un resumen del desarrollo general que se plantea en el Anexo 2 del presente informe.

TABLA 3

CUADRO COMPARATIVO DE PROPUESTAS ESTATUTO CON PROPUESTAS CChC

Capítulo I Disposiciones Generales		Propuestas CChC
General		Armonización de Nombres de Títulos y Capítulos del Estatuto, y redacción en concordancia con una lógica de generación de valor de largo plazo.
Art. 1	Declaración General: Régimen de Fomento, Tributario y Aduanero.	Incorporar 8 Ejes de Desarrollo Regional como guía del Estatuto: Región científica a nivel mundial, Magallanes conecta y administra su territorio, Energías del futuro, Patrimonio de una Patagonia Pionera, Región de trabajadores y emprendedores, Puerta entrada a la Antártica y Principal destino turístico de Sudamérica.
Art. 2	Alcance: Todas aquellas empresas que implemente técnicas de producción limpia Art. 10°, Art 1°Ley 20416 (Estatuto Pyme y APL). Se excluyen sancionados en materia medioambiental.	Eliminar requisito de APL que no son exigibles en otras partes del País. Las empresas sancionadas en materia ambiental con tramitación de levantamiento de sanciones no pueden ser sujeto de suspensión de franquicia.
Art. 3	Se excluyen sancionados en material laboral, y deben tener plan de seguridad laboral y plan de capacitación validado por Sence.	Las empresas sancionadas en materia de salud ocupacional y laboral con tramitación de levantamiento de sanciones no pueden ser sujeto de suspensión de franquicia. No se puede colocar exigencias más allá de las exigencias legales vigentes.
Art. 4	Se respetan contratos-ley de Ley Tierra del Fuego y Navarino a menos que renuncien en un plazo de 5 años. Los beneficios son incompatibles entre leyes.	No se observa necesidad ni conveniencia de excluir del instrumento nuevo a empresas filiales, coligadas, matrices o relacionadas mientras cumplan con el objetivo de desarrollo de la provincia y/o de la región.

TABLA 3

Continuación

Capítulo II Beneficio a Personas Naturales		Propuestas CChC
Art. 5	Elimina restricción de bienes ZF en 5 años.	Se recomienda acelerar a 3 años.
Art. 6	Exención Imp. Territorial Personas (Ult. Esperanza, TdF y Antártica) con tasación < 4.000 UF.	Evitar discriminación por provincias, incorporación de la Provincia de Magallanes, revisión y ampliación del tope impuesto de acuerdo a estudio, y de predios ganaderos de personas naturales.
Art. 7	Rebaja Impuesto 2º Categoría: 30% Magallanes, 50% Ult. Esperanza, 80% TdF, 100% Antártica.	Mantención de asignación de zona Artículo 13 del Decreto Ley N° 889 de 1975, rebaja del 80% del monto de Impuesto a la Renta para Provincia de Magallanes, y del 100% para Provincias de Ultima Esperanza, Tierra del Fuego y Antártica.
Art. 8	Fondo de Capital Humano personas administrado por Sercotec de 16.000 UF (40% Equipamiento, 90% Becas, Matrículas, Aranceles, Pasajes, Estadías). Caucción de 5 años de ejercicio en la región.	Fondo de Capital Humano permanente exclusivo para estudios y perfeccionamiento de pre y postgrado (matrículas, aranceles, pasajes y estadía) con 90% de cobertura, carencia de 5 años de ejercicio profesional en la región, sin tope en el monto total, o en subsidio un tope no inferior a 120.000 UF anuales. La creación de un comité resolutivo público-privado sin la participación del Core. Buscar las alternativas para financiar un programa permanente de Magallanes Bilingüe. Perfeccionar Reglamento Regional y sus responsables.
Capítulo III Ben. Empresas de menor tamaño		Propuestas CChC
Art. 9	Beneficiarios son empresas con ventas < 50.000 UF / Año, los beneficios tienen arraigo de 5 años y no constituyen renta.	Ampliar beneficiarios a empresa con ventas < 100.000 UF / Año (Empresa Mediana Tipo II según SII).
Art. 10	Fondo de Apoyo: UF 250.000 administrado por Corfo y Sercotec, comité resolutivo y reglamento.	Fondo de Apoyo: UF 500.000 administrado por Corfo y Sercotec, reglamentado por Hacienda y Economía, con énfasis sectoriales, territoriales y estratégicos en concordancia con la visión de desarrollo y los objetivos de largo plazo, y flexible de acuerdo a entorno.
Art. 11 a 14	Capital de Trabajo (20% con tope de UF 400), Compra de Activo Fijo (30% con tope de UF 8.000), Proyectos ERNC y Producción Limpia (50% o 20%). Foco en Antártica (30% de Fondos).	Elimina restricciones y límites líneas de financiamiento, sin exclusividad ni exclusión. Eliminar el Foco en Antártica sino que de carácter Regional.
Art. 15	Capital de Riesgo (70% con tope 20.000 UF) administrado por Corfo.	Eliminar la restricción de acceso a mercado financiero de empresas.
Art. 16 a 18	Bonificación a Empleadores: 20% con tope renta de 24 UF y no inferior a 15 UF. Excepto sector público, gran minería, corp. Municipales, hidrocarburos, financieras, seguros, pesca reductiva, AFP, Isapre, casas de cambio, forestales. Cotizaciones al día. Tesorería es el servicio a cargo.	Bonificación 24 UF a Micro Empresas con ventas < 2.400 UF / Año, decreciente en el tiempo. Costo Anual 288.000 UF / Año. Art. 16 Sustitutivo: Fondo de Desarrollo de Innovación, Desarrollo y Ciencia (I+D+C) (En Base a Ley N° 20.241). Monto anual 100.000 UF debe otorgar el 100 % de crédito tributario contra el Impuesto de Primera Categoría sobre el monto invertido en actividades de I+D+C certificadas por Corfo, orientado con la visión de desarrollo regional.

TABLA 3

Continuación

Capítulo IV Del Turismo		Propuestas CChC
Art. 19	Ventas a turistas extranjeros en Ultima Esperanza se consideran exportación, comprobantes de pago con vouchers de tarjetas.	Ampliar la aplicación de la exención a todas las Provincias de la Región.
Art. 20	Fondo de desarrollo sustentable Gob. Regional.	Fondo de desarrollo sustentable se debe conformar por otra vía y no a través de impuestos a la actividad. Fondo debe concurrir gestionar y poner en valor los activos y requiere de institucionalidad. Se sugiere proponer plan piloto regional de Servicio de Biodiversidad con administración regional.
Art. 21	Extranjeros salvo argentinos, derecho de USD 15 a USD 25 en 6 años, reglamento.	La recaudación se debe realizar a través de las tarifas de ingresos a las áreas silvestres protegidas independiente de nacionalidad del visitante.
Art. 22 a 25	Comité regional para resolver usos del fondo y su reglamentación.	Institucionalidad exclusiva separada de Consejo Consultivo Regional de Medio Ambiente y Cores. Los artículos referentes la administración del Fondo deben ser adecuados a la institucionalidad que se determine, la cual debe surgir de una discusión más detallada enmarcada dentro de la estrategia regional (Ver Anexo 3, Resumen de Experiencias Internacionales en Gestión de Parques Nacionales).
Capítulo V Sur del Estrecho de Magallanes		Propuestas CChC
Art. 26	Art. 26: Régimen preferencial aduanero y tributario sur estrecho hasta el polo sur, naturales y jurídicas, excepto hidrocarburos.	Bajo una mirada geopolítica, aplicación de normativa permanente del tipo Ley Tierra del Fuego con los respectivos cambios que faciliten su aplicación y mejoras del instrumento, como por ejemplo pero no en forma exclusiva:
Art. 27	Art. 27: Exención Impuesto a la renta por 10 años, constituyen crédito para 2ª categoría (mismo que Ley Navarino).	La exención de IVA es para todo el territorio y la responsabilidad de ejercer la exención está en el lado de la demanda, de tal forma que habilite para la venta de productos y servicios fuera del territorio más fácilmente (conclusiones de Sesión 5).
Art. 28 y 29	Art. 28-29: Se pueden introducir toda clase de mercaderías, con exención arancelaria de bienes y servicios.	Los documentos tributarios deben ser los normales existentes en la legislación tributaria chilena, de tal forma de poder acceder a los beneficios de la facturación electrónica y otros beneficios de facilidad de operación.
Art. 30	Art. 30: Tratamiento de exportación y exención de IVA para ventas de bienes y servicios dentro y fuera del territorio. Se elimina obligación de integración del 25% y bonificación del 20% sobre las ventas.	La acreditación de domicilio y sucursal en SII habilita al contribuyente a acceder a la exención territorial. Todas las empresas o personas que desarrollen actividad en el territorio pueden acceder en forma concurrente y no excluyente a todos los beneficios planteados en el resto de los capítulos del Estatuto para el Desarrollo de Magallanes, y eventualmente a otros beneficios, en la medida que estén habilitados por tamaño de empresa o cumplimiento normativo.

TABLA 3

Continuación

Capítulo VI Zona Franca		Propuestas CChC
Art. 31 a 33	Definición del régimen de zona franca.	Eliminar del texto del Estatuto lo referente a Zona Franca, manteniendo el texto de la ley en forma separada. No se observa la conveniencia de trasladar el texto de la Ley de Zona Franca al contenido de un Estatuto de Desarrollo Regional dada su complejidad y especificidad. De modificar la normativa de Zona Franca, tomar las recomendaciones de flexibilidad e incorporación de servicios: recintos francos remotos o virtuales (habilitados tecnológicamente), servicios controlables (por ejemplo pero no exclusivamente: desarrollo de software, ingeniería, investigación, soporte, servicios compartidos, almacenamiento de datos, consultoría en ciencia, salud, hotelería, servicios antárticos, reparación mecánica, montaje neumáticos, ópticas, arriendos de flota, etc.).
Art. 34	Se exceptúan empresas mineras y pesca reductiva.	
Art. 35 a 38	Normas de ingreso de mercaderías.	
Art. 39	Servicios financieros leasing, factoring, captaciones y colocaciones, custodia, fondos mutuos, contratos, transferencias, etc.	
Art. 40	Sociedades deben instalarse físicamente en recinto franco.	
Art. 41 a 46	Aspectos generales de administración de zona franca y concesión.	
Art. 47	Zona franca de extensión.	
Art. 48 a 50	Exenciones de IVA, Impuesto de timbres, impuesto 1ª categoría, aranceles y gravámenes.	
Art. 51 y 52	Varios de Zona Franca.	
Capítulo VII Otras Disposiciones		Propuestas CChC
Art. 53	Se derogan Ley TdF y Navarino y se suprime mención a Región de Magallanes en Ley Austral, Ley 19.832 (Cooperativas), ley de zonas francas, DFL 15, DL 889.	Derogación de leyes Tierra del Fuego y Navarino es concordante con la propuesta de CChC. No se observa una gradualidad en su aplicación. Supresión de mención a Región de Magallanes y Antártica Chilena en la ley Ley Austral no está de acuerdo con la propuesta CChC, no incluye ningún tipo de gradualidad ni se respeta la vigencia actual de la Ley (Año 2025 para acoger las inversiones e imputación de remanentes de crédito hasta el Año 2045). No puede ser acogida y se requiere desarrollo exhaustivo de su ejecución y articulado, manteniendo la vigencia del actual instrumento hasta su vencimiento, y analizando en detalle las recomendaciones 4.256 a 4.266 del Informe Final de Incentivos Especiales del BID, Enero de 2007. Supresión de mención a Región de Magallanes en Ley Zona Franca no tiene sentido, esta Ley debe seguir vigente al menos hasta término de concesión. DFL15 se entiende reemplazado en el Capítulo de Beneficio a Empresas de menor Tamaño, y Artículo 13 del Decreto Ley N° 889, de 1975, del Ministerio de Economía (Rebaja de Zona) debe ser mantenido.
Art. 54	Establecimiento de sistema de información e informe económico anual por cada beneficio.	De acuerdo con propupesta de CChC

Fuente: *Elaboración propia.*

8

Conclusiones

El borrador de anteproyecto de Ley “Estatuto para el Desarrollo de Magallanes y Antártica Chilena”, en su tercera versión y desarrollado por el Segundo Comité Técnico Regional, tal como ha sido presentado, no cumple con el objetivo de generar las condiciones básicas que permitan impulsar y sostener el desarrollo de la región. Carece este una conceptualización comprehensiva respecto del futuro regional, lo que se manifiesta en la inexistencia de una redacción armonica conducente al cumplimiento de dicho objetivo y, por tanto, no se logra elaborar un conjunto de instrumentos de fácil aplicación y Fiscalización que permitan materializar dicho ideario.

La principal carencia del documento recibido es la ausencia de una visión de desarrollo para la región, en torno a la cual se puedan diseñar instrumentos que permitan alcanzarla. Si no se define un objetivo es difícil delinear estrategias para avanzar (porque no se sabe hacia dónde) o establecer parámetros que permitan medir el éxito de las políticas a implementar. El Estatuto propuesto adolece, entonces, de los mismos defectos que presenta el sistema de incentivos a la inversión actualmente vigente en la región, los cuales han sido advertidos en varios estudios nacionales e internacionales.

En su articulado se observa falta de foco en el desarrollo, discriminación territorial y de tamaño de empresa y carencia de sinergias constituyentes de un ambiente propicio para el desarrollo.

Respecto de uno de los sectores más interesantes y con mayor potencial de desarrollo sostenible, el Turismo, se pierde la oportunidad de establecer las bases de una política de clúster que permita la generación de un entorno favorable para el emprendimiento y la integración hacia atrás y adelante que potencie la generación local de valor.

Del mismo modo como ha sido planteado por el estudio del BID del año 2007 y, si bien es complejo el establecimiento en el cuerpo del estatuto, el desarrollo de la infraestructura habilitante debe ser parte esencial de una propuesta complementaria al Estatuto, tal como ha sido planteado por la propuesta CChC 2015 en conjunto con la certeza energética y una conectividad digital de categoría mundial. Estos tres componentes complementarios deben ser considerados como un prerrequisito indispensable para dar factibilidad al desarrollo que la normativa de incentivos propuesta pretende lograr.

Respecto de la oportunidad de realizar los cambios en este período, se observan dificultades importantes derivadas de: restricciones presupuestarias por bajo crecimiento nacional, un escenario externo adverso en el corto y mediano plazo, un período pre-eleccionario con incertidumbre política, y un período de incertidumbre económica que no se ha despejado aún. Las variables mencionadas configuran un escenario de inestabilidad que resulta poco propicio para intentar modificaciones al sistema de incentivos a la inversión. La situación actual no favorece las posibilidades de encontrar en el poder legislativo una buena disposición para mantener y menos incrementar los recursos destinados a una región tan alejada como poco relevante desde un punto de vista electoral.

Se recomienda prudencia y un análisis exhaustivo de los escenarios de corto, mediano y largo plazo para la toma de decisiones respecto del Estatuto. Se recomienda postergar el desarrollo de un documento final hasta contar con una definición de objetivos clara, un conjunto de incentivos armónico, y los estudios complementarios (económicos, simulación de escenarios posibles, establecimiento de pilotos en menor escala, etc) necesarios para sustentar responsablemente dicha propuesta.

Anexo I

Flujo Financiero Proyectado de Propuesta de Modificaciones

Las propuestas contenidas en el Capítulo 8 y detalladas en el Anexo 2 han sido valorizadas y expresadas en un ejemplo de flujo financiero en UF.

ESCENARIO 1

Ante un escenario de restricciones presupuestarias donde se mantienen los mismos recursos disponibles en la actualidad, se proponen los siguientes supuestos para modelar:

- 1) Se dispone aproximadamente de UF 600.000 desde las modificaciones legales del Estatuto, lo cual ha sido descrito en el Capítulo 6 del presente informe. Se distribuye ese fondo en los instrumentos desarrollados en esta propuesta que son susceptibles de financiar con un cambio legal: Fondo Capital Humano, Beneficio Empresas de Menor Tamaño, Bonificación Mano de Obra Micro Empresas y Fondo Investigación, Desarrollo y Ciencia.
- 2) Los instrumentos de los Capítulos V, VI y VII mantienen su bonificación y se reajusta un 2% real anual en sus montos, con excepción de Zona Franca que se mantiene fija en su valor real.
- 3) Hasta el año 2025 existe una restricción de fondos dada por la vigencia de Ley Austral. Desde el año 2026 en adelante se supone no ingresan más proyectos a este instrumento, y solo persiste la recuperación de remanente de crédito tributario, el cual se modela con una caída de 5% anual hasta el año 2045.
- 4) Desde el año 2037 en adelante, y en conjunto con el vencimiento de la Ley Navarino y Ley Tierra del Fuego, se hacen disponibles cerca de UF 500.000 adicionales. Persisten los beneficios de la nueva normativa de Sur del Estrecho de Magallanes que consideran las exenciones indicadas en el Capítulo 8 del presente informe, los cuales se modelan con un reajuste anual del 2% real.

TABLA 4

FLUJO FINANCIERO 2017 A 2025 EN UF

Capítulo	Título	UF 2017 a 2025	
Capítulo II	Beneficio a las Personas		
	Fondo Capital Humano	100.000	100.000
Capítulo III	Beneficio Empresas de Menor Tamaño		
	Fondo de Apoyo	100.000	100.000
	Bonificación Mano de Obra Micro Empresas	288.000	288.000
	Fondo Investigación, Desarrollo y Ciencia	100.000	100.000
Capítulo IV	Del Turismo		
	Fondo de Sustentabilidad		
Capítulo V	Sur de Tierra del Fuego	1.403.726	1.677.583
Capítulo VI	Zona Franca	1.778.085	1.778.085
Capítulo VII	Otras Disposiciones	247.377	289.841
TOTAL UF		4.017.188	4.333.509

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Seremi de Hacienda.

Fondo de Apoyo EMT se proyecta con UF 100.000 de UF 500.000 hasta 2036
 Fondo Capital Humano se proyecta con UF 100.000 de UF 120.000 hasta 2036

Proyección de Ley Navarino, Tierra del Fuego, Zona Franca y Ley Austral

TABLA 5

FLUJO FINANCIERO 2026 A 2036 EN UF

Capítulo	Título	UF 2026 a 2036	
Capítulo II	Beneficio a las Personas		
	Fondo Capital Humano	100.000	120.000
Capítulo III	Beneficio Empresas de Menor Tamaño		
	Fondo de Apoyo	100.000	100.000
	Bonificación Mano de Obra Micro Empresas	288.000	288.000
	Fondo Investigación, Desarrollo y Ciencia	100.000	100.000
Capítulo IV	Del Turismo		
	Fondo de Sustentabilidad		
Capítulo V	Sur de Tierra del Fuego	1.711.134	2.085.863
Capítulo VI	Zona Franca	1.778.085	1.778.085
Capítulo VII	Otras Disposiciones	275.349	164.862
TOTAL UF		4.352.569	4.636.810

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Seremi de Hacienda.

Fondo Capital Humano se proyecta a UF 120.000 en adelante

Término de Ley Navarino con efectos desde 2037 en adelante

TABLA 6

FLUJO FINANCIERO 2037 A 2045 EN UF

Capítulo	Título	UF 2037 a 2045	
Capítulo II	Beneficio a las Personas		
	Fondo Capital Humano	120.000	120.000
Capítulo III	Beneficio Empresas de Menor Tamaño		
	Fondo de Apoyo	500.000	500.000
	Bonificación Mano de Obra Micro Empresas	288.000	288.000
	Fondo Investigación, Desarrollo y Ciencia	100.000	100.000
Capítulo IV	Del Turismo		
	Fondo de Sustentabilidad		
Capítulo V	Sur de Tierra del Fuego	905.720	1.061.196
Capítulo VI	Zona Franca	1.778.085	1.778.085
Capítulo VII	Otras Disposiciones	156.619	103.904
TOTAL UF		3.848.424	3.951.185

Fondo de Apoyo EMT se proyecta con UF 500.000 en adelante

Término de Ley Navarino con efectos desde 2037 en adelante. Persisten beneficios del Sur de Tierra del Fuego

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Seremi de Hacienda.

ESCENARIO 2

Ante un escenario de disponibilidad adicional de recursos, se proponen los siguientes supuestos para modelar:

- 1) Se dispone aproximadamente de UF 400.000 por presupuesto adicional que se agregan a lo considerado al Escenario 1 (UF 1.000.000 en total), lo que permite financiar todas las iniciativas indicadas en las modificaciones legales, desde la entrada en vigencia del Estatuto. Se distribuye ese fondo completamente en los instrumentos desarrollados en esta propuesta que son susceptibles de financiar con un cambio legal: Fondo Capital Humano, Beneficio Empresas de Menor Tamaño, Bonificación Mano de Obra Micro Empresas y Fondo Investigación, Desarrollo y Ciencia.
- 2) Los instrumentos de los Capítulos V, VI y VII se reajustan un 2% real anual en sus montos, excepción de Zona Franca que se mantiene fija en su valor real.
- 3) Desde el año 2026 en adelante se supone no ingresan más proyectos a Ley Austral, y solo persiste la recuperación de remanente de crédito tributario, el cual se modela con una caída de 5% anual hasta el año 2045.
- 4) Desde el año 2037 en adelante, y en conjunto con el vencimiento de la Ley Navarino y Ley Tierra del Fuego (2035), se hacen disponibles cerca de UF 900.000 adicionales. Estos fondos no están modelados en ningún instrumento nuevo pero deben ser considerados como disponibles. Persisten los beneficios de la nueva normativa del Sur del Estrecho de Magallanes que consideran las exenciones indicadas en el Capítulo 8 del presente informe, los cuales se modelan con un reajuste anual del 2% real.

TABLA 7

FLUJO FINANCIERO 2017 A 2025 EN UF

Capítulo	Título	UF 2017 a 2025	
Capítulo II	Beneficio a las Personas		
	Fondo Capital Humano	120.000	120.000
Capítulo III	Beneficio Empresas de Menor Tamaño		
	Fondo de Apoyo	500.000	500.000
	Bonificación Mano de Obra Micro Empresas	288.000	288.000
	Fondo Investigación, Desarrollo y Ciencia	100.000	100.000
Capítulo IV	Del Turismo		
	Fondo de Sustentabilidad		
Capítulo V	Sur de Tierra del Fuego	1.403.726	1.677.583
Capítulo VI	Zona Franca	1.778.085	1.778.085
Capítulo VII	Otras Disposiciones	247.377	289.841
TOTAL UF		4.437.188	4.753.509

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Seremi de Hacienda.

Fondo de Apoyo EMT se proyecta con UF 500.000 en adelante
Fondo Capital Humano se proyecta con UF 120.000

Proyección de Ley Navarino, Tierra del Fuego, Zona Franca y Ley Austral (Vigente hasta 2025)

TABLA 8

FLUJO FINANCIERO 2026 A 2036 EN UF

Capítulo	Título	UF 2026 a 2036	
Capítulo II	Beneficio a las Personas		
	Fondo Capital Humano	120.000	120.000
Capítulo III	Beneficio Empresas de Menor Tamaño		
	Fondo de Apoyo	500.000	500.000
	Bonificación Mano de Obra Micro Empresas	288.000	288.000
	Fondo Investigación, Desarrollo y Ciencia	100.000	100.000
Capítulo IV	Del Turismo		
	Fondo de Sustentabilidad		
Capítulo V	Sur de Tierra del Fuego	1.711.134	2.085.863
Capítulo VI	Zona Franca	1.778.085	1.778.085
Capítulo VII	Otras Disposiciones	275.349	164.862
TOTAL UF		4.772.569	5.036.810

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Seremi de Hacienda.

Fondos mantienen financiamiento

Persisten beneficios del Sur de Tierra del Fuego Ley Austral entra en periodo de recuperación de remanentes de crédito

TABLA 9

FLUJO FINANCIERO 2037 A 2045 EN UF

Capítulo	Título	UF 2037 a 2045	
Capítulo II	Beneficio a las Personas		
	Fondo Capital Humano	120.000	120.000
Capítulo III	Beneficio Empresas de Menor Tamaño		
	Fondo de Apoyo	500.000	500.000
	Bonificación Mano de Obra Micro Empresas	288.000	288.000
	Fondo Investigación, Desarrollo y Ciencia	100.000	100.000
Capítulo IV	Del Turismo		
	Fondo de Sustentabilidad		
Capítulo V	Sur de Tierra del Fuego	1.192.714	1.397.454
Capítulo VI	Zona Franca	1.778.085	1.778.085
Capítulo VII	Otras Disposiciones	156.619	103.904
TOTAL UF		4.135.418	4.287.443

Fondos mantienen financiamiento

Vence Ley Navarino
 Persisten beneficios del Sur de Tierra del Fuego
 Ley Austral en etapa de recuperación de crédito

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Seremi de Hacienda.

Anexo 2

Detalle de Propuestas al Estatuto

ANÁLISIS GENERAL

Se propone que los títulos (nombres) de los capítulos sean revisados y armonizados. Se sugiere además que el análisis final comprenda una visión global del impacto de los mismos, y no necesariamente capítulo a capítulo, ya que la propuesta de análisis individual de los capítulos puede establecer sesgos no deseados. Se hace evidente también que el Capítulo IV "Del Turismo" no establece incentivos de ningún tipo y por lo tanto debiese ser desarrollado nuevamente teniendo la perspectiva de los 7 ejes de desarrollo.

ANÁLISIS DEL CAPÍTULO I "DISPOSICIONES GENERALES"

El objetivo de este Estatuto es otorgar a la región un régimen de fomento, tributario y aduanero especial para su territorio, sin embargo se observa que el estatuto incorpora restricciones que hoy no existen para el desarrollo de inversiones.

Art. 1º: Se debe ampliar de tal forma que se incorporen los ejes de desarrollo regional como orientadores del trabajo futuro.

Art. 2º: Se establece una exigencia de implementar en todas las empresas los Acuerdos de Producción Limpia, lo cual impone restricciones a la ley vigente al no ser esta exigible en otras circunstancias ni en otras regiones del país. Existe además dudas por el párrafo cuarto del Art. 2º: "Quienes sean sancionados por las autoridades locales, sectoriales, ambientales, no podrán gozar de las franquicias del presente estatuto." Se debe clarificar qué se entiende por sanción, qué sucede con los plazos legales establecidos por la normativa vigente sobre el levantamiento de las sanciones, y qué beneficios se perderían. Se observa que se está rigidizando la propuesta en el tema de las sanciones, si bien se entiende que como requisito básico se deben cumplir todas las normativas y leyes vigente, pero sin ampliar las restricciones.

Art. 3º: Se excluye a quienes hayan sido condenados judicialmente por sentencia firme por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, o por accidentes laborales que les sean imputables, sin dejar opción al levantamiento de tales sanciones por parte del empleador, y sin considerar que en los accidentes laborales la imputabilidad en la actuación ante el juez laboral termina siendo en la práctica siempre del empleador. Se está llevando una condición más allá de la presunción de la buena fe del empleador.

Art. 4°: En el primer párrafo existe coincidencia que los beneficios de las actuales Leyes N° 18.392 y N° 19.149 (Ley Tierra del Fuego y Ley Navarino) deben mantenerse hasta su extinción con la posibilidad de respetar los Contratos-Ley, condición acorde con la propuesta de CChC de gradualidad de implementación del nuevo estatuto. En el segundo párrafo del artículo no se explica la necesidad de eximir del instrumento nuevo a empresas filiales, coligadas, matrices o relacionadas, siendo que estas perfectamente pueden aportar con emprendimientos que cumplan con el objetivo de desarrollo de la provincia y/o de la región.

ANÁLISIS DEL CAPÍTULO II “BENEFICIOS PARA LAS PERSONAS NATURALES”

Art. 5°: Hay acuerdo en que la carencia de 5 años puede constituir un beneficio que puede ser interesante, sin embargo se sugiere acelerar a 2 años. Podría dinamizar el mercado de bienes muebles usados en Magallanes.

Art. 6°: En la Exención de Impuesto Territorial, existe una duda razonable de la motivación de dejar fuera a la Provincia de Magallanes. Si el proyecto desea generar un impacto regional, se podría haber utilizado la regla de proporción de la población de la región. Las consultas que nacen en la comisión son las siguientes:

1. ¿Cuál es el objetivo del beneficio?
2. ¿Qué se busca generar y cuál es el costo fiscal de otorgarlo?
3. ¿Qué tipo de análisis y estudio sugirieron fijar el límite de UF 4.000 de tasación fiscal para la exención?
4. ¿Se busca dejar fuera a los predios ganaderos cuyos dueños son personas naturales?

Se debe revisar y justificar el tope, y la incorporación de Provincia de Magallanes. El gasto tributario considerando la ampliación del beneficio a todas las provincias, y la eliminación del tope indicado puede ser bastante marginal como para no llevarlo a cabo.

Art. 7°: Sobre la rebaja del impuesto a la renta, se realizaron diversos ejercicios con diferentes montos de ingresos. Se concluye lo siguiente: Este es un beneficio marginal que no logra la atracción de capital humano a la región. En términos generales sí constituye un beneficio pero es poco significativo. El análisis concluye que se debe mantener la asignación (presunción) de Zona del Artículo 13 del Decreto Ley N° 889 de 1975, el cual es eliminado en el Art. 53° del presente estatuto.

Se propone la mantención de asignación de zona Artículo 13 del Decreto Ley N° 889 de 1975, rebaja del 80% del monto de Impuesto a la Renta (Segunda Categoría o Global Complementario) para Provincia de Magallanes, y del 100% para Provincias de Ultima Esperanza, Tierra del Fuego y Antártica.

Art. 8°: Fondo de Apoyo al Capital Humano, si bien se encuentra en la línea de lo desarrollado por la CChC, es poco relevante en su cuantía, y discrimina el equipamiento y las becas.

El solo incentivo de las becas de perfeccionamiento puede consumir fácilmente el fondo completo en un período muy corto. La Comisión propone que el financiamiento de equipamiento o instrumental sea tratado en

otros instrumentos, entendiendo que hay otras herramientas más eficientes que la creación de este fondo. Se debe considerar que el fondo debe ser excluyente para funcionarios públicos, ya que estos acceden a becas de perfeccionamiento con financiamiento público.

Se propone un fondo exclusivo para estudios y perfeccionamiento de pre y postgrado (matrículas, aranceles, pasajes y estadía) con 90% de cobertura, carencia de 5 años de ejercicio profesional en la región, sin tope en el monto total del fondo, o en subsidio un tope no inferior a 120.000 UF anuales. La creación de un comité resolutorio público-privado sin la participación del Core. En esta etapa se debe buscar las alternativas para financiar un programa permanente de Magallanes Bilingüe, por ejemplo, a través del financiamiento de pasantías de estudiantes de pedagogía angloparlantes en establecimientos educacionales de la región. El artículo menciona que existirá un Reglamento Regional; en este sentido se debe perfeccionar quien será el responsable de su generación y control.

ANÁLISIS DEL CAPÍTULO III “BENEFICIOS PARA EMPRESAS DE MENOR TAMAÑO”

Art. 9°: Se propone ampliar todos los beneficios a Pymes con ventas anuales de hasta 100.000 UF, con lo cual se incorporan aproximadamente 11.600 Empresas y 40.000 trabajadores en Magallanes (Fuente: SII), y se amplía el tamaño de empresas que pueden invertir con un mayor alcance e impacto de proyectos. Al ampliar el tamaño de empresas también se incrementa el alcance al conocimiento y la tecnología accesible en otros tamaños de mercado.

Art. 10°: Se propone un fondo mayor al planteado, probablemente del orden de 500.000 UF, administrado por CORFO y SERCOTEC, y que reglamentado por el Ministerio de Hacienda y Economía, permita establecer los énfasis sectoriales, territoriales y estratégicos en concordancia con la visión de desarrollo y los objetivos de largo plazo. El reglamento debería establecer las condiciones para que, en la medida que exista modificaciones en el entorno (local, regional, nacional o internacional), se puedan implementar cambios en los instrumentos que permitan adaptarlos a las nuevas condiciones para que sirvan de mejor manera a los objetivos establecidos.

Art. 11°: El Fondo de Apoyo puede distribuirse en distintas líneas de acción, sin embargo estas no deben ser exclusivas ni excluyentes entre sí, dado que las empresas enfrentan distintas necesidades en un mismo momento de inversión o de su proyecto. A modo de ejemplo, fondos para financiamiento de adquisición de activos intangibles como patentes, diseños, marcas, modelos de utilidad, software son necesarios en la etapa actual de desarrollo nacional. En general, todos los instrumentos que permitan eliminar los obstáculos que la región posee deben ser implementados y el fondo debe ser dinámico. Naturalmente que restringir el acceso con un 30% exclusivo a la Provincia Antártica y el resto a las otras Provincias, no garantiza en absoluto un desarrollo armónico, dado que la distribución poblacional y de empresas no se ajusta a esa proporción, y discrimina negativamente al resto de la región.

Art. 12°: En referencia al financiamiento de capital de trabajo, se considera que este no debe ser restrictivo a ninguna de las necesidades de la empresa, ya que el activo circulante no observa distinciones en su uso y el dinero es fungible. Una buena parte de las necesidades puede ser perfectamente el financiamiento de remuneraciones, sobre todo en aquellos sectores que demandan una alta calificación como los tecnológicos o científicos. Los límites de financiamiento deben ser regulados por la respectiva reglamentación y no en el articulado del estatuto.

Art. 13°: Respecto al financiamiento de activo fijo, se debe analizar los límites e incorporar bienes intangibles, además de ampliar la restricción de bienes usados a todo el espectro de empresas.

Art. 14°: En cuanto al financiamiento de actividades que apoyen el desarrollo sustentable, se deben incorporar todas aquellas necesarias y susceptibles de ser calificadas por el Comité Público-Privado, además de ser complementarios a los financiamientos que se puedan obtener a través de otras instituciones públicas o privadas que ya existen para los mismos fines.

Art. 15°: Para el fondo de capital de riesgo se sugiere no limitar el tipo de empresa que accede al beneficio y eliminar el requisito de aquellas empresas que no pueden acceder a banca tradicional, debido a que incluso en aquellas empresas que poseen acceso a financiamiento en sistema financiero tradicional, los proyectos de riesgo tienen evaluaciones especiales cuya calificación no es necesariamente positiva. Se sugiere que los límites y condiciones queden establecidas en el reglamento del Fondo.

Art. 16° al 18°: En concordancia con el análisis realizado por la CChC, se sugiere eliminar contenido del Artículo 16° que establece una bonificación a los empleadores. Esto debido a que existe evidencia suficiente que estimula a la contratación de trabajadores de baja calificación, lo que va en dirección contraria a la estrategia de desarrollo de potenciar actividades de mayor valor agregado. Se propone eliminar la bonificación de mano de obra actual inmediatamente para las Corporaciones Municipales, cuyo financiamiento debería provenir de fondos generales de la Nación o ingresos propios, y para el resto de los beneficiarios se propone una eliminación gradual y escalonada (o lineal) en 9 años (hasta el 2025, en concordancia con el vencimiento del acceso al instrumento actual).

Para precisar, se recomienda revisar las recomendaciones 4.146 a 4.170 del Informe Final de Incentivos Especiales del BID, Enero de 2007, y en subsidio, se puede analizar la posibilidad de establecimiento de un fondo de bonificación a micro empresas (con facturación anual de hasta 2.400 UF) similar al planteado, sin embargo, con alcance limitado en el tiempo y decreciente. Esto puede facilitar el funcionamiento de esas empresas por un tiempo acotado, financiando parte de su capital de trabajo, cuyo alcance aproximado es de 9.100 empresas y 10.400 trabajadores (Fuente: SII). El costo anual aproximado sería de 24.000 UF / Mes el primer año de vigencia (288.000 Uf / Año).

Art. 16° Sustitutivo: En reemplazo del Fondo de Bonificación a empleadores, se sugiere la incorporación de un Fondo de Desarrollo de Innovación, Desarrollo y Ciencia (I+D+C) con un contenido sugerido como el que se indica (En Base a Ley N° 20.241 de I+D), sin distinción de tamaño de empresa:

- a. La experiencia internacional demuestra que empresas de diferentes tamaños pueden lograr grandes saltos en materia de competitividad utilizando la I+D+C como eje de sus estrategias de innovación y negocios.
- b. En Chile, la inversión en I+D+C es baja (0,3% del PIB), respecto de los países desarrollados y no cabe duda que es parte del problema estructural de Chile y de la región.
- c. El monto del fondo debe ser estudiado en detalle, no inferior a 100.000 UF al año, debe otorgar el 100 % de crédito tributario contra el Impuesto de Primera Categoría sobre el monto invertido en actividades de I+D+C debidamente certificadas por un ente controlador (Corfo en Ley Actual). Se pueden establecer montos mínimos y topes anuales máximos a imputar, y a su vez se puede orientar las inversiones a aquellas que estén acorde con la visión de desarrollo regional, en particular con temas como Ciencia Antártica (y/o Magallanes como Laboratorio Natural).

ANÁLISIS DEL CAPÍTULO IV “DEL TURISMO”

Se deben establecer las bases de una política de clúster que permita el desarrollo sostenido y sustentable del sector en el largo plazo.

Art. 19°: Para la consideración de exportación de las ventas de bienes y la prestación de servicios efectuadas por contribuyentes establecidos en la Provincia de Última Esperanza a turistas extranjeros, se sugiere ampliar la aplicación a todas las provincias de la Región de Magallanes y no solamente a Última Esperanza, solamente para los servicios calificados como exportación, de conformidad con lo dispuesto en el N° 16 de la letra E del artículo 12 del DL N° 825, que cumplan con el requisito de ser realizado en Chile y prestado a personas sin domicilio ni residencia en el país y que sean susceptibles de verificación en su existencia real y en su valor. Debe además cumplir con los requisitos de ser contribuyente del impuesto al valor agregado y los servicios de exportación respectivos estar gravados con dicho impuesto y todos aquellos requisitos que la ley incluya.

Art. 20°: Del Fondo de Desarrollo Sustentable y Conservación, si bien se observa que la existencia de un fondo para estos y otros usos puede ser beneficiosa, se sugiere que la conformación del fondo debe captar ingresos por otra vía y no por la vía de impuestos, afectando la competitividad de la región en general, el cual además puede tener un problema de constitucionalidad por su exclusividad de destino. Se propone un fondo que además concorra a gestionar y poner en valor los activos geográficos que se desea mantener, con lo cual la administración de tal fondo no puede quedar suscrita a la institucionalidad descrita en el borrador del proyecto de estatuto. Se propone que la recaudación del fondo sea realizada a través del precio (cobro de entrada, porcentaje de ella o captación en paralelo) en los activos a gestionar, es decir todas las áreas silvestres protegidas: parques nacionales, monumentos naturales, y reservas nacionales, debido a que es atinente a la conservación y gestión de cada una de ellas.

Se sugiere que la Región de Magallanes sea propuesta como piloto en el funcionamiento del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de tal forma que se constituya en experiencia para su ampliación a nivel nacional (Boletín 9404-14).

Art. 21°: En el sentido de lo descrito anteriormente y al ser usuarios de las áreas silvestres protegidas todos los habitantes de la región, al igual que los visitantes extranjeros no residentes, todas las personas que ingresan a las áreas silvestres protegidas deben concurrir al financiamiento del fondo, sin distinción de nacionalidad. Esto colabora en la generación de un fondo más extenso, pero también colabora en la regulación de la demanda del área silvestre, permitiendo que la demanda se optimice, siendo que el actual modelo de filtración de demanda vía restricción en la oferta es sub óptimo. El monto del diferencial de precio debe ser definido en conjunto con la institucionalidad que lo administre, sin embargo se puede pensar en un esquema similar al planteado en el estatuto en la medida que un análisis técnico así lo indique, donde probablemente se requiera de un estudio que compare experiencias internacionales similares.

Art. 22° al 25°: Respecto del Comité Resolutivo conformado por el Consejo Consultivo Regional de Medio Ambiente, más los presidentes de las Comisión de Ciencia y Tecnología, y de la Comisión de Medio Ambiente del Consejo Regional, con la presidencia del intendente Regional, se propone sea cambiado por una institucionalidad especializada y exclusiva. Esta institucionalidad no solo debe velar por la mantención, reforestación, protección, conservación, reparación, recuperación, restauración de la biodiversidad y recursos naturales, sino que además por la gestión y puesta en valor de los activos turísticos (áreas silvestres protegidas y u otros activos identificados). En efecto, el Consejo Consultivo del Medio Ambiente, si bien puede ser una instancia representativa de los distintos sectores de la sociedad, no necesariamente lo es, bastando ver las actuales y pasadas conformaciones del mismo. Además, tiene como finalidad debatir y pronunciarse de forma no vinculante sobre temas de relevancia ambiental (emitir opiniones sobre los anteproyectos de ley, así como sobre los anteproyectos de decretos supremos que fijen normas de calidad ambiental), de preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental, de planes de prevención y de descontaminación, de regulaciones especiales de emisiones y de normas de emisión que les sean sometidos a su conocimiento. No constituye, por lo tanto, una instancia adecuada para el Comité Resolutivo. Por otro lado, los representantes del Consejo Regional no garantizan que la toma de decisiones será lleva a cabo de una forma alineada con los objetivos que se deben plantear para el desarrollo armónico del sector turismo. Los artículos referentes la administración del Fondo deben ser adecuados a la institucionalidad que se diseñe, la cual debe surgir de una discusión más detallada enmarcada dentro de la estrategia regional.

ANÁLISIS DEL CAPÍTULO V “DEL SUR DE TIERRA DEL FUEGO”

Art. 26° al Art. 30°: Se sugiere establecer la política de habilitación del territorio a través de infraestructura –conectividad, comunicaciones, vivienda, transporte– la cual, en una mirada geopolítica, debe ser debe ser acompañada por una exención tributaria y aduanera similar a la actualmente vigente con la Ley Tierra del Fuego, estableciendo mejoras al instrumento como por ejemplo, pero no exclusivamente:

- La exención de IVA es para todo el territorio y la responsabilidad de ejercer la exención está en el lado de la demanda, de tal forma que habilite para la venta de productos y servicios fuera del territorio más fácilmente (conclusiones de Sesión 5).

- Los documentos tributarios deben ser los normales existentes en la legislación tributaria chilena, de tal forma de poder acceder a los beneficios de la facturación electrónica y otros beneficios de facilidad de operación.
- La acreditación de domicilio y sucursal en SII habilita al contribuyente a acceder a la exención territorial.
- Todas las empresas o personas que desarrollen actividad en el territorio pueden acceder en forma concurrente y no excluyente a todos los beneficios plateados en el resto de los capítulos del Estatuto para el Desarrollo de Magallanes, y eventualmente a otros beneficios, en la medida que estén habilitados por tamaño de empresa o cumplimiento normativo.

ANÁLISIS DEL CAPÍTULO VI “ZONA FRANCA”

Art. 31° al Art. 52°: No se observa la conveniencia de trasladar el texto de la Ley de Zona Franca al contenido de un Estatuto de Desarrollo Regional. Es una ley de alta complejidad y específica para la operación bajo el régimen franco aduanero y no es lógico que sea mezclado con otros instrumentos de fomento.

Se observa además como un servicio orientado mayoritariamente a consumidores finales ya sea en la primera venta o en transferencias posteriores y en menor medida a bienes de capital o intermedios. Con la incorporación de servicios, se podría transformar a la zona franca en un polo de desarrollo que se puede acercar mucho más al espíritu original de su creación como zona franca industrial y comercial, sin necesariamente impulsar el parque industrial.

Se observa también que hay espacios de flexibilidad que podrían ser incorporados, por ejemplo la creación de recintos francos remotos o virtuales que se puedan establecer en distintas ciudades o lugares de la región. Bajo la supervisión y pago de servicios a la sociedad administradora, podrían permitir ampliar el rango de acción del recinto franco. Para tales efectos, debe existir la infraestructura tecnológica que soporte una operación virtual o remota que de las necesarias garantías tanto al dueño de la franquicia (Estado de Chile representado por el Gobierno Regional) como los organismos públicos controladores (Aduanas, Impuestos Internos, etc.).

Respecto de la incorporación de servicios, los especificados en el Art. 39 del Estatuto (servicios financieros leasing, factoring, captaciones y colocaciones, custodia, fondos mutuos, contratos, transferencias, etc.) pueden ser de muy complejo control por las instituciones que velan por el correcto funcionamiento de los mercados financieros (Superintendencias de Bancos y de Valores), y por las instituciones de supervisión tributaria. De proponerse o desarrollarse, deben ser analizadas en profundidad y en conjunto con la institucionalidad que corresponde para evitar generar una industria susceptible de abusos o fraudes en el mercado financiero.

A su vez, las recomendaciones de la Sociedad Administradora respecto de la incorporación de otros servicios deben ser analizadas en detalle. Pareciera recomendable que los mismos usuarios puedan incorporar servicios asociados a sus giros (que hoy no les están permitidos) y otros que serían más fáciles de controlar que los servicios financieros, como por ejemplo, pero no exclusivamente: desarrollo de software, ingeniería, investigación, soporte, servicios compartidos, almacenamiento de datos, consultoría en ciencia, salud, hotelería, servicios antárticos, reparación mecánica, montaje neumáticos, ópticas, arriendos de flota, etc.

ANÁLISIS DEL CAPÍTULO VII “OTRAS DISPOSICIONES”

Art. 53°: Deroga las leyes N° 18.392 y N° 19.149 (Navarino y Tierra del Fuego), lo cual es concordante con la propuesta de CChC. Así todo, no se observa una gradualidad en su aplicación, y se debe procurar que el Capítulo V “Del Sur del Estrecho de Magallanes” contenga un articulado acorde con lo que se busca para el desarrollo de ese territorio. Se sugiere el trato paralelo y no separado de estos temas.

Se suprime toda mención a Región de Magallanes y Antártica Chilena en la ley N° 19.606 (Ley Austral), dejándola fuera del instrumento crédito tributario a la inversión y excluyendo a las grandes empresas del instrumento. Esta supresión no está de acuerdo con la propuesta CChC, ya que no incluye ningún tipo de gradualidad ni se respeta la vigencia actual de la Ley (Año 2025 para acoger las inversiones e imputación de remanentes de crédito hasta el Año 2045) que es componente central de la propuesta de CChC 2015. La Comisión estima que esta supresión no puede ser acogida sin antes realizar un desarrollo exhaustivo de su ejecución y articulado, manteniendo la vigencia del actual instrumento hasta su vencimiento, y analizando en detalle las recomendaciones 4.256 a 4.266 del Informe Final de Incentivos Especiales del BID, Enero de 2007, que hacen mención al instrumento de crédito tributario a la inversión. Tampoco parece razonable dejar a las grandes empresas fuera del alcance del Estatuto, ya que no se puede pretender dar un salto cualitativo hacia el desarrollo estimulando solo a las PYMES. Se requerirá de grandes proyectos de inversión que generen mayor dinamismo en la región.

Se suprime toda mención a Región de Magallanes y Antártica Chilena también en el Título I de la Ley N° 19.832, DFL N° 2, de 2001 del Ministerio de Hacienda (Ley Zona Franca), DFL N°3 de 2001 del Ministerio de Hacienda (DFL 15) y Artículo 13 del Decreto Ley N° 889, de 1975, del Ministerio de Economía (Rebaja de Zona), cuestión que ha sido discutida en artículos anteriores y no concuerda con la propuesta de CChC.

Se entiende que el DFL N°2 (Zona Franca) se reemplaza por el contenido del Estatuto en su Capítulo VI, lo cual no parece razonable dado que se repite el articulado del mismo, salvo los cambios planteados en la incorporación de servicios financieros. La ley de Zona franca debería mantenerse independiente del Estatuto y deberían introducirse las modificaciones sugeridas más arriba en el capítulo correspondiente.

Se subentiende que DFL N°15 (Fondo de Inversiones y Reinversiones) queda parcialmente cubierto en el Capítulo III “Beneficios para Empresas de menor Tamaño”, sin embargo el análisis en este caso también debe contemplar los efectos completos del Capítulo III y en qué medida, además de aumentar los fondos disponibles, estos apoyan y fomentan la inversión de Empresas de Menor Tamaño (EMT).

La eliminación del Art. 13° de DL 889, Rebaja de Zona, deja en peor condición la aplicación del Art. 7° del Estatuto respecto del beneficio de Rebaja de Zona, por lo tanto es un beneficio que debe ser mantenido y aplicado en su conjunto con la rebaja al Impuesto a la Renta propuesto en Art. 7° con los montos indicados en esta propuesta.

Art. 54°: Establece el sistema de información del Estatuto. Se debiera cambiar la frase “Podrá requerir a los servicios públicos la información que sea pertinente...” por “Requerirá a los servicios públicos la información que sea pertinente ...”, estableciendo los convenios de cooperación necesarios con las Instituciones Públicas o Privadas. Por otra parte, el sistema de información debe procurar que el análisis que surja de los datos obtenidos permita generar ajustes a las normativas planteadas.

Anexo 3

Gestión de Áreas Protegidas: Ejemplos de Experiencias Internacionales

¿QUÉ ES UN ÁREA PROTEGIDA?

Según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza: *“superficie especialmente consagrada a la protección y al mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados, y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces”.*

Objetivos en la experiencia internacional

- Protección de zonas silvestres y preservación de las especies y la diversidad genética.
- Mantenimiento de los servicios ambientales.
- Protección de características naturales y culturales específicas.
- Turismo y recreación.
- Educación e investigación científica.
- Utilización sostenible de los recursos derivados de ecosistemas naturales.

ASPECTOS RELEVANTES EN LA GESTIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS

- Cuatro tipos de modelo de gestión existentes:
 - Gobernadas por el Estado. Modelo imperante en la conservación de parques naturales: los gobiernos nacionales (o estatales) ejercen la autoridad máxima en la gestión de las Áreas Protegidas, con la posibilidad de delegar ciertas operaciones en terceros manteniendo la supervisión de las actividades.
 - De gobernanza compartida.
 - Privadas.
 - Áreas Comunitarias de Conservación.
- Durante los últimos años, creciente presión sobre los gobiernos respecto del financiamiento y la operación de las Áreas Protegidas.
 - Evolución en la gestión y gobernanza hacia modelos más descentralizados.
 - Desarrollo de estrategias financieras sostenibles que incorporen tanto fuentes públicas como privadas de financiación.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN

Características de los sistemas de gestión de áreas protegidas y de la participación privada en actividades comerciales realizadas en su interior:

- Autoridad gestora de las áreas de protección: quién es el responsable de la planificación y gestión de las áreas.
- Planificación normativa: estructura de las políticas que rigen la gestión de los parques, agentes involucrados en su diseño e implementación.
- Participación de privados en actividades comerciales dentro de las áreas gestión: qué alcance tiene, quién las regula y cómo se implementan.

COMPARACIÓN DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES



TABLA 10

COMPARACIÓN DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES: PARTICIPACIÓN PRIVADOS

	Gestión de las concesiones	Mecanismo de asignación de las concesiones	Número y recaudación anual por concesión de servicios
Estados Unidos	Centralizado para grandes contratos (>US\$ 5 millones), el resto a nivel de parques.	Licitaciones para concesiones, solicitud directa CUAs.	(2015) Alrededor de 500 concesiones y 4.800 CUAs. Ingresos de más de US\$80.
Canadá	Centralizado para grandes concesiones de mayor impacto, descentralizado en el resto de casos.	Licitaciones para concesiones de mayor impacto, solicitud directa para las más pequeñas.	(2015) 3.045 concesiones, entre permisos de negocios, arrendamientos y licencias. Ingresos de US\$10,1 millones.
Nueva Zelanda	Descentralizado, ciertas decisiones de relevancia nacional tomadas a nivel de agencia.	Solicitud directa.	(2015/16) 4.500 contratos de concesión de largo plazo y 500 contratos de concesión de corto plazo. Ingresos de US\$12 millones.
Chile	Centralizada.	Vía licitación pública (en determinadas AP o dónde CONAF detecte una demanda de servicios) o solicitud privada.	(2014) 40 contratos de concesiones turísticas, más unos 70 contratos por temporada. Ingresos de aprox. US\$ 1 millón.

TABLA 11

COMPARACIÓN CASOS DE ESTUDIO

	Yosemite, Estados Unidos	Palmwag, Namibia	Torres del Paine, Chile	RN Los Flamencos, Chile
Superficie (ha)	302.716	508.000. El vecino Parque Nacional Skeleton Coast, 1,6 millones.	227.298	73.986
Número de visitantes	4.294.381 (en 2015)	-	211.886 (en 2015)	310.698 (en 2015)
Servicios concesionados	Alojamiento, hostelería, retail, estaciones de servicio, actividades recreativas.	Alojamiento y actividades recreativas.	Alojamiento y actividades recreativas.	Plan de manejo participativo entre las comunidades atacameñas y la CONAF.
Propietario de la infraestructura concesionada	Infraestructura existente, propiedad del NPS.	Infraestructura existente y planificada para construcción, de propiedad estatal.	-	-
Número de concesiones	3 (solo concesiones), 1 engloba la práctica totalidad de los servicios concesionados.	3, dos de ellas gestionadas por el anterior concesionario.	En 2014, 11 concesiones.	-
Mecanismo de adjudicación	Licitación	Asignación directa a comunidades de conservación local (conservancias), quienes después licitan los servicios a ofrecer.	-	Concesiones y Contratos de Asociatividad entre CONAF y las comunidades (estos instrumentos regulan, reglamentan y norman la administración turística conjunta de las áreas).
Ingresos anuales por tasas de concesión	(2014) US\$ 11 millones	Una vez desarrollado el plan en su totalidad, US\$ 200.000.	(2014) Alrededor de US\$ 650.000	Sin ingresos para CONAF.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

- En Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda:
 - Gestión de parques naturales realizada por el Estado a través de una agencia nacional autónoma.
 - Sistemas de conservación de áreas protegidas de larga data y totalmente asentados.
 - Participación de privados en la provisión de servicios comerciales dentro de los parques integrada y planificada, con procesos y límites claramente definidos.
- En Chile también gestión estatal a través de CONAF, no existe marco regulatorio e institucional integrado a nivel nacional para la conservación de las Áreas Protegidas. Esto impide la implementación de estrategias de gestión que impliquen a terceros de una manera unificada.
- Actividades concesionadas están principalmente relacionadas con servicios turísticos.
- Externalización de servicios comerciales supone una fuente adicional de ingresos y vehículo de mejora en la gestión de los recursos propios de las agencias, permitiendo enfocar los esfuerzos en labores más específicas de conservación y mantenimiento.
- En Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda, concesión de actividades turísticas está enfocada a la explotación de las infraestructuras ya construidas (caso Yosemite, por ejemplo). El caso de Namibia ofrece una experiencia para un sistema de conservación menos asentado, en el que el desarrollo de las concesiones en áreas protegidas es más proactivo y se emplea como motor de desarrollo. En el caso de Chile, la experiencia en la RN Los Flamencos presenta un enfoque de desarrollo local mediante la gestión conjunta con las comunidades indígenas.

