Instrumentos de fomento para Zonas Extremas

Presentación Comisión Zonas Extremas Senado

Fernando Cabrales Gómez
Doctor En Economía
Profesor Asociado FAE-UTA

Julio de 2026





UNIVERSIDAD DE TARAPACÁ
Universidad del Estado

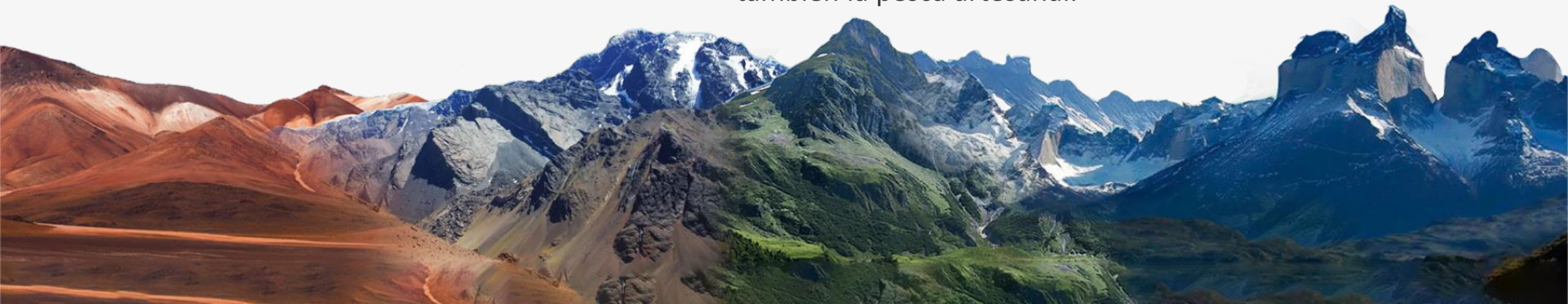
FAE Facultad de Administración y Economía

DFL-15

Algunos perfeccionamientos necesarios

“DFL-15”:

Es el nombre con que se conoce DFL 3; el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley Nº 15, De 1981, que Establece el Estatuto del Fondo de Fomento y Desarrollo Creado por el Artículo 38 del Decreto Ley Nº 3.529, De 1980, cuya última modificación fue en febrero de 2013 con la Ley 20655. También se le conoce como el de bonificación…de las inversiones o reinversiones que pequeños y medianos inversionistas, productores de bienes o servicios, realicen en construcciones, maquinarias, equipos, animales finos para la reproducción, directamente vinculados al proceso productivo e incorporables a su activo, de acuerdo con el giro o actividad que desarrolle el interesado; como también la pesca artesanal.



Esta norma es bastante conocida, pero tiene algunos problemas que debieran corregirse. Ante todo, es una norma muy rígida al momento de priorizar la asignación de recursos. En efecto, expresamente la norma dice: “Artículo 6…Para determinar criterios de evaluación en la calidad de los proyectos, se considerará la capacidad para ejecutarlos, su mérito innovador, el grado de ejecución, la incorporación de valor agregado y su impacto regional. En el caso de proyectos que contemplen más de una etapa de desarrollo, también se considerará el incremento del monto de las inversiones respecto de las etapas previas”.



Los criterios son importantes, pero:

1- No permiten incorporar otros criterios que pudieran ser importantes para el Comité. Por ejemplo, ejecutados por empresas lideradas por mujeres o por integrantes de comunidades originarias, o proyectos que contribuyan a la sustentabilidad ambiental, entre otros.

2- El criterio de “monto de las inversiones respecto de las etapas previas” es poco práctico pues se presta para fraccionar proyectos, atendido que la bonificación tiene un límite porcentual. Además es inconsistente pues la asignación de recursos es anual, de manera que si un proyecto no obtiene la bonificación un año, nada impide que lo obtenga el año que sigue.



beneficiarios considerados en la ley están definidos como:

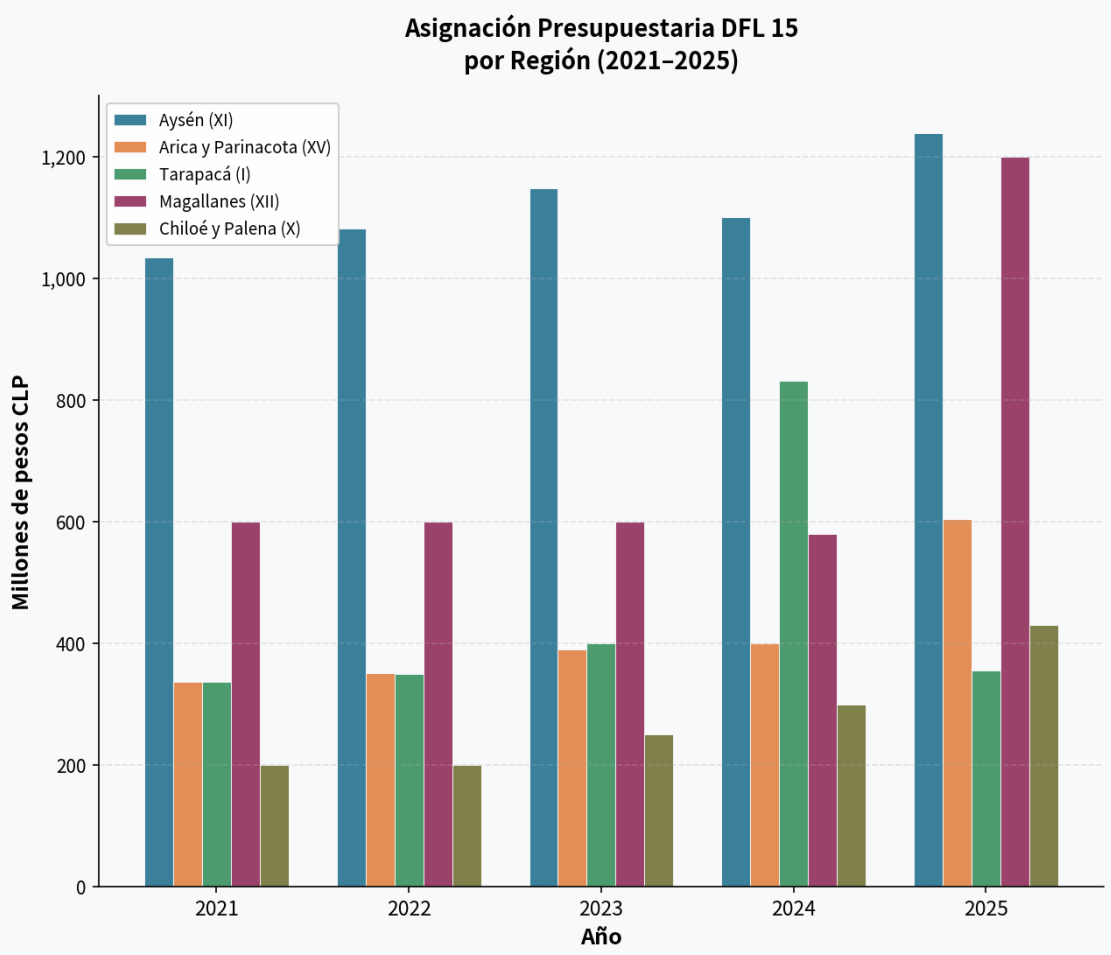
“Se considerarán como pequeños o medianos inversionistas, para los fines de la presente ley, aquéllos cuyas ventas anuales netas no excedan las 40.000 Unidades de Fomento. Cada inversionista podrá hacer una o más inversiones siempre que el monto de cada una no supere el equivalente a 50.000 unidades de fomento”. Esta definición desestima la posibilidad de proyectos productivos colectivos (por ejemplo, un terminal para una empresa de transporte público u otra infraestructura productiva de uso común). La articulación productiva es un componente importante de la competitividad regional, de manera que debieran incorporarse, al menos, los proyectos colectivos, productivos, de pequeños y medianos empresarios.

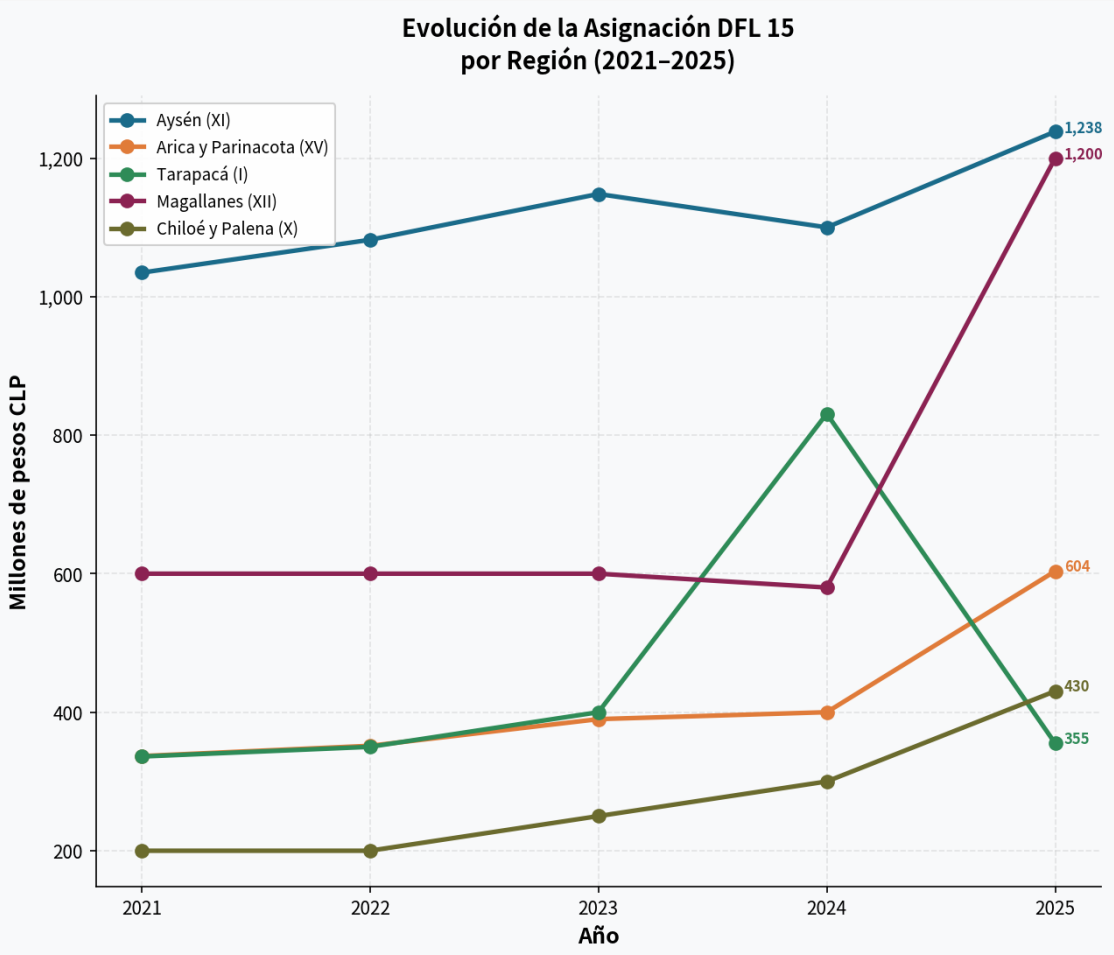
El instrumento ha probado ser eficiente para estimular a pequeños y medianos empresarios con un fuerte compromiso regional, pero su presupuesto es exiguo; alrededor de $MM 400 al año, que permite bonificar alrededor de 1/3 de los postulantes.



La evolución presupuestaria reciente por regiones beneficiadas se presenta a continuación

Comentario: Algunas inequidades parecen corregirse en los últimos años.





UNIVERSIDAD DE TARAPACÁ
Universidad del Estado

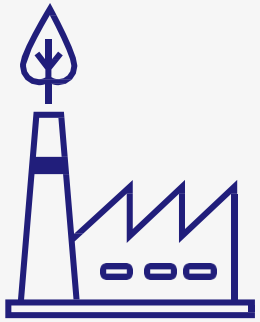
FAE Facultad de Administración y Economía

DL 889

DL 889 Conocido como de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra En realidad obedece a la Ley N° 19.8537 de 2003. En síntesis, en el caso de algunas regiones, se fija en un 17% sobre la parte de la remuneración imponible que no exceda los $271.686. Este beneficio aportaba un 17% de la renta imponible de trabajadores con tope en el salario mínimo.

a- En la Ley de 2003, se fijó un valor de la renta imponible reajustada anualmente por IPC. No tiene sentido práctico, de hecho hoy el tope de bonificación está por debajo de las cotizaciones previsionales del salario mínimo, representa un aporte máximo de $46.187 mensuales por empleado contratado. Es decir, un 8,4% del sueldo mínimo de este año. Se espera, además, que las cotizaciones suban hasta el 16% de la renta imponible. Ello le quita importancia a la bonificación.





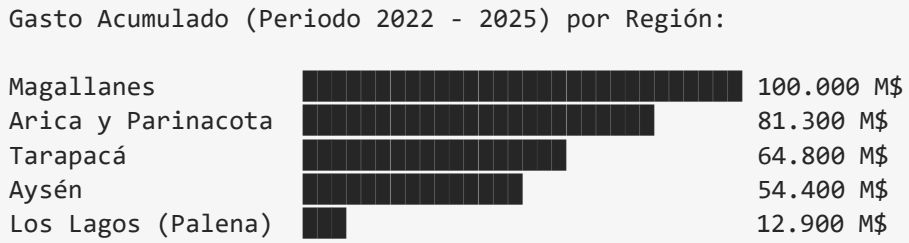
b- La bonificación deja de pagarse cuando el empleador incumple obligaciones tributarias o previsionales, entre otras. El problema es que se observa que, durante los ciclos económicos, las empresas dejan de cumplir con sus obligaciones tributarias y previsionales (obligados por restricciones financieras), pero mantiene el vínculo contractual con los trabajadores (que de hecho no puede despedir). Se producen lagunas previsionales y pérdidas de prestaciones de salud, etc. Una manera de evitar este problema es pagar directamente al trabajador contratado, mientras mantenga el vínculo contractual con la empresa.



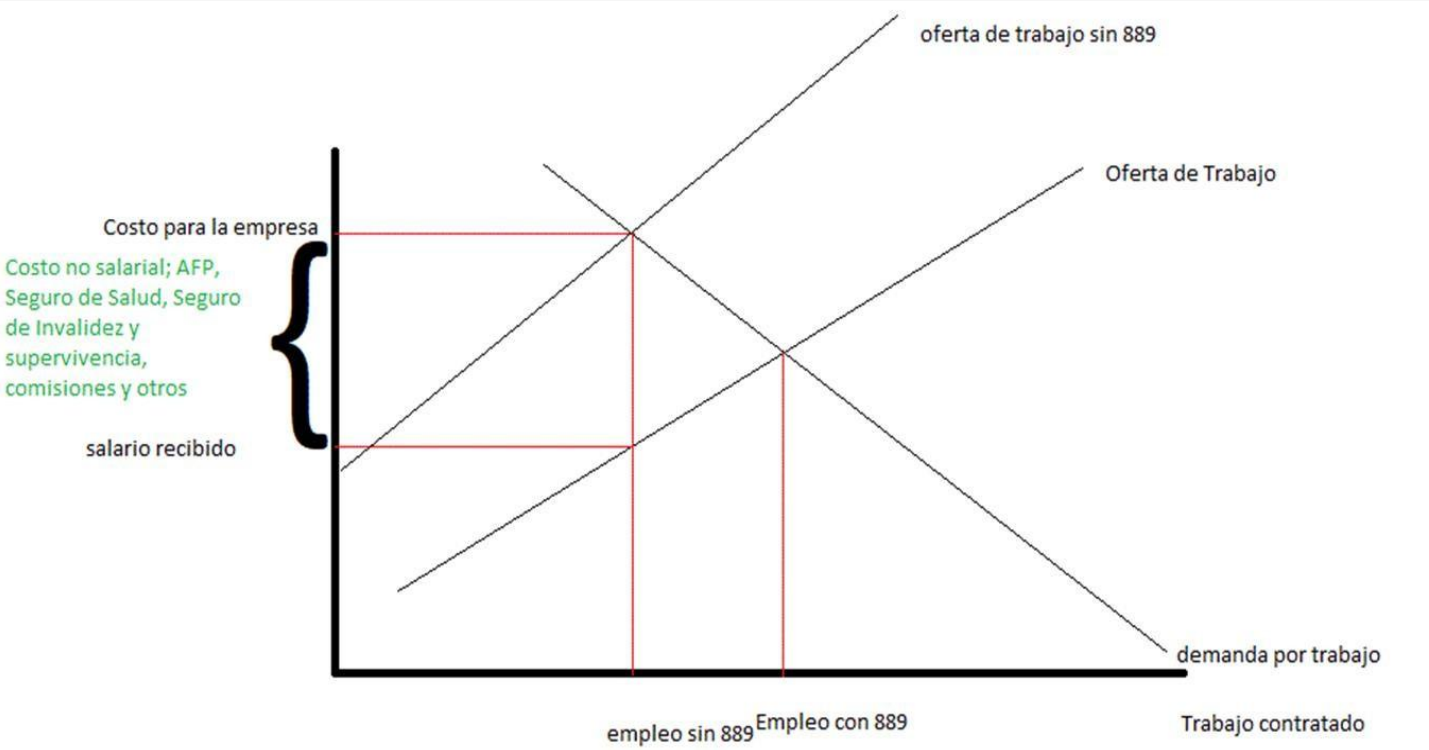
c- Esta bonificación funciona como un incentivo a la formalización de los puestos de trabajo (se observa que algunas empresas en Arica, evitan los contratos informales porque no perciben esta bonificación). Arica por su ubicación geográfica, tiene una proporción mucho más alta de empleo informal que el promedio nacional (p. ej. 34% v/s 26% INE MAM) y no es el caso de otras regiones extremas (de hecho, Aysén y Magallanes tienen tasas de empleo informal menores que el promedio nacional (Magallanes suele ser la de menor empleo informal)). Pero el efecto "formalizador" se está perdiendo con la pérdida de importancia relativa de la bonificación.

Este subsidio está focalizado geográficamente en las regiones que se indican en la tabla de Ejecución presupuestaria:

Región	2022 (M$)	2023 (M$)	2024 (M$)	2025 (M$)
Arica y Parinacota	18.200	19.500	21.100	22.500
Tarapacá	14.500	15.600	16.800	17.900
Aysén	12.100	13.000	14.200	15.100
Magallanes	22.400	24.100	25.900	27.600
Los Lagos (Prov. Palena)	2.800	3.100	3.400	3.600
TOTAL	**70.000**	**75.300**	**81.400**	**86.700**



De esa manera es recomendable que:



i. La Bonificación debiera fijarse en términos del costo no salarial de la contratación; es decir, como el valor de las contribuciones a seguro de salud y fondo de pensiones del salario mínimo. Ello para que la bonificación no pierda importancia a lo largo del tiempo.

ii. En el caso de Arica, debiera hacerse permanente por su efecto formalizador del mercado del trabajo y no mantener plazos que se deben extender periódicamente (actualmente es el año 2035).

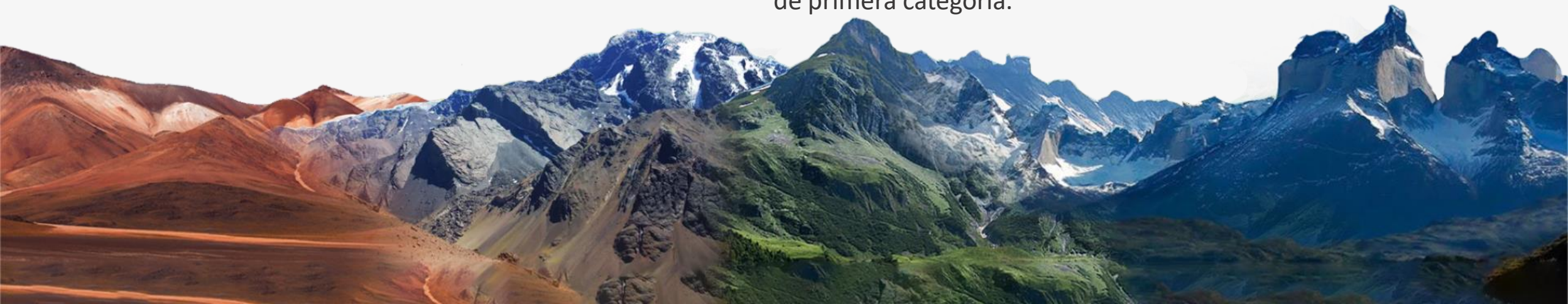
UNIVERSIDAD DE TARAPACÁ
Universidad del Estado

FAE Facultad de Administración y Economía

LEY ZONAS FRANCAS

DFL 2 Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley Nº341, de 1977, del Ministerio de Hacienda, Sobre Zonas Francas.

Hay varios regímenes “francos” en Chile; específicamente, en el caso de **Arica existe desde 1977 la Zona Franca Industrial** que permite que “…aquellas que desarrollan un conjunto de actividades en fábricas, plantas o talleres, destinadas a la obtención de mercancías que tengan una individualidad diferente de las materias primas, partes o piezas extranjeras, utilizadas en su elaboración. Igualmente, dicho régimen preferencial será aplicable a las empresas que en su proceso productivo provoquen una transformación irreversible en las materias primas, partes o piezas extranjeras utilizadas para su elaboración. También podrán realizarse otros procesos que incorporen valor agregado nacional tales como armaduría, ensamblado, montaje, terminado, integración, manufacturación o transformación industrial”, operen en régimen franco, es decir, sin pagar aranceles de importación para los insumos, materiales y equipos de producción, vender exentos de IVA y del impuesto de primera categoría.



La supervisión y administración de este sistema se entregó a Zofri S.A., una empresa estatal (que opera en régimen privado) mediante un contrato de concesión publicado como Decreto N° 672 de 1990. La Zofri S.A. quedó con la misión de gestionar dos sistemas “francos” muy diferentes. Por una parte, la Zona Franca de Iquique, que es un recinto cerrado y delimitado, cuyas propiedades no pueden enajenarse y la Zona Franca Industrial de Arica, que no tiene restricciones físicas. El procedimiento para que una empresa se acoja al Régimen de Zona Franca Industrial de Arica consiste en:

1

Calificación de la Dirección Regional de Aduanas. Evalúa, en base a un proyecto empresarial que cumpla los requisitos productivos para acogerse al régimen.

2

Delimitación y autorización del lugar donde operará la empresa. Tarea que debe realizar el Gobierno Regional de Tarapacá hasta el año 2007 y, con posterioridad al Gobierno Regional de la nueva Región de Arica y Parinacota.

3

Inscripción usuario de Zona Franca. Este proceso permite el control de mercancías ingresadas (SRF) o salidas (ZETA) y control de inventarios. Esto se hace con documentos diseñados al efecto y administrados por Zofri S.A. Este proceso es el que norma el Reglamento Interno de Operación (RIO).

El problema de diseño de este mecanismo es que Zofri S.A. obtiene más del 80% de sus ingresos del arriendo de galpones y locales localizados en Iquique. Otro 10% de la gestión de documentos SRFs y ZETAs y el resto de las prestaciones de servicios y otras fuentes de ingresos.



En el caso de la Zona Franca Industrial de Arica, no existe la posibilidad de captar arriendos por propiedades acogidas a Zona Franca, pues las empresas industriales pueden instalarse, en terrenos de su propiedad, en cualquier lugar que autorice el Gobierno Regional.

La conducta de Zofri S.A. es consistente con dicho problema de incentivos. Zofri S.A. no acepta la pérdida de control sobre la Zona Franca Industrial de Arica porque la percibe como competencia del régimen franco comercial que administra en Iquique.

Durante los últimos 30 años, especialmente desde que se constituye la Región de Arica y Parinacota (cuando la conducta de Zofri S.A. se hace obvia), se han producido numerosos conflictos, incluso dos demandas de Zofri en contra de autoridades políticas y administrativas. Hasta el momento, la empresa ha logrado bloquear el desarrollo de la Zona Franca Industrial de Arica (y otras iniciativas, como la ley de modernización de Aduanas).

Hace algunos años Zofri S.A. comenzó a buscar la extensión del contrato de concesión porque el plazo remanente (hasta 2030) parece perjudicar su gestión comercial. El año 2021, el ejecutivo envía un proyecto de Ley que incorpora dicha solicitud, la extensión de la concesión. Pero también elimina el sistema de control de usuarios, sustituyéndolo por sistemas digitales radicados en Aduanas (de hecho, los únicos documentos en papel que utiliza Aduanas en la actualidad, son los ZETAs y SRFs de Zofri S.A.) y autorizaciones del Delegado Presidencial para la instalación. Ese componente no es aceptado por Zofri S.A.



A partir del año 2021, Zofri S.A. contrata asesorías para desarrollar una estrategia que les permita extender el plazo de concesión, sin tener que pasar por una ley. El camino elegido es la solicitud anticipada de extensión del contrato dirigida a la autoridad administrativa, el Ministerio de Hacienda. Esto significa renovar el mismo contrato y condiciones (con tuición sobre la Zona Franca Industrial de Arica y sin modernización del sistema de control). Dicho “trámite” fue iniciado el mismo año.

En noviembre de 2022, el Gobierno procede a retirar de la Cámara de Diputados el proyecto de ley, y deja abierto el camino administrativo para la extensión de concesión en los términos referidos. Las consecuencias son fáciles de prever; se priva a Arica de una herramienta fundamental para su desarrollo, atendida su vocación productiva. Ello es un enorme daño al potencial productivo de la Región.





Pero recientemente el Gobierno entregó al Gobierno Regional de Magallanes la administración de la Zona Franca de Punta Arenas y eso demuestra que la concesión del régimen franco puede, de manera análoga, transferirse a otra institución (como el Gobierno regional). Ello debiera hacerse en la Región de Arica y Parinacota, como una manera de fortalecer el proceso de regionalización en marcha.

La valoración de Zofri S.A., luego de la recuperación posterior a la pandemia muestra un claro estancamiento desde mediados de 2025 si se compara, por ejemplo, con el IPSA



Fuente: Elaboración propia con datos de la Bolsa de Santiago

Hay otras Zonas Francas en Chile; una síntesis de ellas se presentan a continuación

Montos expresados en millones de dólares (USD):

Zona Franca / Región	Métrica	Año 2022	Año 2023	Año 2024	Año 2025 (Est.)
ZOFRI (Iquique)	**Usuarios Activos**	2.150	2.180	2.210	2.240
Región de Tarapacá	**Valor Operaciones**	$4.150M	$4.320M	$4.450M	$4.580M
	Gasto Tributario	$185M	$192M	$198M	$205M
ZonAustral (Punta Arenas)	**Usuarios Activos**	310	325	332	340
Región de Magallanes	**Valor Operaciones**	$480M	$510M	$535M	$560M
	Gasto Tributario	$22M	$24M	$25M	$26M
Z. F. Industrial de Arica	**Usuarios Activos**	42	45	48	50
Arica y Parinacota	**Valor Operaciones**	$95M	$102M	$108M	$112M
	Gasto Tributario	$6,8M	$7,2M	$7,5M	$7,9M
Z. F. Especial Tocopilla	**Usuarios Activos**	12	14	15	16
Región de Antofagasta	**Valor Operaciones**	$14M	$16M	$18M	$19M
	Gasto Tributario	$1,1M	$1,2M	$1,4M	$1,5M
Z. F. Extensión de Aysén	**Usuarios Activos**	85*	90*	94*	98*
Región de Aysén	**Valor Operaciones**	$115M	$122M	$128M	$135M
	Gasto Tributario	$9,5M	$10,1M	$10,6M	$11,2M

**Nota: En el caso de Aysén, los "usuarios activos" corresponden principalmente a comercializadores y distribuidores autorizados para oper*

Fuente: SII, Aduanas y memorias de Zonas Francas (Zofri S.A. SRI S.A.

UNIVERSIDAD DE TARAPACÁ
Universidad del Estado

FAE Facultad de Administración y Economía

Crédito Tributario a las Inversiones

El Crédito a las Inversiones DFL 1 (Hacienda). Aprueba Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley Nº 19.420. Establece Incentivos para el Desarrollo Económico de las Provincias de Arica y Parinacota

- Esta norma ha sido de mucha utilidad y es con distancia la más utilizada en el caso de Arica. En breve, esta norma permite deducir del impuesto de primera categoría, hasta el 30% del valor de las inversiones que realicen en la Región de Arica y Parinacota (tiene similar en Ley Austral). Si las inversiones son en Parinacota, o en el sector Turismo el crédito tributario es del 40%. Pueden acogerse a la norma inversionistas de Zona Franca que paguen impuesto de primera categoría. Las inversiones están limitadas hasta el año 2035 y su recuperación hasta el año 2055.



El interés por este crédito debe estar aumentando por el aumento del impuesto de primera categoría y sus subsecuentes efectos sobre los pagos provisionales mensuales (PPMs). Sin embargo:

i. En muchas ocasiones las empresas que realizan inversiones son sociedades nuevas y/o constituidas para un propósito específico, en las que la recuperación del crédito es de muy largo plazo.

ii. En el caso de fluctuaciones cíclicas de actividad, el crédito tributario no tiene utilidad (se ha dado el caso de empresas con pérdidas importantes y créditos tributarios millonarios).

Se propone que el crédito tributario a las inversiones pueda transferirse a empresas relacionadas en la propiedad (si las hubiera) y, mediante alguna deducción fiscal, pudiera cederse a empresas financieras (sociedades de garantía recíproca, fondos de inversión o similares).



Existen normas similares; una síntesis con el gasto tributario de los últimos años se presenta a continuación:

Gasto Tributario					
		Montos expresados en millones de dólares (USD):			
Ley / Región de Aplicación	**Mecanismo Principal**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025 (Proyectado)**
Ley N° 19.606 (Ley Austral) Regiones de Aysén, Magallanes y Prov. de Palena	Crédito tributario de hasta el 30% por inversiones en activos fijos.	$28,4M	$30,1M	$31,5M	$32,8M
Ley N° 19.420 (Ley Arica) Región de Arica y Parinacota	Crédito tributario del 30% o 40% por inversiones en construcciones o maquinaria.	$15,2M	$16,0M	$16,8M	$17,4M
Ley N° 18.392 (Ley Navarino) Territorio al sur del Canal Beagle	Exención del IDPC, IVA en compras locales y bonificación del 20% a las ventas.	$2,1M	$2,3M	$2,4M	$2,6M
Ley N° 19.149 (Tierra del Fuego) Provincia de Tierra del Fuego	Exención de aranceles y de IVA en operaciones locales, además de liberación de IDPC.	$4,8M	$5,1M	$5,3M	$5,5M
Fuente: SII Informes Anuales					

Es de notar que la bonificación de la Ley Austral representa casi un 60% del total del crédito tributario. Es decir, es mayor a la suma de todas las demás.

MUCHAS GRACIAS



