

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de ley que modifica el artículo 7° de la ley N° 18.525, que establece normas sobre importación de mercancías al país, en materia de salvaguardias.

BOLETÍN N° 5.363-03

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de emitir su informe sobre el proyecto de ley de la referencia, iniciado en Mensaje del ex Vicepresidente de la República, señor Belisario Velasco, con urgencia calificada de “suma”.

Cabe señalar que la presente iniciativa de ley fue aprobada por la Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional, con fecha 16 de abril de 2008. Posteriormente, el 20 de agosto del mismo año, el Senado, en segundo trámite constitucional, rechazó el proyecto en su totalidad.

En virtud de lo expuesto, se constituyó la Comisión Mixta prevista en el artículo 70 de la Constitución Política de la República, con el objeto de proponer la forma y modo de resolver la divergencia surgida entre ambas cámaras legislativas.

Respecto de la proposición contenida en el informe evacuado por dicha Comisión, de 15 de marzo de 2011, es que vuestra Comisión de Hacienda se pronuncia en el presente informe.

- - -

A la sesión en que la Comisión se ocupó de este asunto asistió, además de sus miembros, el Honorable Senador señor García.

Del mismo modo, concurrieron los siguientes invitados:

Del Ministerio de Hacienda, el Ministro, señor Felipe Larraín; la Directora de Presupuestos, señora Rosanna Costa; y el Coordinador Legislativo, señor Jaime Salas.

Del Ministerio de Agricultura, el asesor, señor Andrés Meneses.

- - -

PROPOSICIÓN COMISIÓN MIXTA

La Comisión Mixta encargada de resolver la discrepancia producida entre la Cámara de Diputados y el Senado, propuso aprobar un artículo único que introduce, a través de sus dos numerales, enmiendas en el artículo 7° de la ley N° 18.525, que establece normas sobre importación de mercancías al país, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 31, del Ministerio de Hacienda, de 2005.

Cabe tener presente que el tenor de dicho artículo 7° es el siguiente:

“Artículo 7°.- En caso de que concurren las circunstancias previstas en el Artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio, el Presidente de la República podrá, mediante decreto supremo del Ministerio de Hacienda, aplicar sobretasas arancelarias ad valorem, previo informe favorable de la Comisión a que se refiere el artículo 9°.

Las sobretasas señaladas en el inciso anterior se podrán aplicar provisionalmente cuando la Comisión determine que concurren las circunstancias previstas en el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio. Para realizar dichas determinaciones la Comisión dispondrá de un plazo no superior a 30 días, contado desde el inicio de la investigación.

La Comisión podrá iniciar la investigación a solicitud escrita presentada por la rama de producción nacional afectada por el daño grave o amenaza del mismo. Para estos efectos se entenderá por rama de producción nacional lo señalado en el párrafo 1, letra c) del Artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio. También podrá iniciar investigaciones de oficio cuando disponga de antecedentes que así lo justifiquen.

La vigencia de las sobretasas señaladas en el presente artículo no podrá exceder de un año, incluido el período de aplicación provisional de la medida. Sin embargo, dicha vigencia podrá ser prorrogada por un período que no exceda de un año, y por una sola vez, cuando persistan las circunstancias que motivaron su aplicación, para lo cual se requerirá igualmente el informe favorable de la Comisión referida en el inciso primero. La prórroga de la sobretasa deberá contemplar un calendario de desmantelamiento gradual, salvo circunstancias excepcionales debidamente calificadas por la Comisión.

Para aplicar una sobretasa que, sumada al arancel vigente, resulte superior al nivel arancelario consolidado en la Organización Mundial del Comercio, se requerirá de la aprobación de las tres cuartas partes de los integrantes de la referida Comisión.

La aplicación de las medidas de emergencia o de salvaguardia previstas en los acuerdos comerciales se regirán, con carácter supletorio, por las normas del presente artículo y su reglamento. En caso de incompatibilidad entre las normas aquí establecidas y las normas contenidas en los referidos acuerdos, prevalecerán estas últimas en la medida de la incompatibilidad.

Cuando se convenga una compensación con otro país a raíz de la aplicación de una medida de salvaguardia, el Presidente de la República podrá, mediante decreto supremo del Ministerio de Hacienda y durante el plazo en que se aplique la medida, disminuir los aranceles o acelerar el proceso de desgravación previstos en el correspondiente acuerdo comercial.

El Presidente de la República podrá, mediante decreto supremo del Ministerio de Hacienda, aumentar los aranceles aplicables a mercancías de otro país, cuando no se haya logrado convenir una compensación adecuada por la aplicación de una medida de salvaguardia, por parte de ese país, a mercancías chilenas.”.

El primer numeral del artículo único del proyecto de ley propuesto por la Comisión Mixta, modifica el inciso cuarto del artículo 7° del siguiente modo:

“a) Reemplázase la expresión “un año”, por “dos años”;

b) Elimínase la siguiente frase: “por un período que no exceda de un año, y por una sola vez”;

c) Sustitúyese el párrafo final, que expresa: “La prórroga de la sobretasa deberá contemplar un calendario de desmantelamiento gradual, salvo circunstancias excepcionales debidamente calificadas por la Comisión.”, por el siguiente: “El período total de vigencia de la medida, incluido el período de aplicación provisional, la medida inicial y su prórroga, no podrá exceder de cuatro años.”.

El segundo numeral, a su turno, intercala a continuación del inciso cuarto, el siguiente inciso quinto, nuevo, pasando el actual inciso quinto a ser sexto y así correlativamente:

“Sin perjuicio de lo establecido en el inciso séptimo del artículo 9°, cuando la vigencia de una sobretasa sea superior a un año, incluido el período de aplicación provisional de la misma, la Comisión deberá analizar anualmente la medida en vigor, teniendo en consideración la situación de la rama de la producción afectada así como las normas establecidas en los tratados internacionales vigentes.”.

- - -

INFORME FINANCIERO

El Informe Financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, de 12 de septiembre de 2007, señala, de manera textual, lo siguiente:

“1.- El presente proyecto de ley contempla la modificación del artículo 7° de la ley N° 18.525, ley que permite establecer sobretasas arancelarias ad valorem como medidas de salvaguardia.

2.- La modificación propuesta tiene por objeto extender el plazo máximo de aplicación de las mencionadas sobretasas, desde un año prorrogable hasta otro adicional, por dos años prorrogables hasta ocho años.

3.- Este proyecto de ley no irrogará mayor gasto fiscal.”.

Posteriormente, con fecha 17 de enero de 2008, la Dirección de Presupuestos emitió un Informe Financiero sustitutivo, del siguiente tenor literal:

“1. El presente proyecto de ley contempla la modificación del artículo 7° de la ley N° 18.525, ley que permite establecer sobretasas arancelarias ad valorem como medidas de salvaguardia.

2. La modificación propuesta tiene por objeto extender el plazo máximo de aplicación de las mencionadas sobretasas, desde un año prorrogable hasta otro adicional, por dos años prorrogables hasta otro año.

3. Este proyecto no irrigrará mayor gasto fiscal.”.

Finalmente, la Dirección de Presupuestos emitió el 18 de noviembre de 2010, un informe financiero complementario, del siguiente tenor:

“La presente fórmula de solución al Proyecto de Ley que modifica el artículo 7 de la Ley N° 18.525, eleva a cuatro años el período total de vigencia de las sobretasas arancelarias ad valorem que dicha norma permite establecer como medidas de salvaguardia.

La presente modificación podrá traducirse en mayores ingresos fiscales, en la medida en que se apliquen salvaguardias por el período máximo establecido. Por lo anterior, se estima que esta modificación no representará un incremento significativo en los ingresos fiscales para el año presupuestario 2011, y si los hubiera para los años siguientes, estos se incorporarán en las leyes de presupuestos respectivas.

Por otra parte, el proyecto de ley tampoco irrogará mayores gastos fiscales.”

- - -

En relación con el proyecto de ley que corresponde conocer a la Comisión de Hacienda, el **señor Ministro de Hacienda** explicó que, en primer lugar, debe tenerse presente la diferencia entre una cláusula antidumping y una salvaguardia. La primera procede para afrontar situaciones de competencia desleal como, por ejemplo, la que enfrenta hoy Chile con la harina de trigo que proviene de Argentina, país en el que existe un impuesto a la exportación de trigo que abarata artificialmente el insumo para la producción de harina. Para afrontar esta situación, aplicó nuestro país una medida antidumping, que ha sido renovada ante la permanencia de las circunstancias tenidas en cuenta inicialmente.

La salvaguardia, en cambio, es una medida que se establece en períodos en que hay un aumento súbito, anormal y significativo de las importaciones de un determinado producto, que llega a poner en peligro a la industria nacional. A diferencia de la cláusula antidumping, que exige la justificación de la deslealtad en el libre comercio, en la salvaguardia no se requiere probar nada: basta el hecho objetivo del aumento que puede poner en riesgo el mercado nacional para que se estime necesaria su aplicación como medida transitoria, con el objeto de contar con un período en el cual pueda ajustarse el mercado nacional.

El sistema de salvaguardia vigente hoy en Chile, prosiguió, es el denominado 1+1, que contempla la opción de establecer una salvaguardia por un año, prorrogable hasta por un año más. Lo que la proposición de la Comisión Mixta plantea, en tanto, es un sistema que permita establecer salvaguardias por dos años prorrogables por dos años más, es decir, de 2+2. Con ello, se respeta el marco fijado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), que establece la posibilidad de llegar hasta 4 años.

Hizo presente que, en todo caso, el Gobierno se encuentra analizando la introducción de perfeccionamientos a la Comisión Nacional encargada de investigar las distorsiones que puedan existir en el precio de las mercaderías importadas, establecida en el artículo 9° de la ley N° 18.525.

Sin perjuicio de lo señalado, hizo hincapié en que la aplicación de las salvaguardias no es un tema absolutamente inocuo, toda vez que las mismas reglas de la OMC establecen que a partir del mes 36 de vigencia se debe compensar a los socios por ella afectados. Dicha compensación puede operar por dos vías: la primera, la reducción de los aranceles en otros productos; la segunda, el uso de la facultad con que cuenta el país afectado de efectuar una especie de represalia, por la que impone una compensación consistente en establecer reducciones en las preferencias arancelarias que pueda tener respecto de productos chilenos que lleguen a su mercado. En este sentido, profundizó, cabe tener presente que nuestro país tiene tratados de libre comercio que cubren más del 90% de su intercambio medido por exportaciones, por lo que la posibilidad de aplicar una compensación a través de la reducción de aranceles es bastante baja, pues se encuentran prácticamente en cero. De manera que la única opción que queda es la reducción de una preferencia que va a afectar a otros productos de exportación.

A mayor abundamiento, indicó que en el caso del tratado de Chile con la Unión Europea, el aludido plazo de 36 meses quedó reducido a 18 meses, lo que exige analizar con mayor atención los efectos que se puedan seguir de la aplicación de una salvaguardia.

El Honorable Senador señor Frei advirtió sobre lo insuficiente que resulta nuestra legislación en materia de medidas antidumping o de salvaguardias, por cuanto para que se decida su aplicación se requiere de todo un proceso que dura, en el mejor de los casos, cerca de 6 meses, plazo en el cual el problema que dio origen a la medida puede estar ya solucionado o, peor aún, el perjuicio para el productor nacional se ha tornado irreversible. En otros países, contrastó, se utiliza un sistema inverso, pues una vez solicitada una determinada medida se aplica en forma inmediata y sólo posteriormente se inicia el proceso de análisis que determinará si se justifica o no, con lo que, ante todo, se protege de manera efectiva al productor nacional.

De acuerdo con lo expuesto, concluyó, el proyecto de ley en informe no se hace cargo del problema de fondo, que no es otro que el procedimiento vigente para la aplicación de las medidas antidumping o de las salvaguardias.

El Honorable Senador señor García resaltó la importancia que reviste, particularmente para la producción agrícola del sur del país, la revisión del funcionamiento de la Comisión de Distorsiones a que hiciera referencia el señor Ministro de Hacienda, respecto de cuyos perfeccionamientos también se ha pronunciado, en otras instancias, el señor Ministro de Agricultura.

No obstante lo señalado, prosiguió, resulta también de suma relevancia la aprobación de la proposición de la Comisión Mixta que en esta oportunidad conoce la Comisión de Hacienda, habida consideración de la indiscutible existencia, por ejemplo en Argentina, de prácticas comerciales absolutamente reñidas con las normas más esenciales de la libre competencia, que permiten explicar el origen del riesgo en que se encuentra actualmente la producción triguera nacional. A lo anterior se añade el hecho de que la Unión Europea, Japón y Estados Unidos entregan una cantidad importante de subsidios a sus respectivas agriculturas, de modo que cuando obtienen excedentes los envían a mercados extranjeros, entre ellos Chile, que por ser una economía abierta termina muchas veces importando a precios muy baratos, poniendo, a la postre, en grave riesgo su propia producción. Así, graficó, en el caso de la leche, en el que las procesadoras terminan comprando leche en polvo porque les es más conveniente. Si esto llegara a convertirse en una práctica sostenida en el tiempo, no habrá productor lechero capaz de resistir los malos precios, siendo sus únicos caminos la quiebra o la venta de sus empresas.

Es incuestionable, finalizó, que Chile ha definido ser una economía abierta, y así lo han entendido los distintos gobiernos. Sin embargo, cuando se precisa la adopción de algunas medidas de protección estas deben ser aplicadas, al menos para períodos que son relativamente

cortos, más aún si se considera que más allá del mes 36, o del 18 en el caso de la Unión Europea, no es recomendable perseverar en dicha aplicación.

El Honorable Senador señor Lagos lamentó, en primer lugar, que la Comisión de Hacienda no pueda discutir con mayor profundidad el proyecto en informe, y sólo deba pronunciarse sobre la proposición realizada por la Comisión Mixta constituida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 de la Carta Fundamental.

En segundo lugar, hizo ver que el proyecto, en sus términos originales, contemplaba la posibilidad de establecer la salvaguardia por dos años prorrogables por otro más, es decir, un sistema de 2+1 que llegaba a totalizar 36 meses, precisamente para precaver las posibles represalias de los países afectados.

Enseguida, observó que las comprensibles aprensiones provenientes desde el sector agrícola ante las urgencias que vive, no pueden soslayar la necesidad abordar también el problema desde el punto de vista de los consumidores de los productos a los cuales se pretende poner un freno, por una parte, y de los intereses generales del país, por otra. Cabe preguntarse, al efecto, si Chile depende más de la importación agrícola o de la exportación de sus productos, por cuanto si se privilegia una cierta medida de protección para un producto agrícola, al momento de compensarlo se va a estar penalizando a quien está exportando, logró abrir un mercado y tiene la posibilidad de vender sus productos con algo de valor agregado.

En virtud de lo razonado, afirmó no percibir el efecto práctico de la iniciativa en discusión, más aún teniendo en cuenta las limitaciones señaladas por el señor Ministro de Hacienda. Más bien, pareciera, se persigue un fin político, exclusivamente para dar tranquilidad a un específico sector de la economía.

Las salvaguardias, agregó, persiguen hacer frente a situaciones imprevistas. Si se verifica un alza o una reducción de los precios en el mercado externo que tiende a durar más de 3 años, ya se está en presencia de un problema más estructural, y no de una circunstancia imprevista ante la cual se debe proteger una industria. Para las distorsiones que presenta una competencia de origen desleal existen otras herramientas, una de ellas las cláusulas antidumping, pero también los derechos compensatorios de los subsidios a la producción o a la exportación. La salvaguardia, en suma, si bien es la más mala de las medidas, resulta absolutamente tentadora, pues sólo exige demostrar una modificación de los precios internacionales y el consecuente daño generado en una industria o sector.

El proyecto, en los términos en que lo está conociendo la Comisión de Hacienda, culminó, no es una señal adecuada para un país que ha apostado a la integración y al libre comercio. Habrían sido preferibles los 36 meses en total que originalmente se contemplaban, pues al cabo de los 3 años de protección la medida, por disposición de la ley, debía ser de todas maneras levantada. Así se precavían consecuencias no

deseables para Chile, que, salvo en sus relaciones con la Unión Europea, no quedaba expuesto a represalias de otros países.

El **Honorable Senador señor Frei** insistió en que poner el acento sólo en los plazos implica no abordar el problema de fondo, que es cómo protegernos ante situaciones lesivas para nuestros productores. Citó, al efecto, la experiencia norteamericana, donde ante la sola ocurrencia de un problema se adoptan las medidas de protección, y sólo posteriormente se inicia el procedimiento pertinente.

El **Honorable Senador señor Kuschel** señaló que sin perjuicio de la existencia de los mecanismos que la OMC reconoce como medidas de protección, a saber, cláusulas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias, corresponde en esta ocasión pronunciarse sobre la específica propuesta evacuada por la Comisión Mixta conformada al efecto. Empero, no debe perderse de vista la necesidad de abordar esta clase de problemáticas desde una perspectiva más general, que permita mejorar la capacidad de reacción para que las medidas que se adopten tengan el efecto pretendido y no se apliquen cuando el daño ya se ha producido, particularmente cuando se trate de productos estacionales que muchas veces son de temporadas de sólo seis meses.

El **señor Ministro de Hacienda** reiteró que el Gobierno se encuentra analizando fórmulas para que la Comisión de Distorsiones tenga una respuesta más expedita a los asuntos que ante ella se plantean, previendo los ciclos de temporadas de los distintos productos y evitando, al cabo, actuar cuando las avalanchas de importaciones ya son inevitables.

Por otra parte, puso de relieve que la utilización de los plazos más extensos que la proposición de la Comisión Mixta contiene, ha de ser una medida absolutamente excepcional para afrontar circunstancias de la misma índole, un último recurso al que idealmente nunca se deba acudir, pero que constituye una herramienta necesaria con la que se requiere contar, siempre en el entendido que existen otros tipos de mecanismos en caso de distorsiones al comercio.

Del mismo modo, señaló que, efectivamente, el foco de atención debe situarse tanto en las posibles represalias contra nuestros exportadores como en las expectativas de los consumidores locales. Esto, con el fin de no tender hacia la mantención artificial de un producto en el largo plazo cuando las causas de su minusvalía no obedezcan a competencia desleal, sino cambios estructurales de la industria en el mundo que podrían beneficiar a millones de personas.

Resaltó, además, que las carteras de Hacienda y Agricultura se encuentran trabajando los perfeccionamientos que sobre las materias que han sido referidas, sean necesarios introducir.

El **Honorable Senador señor Novoa** advirtió, en relación con el sistema 2+2 que la proposición de la Comisión Mixta plantea, que por más que la intención sea no tener que recurrir al plazo máximo de 4

años sino en casos realmente excepcionales, la realidad indica que el uso de dicho término máximo no se agota en tales casos, porque la presión de los afectados va ser siempre a que se les aplique el mayor resguardo posible. Que si, como en la especie, está fijado en 48 meses, será desde luego el objetivo a lograr. En este sentido, expresó su parecer de que, en general, ante las distorsiones bruscas en los precios, el problema no es tanto el plazo como la rapidez con que se actúa.

Finalmente, hizo un llamado a las autoridades del Ministerio de Hacienda para analizar las modificaciones legislativas que sean necesarias para hacer posible la aplicación de salvaguardias ante situaciones de emergencia.

Puesta en votación la proposición de la Comisión Mixta como forma y modo de salvar la divergencia suscitada entre ambas Cámaras, votaron a favor los Honorables Senadores señores Escalona y Kuschel, en contra los Honorables Senadores señores Lagos y Novoa, y se abstuvo el Honorable Senador señor Frei.

Repetida la votación, de conformidad con el artículo 178 del Reglamento del Senado, se registró idéntico resultado.

No existiendo una posición que haya obtenido mayor número de votos, se aplicó la regla de empate contenida en el artículo 182 del antedicho Reglamento. En mérito de los resultados antes citados, y por encontrarse vencida la urgencia para la Comisión, se dio por desechada la proposición de la Comisión Mixta.

En mérito del acuerdo precedentemente expuesto, vuestra Comisión de Hacienda os propone desechar la proposición de la Comisión Mixta.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 6 de abril de 2011, con asistencia de los Honorables Senadores señores Eduardo Frei Ruiz-Tagle (presidente), Camilo Escalona Medina, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Ricardo Lagos Weber y Jovino Novoa Vásquez.

Sala de la Comisión, a 12 de abril de 2011.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario de la Comisión