

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el “Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos de América” y sus Anexos, adoptados en Miami, el 6 de junio de 2003.
BOLETÍN N° 3.318-10

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de informaros el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, sobre aprobación del “Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos de América” y sus Anexos, adoptados en Miami, el 6 de junio de 2003, con urgencia calificada de “suma”.

A la sesión en que vuestra Comisión analizó este proyecto de acuerdo, asistieron, además de sus miembros, los Honorables Senadores señores Alberto Espina, Hernán Larraín y Sergio Páez.

Concurrieron, además, especialmente invitados: la Ministra de Relaciones Exteriores, señora María Soledad Alvear; el Ministro de Hacienda, señor Nicolás Eyzaguirre; el Director Jurídico, señor Claudio Troncoso; el Director General de Relaciones Económicas Internacionales, señor Osvaldo Rosales; los Asesores del Gabinete de la Ministra, señora Adriana Vergara y señores Gonzalo Arenas y Juan Pablo Glasinovic; el Coordinador de Asuntos Internacionales del Ministerio de Hacienda, señor Raúl Sáez; la Coordinadora General de la Subsecretaría de Hacienda, señora Catalina Bau, y el Presidente del Banco Central de Chile, señor Vittorio Corbo.

El proyecto de acuerdo en informe fue estudiado previamente por la Comisión Especial encargada de estudiar el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, la que lo aprobó en general y en particular por once votos a favor y dos abstenciones, en los mismos términos en que lo había despachado la Cámara de Diputados.

Cabe señalar que dicha Comisión ha hecho presente en su informe que, por tratarse de un proyecto que consta de un

artículo único, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento del Senado, propone discutir la iniciativa en general y en particular a la vez, proposición que hace suya vuestra Comisión de Hacienda.

- - -

En lo relativo a las normas de quórum especial, la Comisión de Hacienda se remite a lo consignado en el informe de la Comisión Especial.

- - -

DISCUSIÓN

Al iniciarse el estudio del proyecto de acuerdo, el señor Ministro de Hacienda hizo presente que dado que la nuestra es ya una economía tremendamente abierta, los efectos adversos sobre los sectores productivos domésticos son difícilmente identificables.

Expuso que los que más han estado planteando estos temas son los sectores agrícolas, y aseguró que la agricultura como conjunto se ve fuertemente beneficiada por el Tratado, desde el punto de vista del acceso de los cultivos tradicionales. Mencionó que en el caso del azúcar ya hay una ley de bandas, que determinó la situación del azúcar por un período congelado en el futuro y, en el caso del trigo, si bien es cierto se desgrava, es en el año 2014. Todas las estadísticas de competitividad demuestran que, desde el punto de vista de las importaciones de trigo, lejos la zona más competitiva es el Mercosur y no Estados Unidos.

Por tanto, señaló, cree que la discusión más de fondo sobre el Tratado de Libre Comercio es si tiene implicancia desde el punto de vista de la soberanía en cuanto a políticas económicas. Puede establecerse con claridad que no tiene efectos adversos sobre sectores productivos ya instalados. En esa materia el capítulo de inversiones y el de mercados financieros y de balanza de pagos se negociaron de modo extremadamente cuidadoso y las facultades del Ejecutivo y el Legislativo en Chile para ordenar las políticas económicas, tanto en el proceso regulatorio, como en el tributario y presupuestario, con independencia del Tratado, quedaron perfectamente cauteladas.

En tal sentido, destacó, no nos condiciona en modo alguno la soberanía sobre decisiones de política económica doméstica.

Dio una breve explicación acerca de la cuenta de capitales. Aseveró que la negociación fue muy compleja y recordó que el

Ejecutivo americano no había podido llegar a acuerdo con Singapur, justamente por este tema, puesto que Singapur, no obstante ser un país que no ha aplicado control de capital de ninguna naturaleza durante las últimas décadas, quería reservar facultades extraordinarias para cerrar su cuenta de capitales, en situaciones de crisis. Finalmente Singapur aplicó la solución que Chile acordó en la materia.

Afirmó que se logró un punto de conciliación que como Ministro de Hacienda lo deja bastante tranquilo, agradeciendo el apoyo del personal del Banco Central que colaboró en la discusión.

El régimen normal es la plena entrada y salida de capital, pero en el capítulo que se refiere a la solución de disputas se señala que el otro país no podrá llevar a un tribunal o a un panel a socios si es que impusiera medidas con extensión máxima de un año.

Lo que si estaría prohibido sería, por ejemplo, un control total a la salida o entrada de capitales, pero cualquier medida amistosa al mercado, como se dice, que incluya impuestos, encajes o cualquier medida de ese tipo, que se exprese en afectar la rentabilidad de las operaciones de entrada y salida, son aplicables durante un año.

Opinó que el país ha llegado a un importante grado de madurez respecto de la supervisión y regulación del sistema financiero y la política económica, y que las condiciones que actualmente tiene la supervisión bancaria pueden minimizar o aplacar de manera considerable los eventuales efectos distorsionadores de la volatilidad del flujo de capital.

Por su parte, el Presidente del Banco Central, en lo referente a la transferencia de capitales en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, destacó que en los últimos años nuestro país ha dado pasos significativos para lograr una plena integración comercial y financiera con los mercados internacionales. Afirmó que en la actualidad existe libre movilidad de los capitales desde o hacia Chile y las regulaciones vigentes en materia de la cuenta de capitales de la balanza de pagos sólo tienen un carácter prudencial, o se orientan a la recopilación de información sobre las transacciones financieras internacionales. Subrayó que esta situación de integración financiera, acompañada de un marco adecuado de políticas macroeconómicas y financieras, es la más favorable para promover un mayor acceso a financiamiento para las empresas y consumidores nacionales, una mayor diversificación de nuestras fuentes de ingresos y, en definitiva, un mayor desarrollo de la economía chilena. Sostuvo que el Tratado de Libre Comercio consolida esta situación de movilidad internacional de capitales, sin perjuicio de otorgar a Chile cierto margen para

aplicar medidas restrictivas de emergencia, sin dar lugar a una demanda por daños, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- Las restricciones son impuestas por un período inferior a un año;
- Las restricciones no impiden sustancialmente las transferencias desde y hacia el exterior;
- En el caso de restricciones a la salida de capitales, las restricciones son aplicadas a transferencias distintas de la remisión de inversión extranjera directa, y de los pagos de deuda externa o bonos emitidos en el exterior de acuerdo a lo establecido en el contrato original.

De lo anterior se deduciría que el Tratado de Libre Comercio promueve la libre movilidad de capitales y permite el uso de restricciones temporales sólo como instrumentos para enfrentar situaciones de carácter excepcional y para regular una categoría particular de flujos de capitales, esto es, los flujos de activos o pasivos más líquidos (los que algunos llaman capitales “golondrina”).

Aseguró que, en teoría, los controles a la entrada de capitales pueden jugar un papel, aunque pequeño, en economías con sistemas financieros débiles y poco desarrollados, con sistemas cambiarios rígidos y en que la política monetaria impulsa un programa de estabilización y reducción de la inflación. Observó que la evidencia sobre la efectividad de estos controles es mixta. Existe evidencia coherente relativa a que estos modifican la estructura de los ingresos de capital a favor de aquellos de más largo plazo, pero no es claro que cambien de manera relevante el volumen del flujo o que afecten de una manera predecible el tipo de cambio real. Además, en el mundo globalizado de hoy, los controles de capitales son cada vez menos efectivos (su efectividad rápidamente se erosiona) y más costosos en términos de ineficiencia microeconómica. A ello se suma el hecho de que existe una voluminosa posición de inversiones de residentes en el exterior los cuales pueden ser repatriados sin restricciones cambiarias.

Informó que la mayor parte de los estudios que se han realizado en el Banco Central, así como en otros organismos financieros multilaterales y en centros académicos, señalan que los flujos de capitales financieros, particularmente los de corto plazo, pueden ser un factor que cause inestabilidad, especialmente cuando se producen en un entorno de políticas macroeconómicas débiles y una supervisión pobre del sistema financiero. Manifestó que las soluciones para minimizar estos riesgos abarcan el buen funcionamiento de las políticas macroeconómicas, así como del conjunto del sistema financiero, y que Chile ha avanzado considerablemente en su marco de política macroeconómica en los últimos

años y tiene una gran fortaleza financiera y regulatoria, con lo cual tiene importantes mecanismos de resguardo para mantener la solidez de su sistema financiero.

Sobre el particular concluyó que el Banco Central de Chile no ve mermada su capacidad de cumplir con sus objetivos de estabilidad de precios y del sistema de pagos interno y externo con lo estipulado en el Tratado de Libre Comercio, por cuanto en la última década el país ha alcanzado un mayor grado de integración financiera, ha reducido la inflación a su nivel de largo plazo, y cuenta con un régimen de tipo de cambio flotante y con una sólida supervisión y regulación del sistema financiero. En virtud de lo anterior el país difícilmente tendrá que recurrir al uso de regulaciones a la entrada de capitales como lo hizo en los años noventa. Más aún, estos controles no se consideran necesarios bajo el actual marco de políticas.

En lo referente a controles a la salida de capitales, explicó que la experiencia internacional indica que éstos son poco efectivos como medida permanente, pero pueden proveer algún alivio temporal en situaciones de emergencia en el caso de países solventes y con instituciones sólidas, mientras éstos implementan las reformas y ajustes de políticas adecuados que devuelvan la confianza a los inversionistas. En todo caso, el Tratado de Libre Comercio permite el uso de controles por hasta un año, aunque es improbable que se lleguen a usar.

En resumen, Chile cuenta actualmente con herramientas eficientes para absorber shocks a la cuenta de capitales; no obstante, no puede descartarse el desarrollo de situaciones excepcionales bajo las cuales la aplicación de controles al movimiento de capitales pueda justificarse, aún considerando los costos que una medida de este tipo involucra. Recalcó que lo acordado en el marco del Tratado de Libre Comercio en esta materia es adecuado, en el sentido de que si bien limita el uso de controles a la cuenta de capitales, en relación a lo establecido en la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central, permite la aplicación de restricciones relevantes en caso de ser necesario.

Señaló que aunque el Tratado de Libre Comercio limita el uso de restricciones a la cuenta de capitales, éste no es un gran costo para Chile porque, como lo muestra la experiencia, los controles son herramientas de segundo o tercer orden en materia de efectividad, comparados con el mantenimiento de los equilibrios macro, un buen sistema de regulación y supervisión del sistema bancario y financiero y el desarrollo de instrumentos financieros para estabilizar los flujos.

El Honorable Senador señor Ominami manifestó su disconformidad con que una materia de tanta trascendencia fuera

discutida con premura y sin conocer el informe de la Comisión Especial encargada del estudio de las normas del Tratado, particularmente en atención a que el Tratado en análisis se está negociando desde hace varios años.

Hizo notar su preocupación por las disposiciones relativas a encaje, y llamó a ser cautelosos en el tema, evitando la tentación de sucumbir a visiones triunfalistas y de corto plazo al respecto. Recordó que hay personas calificadas que estiman necesario contar con instrumentos que permitan un control en la materia, atendida la circunstancia de que Chile es una economía pequeña que puede enfrentar diversas dificultades.

Puso de relieve que en las normas acordadas no hay restricciones en materia de política tributaria.

El Honorable Senador señor Boeninger estimó que se había efectuado una buena negociación y que los términos acordados en el Tratado son convenientes para Chile. En lo referente al encaje, expresó que la opinión predominante en la actualidad apunta a considerar que mecanismos como el encaje no son recomendables. Informó que en la Comisión Especial encargada del estudio del Tratado había acompañado por escrito sus argumentos, que reiteraba para ante la Comisión de Hacienda.

La Honorable Senadora señora Matthei señaló que no se puede desconocer que la economía del país está expuesta a distintos riesgos, precisando que hay distintas formas de enfrentarlos y que concretamente el mecanismo del encaje funcionó, en su opinión, bastante mal, ya que existían varias formas de eludirlo.

Hizo presente que aprueba con entusiasmo el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y comunicó su intención de votar favorablemente el proyecto de acuerdo, felicitando a los equipos negociadores.

El Honorable Senador señor Foxley consideró que se había negociado en términos adecuados, sobre todo en atención a que el margen existente no era demasiado amplio. Sostuvo que el mecanismo que se formuló en materia de encaje le parece ingenioso.

Sin embargo, llamó a ser prudentes, reflexionando sobre los efectos adversos que tendría un eventual cambio drástico de las condiciones favorables que tenemos en la actualidad, y enfatizó la necesidad de contar con una economía sustentable.

El Honorable Senador señor Larraín manifestó su preocupación por el perjuicio que pueda ocasionar al sector agrícola el Tratado de Libre Comercio y planteó al señor Ministro de Hacienda diversas interrogantes, referentes a reasignación de recursos a los sectores agrarios con mayor detrimento, focalización de recursos del Instituto de Desarrollo Agropecuario, apoyo a la pequeña y mediana empresa y reducción de recursos a ProChile.

El Honorable Senador señor Romero, luego de coincidir con los planteamientos del Honorable Senador señor Larraín, comunicó su intención de votar favorablemente el proyecto de acuerdo, en atención a que considera que existe un compromiso real por parte del Gobierno en la materia.

- Puesto en votación el proyecto de acuerdo, y en virtud de las consideraciones previamente expuestas, fue aprobado en general y en particular por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señora Matthei y señores Boeninger, Foxley, Romero y Ominami.

FINANCIAMIENTO

El informe financiero de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, de fecha 9 de septiembre de 2003, señala textualmente:

“1.- El presente proyecto contempla una desgravación progresiva del comercio con Estados Unidos, que en el caso de las exportaciones de ese país a Chile, se lleva a cabo en un plazo máximo de doce años. En forma inmediata, desde la aprobación del Tratado, un 90,4% de los productos que el país importa desde Estados Unidos dejarán de pagar arancel aduanero. Un 0,1% y un 5,3% lo harán a contar del tercer y cuarto año de aplicación, respectivamente, y el restante 4,2%, en un plazo de 8 a 12 años.

2.- El impacto financiero del proyecto comprende los siguientes conceptos relacionados con las finanzas públicas:

a) La menor recaudación aduanera por la reducción progresiva de los aranceles a las importaciones provenientes desde Estados Unidos. Esta pérdida de ingresos alcanza su nivel máximo el

primer año, por cuanto la mayor actividad económica impulsada por las condiciones derivadas de la aplicación del Tratado de Libre Comercio con ese país, proporcionará al fisco mayor rendimiento tributario por la vía de otros impuestos en el mediano plazo.

b) La reducción en las utilidades de la Empresa Nacional del Petróleo, que se traduce en menores traspasos de excedentes al fisco. Este impacto se refleja en menores ingresos de operación, provenientes de la adecuación que tendrá que efectuar la empresa a los precios de venta de los productos que elabora, debido a una menor paridad de importación. Esta adecuación consiste en la incorporación del equivalente a la rebaja arancelaria gradual que se aplicará a los derivados del petróleo crudo provenientes de Estados Unidos, sin una reducción similar de los costos, por cuanto la materia prima proviene principalmente de mercados latinoamericanos.

c) La eliminación en un plazo de cuatro años del impuesto al lujo que se aplica a los automóviles, cuyo valor aduanero excede de US\$ 15.834,65. En el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Chile se compromete a legislar en este sentido.

3.- La pérdida fiscal neta para el primer año de aplicación del Tratado y para el último año de rebaja arancelaria alcanza a US\$ 242,3 y US\$ 33,9 millones, respectivamente, como se muestra en el cuadro que se presenta a continuación. Las cifras están expresadas en dólares de 2004.”.

El informe financiero contiene un cuadro sobre el impacto en los ingresos fiscales, expresado en millones de US\$:

	Primer Año de Rebaja	Ultimo Año de Rebaja
Rebaja Arancelaria 1*	- 185,1	47, 1
Menor Ingreso de ENAP	- 47,8	- 64,8
Eliminación del Impuesto al Lujo	-9, 4	- 16,2
Total	- 242,3	- 33,9

1* Corresponde al impacto de la rebaja de aranceles para los productos importados desde los Estados Unidos de Norteamérica más el impacto en los ingresos fiscales de la mayor actividad económica resultante de la vigencia del TLC.

El mencionado informe financiero adjunta, además, notas metodológicas acerca de los efectos sobre la recaudación fiscal del TLC con Estados Unidos, en que se describe la metodología empleada en la obtención de los resultados antes reseñados.

- - -

En mérito de las consideraciones anteriores, y teniendo presente que las cláusulas contenidas en este Acuerdo de Asociación son las usuales para esta clase de instrumentos internacionales, vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de proponeros que aprobéis el proyecto de acuerdo en informe, en los mismos términos en que lo hiciera la Comisión Especial encargada de estudiar el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos.

El texto del proyecto de acuerdo aprobado es del siguiente tenor:

PROYECTO DE ACUERDO:

“Artículo único.- Apruébanse el “Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos de América” y sus anexos, adoptados en Miami el 6 de junio de 2003, y las Notas intercambiadas entre ambos Gobiernos, en la misma fecha, para precisar el alcance de las negociaciones relativas a la Sección D del anexo 14.3 (Entrada temporal de personas de negocios); a la medida disconforme de Chile en materia de programación en la transmisión televisiva de libre recepción contenida en el anexo I del Tratado; al anexo 11.9 (Servicios profesionales) y el suministro de servicios de ingeniería del Tratado; a los compromisos sobre medidas disconformes en materia de comercio transfronterizo de servicios; al compromiso de instar a las agencias especializadas de ambos países para que desarrollen un trabajo técnico y científico con el fin de lograr acceso al mercado para que el comercio bilateral de carne de ave sea mutuamente beneficioso para ambas Partes, y al anexo 14.3 (Entrada temporal de personas de negocios).”.

- - -

Acordado en sesión realizada el día 21 de octubre de 2003, con asistencia de los Honorables Senadores señor Alejandro Foxley Rioseco (Presidente), señora Evelyn Matthei Fornet y señores Edgardo Boeninger Kausel, Carlos Ominami Pascual y Sergio Romero Pizarro.

Sala de la Comisión, a 21 de octubre de 2003.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, que aprueba el “Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos de América” y sus Anexos, adoptados en Miami, el 6 de junio de 2003.

(Boletín N° 3.318-10)

- I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** establecer un tratado de libre comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos de América, a fin de estimular la expansión y la diversificación del comercio, eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios, promover condiciones de competencia leal, aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las partes, proteger en forma adecuada y hacer valer los derechos de propiedad intelectual, crear procedimientos eficaces para la aplicación y el cumplimiento del tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y establecer un esquema para una mayor cooperación con el fin de ampliar y mejorar los beneficios del tratado.
- II. ACUERDO:** aprobado en general y en particular por unanimidad. (5x0).
- II. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** artículo único que aprueba el Acuerdo.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** el proyecto de acuerdo debe ser votado con quórum orgánico constitucional, en atención a que la aplicación del artículo 10.8, sobre transferencia, incidirá, eventualmente, en las facultades que la ley N° 18.840, orgánica constitucional del Banco Central de Chile le otorga al instituto emisor.
- V. URGENCIA:** “suma” urgencia.
- VI. ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje de S.E. el Presidente de la República, enviado a la Cámara de Diputados.
- VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo.
- VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** en general y en particular, con el voto conforme de 88 Diputados, de 115 en ejercicio.
- IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 08 de octubre de 2003.

- X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** informe de la Comisión de Hacienda.
- XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** Acuerdo de Marrakech, que establece la Organización Mundial de Comercio, promulgado por decreto supremo N° 16, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 17 de mayo de 1995.

Valparaíso, 21 de octubre de 2003.

ROBERTO BUSTOS LATORRE
Secretario