

RECINTOS REMOTOS DE ZONA FRANCA

REMOTE FREE ZONE ENCLOSURES

Christian García Castillo*

RESUMEN: Este artículo exhibe la facultad otorgada en la legislación, en razón de la naturaleza de las mercancías o de la actividad industrial que se realiza, para instalar recintos fuera de la zona franca pero dentro de la región respectiva, con arreglo al sistema de franquicias, que incluyen la exención del impuesto a la renta de primera categoría, los aranceles aduaneros y los impuestos contenidos en el D.L. N° 825, de 1974, debiendo autorizarse tales recintos remotos por Decreto del Ministerio de Hacienda, antecedido por un informe del Intendente Regional.

PALABRAS CLAVES: Zona franca, exención de impuestos, recintos remotos, mercancías, industria, extraterritorialidad, zona de extensión, usuario, sociedad administradora.

ABSTRACT: *This article shows the power granted in the legislation, due to the nature of the merchandise or the industrial activity carried out, to install facilities outside the free zone but within the respective region, in accordance with the franchise system, which include exemption from First Category income tax, customs duties and taxes contained in the D.L. N° 825, of 1974, such remote areas must be authorized by Decree of the Ministry of Finance, preceded by a report from the Regional Intendant.*

KEYWORDS: *Free trade zone, tax exemption, remote precincts, merchandise, industry, extraterritoriality, extension zone, user, administrative company.*

1. INTRODUCCIÓN

Las zonas extremas del país se han visto beneficiadas con estatutos preferentes tributarios y aduaneros para potenciar la actividad empresarial, pero que no necesariamente son bien conocidos por los inversionistas, ya sea porque en determinados casos no se han difundido adecuadamente los instrumentos o porque en otras situaciones, dado el carácter encriptado que estos preceptos revisten, la complejidad de su implementación hace difícil el uso de esas herramientas, entendiendo además que por tratarse de leyes de excepción impositiva, sus disposiciones deben interpretarse restrictivamente.

Dentro de la batería de sistemas especiales que nuestra legislación contempla, se encuentra la Zona Franca, régimen ampliamente conocido por la existencia de los espacios geográficos donde ellas funcionan, pero escasamente difundido para la alternativa que su legislación entrega para que determinadas empresas puedan usar el estatuto preferente sin necesariamente instalarse en el perímetro del recinto franco.

La legislación especial permite el funcionamiento de recintos remotos, instalados fuera de la zona franca, pero dentro de la región en que las mismas han sido autorizadas para funcionar, operando tales recintos remotos con las exenciones aduaneras y tributarias entregadas por el régimen especial, que en todo caso está sujeto a ciertos requisitos y procedimientos que son necesarios de conocer, sobre todo porque el uso de esta excepción podría significar la radicación de mayores inversiones y el fomento a la actividad económica

* Contador Auditor, Universidad de Magallanes, Ex Secretario Regional Ministerial de Hacienda y de Economía, Fomento y Turismo de Magallanes y de la Antártica Chilena. Profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad de Magallanes. Recibido el 23 de abril de 2020, aceptado el 30 de junio de 2020.

en las áreas geográficas aisladas de nuestro país, que muchas veces tales emprendimientos son desincentivadas por el consiguiente encarecimiento de la cadena de suministros en zonas tan alejadas de la capital, cuestión que esta herramienta podría atenuar.

2. BREVE HISTORIA DE LA ZONA FRANCA

Mediante Decreto Ley N° 1.055, de 1975, se estableció el régimen de Zona Franca, considerando la conveniencia de agilizar el Comercio Exterior en materia de importaciones, propendiendo especialmente al abaratamiento de sus costos y a la oportunidad en el suministro de los insumos necesarios para la actividad productiva nacional, generar mayor empleo de mano de obra y estimular actividades productivas complementarias, así como, instalando infraestructura beneficiosa para la economía del país, teniendo en cuenta que el acercamiento del producto extranjero al suministro nacional, vislumbra la posibilidad de una más efectiva y real competencia entre aquellos y los fabricados en el país, así como estimula una mayor transferencia tecnológica a través de la demostración permanente de aquella, donde participarán fundamentalmente los recursos financieros, en moneda nacional y extranjera del sector privado.

Estos fueron entonces los objetivos trazados para justificar la instalación de un sistema especial aduanero, autorizando la instalación de Zonas Francas en Iquique y Punta Arenas, como también, de Depósitos Francos en Arica, Antofagasta, Coquimbo, Santiago, Valparaíso, Talcahuano, Valdivia, Puerto Montt, Castro y Coyhaique, definiendo a ambos tipos de recintos como perímetros próximos a puertos o aeropuertos, amparados por presunción de extraterritorialidad aduanera para operaciones con mercancías extranjeras, diferenciados entre sí, porque solo en la Zona Franca se permite la transformación industrial, precisando que los Depósitos Francos entrarían en funcionamiento a partir del 31.12.1978.

Los anotados recintos (Zonas y Depósitos Francos), serían entregados a las personas jurídicas para su administración y explotación, por el Ministerio de Hacienda, según las bases definidas por dicha Cartera y el de Economía, Fomento y Reconstrucción, siendo desde su origen una concesión de servicio público. Las sociedades administradoras tenían el rol del desarrollo de las Zonas y Depósitos Francos, promoviendo la instalación de las empresas usuarias de dicho estatuto preferente.

El régimen de franquicias consistía en la liberación de IVA, Arancel, Tasa de Despacho, Impuesto a la Renta a las operaciones realizadas dentro de los recintos, así como, de la dispensa de la emisión de informes de importación, depósito previo, otorgamiento de divisas, cobertura de cambio y/o cualesquiera otro requerimiento bancario o técnico para las importaciones de mercaderías.

En reemplazo de tales obligaciones, el sistema establecía el pago de un impuesto único del 3% *ad valorem* de las mercancías extranjeras introducidas a las Zonas y Depósitos Francos, que hoy no se encuentra vigente.

Posteriormente, se introdujeron nuevas cláusulas a este régimen aduanero especial, a través del Decreto Ley N° 1.233, de 1975, que en lo medular, otorgó por el plazo de un año, la facultad al Presidente de la República para extender las Zonas Francas de Iquique y Punta Arenas –en la práctica, creando las zonas de extensión de aquellas– solo respecto de la exención de IVA, de las mercancías que pueden ser trasladadas a estas nuevas áreas. También

creó un servicio público denominado Junta de Administración y Vigilancia, a cargo de la explotación del recinto de Iquique, encabezada por el Intendente Regional de dicho territorio y estableció la potestad de delegar la concesión y administración de estos perímetros a las autoridades regionales, por parte del Presidente de la República.

En ejercicio de dicha atribución, el Presidente de la República, al tenor del artículo 3° del Decreto Supremo N° 275, de 1976, del Ministerio de Hacienda, delegó en el Intendente de Magallanes y de la Antártica Chilena, en lo que respecta a la Zona Franca de Punta Arenas, la concesión, administración y supervigilancia de esta.

Seguidamente, el Decreto Ley N° 1.611, de 1976, creó la Zona Franca de Arica, restringida solo para desarrollar actividades propias de la industria electrónica, metalmecánica y química, cuyos alcances fueron precisados por el Decreto Ley N° 1.698, de 1977.

En vista de la dispersión de Decretos Leyes que normaban el funcionamiento de las Zonas y Depósitos Francos, se refundieron todos ellos en un texto coordinado, que corresponde al Decreto con Fuerza de Ley N° 341, de 1977, del Ministerio de Hacienda, que luego ha sido actualizado en el D.F.L. N° 2, de 2001, de la misma Cartera.

Así, la legislación especial de Zona Franca, compartiendo el mismo cuerpo jurídico para Punta Arenas y para Iquique, ha diseñado una diferente forma de entregar la concesión y administración de sus recintos, además de la supervigilancia y normas de control, pues en Punta Arenas el representante del Estado de Chile, en esta materia, es el Intendente Regional, mientras en Iquique, lo es el Ministerio de Hacienda.

Punta Arenas, ha preferido optar por la colaboración privada, actuando como Administradoras del recinto franco, las personas jurídicas de derecho privado Parenazón Ltda., entre los años 1977 a 2007, y Sociedad de Rentas Inmobiliarias Ltda., a partir del 2007, con contrato de concesión vigente hasta el año 2030.

En cambio, en Iquique se formó un Servicio Público denominado Junta de Administración y Vigilancia, disuelto al retorno de la democracia, creándose –según autoriza la Ley N° 18.846– una sociedad del Estado,¹ ZOFRI S.A., como continuadora de aquel, donde actualmente también participan privados y cuyo contrato de concesión está vigente desde el año 1990 hasta el 2030, según Decreto N° 672, de 1990, del Ministerio de Hacienda.

Los Depósitos Francos fueron derogados por la Ley N° 18.164, publicada el 17.09.1982, cuyo artículo 6° suprime toda mención a dichos recintos citada en el D.F.L. N° 341, de 1977, del Ministerio de Hacienda, razón por la cual el D.F.L. N° 2, de 2001, de la misma Cartera, no hace indicación alguna respecto de aquellos.

Finalmente, el artículo séptimo de la Ley N° 20.655, publicada el 1.02.2013, aprobó la ley que autoriza la instalación de recintos francos en regiones geográficamente aisladas del país, condicionada a la emisión de un decreto del Ministerio de Hacienda, expedido previo informe

¹ El Estado de Chile tiene dos vías para participar en actividad económica, siempre que una ley de quorum calificado lo autorice: mediante una Empresa del Estado o con una Sociedad del Estado. La primera, creada por ley, con participación fiscal directa del 100% como es el caso de ENAP; la segunda, nacida bajo las reglas del derecho privado para formar sociedades, siendo los socios fundadores el Fisco y CORFO (ente estatal facultado para tales fines), donde pueden sumarse privados en etapas posteriores, como es el caso de ZOFRI S.A.

del Ministerio de Obras Públicas, trámite cumplido por la Región de Aysén, del General Carlos Ibáñez del Campo, como consagra el Decreto de Hacienda N° 1.296, de 2013, habilitando la instalación de una zona franca, fijándose sus límites periféricos mediante Decreto N° 79, de 26.01.2017, de la misma Cartera.

El artículo 2° de la ley contenida en el artículo séptimo de la Ley N° 20.655, establece que la administración y explotación de la Zona Franca será entregada por el Estado de Chile, a través del Intendente de la respectiva región y previa autorización del Ministro de Hacienda, a las personas jurídicas que cumplan con las bases que para tales efectos determinen dichas autoridades, mediante contratos cuyas condiciones serán libremente pactadas con los interesados de conformidad con la legislación nacional. La aprobación de estos contratos deberá efectuarse mediante decreto del Ministerio de Hacienda, el que fijará la fecha de entrada en funcionamiento de cada Zona Franca.

Las anotadas zonas francas autorizadas a operar en regiones geográficamente aisladas, en todo lo que no esté expresamente regulado en la ley contenida en el artículo séptimo de la Ley N° 20.655, se someterán a las mismas disposiciones que rigen para los recintos de Iquique y Punta Arenas.

Se aprecia la entrega de la concesión de servicio público por parte del Estado de Chile a un ente que actúa como Administradora del recinto franco, perímetro perfectamente deslindado donde se instalan las empresas usuarias del sistema, beneficiándose indirectamente el público en general. El recinto franco tiene un área de influencia colindante, denominada zona de extensión, donde aplicarán ciertos beneficios. Luego, el resto del territorio nacional se rige por las normas tributarias y aduaneras de la legislación común. Por último, el extranjero, constituye todo el territorio exterior donde nuestro país no tiene soberanía y desde donde se ingresan mercancías a las Zonas Francas.

3. ESTRUCTURA DEL TEXTO DE LA LEY

Luego de la explicación otorgada en el apartado anterior, podemos afirmar que la legislación de Zona Franca se encuentra contenida en el D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, organizada en 8 títulos con un total de 35 artículos permanentes y dos cláusulas transitorias.

El título I, referente a las disposiciones generales, que se abordan desde el artículo 1° al 6°, autorizan la instalación de Zonas Francas en Iquique y Punta Arenas, en sitios que determine el Ministerio de Hacienda mediante Decretos, declarados de utilidad pública, facultando su expropiación, definiendo a tales recintos como la porción unitaria de territorio perfectamente deslindada y próxima a un puerto o aeropuerto, amparada por presunción de extraterritorialidad aduanera, donde solo podrán depositarse mercancías extranjeras y practicarse respecto de ellas, determinadas operaciones, actos y contratos, pudiendo ser transformadas, terminadas o comercializadas, sin restricción alguna.

En su título II, que comprende los artículos 7°, 8°, 9°, 9° bis, 10 y 10 bis, se trata el ingreso y salida de mercancías de Zona Franca, como también, los actos, contratos y operaciones² que pueden versar sobre ellas, tales como: depositadas por cuenta propia o ajena, exhibidas,

² Enunciadas solo a título ejemplar.

desempacadas, empacadas, envasadas, etiquetadas, divididas, reembaladas y comercializadas, así como, sometidas a otros procesos, incluyendo armaduría, ensamblado, montaje, terminado, integración, manufacturación o transformación industrial.

La explotación, administración y supervigilancia de las Zonas Francas, está tratada en el título III, desde los artículos 11 al 17, señalando la entrega en concesión mediante contratos, por el Ministerio de Hacienda, detallando los deberes de la Sociedad Administradora, facultando a esta la celebración de convenios con Usuarios del recinto, cuya totalidad no podrá quedar en manos de una sola persona, recalcando que la relación entre empleadores y trabajadores se regirán por las normas del Código del Trabajo aplicables en el territorio nacional, finalizando con el establecimiento de una Junta Arbitral³ compuesta por el Intendente Regional, el Administrador de la Aduana, un representante de la Concesionaria y otro de los Usuarios, para solucionar las controversias entre estos últimos.

Seguidamente, el título IV indica las normas especiales para las manufactureras del sector de Alto Hospicio, en el artículo 18 (el 19 y 20 se encuentran derogados); el título V regula las zonas francas de extensión, en los artículos 21, 21 bis y 22; el título VI establece el sistema de franquicias, entre los artículos 23 al 26; el título VII fija las normas especiales para Arica, entre los artículos 27 al 29, (el 30 y 31 están derogados); el título VIII, compuestos por los artículos 32 al 35, contiene disposiciones varias; y, las transitorias, se componen de solo dos artículos: el primero, ordena la entrada en funcionamiento de la extensión de la Zona Franca de Punta Arenas a contar del 1.09.1977, mientras el segundo, prorroga indefinidamente las exenciones de impuesto para el menaje de casa y bienes usados, de los residentes del antiguo departamento de Arica que deban trasladarse al resto del país, que contenía el artículo 35 de la Ley N° 13.039, publicada el 15.10.1958, y que el D.L. N° 889, de 1975, derogaba a partir del 31.12.1977.

Los títulos del texto que nos interesará analizar tienen que ver con el ingreso y salida de mercancías, incluyendo las nacionales o nacionalizadas, el régimen de franquicias, la zona de extensión y la concesión misma, para luego entender en qué consisten los recintos remotos.

4. RÉGIMEN DE ZONA FRANCA

Las sociedades administradoras y los usuarios que se instalen dentro de las Zonas Francas, de acuerdo al artículo 23, del D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, estarán exentas de los impuestos a las ventas y servicios del Decreto Ley N° 825, de 1974, por las operaciones que realicen dentro de dichos recintos y zonas.

Al respecto, se debe hacer presente que esta franquicia está limitada únicamente a los gravámenes mencionados, sin alcanzar a otros impuestos que afecten de manera específica a otros bienes, insertos en otros textos legales, como tabacos, combustible, etc. Igualmente, la exención se refiere a las actividades realizadas por los entes mencionados, dentro de los deslindes del recinto franco y no en cualquier área del territorio nacional.

En igual sentido, la dispensa se refiere a las operaciones realizadas por la concesionaria y los usuarios en la Zona Franca, que es el espacio geográfico dotado de presunción de

³ Claramente la instauración de una Junta Arbitral, conformada por el Poder Ejecutivo y particulares, que resuelva disputas entre privados sin ulterior recurso, es contrario a la Constitución Política.

extraterritorialidad aduanera, donde se permite el ingreso y salida de mercancía extranjera, al tenor del artículo 2º, las que pueden ser objeto de los actos, contratos y operaciones enumeradas a título ejemplar en el artículo 8º (depositadas, empacadas, divididas, transformadas, terminadas, comercializadas), transacciones que están acotadas a mercancías extranjeras, como también a las nacionales o nacionalizadas ingresadas con arreglo al régimen especial, según las disposiciones del artículo 10 bis, pero en ningún sentido, la Zona Franca ha sido diseñada para la prestación de servicios con arreglo a sus exenciones.

Solamente la sociedad administradora, en cumplimiento de las obligaciones señaladas en los artículos 11 y 12, puede invocar la exención en los servicios que preste, el primero referido a los compromisos adquiridos en el contrato de concesión, el segundo relacionado con sus deberes como concesionaria.

Mientras las mercancías permanezcan en las Zonas Francas, se considerarán como si estuvieran en el extranjero y, en consecuencia, no estarán afectas al pago de los derechos, impuestos, tasa y demás gravámenes que se perciban por intermedio de las Aduanas.

Los procedimientos, documentos y controles fijados para el ingreso y salida de mercancías a las zonas francas, se encuentran contenidos en la Resolución Exenta N° 74, de 10.01.1984, del Servicio Nacional de Aduanas, que creó el Manual de Zona Franca, dictada en consideración a la conveniencia de refundir las diversas disposiciones sobre esta materia en un solo texto, dejando sin efecto todas las resoluciones o instrucciones que se contrapongan con el señalado manual, que entró en operaciones el 1.03.1984.

Dicho manual, se dictó teniendo en vista la legislación de zona franca –contenida a la sazón en el D.F.L. N° 341, de 1977, del Ministerio de Hacienda– y su reglamento, fijado en el Decreto N° 1.355, de 1976, de la misma Cartera, junto al Capítulo XXII, del Compendio de Normas de Importación del Banco Central de Chile, que contiene las normas sobre Zonas Francas, además de las resoluciones del Servicio Nacional de Aduanas: N° 7.868, de 1976, que dictó normas especiales relativas a la documentación y procedimientos administrativos aplicables al ingreso y salida de mercancías de zonas francas y procedimientos de vigilancia y control de dichos recintos; N° 2.426, de 1976, que impartió instrucciones para la valoración de las mercancías que se importan desde zonas francas al resto del país o a un área de tratamiento aduanero especial; N° 2.027, de 1981, que refunde en un solo texto lo concerniente a los requisitos, formalidades, obligaciones y responsabilidades de las personas que suscriben la destinación aduanera de reexportación; N° 1.995, de 1980, que estableció normas relativas a la documentación y procedimientos aplicables al ingreso y salida de mercancías nacionales o nacionalizadas a las zonas francas; y la resolución N° 2.089, de 1982, que impartió normas administrativas de control para el ingreso y salida de mercancías desde los recintos francos, acogidas al artículo 10 bis de la legislación de zona franca.

Así, la Resolución N° 74, de 1984, del Servicio Nacional de Aduanas, consideró 10 capítulos para el Manual de Zona Franca,⁴ para controlar el ingreso y salida de mercancías extranjeras, nacionales o nacionalizadas, al igual que sobre las transformadas dentro del recinto y los traspasos entre usuarios; las obligaciones de la concesionaria, de los usuarios y

⁴ La Resolución N° 5.499, de 2010, agregó el capítulo XI al señalado Manual, abordando el procedimiento de control para la importación, ingreso y/o salida de mercancías que se acogen a las Leyes N°s. 18.392 y 19.149.

del propio Servicio Nacional de Aduanas; y, finalmente, sobre la salida de mercancías desde la extensión de la zona franca.

Por último, las sociedades administradoras y las usuarias de las zonas francas están exentas del impuesto a la renta de Primera Categoría por las utilidades devengadas en sus ejercicios financieros, pero estarán obligadas a llevar contabilidad con arreglo a la legislación chilena con el objeto de acreditar la participación de utilidades respecto a las cuales sus propietarios tributarán anualmente con el Impuesto Global Complementario o Adicional, según corresponda.

A diferencia de lo que ocurría con las Leyes N°s. 18.392 y 19.149 –estatutos preferentes tributarios y aduaneros para áreas específicas de la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena– donde las empresas quedan exentas del impuesto a la renta de Primera Categoría y los propietarios mantienen el derecho a usar el mismo, como crédito tributario en contra de sus impuestos finales, el régimen de Zona Franca solo había previsto exención para las empresas, sin extender beneficios a sus propietarios.

Fueron las reformas tributarias de la Presidenta Bachelet –Leyes N°s. 20.780 y 20.899– las que permitieron, que no obstante la exención del impuesto de Primera Categoría de las empresas, sus propietarios tienen derecho a usar en la determinación de su impuesto Global Complementario o Adicional por las rentas que se les atribuyan⁵ en conformidad a los artículos 14; 14 ter; 17, número 7; 38 bis, 54, 58, 60 y 62 de la ley sobre Impuesto a la Renta, el 50% del crédito establecido en el N° 3 del artículo 56 o del 63 de la misma ley, considerándose para ese solo efecto que las referidas rentas han estado afectadas por el impuesto de primera categoría.

Así, los dueños de la sociedad administradora y de empresas usuarias de zona franca, gozan de un crédito tributario equivalente a la mitad del impuesto de Primera Categoría del que quedó liberada la empresa, que no dará derecho a devolución, por cuanto la ficción del crédito tributario es únicamente para efectos de determinar los impuestos finales de los propietarios.

Se hace presente, de la lectura del inciso segundo del artículo 23 del D.F.L. N° 2, de 2001, anterior a la vigencia de la Ley N° 21.210, sobre modernización tributaria, que el beneficio aplicó solamente para el sistema de atribución de renta señalado en el artículo 14 letra A) de la Ley de Impuesto a la Renta.⁶

El Servicio de Impuestos Internos, impartió instrucciones respecto de los beneficios relacionados con la Ley de Impuesto a la Renta, en Circulares N° 89, de 1976, refiriéndose a la tributación que afecta a las empresas instaladas en zona franca y a sus respectivos propietarios, socios o accionistas; N° 95, de 1978, respecto de la exención de impuesto de Primera Categoría que favorece a las empresas instaladas en zona franca y la forma de hacer

⁵ La Ley N° 21.210, sobre modernización tributaria, publicada el 24.02.2020, eliminó el régimen atribuido.

⁶ La Ley N° 21.210, sobre modernización tributaria, publicada el 24.02.2020, en su artículo décimo tercero, letra a), modificó la parte final del inciso segundo del artículo 23, del D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, entregando el beneficio del 50% del crédito tributario a las empresas que se acojan al régimen opcional de transparencia tributaria para Pymes, que establece el nuevo texto de la Ley de Impuesto a la Renta, en el N° 8, de la letra D, del artículo 14, que sería una suerte de reemplazo del beneficio, ante la desaparición del sistema atribuido.

efectiva la exención, disponiendo la obligación de llevar contabilidad separada en el caso de actividades dentro y fuera de las zonas francas; y, N°s. 55, de 2014 y 69, de 2015, respecto de las modificaciones introducidas por la reforma tributaria, que permite descontar en contra de los impuestos finales de los propietarios, un 50% del gravamen de primera categoría, del cual quedan liberadas las empresas instaladas en zona franca.

Especial mención requiere la Circular N° 44, de 2001, que ha interpretado que la actividad de la construcción está amparada por la exención de IVA establecida en el artículo 23 de la legislación de Zona Franca, siempre que se desarrolle por empresas constructoras usuarias dentro del recinto, mediante contratos de construcción a suma alzada.

También interpreta que los intereses producto de depósitos a plazo están exentas del Impuesto de Primera Categoría, siempre que puedan ser calificados como rentas accesorias a las utilidades generadas en el desarrollo de actividades realizadas por los usuarios de la Zona Franca, lo que implica que los dineros depositados deben tener su origen en ingresos provenientes de operaciones propias del régimen especial, y siempre que estos no hayan perdido su naturaleza u origen como consecuencia de operaciones posteriores que no formen parte de aquellas desarrolladas íntegramente en dicha área, como podría ocurrir a vía de ejemplo cuando con dichos ingresos se efectúe una inversión y sea esta última la fuente inmediata de los dineros depositados.

A su turno, en Ord. N° 920, de 15.03.1991, el Servicio de Impuestos Internos ha entendido que el suministro de energía eléctrica a la zona franca, por tratarse de una prestación de servicios paga IVA, y que la venta de petróleo u otros combustibles hecha a las zonas francas se encuentra exenta de IVA, por referirse a mercancías. Complementan este parecer, los Ord. N°s. 542, de 22.02.1995 y 609, de 20.02.2003, referidos al suministro de energía eléctrica, que consideran que tal acción se trata de la prestación de un servicio y no de la venta de una mercancía, pues aun cuando el suministro de energía eléctrica involucre la transferencia de dominio de un bien corporal mueble –la electricidad propiamente tal– resulta evidente que ese bien no es transferido como simple mercancía, sino que es proveído al consumidor mediante un servicio que se le presta haciendo uso de una infraestructura completa de instalaciones, especialmente adecuada para tal objeto.

En síntesis, existe exención de impuesto a la renta de Primera Categoría, de aranceles aduaneros, de IVA y de los demás gravámenes contenidos en el D.L. N° 825, de 1974, respecto de las operaciones propias del régimen de Zona Franca desarrolladas por los usuarios y la sociedad administradora al interior del recinto.

5. ZONA DE EXTENSIÓN

Al revisar la historia del sistema de Zona Franca, podemos ver que las prerrogativas estaban dirigidas exclusivamente a dos tipos de recintos: las Zonas Francas y los Depósitos Francos; diferenciados entre sí, porque únicamente el primero permitía la transformación industrial. En este primitivo estatuto, no estuvo considerada la extensión de beneficios a las áreas colindantes, funcionando más bien como una especie de “*duty free*” de envergadura mayor.

En efecto, luego de la publicación del D.L. N° 1.055, de 1975 que creaba las zonas y depósitos francos, se promulga el D.L. N° 1.233, de 1975, con una diferencia de 5 meses,

agregándole nuevos artículos, creando las extensiones de las zonas francas, lo que demuestra que en la concepción original del régimen, dichas áreas geográficas nunca estuvieron previstas.

Ahora bien, el concepto “Zona Franca” está claramente descrito en el literal a) del artículo 2º, del D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, señalando que es el área o porción unitaria de territorio perfectamente deslindada y próxima a un puerto o aeropuerto amparada por presunción de extraterritorialidad aduanera, formando parte, por cierto, del área geográfica nacional o del territorio del país, constituyendo su universo, pero cuya individualidad goza de la presunción de extraterritorialidad para los efectos aduaneros y tributarios pertinentes.

Así también, la noción de “Zona de Extensión de la Zona Franca” o “Zona Franca de Extensión” o “Zona de Extensión” a secas, está expresada en el artículo 21, del D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, señalando a aquella área geográfica indicada por el Presidente de la República, donde se prolongan ciertos beneficios de la Zona Franca, que en lo sustantivo, se refiere a la exención de IVA y aranceles por las mercancías que se trasladen o vendan desde el recinto franco a la zona de extensión. Esta porción geográfica nacional, también forma parte del universo del territorio del país, pero su individualidad, se favorece de las prerrogativas concedidas en el anotado artículo 21.

La zona de extensión de la Zona Franca de Punta Arenas fue fijada para toda la XII Región, por el Presidente de la República, en Decreto Supremo N° 275, de 1976, del Ministerio de Hacienda, en su artículo 2º, ampliándose su circunscripción, en forma posterior, mediante el artículo 2º de la Ley N° 19.946, publicada el 11.05.2004, para la XI Región y la provincia de Palena.

Por otro lado, el artículo 11 de la Ley N° 18.211, publicada el 23.03.1983, afectó con un gravamen del 10% *ad valorem*, a la introducción de mercancías extranjeras a las zonas y depósitos francos, que ingresará a rentas generales de la nación y que servirá de abono a los impuestos y aranceles que corresponda pagar por la importación de las respectivas mercancías al resto del país o se devolverá en el caso de reexportación de ellas, creando al efecto el impuesto de Zona Franca.

Dicha norma, ha sufrido varias modificaciones, como la prescrita en el artículo 1º de la Ley N° 18.219, publicada el 7.05.1983 –a pocos días de su vigencia– cambiando la base del impuesto por el 10% sobre el valor CIF, obligando su retención a los usuarios de zonas francas, quienes lo enterarán en arcas fiscales en los mismos plazos de declaración y pago del IVA.

Luego, el artículo 8º de la Ley N° 18.349, publicada el 30.10.1984, liberó del tributo a las mercancías fabricadas, elaboradas o armadas en zonas francas.

También, la Ley N° 19.420, publicada el 23.10.1995, permitió la recuperación como crédito fiscal de IVA, al impuesto de Zona Franca en su artículo 24, y en el 33 ordenó la reducción de la tasa, en el mismo porcentaje de variación que experimente el arancel aduanero medio del país, calculado en la forma que establezca el Ministerio de Hacienda mediante decreto.

Al efecto, el Decreto N° 354, de 1996, del Ministerio de Hacienda, estableció el método de cómputo, fijándose la tasa en cada anualidad mediante Resolución de la señalada Cartera.

Tabla N° 1: Resoluciones que fijan la tasa del impuesto del art. 11 Ley N° 18.211

Resolución	Fecha	Tasa Impuesto	Periodo de Vigencia		Resolución	Fecha	Tasa Impuesto	Periodo de Vigencia	
			Desde	Hasta				Desde	Hasta
532	13.02.2019	0,46%	01.04.2019	31.03.2020	1860	21.02.2008	0,90%	01.04.2008	31.03.2009
498	01.03.2018	0,48%	01.04.2018	31.03.2019	946	23.02.2007	1,10%	01.04.2007	31.03.2008
442	06.02.2017	0,50%	01.04.2017	31.03.2018	615	14.02.2006	1,10%	01.04.2006	31.03.2007
731	19.02.2016	0,52%	01.04.2016	31.03.2017	762	24.02.2005	1,20%	04.04.2005	31.03.2006
575	02.03.2015	0,53%	01.04.2015	31.03.2016	720	24.02.2004	1,70%	04.04.2004	03.04.2005
390	03.02.2014	0,55%	01.04.2014	31.03.2015	429	12.02.2003	2,80%	04.04.2003	03.04.2004
1091	01.03.2013	0,57%	01.04.2013	31.03.2014	411	07.02.2002	3,30%	04.04.2002	03.04.2003
721	10.02.2012	0,58%	01.04.2012	31.03.2013	589	26.02.2001	3,80%	04.04.2001	03.04.2002
738	01.03.2011	0,60%	01.04.2011	31.03.2012	672	15.02.2000	4,40%	04.04.2000	03.04.2001
712	22.02.2010	0,60%	01.04.2010	31.03.2011	1254	15.03.1999	5,00%	04.04.1999	03.04.2000
1172	24.02.2009	0,80%	01.04.2009	31.03.2010	1628	28.03.1998	5,20%	04.04.1998	03.04.1999

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas

La ficción que realiza el D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, es de extender beneficios a un área de influencia, solo para facilitar el comercio desde el recinto franco hacia dicha área, al otorgar la dispensa de IVA y aranceles por las mercancías que se trasladen o vendan, pero en ningún sentido, entregando franquicias a esa extensión para realizar operaciones liberadas de tributos, aplicándose a todas las ventas efectuadas en la zona de extensión, las reglas generales de los D.L. N°s. 824 y 825, de 1974, donde ya no aplica el supuesto de extraterritorialidad aduanera.

Así, se permite la adquisición de mercancías en la Zona Franca para ser usadas o consumidas en la zona de extensión, en conformidad a las disposiciones generales que rigen a las importaciones o mediante compra directa en moneda corriente nacional, libres de todos los gravámenes aduaneros y del IVA, al tenor de los señalados en los inciso segundo y tercero del artículo 21, del D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda.

Esas mercancías podrán ser transferidas o enajenadas a cualquier título dentro de la Zona Franca de Extensión, quedando sujetos estos actos a las normas del D.L. N° 825, de 1974, según dispone el inciso quinto del artículo 21, del D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda.

Lo anterior se encuentra ratificado por el Servicio de Impuestos Internos, en Ord. N° 1.202, de 11.06.2018, que señala que no procede aplicar la liberación de IVA para la zona de extensión, a la venta de vehículos que un contribuyente traslada con una Solicitud Registro Factura (SRF) a su nombre, desde Zona Franca de Punta Arenas, con la finalidad de comercializar dichos vehículos sin IVA en la Región de Aysén. Lo anterior, por cuanto dicho beneficio procede solo respecto de la adquisición de la mercancía en zona franca para su uso en zona franca de extensión, lo que no ocurre en la especie, ya que la destinación aduanera implica necesariamente una venta; por lo tanto, si el contribuyente transfiere los vehículos en zona de extensión dicha venta se encuentra gravada en virtud del inciso cuarto del artículo 21, del D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda.

Otro detalle a tener en cuenta es que la legislación de Zona Franca, en su artículo 23, deja exenta a las sociedades administradoras y los usuarios, de los impuestos a las ventas y servicios del D.L. N° 825, de 1974, por las operaciones que realicen dentro del recinto franco; en cambio, el artículo 21 –referido a la zona de extensión– solamente preceptúa la exención de IVA y no de todo el catálogo de impuestos del D.L. N° 825, de 1974.

A igual conclusión ha llegado el Director del Servicio de Impuestos Internos, quien en Ord. N° 320, de 19.02.2014, se refiere al impuesto a las bebidas alcohólicas, analcohólicas y productos similares, contenido en el artículo 42, del D.L. N° 825, de 1974, liberado para las ventas entre usuarios de la Zona Franca dentro del recinto, y de su afectación en el traslado o venta efectuadas desde dicho perímetro hacia la zona de extensión.

6. RECINTOS REMOTOS

El artículo 5° del D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, según su inciso primero, permite el establecimiento de espacios fuera del recinto franco y dentro de la región respectiva, que se considerarán parte integrante de aquel, gozando, por tanto, de todos los beneficios del régimen preferente a que se refiere dicha normativa. Acota la instalación de los perímetros señalados, a dos razones a tener en consideración: i) la naturaleza de las mercancías, y, ii) la actividad industrial que se realice; expresando el procedimiento para concretar la puesta en marcha de estos sitios, aclarando que es el Ministerio de Hacienda quien concede la autorización mediante decreto supremo, antecedido de un informe emitido por el Intendente Regional.

A continuación el segundo inciso, del anotado artículo 5°, preceptúa que para la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, los antedichos decretos señalarán las autoridades que supervigilarán los recintos remotos y las normas de control y fiscalización a que deberán someterse, entendiéndose que su administración y explotación se ejercerá directamente por los usuarios, permitiendo el ingreso directo de mercancías a sus instalaciones, una vez cumplidos los trámites aduaneros correspondientes.

A su turno, mediante Decreto de Hacienda N° 769, de 1979, se facultó al ministro de esa Secretaría, para otorgar autorización para la instalación de espacios fuera de las zonas francas y dentro de la región respectiva, reglando en la práctica lo prescrito en el anotado artículo 5° del D.F.L. N° 2, de 2001, del mismo Origen –a la sazón, en el D.F.L. N° 341, de 1977, de igual Cartera– especificando los motivos para conceder tales permisos en razón de la actividad industrial que se realiza.

Así, el Ministerio de Hacienda ha reglamentado las situaciones en las cuales es posible conceder autorización para la instalación de recintos remotos –previo Informe del Intendente Regional– cuando la actividad industrial lo requiera, precisando que ello procede: a) si su instalación o explotación importe un alto índice de riesgo o peligro, tanto para las actividades o bienes de los vecinos a ellas, como para la población en general, tales como la fabricación o almacenamiento de explosivos, combustibles, tóxicos, corrosivos contaminantes y otros similares; y, b) a causa de las características propias de sus instalaciones, de sus procesos de producción o de la naturaleza misma de sus productos, que requieran condiciones de localización y de espacio superiores a los de la Zona Franca.

En función de lo reglamentado en el Decreto de Hacienda N° 769, de 1979, y en lo preceptuado en el artículo 5° del D.F.L. N° 2, de 2001, de igual Cartera, las autorizaciones conferidas para el funcionamiento de recintos remotos, atendida la actividad industrial que se realiza, corresponden a los Decretos del Ministerio de Hacienda: N° 214, de 1985, para industrias de astilleros navales, dentro de la XII Región, a una distancia del perímetro de la Zona Franca que asegure condiciones de localización y espacio; N° 54, de 1990, para industrias destinadas a la refinación y envasado de aceites vegetales comestibles, dentro de la I Región, ubicados a una distancia del recinto franco que asegure la cesación de inconvenientes ambientales, pero suficientemente próxima a un puerto o aeropuerto; y, N° 258, de 1995, para industrias de fabricación de hormigón premezclado y cemento, dentro de la I Región, ubicados a una distancia del recinto franco que asegure la cesación de inconvenientes ambientales, pero suficientemente próxima a un puerto o aeropuerto.

En tanto, las autorizaciones de recintos remotos en razón de la naturaleza de las mercancías están vertidas en los Decretos del Ministerio de Hacienda: N° 211, de 1989, para el almacenamiento de mercancías peligrosas, dentro de la I Región, suficientemente próxima a un puerto o aeropuerto; y, N° 686, de 1994, para el almacenamiento y suministro de combustible de aviación, dentro de la I Región, en aeropuertos.

Finalmente, un caso especial, lo constituye el Decreto N° 323, de 2008, para vehículos nuevos y usados, en Alto Hospicio, I Región, en el recinto individualizado en dicho acto administrativo.

De las normativas citadas precedentemente, se puede constatar que el Ministerio de Hacienda, previo informe del Intendente Regional respectivo, ha permitido en 5 ocasiones la instalación de recintos remotos en la I Región, mientras en la XII, lo ha autorizado en una única oportunidad, con la salvedad que para este último caso –al tenor del segundo inciso del artículo 5° del anotado D.F.L. N° 2, de 2001– el decreto debe señalar las autoridades que supervigilarán dichos espacios y las normas de control y fiscalización a que deberán someterse, entendiéndose que su administración y explotación se ejercerá directamente por los usuarios, permitiendo el ingreso directo de mercancías a sus instalaciones, una vez cumplidos los trámites aduaneros correspondientes.

Las seis autorizaciones citadas, fueron precedidas del Informe del Intendente Regional, como lo demuestran cada uno de los referidos decretos en sus considerandos, siendo la Máxima Autoridad Regional, quien debe iniciar la tramitación del procedimiento, motivo por el cual si un particular está interesado en obtener autorización para un recinto remoto, deberá petitionarlo ante dicha autoridad territorial invocando las prerrogativas del artículo 30 de la Ley N° 19.880, sobre bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, pues en ausencia de un procedimiento reglado, aplica tal disposición en forma supletoria.

Es importante precisar, que las instalaciones donde han de operar los recintos remotos a que alude el artículo 5° del mentado D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, deben reunir las demás condiciones que el mismo cuerpo normativo define como Zona Franca, al referirse a ésta como el área o porción unitaria de territorio perfectamente deslindada y próxima a un puerto o aeropuerto amparada por presunción de extraterritorialidad aduanera

–según el literal a) de su 2º artículo– requisito especificado en las autorizaciones concedidas para operar recintos remotos.

Igualmente, para la autorización de recintos remotos, debe tenerse en cuenta la proscripción que recae sobre las empresas mineras o de pesca reductiva a que se refiere el inciso final del artículo 6º del anotado D.F.L. N° 2, de 2001, que en ningún caso pueden funcionar dentro de las Zonas Francas con arreglo a sus prerrogativas.

Importante es destacar, que el artículo 8º del D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, señala los actos que son permitidos para las mercancías importadas dentro de las zonas francas, operaciones que son también las que pueden realizarse en los recintos remotos.

En cuanto al informe que precede al acto administrativo que permita la existencia del recinto remoto, para el caso de la Zona Franca de Punta Arenas, la ley ha especificado –en el segundo inciso del tantas veces nombrado artículo 5º del D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda– que ha de identificarse las autoridades que supervigilarán dichos espacios y las normas de control y fiscalización a que deberán someterse, entendiéndose que su administración y explotación se ejercerá directamente por los usuarios, permitiendo el ingreso directo de mercancías a sus instalaciones, una vez cumplidos los trámites aduaneros correspondientes.

Así lo ha materializado el Decreto N° 214, de 1985 –la única autorización que recae sobre la Zona Franca de Punta Arenas– que precisó el destino del recinto remoto; su ubicación; la supervigilancia del Intendente Regional y del SEREMI de Hacienda; la administración y explotación por el propio usuario; y, las normas de control y fiscalización, consistentes en la escrituración del reglamento interno operacional, así como, la presentación de un plan anual de trabajo.

A las características de la Zona Franca de Punta Arenas, cuya concesión ha sido delegada al Intendente Regional, se suman también la supervigilancia de los recintos remotos en el territorio de su jurisdicción.

Para la tramitación de recintos remotos, se cuenta con las orientaciones vertidas en los Ordinarios⁷ N°s. 10.829, de 8.07.2010 y 13.284, de 18.08.2010, del Director Nacional de Aduanas, que explican cómo se debe tramitar la autorización del recinto remoto y del consiguiente reporte del Intendente Regional respectivo, para iniciar el procedimiento administrativo conducente a evacuar el Informe al Ministerio de Hacienda para que sea dicha Cartera quien extienda una autorización de carácter general mediante un Decreto Supremo, autorizando el funcionamiento de recintos remotos.

Debe recordarse que además de las Zonas Francas de Iquique y Punta Arenas, autorizadas por el artículo 1º del D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, también se ha habilitado el funcionamiento de una en Aysén, según Decreto de Hacienda N° 1.296, de 2013, que está regulada por la ley contenida en el artículo séptimo de la Ley N° 20.655, aun cuando no ha entrado en funcionamiento por cuanto no se ha resuelto el contrato de concesión respectivo, aplicando a su respecto, todas las normas del referido D.F.L. N° 2 que no sean

⁷ MARDONDE MOLINA, Fernando y ENRÍQUEZ ARANCIBIA, Pablo. Zonas Francas, Editorial Thomson Reuters, 2012, pp. 657-659.

incompatibles con los preceptos de la ley inserta en el anotado artículo séptimo de la Ley N° 20.655, de manera que a las Zonas Francas de Iquique, Punta Arenas y Aysén, les resulta aplicable la normativa que permite la instalación de recintos remotos fuera de sus perímetros, pero dentro de las regiones respectivas.

7. CONCLUSIÓN

El artículo 5° del D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, permite el funcionamiento de recintos fuera de la Zona Franca, pero dentro de la región respectiva, con arreglo al sistema de franquicias, autorizado mediante Decreto del Ministerio de Hacienda, previo informe del Intendente Regional.

Los particulares que deseen instalar un recinto remoto, deberán peticionar ante el Intendente Regional la emisión del informe respectivo, atendiendo las razones que justifiquen dicha solicitud, que están reducidas a la naturaleza de las mercancías o a la actividad industrial que se realice.

De autorizarse el recinto remoto, el particular será el usuario y administrador del respectivo perímetro, gozando de todos los privilegios que otorga el D.F.L. N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda, para los recintos francos, contando con una potente batería de beneficios tributarios y aduaneros que le eximen de impuesto a la renta de Primera Categoría, arancel aduanero y de todos los impuestos contenidos en el D.L. N° 825, de 1974, por las operaciones realizadas dentro del respectivo recinto remoto de zona franca, así como, liberado de IVA y arancel, en el traslado o venta de mercancías desde el recinto remoto hacia la zona de extensión correspondiente.

8. BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos

MARDONES MOLINA, F., & ENRÍQUEZ ARANCIBIA, P. (2012): *Zonas Francas* (Santiago, Thomson Reuters).

Textos normativos

D.F.L. N° 2, de 2001, Ministerio de Hacienda, publicado el 10 de agosto de 2001.

D.F.L. N° 341, de 1977, Ministerio de Hacienda, publicado el 8 de junio de 1977.

D.L. N° 1.055, de 1972, Ministerio de Hacienda, publicado el 25 de junio de 1972.

D.L. N° 1.233, de 1975, Ministerio de Hacienda, publicado el 4 de noviembre de 1975.

D.L. N° 1.611, de 1976, Ministerio de Hacienda, publicado el 10 de diciembre de 1976.

D.L. N° 1.698, de 1977, Ministerio de Hacienda, publicado el 23 de marzo de 1977.

D.L. N° 824, de 1974, Ministerio de Hacienda, publicado el 31 de diciembre de 1974.

D.L. N° 825, de 1974, Ministerio de Hacienda, publicado el 31 de diciembre de 1974.

D.S. N° 1.296, de 2013, Ministerio de Hacienda, publicado el 18 de febrero de 2013.

D.S. N° 211, de 1989, Ministerio de Hacienda, publicado el 5 de mayo de 1989.

D.S. N° 214, de 1985, Ministerio de Hacienda, publicado el 23 de marzo de 1985.

D.S. N° 258, de 1995, Ministerio de Hacienda, publicado el 11 de mayo de 1995.

D.S. N° 275, de 1975, Ministerio de Hacienda, publicado el 19 de marzo de 1976.

D.S. N° 323, de 2018, Ministerio de Hacienda, publicado el 16 de mayo de 2008.

D.S. N° 54, de 1990, Ministerio de Hacienda, publicado el 14 de mayo de 1990.

D.S. N° 672, de 1990, Ministerio de Hacienda, publicado el 29 de septiembre de 1990.

D.S. N° 686, de 1994, Ministerio de Hacienda, publicado el 27 de octubre de 1994.

D.S. N° 769, de 1979, Ministerio de Hacienda, publicado el 3 de octubre de 1979.

D.S. N° 79, de 2017, Ministerio de Hacienda, publicado el 18 de abril de 2017.

Ley N° 18.164, modifica Legislación Aduanera, publicada el 17 de septiembre de 1982.

Ley N° 18.392, Ley Navarino, publicada el 14 de enero de 1985. <http://bcn.cl/1uvt5>

Ley N° 18.846, Autoriza actividad empresarial del Estado en la Zona Franca de Iquique, publicada el 8 de noviembre de 1989.

Ley N° 19.149, Ley Tierra del Fuego, publicada el 6 de julio de 1992.

Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, publicada el 11 de noviembre de 1992.

Ley N° 19.880, establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, publicada el 29 de mayo de 2003.

Ley N° 19.946, modifica crédito tributario de la Ley Austral y amplía zona de extensión de la Zona Franca de Punta Arenas, publicada el 11 de mayo de 2004.

Ley N° 20.655, establece incentivos para Zonas Extremas, publicada el 1 de febrero de 2013.

Ley N° 20.780, Reforma Tributaria, publicada el 29 de septiembre de 2014.

Ley N° 20.899, Simplifica Sistema Tributario, publicada el 9 de febrero de 2016.

Ley N° 21.210, Modernización Tributaria, publicada el 24 de febrero de 2020.

Instrucciones administrativas

Circular N° 44, de 2001.

Circular N° 55, de 2014.

Circular N° 69, de 2015.

Circular N° 89, de 1976.

Circular N° 95, de 1978.

Oficio N° 1.202, de 2018.

Oficio N° 1.329, de 2020.

Oficio N° 320, de 2014.

Oficio N° 507, de 2019.

Oficio N° 508, de 2019.

Oficio N° 542, de 1995.

Oficio N° 609, de 2003.

Oficio N° 920, de 1991.

Intendencia Regional XII, Resolución N° 30, de 2007.

SNA Oficio N° 10.829, de 2010.

SNA Oficio N° 13.284, de 2010.

SNA Resolución Exenta N° 74, de 1984.