INFORME DE LAS COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y MINERÍA Y ENERGÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE PRORROGA LA VIGENCIA DEL MECANISMO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES DERIVADOS DEL PETRÓLEO ESTABLECIDO EN LA LEY N° 20.063, CON LAS MODIFICACIONES QUE INDICA.

BOLETÍN Nº 4.227-08

HONORABLE CÁMARA:

Las Comisiones Unidas de Hacienda y Minería y Energía informan, en primer trámite constitucional y en primero reglamentario, con urgencia calificada de “discusión inmediata”, el proyecto mencionado en el epígrafe, iniciado en Mensaje de S.E. la Presidenta de la República.

I. CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

Para los efectos constitucionales, legales y reglamentarios pertinentes, se hace constar, en lo sustancial, lo siguiente:

1°) Que la idea matriz o fundamental del proyecto en informe consiste en mantener por un nuevo año la política de estabilización de precios de los combustibles, en atención a la alta volatilidad exhibida tanto por el precio del petróleo crudo como en el valor de los diferenciales de refinación, introduciéndole algunos perfeccionamientos al mecanismo vigente.

2°) Que el articulado de esta iniciativa no contiene normas calificadas de orgánico constitucionales o de quórum calificado.

3°) Que el proyecto fue aprobado en general, por la Diputada Goic, señora Carolina y los Diputados señores Encina, don Francisco; Espinosa, don Marcos; Insunza, don Jorge; Leal, don Antonio; Montes, don Carlos; Mulet, don Jaime; Ortiz, don José Miguel; Rossi, don Fulvio; Sule, don Alejandro; Sunico, don Raúl; Tuma, don Eugenio, y Valenzuela, don Esteban, que votaron afirmativamente y los Diputados señores Aedo, don René; Alvarado, don Claudio; Becker, don Germán; Cardemil, don Alberto; Dittborn, don Julio; Forni, don Marcelo; García Huidobro, don Alejandro y Rojas, don Manuel, que se

abstuvieron. En consecuencia, el resultado de la votación fue de 13 votos a favor y 8 abstenciones.

4°) Que Diputado Informante se designó al señor MULET, don JAIME.

* * *

Asistieron a las Comisiones Unidas durante el estudio del proyecto los señores Andrés Velasco, Ministro de Hacienda; Claudio Juárez, Jefe de la División de Finanzas Públicas; Matías Bernier, Jefe Programación Financiera de la DIPRES; José Antonio Ruiz, Jefe de Hidrocarburos, de la Comisión Nacional de Energía, y los Asesores de la referida Cartera, señora Jacqueline Saintard y el señor Luis Felipe Céspedes.

II. ANTECEDENTES GENERALES

A. Antecedentes de hecho y de mérito que justifican la iniciativa

En el Mensaje se señala que en los últimos años se ha producido un fuerte incremento en las fluctuaciones de los precios de los combustibles, lo que es de público conocimiento. No obstante, se puntualiza que estos altos precios son un fenómeno mundial; por lo que Chile no es la excepción a este respecto.

Se hace presente, asimismo, que mediante la ley N° 20.063, de 2005, se dispusieron recursos para la creación de un fondo de estabilización de precios de los combustibles derivados del petróleo y se estableció un mecanismo para su funcionamiento de carácter transitorio.

En efecto, dicha ley opera para los casos de la gasolina, el diesel y el kerosene doméstico. La situación de los demás combustibles (gas licuado de petróleo y petróleos combustibles) no ameritarían medidas fiscales adicionales de estabilización.

El mecanismo consiste en el establecimiento de una banda de precios para cada combustible. Si el precio de paridad de importación supera el máximo de la banda, se entrega un crédito fiscal al productor o importador del combustible, equivalente a la diferencia de precios, lo que permite que el precio de venta a público no supere el máximo de la banda, estabilizando el precio. Del mismo modo, si el precio de paridad de importación está por debajo del mínimo de la banda, se aplica un impuesto de beneficio fiscal que permite reinyectar recursos al Fondo. La magnitud de la compensación puede ser ajustada en caso que el Fondo se desfinancie.[1]

Se especifica también en el Mensaje que las bandas de estabilización son más estrechas que las del anterior FEPP, oscilando en torno al 5% por sobre y bajo el precio de referencia intermedio y están basadas en un precio del combustible conformado sobre la base del precio del crudo WTI (West Texas Intermediate), más un diferencial entre dicho precio y el precio del combustible refinado (diferencial de refinación) y otros costos habituales de indexación.

La autoridad, en el mecanismo vigente, tiene la facultad de modificar el diferencial por costo de refinación periódicamente, de manera de adaptarse a las estacionalidades de los mercados.

El precio de referencia intermedio, basado en lo fundamental en el precio del petróleo crudo (WTI), se establece como un promedio móvil que considera una serie de precios históricos, así como precios observados en los mercados de futuros. La autoridad tiene la facultad de variar el número de observaciones hacia atrás o hacia adelante que conforman el promedio móvil, de manera de contar con un margen de holgura para enfrentar situaciones anormales en los mercados y adaptar de mejor manera los precios internos en función de los precios internacionales.

Por su parte, en la ley vigente, los precios de paridad de importación se obtienen a partir del precio más bajo observado en al menos tres mercados de referencia en América, en Europa y en Asia.

Para minimizar la inyección de recursos frescos al Fondo de Estabilización, los pagos que corresponde hacer a ENAP, no se imputan al Fondo y no se entregan en dinero, sino que se acumulan en una

[1] El mecanismo fue expuesto por el señor Ministro de Hacienda entregando como explicación teórica la banda de precios que se adjunta en Anexo de este informe.

cuenta contable. De igual forma, los impuestos en beneficio del Fondo que ENAP recauda, no se enteran en efectivo, sino que se imputan al saldo a favor de ENAP. Al término de la vigencia de la ley se solucionará el saldo neto a favor de ENAP, bajo las modalidades que establezca la autoridad, a través de un decreto supremo.

B. Disposiciones legales que se modifican por el proyecto.

- La ley N° 20.063, de 2005, que crea fondos de estabilización de precios de combustibles derivados del petróleo.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El mecanismo de estabilización que se propone en el proyecto, funcionará a contar del término de la ley vigente, esto es, el 30 de junio de 2006, hasta el 30 de junio del año 2007.

Los recursos que dispondrá el mecanismo corresponden al saldo acumulado del Fondo de la ley N° 20.063, que fue constituido por los ingresos financieros de una subcuenta del Fondo de Compensación del Cobre, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5° de dicha norma, descontados y sumados, respectivamente, los créditos e impuestos aplicados hasta esa fecha.

El proyecto de ley propone las siguientes modificaciones:

En relación con el diferencial de refinación la ley vigente establece, para los efectos de calcular los precios de referencia, un diferencial de refinación fijo para cada combustible, el que puede ser modificado por la autoridad con una vigencia mínima de cuatro semanas.

El proyecto de ley propone que dicho diferencial se establezca, para cada producto, como un promedio móvil de acuerdo a los precios históricos de un período que puede abarcar hasta 52 semanas. Al igual que en el caso del WTI, la autoridad tendrá la facultad de modificar el lapso del promedio móvil manteniendo dicho parámetro por un mínimo de cuatro semanas.

En relación con los precios de paridad la norma vigencia dispone que el cálculo de los precios de paridad se haga según el promedio de los precios de la semana anterior al de su fijación.

El proyecto de ley propone que el período para calcular el promedio se extienda de una a dos semanas.

En relación con los mercados de referencia el mecanismo vigente establece que el precio de paridad de cada producto se obtendrá como el menor precio promedio observado en, al menos, tres mercados relevantes de entre los mercados de América, Europa y Asia.

El proyecto de ley propone que el precio de paridad se obtenga para cada combustible como el precio de un mercado relevante o como el promedio de dos mercados relevantes.

En relación con el día de vigencia de precios de referencia y paridad la norma actual establece que los precios de referencia y los precios de paridad, y en definitiva los créditos e impuestos que determinan la estabilización de los precios, entran en vigencia los días lunes de cada semana.

El proyecto mantiene la fijación semanal de parámetros, pero propone que los nuevos precios puedan iniciar su vigencia un día distinto al actual, pero deban ser informados con dos días de anticipación.

Las modificaciones anteriores debieran permitir una mejor sintonía entre el mecanismo de estabilización de precios y la política de precios mayoristas aplicada por ENAP y los importadores privados en el mercado nacional.

Respecto a la información sobre la evolución del Fondo actualmente se entrega en conjunto con la ejecución presupuestaria trimestral.

El proyecto de ley establece que la Dirección de Presupuestos deberá también informar el saldo de la cuenta de ENAP, con lo cual quedarán disponibles totalmente las consecuencias financieras del mecanismo de estabilización.[2]

[2] Una referencia comparativa de las modificaciones propuestas con la normativa vigente se detallan en el referido Anexo.

IV. ANTECEDENTES PRESUPUESTARIOS O FINANCIEROS

El informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos, con fecha 13 de junio de 2006, señala que el proyecto contempla el siguiente financiamiento:

a) El saldo que mantiene el Fondo a que se refiere la ley N° 20.063 al 30 de junio de 2006, estimado en US $ 20,7 millones.

b) Aportes semanales al fondo originados en la aplicación del artículo 3° de la ley N° 20.063.

Asimismo, señala que la aplicación del proyecto contempla los siguientes costos fiscales:

a) Se estima un costo fiscal total de la extensión del mecanismo hasta el 30 de junio del 2007 de US $ 12,1 millones, que supone la aplicación de las modificaciones planteadas en la ley con un escenario dado de parámetros y con las fluctuaciones de precios observadas durante el año 2005. El costo fiscal máximo es el saldo del Fondo mencionado en el punto anterior (estimado en US $ 20,7).

b) Dichos costos incluyen sólo el aporte necesario por las importaciones privadas, las que se estiman en un 10% del total del consumo nacional.

c) La compensación a ENAP se efectuará a través de un procedimiento contable, consistente en la acumulación de los eventuales pagos por crédito fiscal en una cuenta del activo, y la deducción del saldo de dicha cuenta contable de los eventuales impuestos en beneficio del Fondo que ENAP recaude. El efecto fiscal de este tratamiento implicará menores traspasos de excedentes o pagos de impuestos futuros por parte de ENAP, al aplicar el saldo positivo de la cuenta señalada.

V. DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR DEL PROYECTO

A. Discusión general

En el debate de las Comisiones Unidas intervino el señor Ministro de Hacienda para explicar los logros conseguidos por la ley N° 20.063, de estabilización de precios de combustibles derivados del petróleo y las razones para prorrogar su vigencia hasta el 30 de junio de 2007, con aquellos perfeccionamientos que aconsejan su reciente aplicación. En síntesis, afirmó que el mecanismo funcionó bien para lo que estaba previsto y lo que se busca ahora con las modificaciones es lograr un mayor grado de predictibilidad en su aplicación.

En relación con las numerosas consultas formuladas por los señores Diputados, tanto respecto a la efectividad del referido mecanismo de estabilización de precios, dado que se estaría en presencia de niveles de precios extremadamente altos más que afectados los consumidores por la volatilidad de éstos, como en cuanto a la incidencia del impuesto específico a los combustibles en el nivel de precios de venta a público, o respecto del papel de ENAP en la importación de diesel que dejaría un reducido margen de actividad a la competencia, el señor Velasco precisó los siguientes conceptos:

Puntualizó que frente a la actual coyuntura, es necesario distinguir entre la finalidad del proyecto de ley en estudio y otras materias, tales como el impuesto específico a los combustibles.

Enfatizó que el mecanismo vigente de estabilización de precios ha contribuido a que se elimine en 40% la variación de los precios a la gasolina, lo que representa un promedio de $ 23, aproximadamente. Reconoció que la situación que ha generado el precio internacional del petróleo es delicada.

Señaló que no es efectivo que los cambios que se proponen hagan más discrecional la determinación del margen de refinación, sino que todo lo contrario.

Por otra parte, en cuanto a la determinación de la paridad de importación, se pasaría del menor promedio de tres mercados relevantes, a un esquema en que se tomaría o un solo mercado de referencia o el

promedio de dos mercados relevantes. Con esto, el precio de paridad podrá ser replicado en el mercado real, cosa que no ocurría con la paridad definida anteriormente. Así por ejemplo, mencionó que en marzo pasado hubo un precio de paridad distorsionado en el mercado de Ámsterdam, el que fue descartado por el Gobierno en beneficio de los consumidores, ya que, de haberlo considerado, habría aumentado el precio final de los combustibles.

Indicó que la recaudación por concepto de impuesto específico a los combustibles ascendió el año 2005 a poco menos del 1% del PIB, lo que se repetiría en el presente año.

Hizo notar que, en el contexto internacional, según estudios de la OECD, el impuesto al petróleo diesel que se aplica en nuestro país, en cuanto a su magnitud, se encuentra en el lugar 89 a nivel mundial, y el de las gasolinas, en el lugar 79.

Puso énfasis en que el precio de los combustibles estos últimos días no sólo ha subido debido al alza de los precios internacionales del petróleo, sino también por el alza del dólar a nivel local.

Manifestó que en Chile existe libertad de importación, por lo que si ENAP obtiene buenas ganancias por el giro que le es propio, está abierta la posibilidad de que cualquier privado que lo desee se incorpore al mercado.

Por último, descartó cualquier desincentivo en el proyecto sobre GNL por aplicación del mecanismo de estabilización de precios de los combustibles, por cuanto el horizonte de este último es hasta junio de 2007, en cambio, se espera que el GNL inicie sus operaciones a mediados del 2008.

B. Discusión particular

El artículo 1° comprende siete numerales, por los cuales se prorroga el mecanismo de estabilización de precios de los combustibles derivados del petróleo, dispuesto en la ley N° 20.063, de 2005, y se introducen diversas modificaciones.

El artículo 2° dispone que las modificaciones entrarán en vigencia a partir del 1 de julio de 2006.

Los artículos primero y segundo transitorios, permiten una adecuada aplicación del mecanismo desde el primer día de su vigencia y una correcta transición entre la actual y la nueva normativa.

Recogiendo la voluntad de las Comisiones Unidas se presentaron las siguientes indicaciones que fueron declaradas *inadmisibles* por su Presidente, por tratarse de materias de iniciativa exclusiva de S.E. la Presidenta de la República, conforme con el artículo 65 de la Constitución Política.

De los Diputados señores Aedo, don René; Alvarado, don Claudio; Becker, don Germán, Dittborn, don Julio; Forni, don Marcelo; García-Huidobro, don Alejandro y Rojas, don Manuel, para agregar el siguiente artículo 3°:

"Artículo 3°.- Reemplácese, en el inciso quinto del artículo 6° de la ley N° 18.502, sobre impuestos a los combustibles, el guarismo "6" por el guarismo "3".".

De la Diputada Goic, señora Carolina y de los Diputados señores Aedo, don René; Duarte, don Gonzalo; Espinosa, don Marcos; Leal, don Antonio; Mulet, don Jaime; Ortiz, don José Miguel; Rossi, don Fulvio y Tuma, don Eugenio, para agregar el siguiente artículo transitorio:

"Artículo transitorio.- Si, no obstante la aplicación del mecanismo de estabilización de precios de combustibles derivados del petróleo, establecido en la ley N° 20.063 con las modificaciones contenidas en este proyecto de ley, y una vez que esta haya entrado en vigencia, el precio de los combustibles estabilizados conforme a estas leyes excede al mas alto precio registrado durante el mes de junio del año en curso, se procederá automática y proporcionalmente a disminuir el impuesto específico que grava estos combustibles, en la misma forma y períodos que opera el fondo de estabilización, en el porcentaje suficiente para que durante la vigencia del Fondo el precio de la gasolina, el diesel y el kerosén doméstico no excedan el precio más alto que registre durante junio del presente año.".

Sometido a votación en particular el articulado del proyecto la Diputada Goic, señora Carolina y los Diputados señores Encina, don Francisco; Espinosa, don Marcos; Insunza, don Jorge; Leal, don Antonio; Montes, don Carlos; Mulet, don Jaime; Ortiz, don José Miguel; Rossi, don Fulvio; Sule, don Alejandro; Sunico, don Raúl; Tuma, don Eugenio, y Valenzuela, don Esteban, votaron afirmativamente y los Diputados señores Aedo, don René; Alvarado, don Claudio; Becker, don Germán; Cardemil, don Alberto; Dittborn, don Julio; Forni, don Marcelo; García Huidobro, don Alejandro y Rojas, don Manuel, se abstuvieron. En consecuencia, el resultado de la votación fue de 13 votos a favor y 8 abstenciones.

V. ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS POR LA COMISIÓN

Ninguno.

VI. ARTÍCULOS QUE NO FUERON APROBADOS POR UNANIMIDAD

La totalidad.

VII. TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN

En virtud de lo antes expuesto y de los antecedentes que dará a conocer oportunamente el señor Diputado Informante, la Comisiones Unidas de Hacienda y Minería y Energía recomiendan la aprobación del siguiente texto, con modificaciones formales:

PROYECTO DE LEY

"Artículo 1º.- Prorrogase el Mecanismo de Estabilización de Precios de los Combustibles Derivados del Petróleo, dispuesto por la ley N° 20.063 de 2005, con las siguientes modificaciones:

1) Sustitúyese, en el inciso primero del artículo 1°, el guarismo "2006" por "2007".

2) Modifícase el artículo 2°, de la siguiente forma:

a) Suprímese en el inciso segundo la palabra “determinado” y el párrafo final, pasando el punto (.) seguido que lo antecede a ser punto (.) final.

b) Incorpórase el siguiente inciso cuarto, nuevo, pasando los actuales incisos cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo a ser quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo y décimo primero, respectivamente:

“El diferencial de refinación a utilizar en la determinación del precio de referencia intermedio de los combustibles, corresponderá al que se extraiga del promedio móvil de los precios promedio semanales de los respectivos combustibles, en el período comprendido por “s” semanas hacia atrás contadas desde la semana respectiva. El informe de la Comisión Nacional de Energía a que se refiere el inciso primero deberá indicar la metodología de cálculo del citado promedio móvil.”.

c) Reemplázase el actual inciso cuarto, que ha pasado a ser quinto, por el siguiente:

“El valor del parámetro “n”, “m” o “s” tendrá una vigencia mínima de cuatro semanas, pudiendo ser modificado en el respectivo decreto que fija los precios de referencia, previo informe de la Comisión Nacional de Energía. No obstante lo anterior, los valores máximos de “n” y “s” corresponderán a 52 semanas y el valor máximo de “m” a seis meses.”.

d) Modifícase el actual inciso séptimo, que ha pasado a ser octavo, en los siguientes términos:

i) Suprímese la expresión “menor”.

ii) Reemplázase la expresión “promedio semanal” por “promedio de dos semanas”, y

iii) Sustitúyese la frase final por la siguiente: “Para estos efectos se considerará un mercado relevante para cada combustible o el promedio de dos mercados relevantes para cada combustible”.

e) Modifícase el actual inciso octavo, que ha pasado a ser noveno, como se indica:

i) Sustitúyese la expresión “la semana anterior”, por “las dos semanas anteriores”, las dos veces que aparece.

ii) Reemplázase la expresión “primer día de la semana siguiente” por “día jueves siguiente”, las dos veces que aparece.

f) Agréganse los siguientes incisos finales:

“Sin perjuicio de lo establecido en los incisos anteriores, el monto de los créditos y/o impuestos será informado a más tardar el día martes previo a su entrada en vigencia.

Para los efectos de este artículo, se entenderá por semana al período de 7 días consecutivos cuyo comienzo y término será determinado por el decreto respectivo.”.

3) Incorpórase, al final del artículo 5°, el siguiente inciso:

“A contar del 1 de Julio de 2006 y hasta el 30 de Junio de 2007, el Fondo operará con el saldo que registre al 30 de Junio de 2006.”.

4) Modifícase el artículo 6° de la siguiente manera:

a) Suprímese, en el inciso tercero, la frase “más la proyección de los ingresos financieros en que debiera incrementarse durante el mismo período” y la frase “y de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, tratándose de los ingresos financieros” y reemplácese la coma (,) que la antecede por un punto (.).

b) Reemplázase, en el inciso quinto, la frase “observado en la fecha y forma que se establezca” por la expresión “fecha y modalidad que se establezcan” antecedida de una coma (,).

5) Modifícase el artículo 8° de la siguiente manera:

a) Reemplázase, en el inciso tercero, la palabra “julio” por “enero”.

b) Incorpórase, al final del artículo 8°, los siguientes incisos cuarto, quinto y sexto:

“Si al 30 de junio de 2007 la cuenta referida en el inciso primero, menos el saldo señalado en el inciso anterior, registra un saldo a favor de ENAP, la empresa tendrá derecho a imputar dicho saldo a partir del 1 de enero de 2008 en la forma dispuesta en el decreto supremo referido en el inciso anterior. El Fisco podrá saldar dicha cuenta total o parcialmente mediante la capitalización de utilidades acumuladas en la forma que se disponga mediante decreto supremo expedido por el Ministerio de Hacienda y que deberá llevar también la firma del Ministro de Minería.

En caso que el saldo al 30 de junio de 2007 resulte a favor del Fisco, el Ministro de Hacienda dispondrá mediante resolución la forma de enterar dicho saldo al Fisco.

La Dirección de Presupuestos informará trimestralmente el saldo neto de la cuenta a que se refiere el inciso primero.”.

6) Suprímanse los artículos 9° permanente y primero, segundo, tercero y cuarto transitorios.

7) Sustitúyase el actual artículo sexto transitorio, que ha pasado a ser segundo transitorio, por lo siguiente:

“Artículo segundo.- El saldo de la cuenta especial a que se refiere el artículo 5° de esta ley, al 30 de junio de 2006, se mantendrá como parte de los recursos del Fondo de Compensación de los Ingresos del Cobre. El saldo del Fondo a que se refiere el artículo 1° de la presente ley, al término de su vigencia, en caso de ser positivo, recibirá el mismo tratamiento.”.

Artículo 2°.- Las modificaciones a la presente ley entrarán en vigencia a partir del 1 de julio de 2006.

Artículo primero transitorio.- Los precios, créditos e impuestos fijados para la semana que se inicia el 26 de junio de 2006, se mantendrán vigentes hasta el 5 de julio de 2006, imputándose o enterándose los créditos o impuestos de las importaciones al Fondo.

Artículo segundo transitorio.- En tanto no se realicen las modificaciones al Reglamento de la ley N° 20.063, serán aplicables sus normas vigentes en lo que resulte pertinente, pudiendo los decretos a que se refiere el artículo 2° establecer las normas reglamentarias complementarias que fueren necesarias de acuerdo con las modificaciones propuestas por la presente ley.”.

Acordado en sesión de fecha 14 de junio de 2006, con la asistencia de los Diputados señores Mulet, don Jaime (Presidente), Aedo, don René; Alvarado, don Claudio; Becker, don Germán; Cardemil, don Alberto; Dittborn, don Julio; Encina, don Francisco; Espinosa, don Marcos; Forni, don Marcelo; García-Huidobro, don Alejandro; Goic, señora Carolina; Insunza, don Jorge; Leal, don Antonio; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Rojas, don Manuel; Rossi, don Fulvio; Sule, don Alejandro; Sunico, don Raúl; Tuma, don Eugenio y Valenzuela, don Esteban, según consta en el acta respectiva.

JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de las Comisiones Unidas