MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON EL QUE SE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY DE FOMENTO A LA MARINA MERCANTE (DECRETO LEY 3.059 DE 1979) Y LA LEY SOBRE IMPUESTO A LA RENTA (DECRETO LEY N°824 DE 1974), PERMITIENDO QUE NAVES MERCANTES CHILENAS Y EXTRANJERAS PUEDAN REALIZAR CABOTAJE

SANTIAGO, 25 de abril de 2012.-

MENSAJE Nº 053-360/

Honorable Cámara de Diputados:

A S.E. El PRESIDENTE DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS

En uso de mis facultades constitucionales, tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley que tiene por objeto modificar la Ley de Fomento a la Marina Mercante, contenida en el D.L. N°3.059 de 1979 y la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el D.L. N°824 de 1974, permitiendo que el cabotaje pueda ser efectuado por naves mercantes chilenas y extranjeras.

I. ANTECEDENTES

1. El cabotaje marítimo se encuentra cerrado para naves de bandera extranjera

El transporte marítimo, fluvial o lacustre de pasajeros y de carga, entre distintos puntos del territorio nacional recibe el nombre de cabotaje conforme lo prescribe el artículo 3° del Decreto Ley 3.059 de 1979, Ley de Fomento a la Marina Mercante.

Actualmente, el cabotaje está reservado a naves de bandera nacional, excluyendo a las naves de bandera extranjera, salvo en las siguientes excepciones que contempla la ley:

a) Licitación: en el caso de volúmenes de carga superiores a 900 toneladas, las naves extranjeras pueden participar en licitación pública convocada por el usuario. Para efectos

de comparación de tarifas, las ofertas económicas de servicios con naves extranjeras se castigan en un porcentaje similar a la tasa de arancel aduanero (6%).

b) Permiso especial o waiver: en el caso de volúmenes de cargas iguales o inferiores a 900 toneladas, siempre y cuando no exista disponibilidad de naves nacionales, la autoridad marítima podrá autorizar el embarque de carga.

c) Reputación de naves: arriendo de una nave mercante de bandera extranjera por una empresa naviera nacional que recibe el reconocimiento temporal como chilena por el Ministerio de Transportes. Este arriendo es por un plazo de hasta seis meses y el tonelaje del buque reputado no puede exceder el 50% del tonelaje propio que integran los buques que la compañía naviera tiene matriculado en Chile.

2. Pese a existir excepciones, potenciales proveedores extranjeros tienen desventajas adicionales que desincentivan su participación en el mercado

Incluso en las excepciones puntuales que establece la ley para permitir que naves con bandera extranjera participen del cabotaje en Chile, existen impuestos y barreras de entrada que dificultan la participación de los navieros extranjeros en el mercado antes señalado. Entre estas se cuentan: a) en procesos de licitación, para efectos de comparación entre ofertas con buques chilenos y extranjeros, se aplica a estos últimos un castigo de 6%(equivalente al arancel aduanero) sobre el precio ofertado; b) el arriendo de naves extranjeras para ser usadas en cabotaje es gravado con un impuesto adicional del 20% sobre el valor total del arriendo; c) para obtener la autorización para embarcar cargas inferiores a 900 toneladas en buques extranjeros es necesario que se acredite la inexistencia de buques de bandera chilena, lo que incluye la espera por un buque chileno por periodos de tiempo que van desde 3 a 8 días, dependiendo si se trata de cargas de pronto deterioro o no perecibles; y, d) la limitación para reputar naves de bandera extranjera, en cuanto a que el buque de bandera extranjera no podrá exceder por sobre un 50% el

tonelaje propio que la misma compañía naviera ostenta a través de buques con bandera chilena.

Adicionalmente, en relación con las limitaciones y barreras de entrada señaladas, el artículo 59 número 5 de la Ley de Impuesto a la Renta establece un impuesto adicional del 20% sobre el valor del arriendo, cuando una nave extranjera es arrendada para la realización de cabotaje. Esto genera una barrera de entrada para el comercio exterior y un trato más gravoso por la mayor carga tributaria que se le impone a las navieras extranjeras, lo que en la práctica, las disuade de ofrecer el servicio e impide la competencia en el cabotaje.

Más aún, si bien el impuesto del 20% citado anteriormente no aplica a aquellas naves que han sido arrendadas para el transporte de carga de comercio internacional, cuando de manera excepcional dichas naves destinan una parte de su capacidad para transportar carga de cabotaje, el impuesto se aplica al total del contrato de arrendamiento y no a la proporción destinada a cabotaje. Con esto se desincentiva, por ejemplo, que buques arrendados para servicio de comercio exterior que atienden el litoral del Norte Grande de Chile puedan levantar carga en su ruta hacia la zona central.

3. La participación histórica de extranjeros en el mercado de cabotaje ha sido mínima, limitándose con ello potenciales beneficios para usuarios

Los puntos descritos anteriormente han contribuido a que la participación extranjera en el mercado de cabotaje sea mínima. Por ejemplo, el año 2010, sólo un 0,3% de la carga de cabotaje se movilizó mediante naves de bandera extranjera (no reputadas como chilenas). Si bien el 25% de la carga de cabotaje se movilizó a través de naves extranjeras reputadas como chilenas, esto se debió realizar exclusivamente a través de empresas navieras chilenas.

4. Existe concentración del mercado de cabotaje de grandes volúmenes

Según un estudio de “Quiroz y Asociados”,- encargado por el Ministerio de Economía, en el mercado de transporte de graneles líquidos, que representa aproximadamente el 62% del mercado nacional de cabotaje, un 95% del tráfico está concentrado en los mayores oferentes. Aplicado el índice de Hirschman-Herfindahl (HHI) sobre dicho transporte (uno de los indicadores más comúnmente utilizados para medir el grado de concentración de una industria), se obtienen 4.992 puntos, lo cual da cuenta de un mercado concentrado (la práctica internacional considera que índices sobre los 1.800 puntos dan cuenta de mercados concentrados). En el mercado de graneles secos, que representan el 24% del total nacional de cabotaje, los dos mayores oferentes concentran el 91% del tráfico y el HHI respectivo es de 6.977 puntos. Es evidente entonces que la reserva del cabotaje a naves chilenas y su relación con elevados niveles de concentración en la industria, impide el ingreso de más proveedores de servicio que podrían generar mayor competencia y beneficios para los dueños de la carga.

Comparativamente, en el caso del mercado de “conectividad” austral (naves que operan en zonas de escaso o nulo acceso por vía terrestre en el sur de Chile), los dos mayores oferentes concentran un 38% del mercado, los ocho mayores concentran un 57% y el índice HHI es de 856 puntos.

5. Existe alto potencial para beneficiar la competitividad derivado de una apertura de cabotaje

La apertura del cabotaje crearía condiciones para ganancias de eficiencia asociadas a la provisión del servicio a menor costo y a la optimización logística, lo que a su vez generaría beneficios a los dueños de la carga y con ello mejoras de competitividad a la economía en su conjunto. Menores precios de flete para transporte de insumos, como los combustibles por ejemplo, podrían generar beneficios directos en las zonas extremas del país. Asimismo, el desarrollo de estas zonas aisladas se podría potenciar con tarifas más

bajas de transporte marítimo entre puertos chilenos.

a) Aprovechar ganancias logísticas derivadas de la capacidad ociosa de naves de comercio exterior

La reserva de cabotaje impide aprovechar las oportunidades de eficiencia derivadas del hecho que la mayor parte del comercio exterior chileno es transportado por naves extranjeras que recalan en más de un puerto nacional. Esto, pues aun cuando la ubicación relativa de Chile en la costa oeste de Sudamérica resulta en que buena parte de las naves de comercio exterior recalen en puertos chilenos con capacidad ociosa en sus bodegas y cubiertas, dichas naves se ven imposibilitadas de transportar carga entre puertos chilenos (a excepción de embarques menores elegibles para el mecanismo de waiver). Esto afecta tanto a carga que se origina dentro del país, como a carga de comercio internacional que se quisiera transferir entre dos puertos chilenos.

Esto es particularmente sensible en el caso de la tarea regular que realizan las empresas navieras de reposicionar contenedores vacíos entre puertos chilenos según sus propias necesidades logísticas: la reserva de carga impide la utilización de estas unidades para transportar carga durante este reposicionamiento, perdiéndose la posibilidad de transportar carga a tarifas que debieran ser comparativamente bajas.

En un escenario competitivo, las empresas navieras debieran ser capaces de generar una optimización logística de forma tal que puedan comenzar a ofrecer servicios regulares entre puertos chilenos, con tarifas menores asociadas a su bajo costo marginal y generar así ganancias de eficiencia para los usuarios locales.

b) Menores tarifas por mayor número de oferentes y menores costos

En el comercio internacional existen registros de naves (conocidos como banderas de conveniencia) cuyos bajos costos los hacen altamente competitivos, a través de los cuales se transporta la mayor parte del comercio

exterior chileno y mundial. La bandera chilena prácticamente no tiene presencia en el comercio internacional, de donde se desprende que, al menos en ese mercado, no es competitiva. Según el Estudio de Quiroz y Asociados antes mencionado, las banderas con más presencia en el transporte internacional de carga son las de Panamá, Liberia e Islas Marshall, en circunstancias de que los países donde se ubican preferentemente las casas matrices de las compañías navieras son Grecia, Japón y China. Las compañías navieras chilenas, algunas de las cuales son actores relevantes en el contexto internacional, también utilizan mayoritariamente banderas de conveniencia para servicios de comercio exterior.

La eliminación de la reserva de carga permitiría el ingreso al mercado de servicios navieros con buques de menores costos, operados tanto por empresas chilenas como extranjeras, creándose con ello condiciones para que los dueños de la carga accedan a tarifas más competitivas que las actuales.

c) Mayor uso del mar como vía de transporte

En la actualidad, el transporte de carga de cabotaje marítimo alcanza a 12 millones de toneladas. De ellos, 86% corresponde a graneles, sólidos y líquidos, y sólo un 14% a carga general y conectividad. En comparación con otros, nuestro país tiene una geografía particularmente apta para el cabotaje marítimo: las distancias longitudinales a recorrer son largas y los centros de generación de carga están ubicados cerca de la costa. Sin embargo, sólo el 0.1% de la carga general se transporta por vía marítima.

Según estimaciones del Ministerio de Obras Públicas sólo un 15% de las ton-km que se mueven dentro del país lo hace por vía marítima. En comparación, países como Noruega y Japón, de niveles de acceso al mar similares a Chile, transportan por mar alrededor de un 50% y 35% de sus ton-km, respectivamente.

Al incentivarse una mayor competencia dentro del mercado con la apertura del cabotaje y, con ello, una reducción de tarifas de flete, se crean condiciones para un aumento de participación de la vía marítima en el transporte de carga a nivel nacional. De este

modo se genera un potencial para la reducción de costos de provisión y mantención de infraestructura vial, además de beneficios por menores externalidades negativas como congestión, contaminación y accidentes.

Complementariamente, el potenciamiento y consolidación de servicios marítimos de cabotaje proveería al país de una red de transporte de alto valor estratégico y social, cuya importancia fue puesta de manifiesto con motivo del terremoto y posterior maremoto de febrero del año 2010. Si bien, la escala de dicho evento excedió con creces a otros desastres naturales experimentados por nuestro país, repetidamente se deben enfrentar fenómenos naturales de este tipo, corroborando que sería un error el desestimar la vía marítima como fuente de conexión natural y obvia de un país con la geografía de Chile.

II. IDEAS MATRICES DEL PROYECTO

1. Amplía la oferta de servicios de transporte para carga y pasajeros entre distintos puntos del País

Si bien la Ley de Fomento a la Marina Mercante buscó favorecer su desarrollo, esta labor debe ser llevada a cabo, en cumplimiento de lo establecido en su artículo primero, “en armonía con el interés general”. No obstante, la regulación actual del transporte marítimo entre puntos del territorio nacional, que contempla la reserva para naves de bandera chilena, constituye una barrera a la entrada de más oferentes del servicio y, de esta forma, impide generar ganancias de eficiencia por optimización logística de las rutas y utilización de capacidad ociosa de las naves a costo marginal muy bajo. Como resultado, se observan tarifas de flete poco competitivas, restándole así dinamismo al mercado y desincentivando el uso del mar como vía de transporte masiva.

Por los motivos expuestos es que el presente proyecto de ley plantea la apertura del cabotaje para determinadas naves extranjeras con el fin de permitir a las empresas navieras optimizar el uso de la capacidad de sus naves y, de esta forma, aumentar la oferta disponible a precios

competitivos para el movimiento de carga a lo largo del país, aprovechando la ruta natural que significa la extensa costa chilena. Por tanto, el proyecto de ley propone las siguientes modificaciones:

a) Abre el cabotaje para naves extranjeras cuyo peso muerto (TDW) sea igual o superior a 2.000 toneladas

El proyecto modifica el artículo tercero del DL 3.059, señalando que las naves mercantes extranjeras podrán ofrecer libremente servicios de cabotaje cuando su Peso Muerto (TDW, por sus siglas en inglés) sea igual o superior a 2.000 toneladas.

La fijación de una cota mínima sobre la cual el cabotaje se declara abierto no hace otra cosa que reconocer las particularidades y contrapuntos propios del mercado nacional del cabotaje: por una parte existe un cabotaje de grandes cargas, hoy día fundamentalmente de transporte de graneles, concentrado y de poco dinamismo, siendo un objetivo ahora sumar contenedores; mientras que por otra existe un mercado de cabotaje de conectividad austral, fundamental para la actividad económica de la zona que atiende y en el cual se observan niveles adecuados de competencia y un bajo nivel de concentración.

Como se mencionara anteriormente, la apertura del cabotaje propuesta busca generar mayor competencia, menores tarifas de flete y una mayor participación del modo de transporte marítimo en el total nacional. Precisamente son estos los objetivos en que se enfoca la propuesta de que la apertura funcione a partir de una cota mínima.

El valor específico propuesto para la cota deriva del análisis de las rutas y buques que operan en los dos mercados de cabotaje anteriormente descritos, resguardando adicionalmente la mayoría de los puestos de trabajo que representan las dotaciones de los buques de bandera chilena de cabotaje: de la dotación total de 1.936 puestos, un 62% se desempeña en buques de conectividad.

b) Elimina disposiciones que se tornan innecesarias como consecuencia de la apertura del cabotaje

La apertura del cabotaje para las naves extranjeras torna innecesario, en la práctica, el sistema de licitación pública. Lo mismo ocurre con la regulación del artículo sexto de la ley, asociada a la reputación de naves mercantes extranjeras.

Las disposiciones antes individualizadas tenían sentido en el marco de la reserva total del cabotaje para naves nacionales, como excepciones que señalaba la ley para que en determinadas circunstancias las naves extranjeras pudiesen hacer cabotaje. Sin embargo, en el esquema que propone este proyecto de ley, tales excepciones pierden su utilidad, siendo necesario por tanto, eliminarlas.

c) Elimina facultad de la autoridad marítima para excluir del cabotaje a naves extranjeras

El inciso séptimo del artículo tercero otorga facultades a la autoridad marítima local para excluir a naves mercantes extranjeras del cabotaje cuando, a su juicio, existan razones suficientes para así disponerlo. Con el objeto de evitar que la apertura del cabotaje planteada en este proyecto de ley pueda verse limitada discrecionalmente, es que se propone eliminar esta facultad.

d) Elimina la regulación existente en la ley referida al transporte de contenedores vacíos en cabotaje, para hacerlo coherente con las interpretaciones legales existentes

El proyecto de ley elimina, además, la regulación existente en los incisos octavo y noveno del artículo tercero, para hacerlo coherente a las interpretaciones legales existentes, en circunstancias que, por una parte, el numeral 5) del D.L. 824 de 1974, Ley de Renta, dispone “No se considerará cabotaje al transporte de contenedores vacíos entre puntos del territorio nacional”, y por otra, el

artículo 47 de la Ley N° 18.899 sobre normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal, declara, interpretando el artículo 3° del D.L. N° 3.059, “que el transporte de contenedores vacíos no constituye cabotaje para los efectos de reserva de carga contemplada en dicho artículo”.

2. Aplica una modalidad tributaria acorde con las modificaciones propuestas

La apertura del cabotaje a través de la modificación de la ley de Fomento a la Marina Mercante podría no generar los resultados esperados si no se acompaña con un tratamiento tributario equivalente de las naves extranjeras con respecto a las naves chilenas, para el caso de aquellas empresas que sigan prefiriendo la figura del arrendamiento de buques para sus operaciones.

De este modo, se plantea la modificación de la forma en que se aplica hoy la tasa del impuesto adicional establecido en el artículo 59° número 5 la Ley de Impuesto a la Renta, referido al arrendamiento, subarrendamiento, fletamento, subfletamento, usufructo o cualquier otra forma de cesión del uso o goce temporal de naves extranjeras que se destinen o utilicen en servicios de cabotaje, proponiéndose su aplicación sobre una utilidad presunta, correspondiente al 17% del monto de cada cuota que se pague en virtud del contrato.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

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

ARTÍCULO PRIMERO: Introdúcense las siguientes modificaciones al Decreto Ley N°3.059 de 1979, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Ley de Fomento a la Marina Mercante:

1) Reemplácese el artículo tercero por el siguiente:

“Se entenderá por cabotaje, el transporte marítimo, fluvial o lacustre de pasajeros o de carga, cuyo origen y destino sean puntos del territorio nacional y entre éstos y artefactos navales instalados en el mar territorial o en la zona económica exclusiva.

Las naves mercantes extranjeras podrán participar en el cabotaje, siempre y cuando su peso muerto (TDW) sea igual o superior a 2.000 toneladas.

Sólo se podrá embarcar cargas o pasajeros en naves extranjeras cuyo peso muerto (TDW) sea inferior a 2.000 toneladas cuando en la correspondiente ruta específica no exista disponibilidad de naves chilenas, lo que será determinado y autorizado en la forma establecida en un Reglamento dictado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.”.

2) Elimínase el artículo sexto.

3) Reemplácese el artículo décimo tercero por el siguiente:

“Para todos los efectos de la Ley sobre Impuesto a la Renta establecida en el Decreto Ley N° 824 y la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios establecida en el Decreto Ley N° 825, el cabotaje realizado en Chile por personas sin domicilio ni residencia en el país, se considerará actividad desarrollada en él, generadora de rentas de fuente chilena y, en consecuencia, dichas personas deberán cumplir con todas las obligaciones tributarias que de ello derive".

ARTÍCULO SEGUNDO: Sustitúyase el numeral 5 del artículo 59° del Decreto Ley N° 824 de 1974, del Ministerio de Hacienda, que aprueba la Ley sobre Impuesto a la Renta, por el siguiente:

“5. Las cantidades que se paguen por el arrendamiento, subarrendamiento, fletamento, subfletamento, usufructo o cualquier otra forma de cesión del uso o goce temporal de una nave extranjera.

El impuesto se aplicará sobre la parte que corresponda a la utilidad o interés comprendido en la operación, lo que, para estos efectos, se presume de derecho que constituirán el

17% del monto de cada cuota que se pague en virtud del contrato mencionado.

El impuesto de este Título no se aplicará a las sumas pagadas o abonadas en cuenta por los conceptos señalados, en el caso de arrendamiento de nave extranjera por empresas navieras chilenas a casco desnudo con promesa u opción de compra, cuya antigüedad de construcción no sea mayor de cinco años, siempre que el plazo para celebrar el contrato prometido o hacer efectiva la opción de compra no sea superior a ocho años. Si la antigüedad de construcción de dichas naves no fuere superior a un año, el plazo para celebrar el contrato prometido o hacer efectiva la opción de compra podrá aumentarse hasta un total de diez años. En el caso que el arrendatario es una empresa que se haya constituido legalmente dentro de los últimos doce meses anteriores a la fecha del contrato respectivo, el precio total del arrendamiento con promesa u opción de compra por todo el plazo pactado, no podrá exceder de tres veces el valor del capital que se mantenga efectivamente enterado.

Sin embargo, si dentro del plazo estipulado en el inciso anterior, no se opta por la compra ni se celebra el contrato prometido o se pone término anticipado al contrato sin ejercitar dicha opción o celebrar el contrato prometido, se devengará el impuesto de este Título, por las sumas pagadas o abonadas en cuenta por el arrendamiento, el que deberá pagarse dentro del mes siguiente a aquél en que venció el plazo para ejercitar la opción o celebrar el contrato prometido o aquél en que se puso término anticipado al contrato. En tal caso, los impuestos que resulten adeudados se reajustarán en la variación que experimente la unidad tributaria mensual, entre el mes en que se devengaron y el mes en que efectivamente se paguen.”

ARTÍCULO FINAL: La modificación al Artículo 59 N° 5 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, establecida en el artículo 2° de esta Ley, regirá respecto de las cantidades que se paguen, abonen en cuenta, se pongan a disposición o se contabilicen como gasto, a partir del primer día del mes siguiente a su publicación en el Diario Oficial.

Dios guarde a V.E.

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

FELIPE LARRAÍN BASCUÑÁN
Ministro de Hacienda

PABLO LONGUEIRA MONTES
Ministro de Economía,
Fomento y Turismo

PEDRO PABLO ERRÁZURIZ DOMÍNGUEZ
Ministro de Transportes
y Telecomunicaciones