

INFORME DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, SILVICULTURA Y DESARROLLO RURAL ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTICULO 7° DE LA LEY N° 18.525, QUE ESTABLECE NORMAS SOBRE IMPORTACIÓN DE MERCANCÍAS AL PAÍS, EN MATERIA DE SALVAGUARDIAS.

BOLETÍN N° 5363-03

Honorable Cámara

La Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural informa acerca del proyecto de ley, en primer trámite reglamentario, sin urgencia y en primer trámite constitucional, originado en un mensaje de S.E. la Presidenta de la República, que modifica el artículo 7° de la ley N° 18.525, que establece normas sobre importación de mercancías al país.

El proyecto fue tramitado originalmente a la Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo. Con fecha 21 de noviembre de 2007, la Sala de la Corporación accedió a la petición de vuestra Comisión para conocer, como Comisión Técnica, este proyecto de ley.

I. CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1ª) Que el articulado de esta iniciativa no contiene disposiciones de carácter orgánico constitucional ni de quórum calificado.

2ª) Que, de acuerdo con el artículo 220 del Reglamento de la Corporación, el texto del proyecto de ley aprobado por la Comisión debe ser conocido por la Comisión de Hacienda.

3ª) Se hace constar que, en virtud del artículo 15 del Reglamento, se introdujeron algunas correcciones formales, que no es del caso detallar.

4ª) Que el proyecto de ley ha sido aprobado, en general, por unanimidad, con el voto favorable de los Diputados señora Sepúlveda y señores Farías (Presidente), Barros, Enríquez-Ominami, Galilea, Lobos, Martínez, Núñez, Espinosa, Sule, Tuma y Urrutia.

5ª) Que, como Diputado informante, se designó al señor Marco Antonio Núñez Lozano.

Durante el estudio de este proyecto de ley, vuestra Comisión contó con la asistencia y la participación de las siguientes personas:

-Por el Ministerio de Agricultura, don Álvaro Rojas, Ministro de Agricultura; don Reinaldo Ruiz, Subsecretario de Agricultura (S) y Director Nacional de ODEPA; don Juan José Troncoso, Subdirector de ODEPA; doña Jeannette Danty, Profesional de ODEPA, encargada de Cereales; doña Andrea Cerda, Profesional de ODEPA; don Mauricio Caussade, Fiscal del Ministerio de Agricultura; don Andrés Jouanett, don Víctor Venegas y don Mauricio Ovalle, Asesores, y don Rodrigo Alegría, Jefe de Gabinete del Ministro de Agricultura.

-Por el Ministerio de Hacienda, doña María Olivia Recart, Subsecretaria de Hacienda; don Raúl Sáez, Coordinador de Asuntos Internacionales; doña Jacqueline Saintard, doña Tamara Agnic don Juan Araya, doña Ninel Calisto, y doña Andrea Pinto-Agüero, Asesores.

-Por el Ministerio de Relaciones Exteriores, don Carlos Furche, Director de Relaciones Económicas Internacionales, y don Álvaro Espinoza, abogado.

-Por la Federación de Productores de Leche, don Carlos Arancibia, Gerente de Fedeleche.

-Por la Asociación de Molineros del Centro A.G, don Fermín Dihazarri, Presidente; don Sergio Ossa, Gerente General; don Juan Enrique Ojeda, Director, y don Jorge Bravo, Asesor.

-Por la Sociedad Nacional de Agricultura, doña Ema Budinich, Gerenta del Departamento de Estudios de la SNA.

-Por el Instituto Libertad y Desarrollo, don Tomás Flores, Director de Estudios, y don Álvaro Paúl, Investigador.

-Por la Fundación Jaime Guzmán, don Edmundo Piffre de Voban, Investigador.

II. IDEAS FUNDAMENTALES O MATRICES DEL PROYECTO.

La idea matriz que inspira la proposición de esta iniciativa legal radica en extender el plazo de aplicación de las medidas de salvaguardia, manteniendo el criterio de excepcionalidad que conlleva su aplicación, todo ello, resguardando y respetando los compromisos internacionales asumidos por Chile frente a sus socios comerciales.

A) Fundamentos.

El año 1999 fue aprobada por el H. Congreso Nacional, la ley N° 19.612, que modificó la ley N° 18.525, para establecer un procedimiento de salvaguardias conforme al Acuerdo de Marrakech.

Esta normativa tuvo por finalidad implementar los derechos y obligaciones de Chile en materia de salvaguardias, de conformidad con el Acuerdo que estableció la Organización Mundial del Comercio y sus anexos, adoptados en el Acta final de la Octava Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT, suscrita el 15 de abril de 1994, en Marrakech, Marruecos.

Tanto el Acuerdo OMC como sus anexos, fueron aprobados por el H. Congreso y promulgados mediante decreto supremo de Relaciones Exteriores N° 16 de fecha 5 de enero de 1995, publicado en el Diario Oficial con fecha 17 de mayo de 1995.

Esta normativa estableció el procedimiento a aplicarse en nuestro país para la aplicación de medidas de salvaguardia, en concordancia con las disposiciones del Artículo XIX del Acuerdo General de Aranceles y Comercio de 1994 y con el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

La necesidad de legislar para implementar las normas ya aprobadas contenidas en el Artículo XIX del GATT 1994 y en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, radicaba en que estos textos, junto con permitir la aplicación de tales medidas, daban además libertad a los Estados miembros para establecer una serie de parámetros en su aplicación, quedando entregado a cada Estado la tarea de fijar en su legislación interna de qué manera se implementaría el procedimiento y la vigencia en la aplicación de medidas de salvaguardia.

Fue así como la ley N° 19.612 implementó en nuestra legislación las normas del Acuerdo sobre Salvaguardias, adoptando decisiones respecto de una

serie de áreas en que el Artículo XIX del GATT y el mencionado Acuerdo, sólo fijan un marco de aplicación que da un margen de discrecionalidad a los distintos Miembros de la OMC.

Una de las materias que definió la ley N° 19.612 fue la que se refiere al plazo de aplicación de las medidas de salvaguardias, donde se restringió su vigencia al máximo de un año calendario, incluyendo el período de aplicación de medidas provisionales, si las hubiera, y permitiéndose la prórroga de tales medidas, por una sola vez, hasta por igual período.

Sin embargo, el Acuerdo sobre Salvaguardias establece que los Miembros podrán aplicar medidas de salvaguardia por un periodo de hasta ocho años, considerando la prórroga de tales medidas.

El proyecto de ley responde al análisis de lo que ha sido la experiencia del país en la aplicación de medidas de salvaguardia desde su implementación en el año 1999 hasta la fecha, así como de las normas legales y las obligaciones internacionales de Chile en la materia.

Es así como desde 1999, Chile ha oficializado la aplicación de medidas de salvaguardia en ocho oportunidades.

La experiencia muestra que las medidas aplicadas han respondido a las necesidades y al mérito de cada investigación. En efecto, hay casos en que una vez impuesta una medida de salvaguardia, su aplicación no ha sido prorrogada. Así también, hay casos en que se les ha puesto término a su aplicación antes del periodo máximo fijado en la ley, todo ello, de manera consistente con el artículo 7° del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, han existido casos en que, debido a la corta duración de las medidas, ha existido el riesgo de no brindar un plazo razonable para el ajuste de la industria nacional.

De esta forma, la experiencia acumulada por nuestro país permite garantizar que un aumento en el periodo de aplicación de las medidas de salvaguardias, no conlleva un aumento en la protección interna, y a la vez, permitiría contar con mayores herramientas para el ajuste interno, en caso de ser necesario.

B) Comentario sobre el articulado del proyecto.

El proyecto de ley, de manera consistente con los derechos y obligaciones internacionales del país, introduce una modificación en el actual artículo 7° de la ley N° 18.525, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra contenido en el decreto con fuerza de ley N° 31, de 2005, ampliando el plazo de vigencia para la aplicación de medidas de salvaguardia hasta un máximo de tres años.

C) Informe financiero.

El Ejecutivo acompañó a esta iniciativa un informe financiero, que se transcribe a continuación.

“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 prorrogable hasta otro año.

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

III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

Incidencia en la legislación vigente.

De conformidad con el N° 20 del artículo 19 de la Constitución, se asegura a todas las personas “la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley...”.

Asimismo, el N° 1 del inciso cuarto, del artículo 65 dispone que es materia de ley “imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier naturaleza...”.

Las “salvaguardias” constituyen un sistema de imposición de sobretasas, que son impuestos, a los productos de importación, cuando pueden generar grave daño a la economía nacional.

En la medida que, mediante este sistema, se establecen derechos aduaneros especiales, las sobretasas como medida de salvaguardia, genéricamente son tributos y, por lo mismo, su establecimiento ya es materia de ley. Lo que el proyecto de ley modifica es el plazo por el cual regirán dichos tributos, lo que también forma parte del tributo mismo, toda vez que la aplicación del tributo en el tiempo, si bien no incide en hecho gravado, afecta directamente a su base que se toma en cuenta para la aplicación del tributo.

Por otra parte, el proyecto impone una obligación legal a la llamada “Comisión Antidistorsiones”, que deberá revisar las salvaguardias anualmente. Conforme con el artículo 65, inciso cuarto, N° 2, determinar las funciones y atribuciones de los organismos del Estado es una materia de ley.

Tanto la imposición y régimen legal de los tributos como las atribuciones de los entes públicos son materias de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, según el artículo 65, inciso cuarto, N° 1 y 2, de la Constitución.

El artículo 7° del decreto con fuerza de ley N° 31, de 2005, texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.525, establece que, 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 aplicar sobretasas arancelarias ad valorem, previo informe favorable de la Comisión Antidistorsiones.

El Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC dispone que un miembro sólo puede aplicar una medida de salvaguardia a un producto si ha determinado que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

Se entiende por “daño grave” un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional; se entiende por “amenaza de daño grave” la clara inminencia de un daño grave. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se debe basar en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas.

Para determinar la existencia de daño o de amenaza de daño, se entiende por “rama de producción nacional” el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o

directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos.

La Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas, puede iniciar la investigación a solicitud escrita presentada por la rama de producción nacional afectada por el daño grave o amenaza del mismo y también puede iniciar investigaciones de oficio, cuando disponga de antecedentes que así lo justifiquen.

La vigencia de las sobretasas no puede exceder de un año, incluido el período de aplicación provisional de la medida. Sin embargo, la vigencia puede ser prorrogada por otro año, cuando persistan las circunstancias que motivaron su aplicación, para lo cual se requerirá igualmente el informe favorable de la Comisión Antidistorsiones.

La prórroga de la sobretasa debe contemplar un calendario de desmantelamiento gradual, salvo circunstancias excepcionales debidamente calificadas por la Comisión.

IV. DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO.

a) En general.

El señor Álvaro **Rojas**, Ministro de Agricultura, explicó que el proyecto de ley que modifica el artículo 7° de la ley N° 18.525, aumenta el plazo de aplicación total de salvaguardias de dos a tres años¹.

El señor Carlos **Furche**, Director de Relaciones Económicas Internacionales, explicó que si bien la Organización Mundial de Comercio permite la aplicación de salvaguardias hasta por un plazo de 4 años, prorrogables por otros 4, al cuarto año de aplicación de la medida, el país está obligado a compensar a sus socios comerciales.

El señor Carlos **Arancibia**, Gerente de Fedeleche, señaló, respecto del plazo de las salvaguardias, que el sistema actual contempla un plazo de 1 + 1. El proyecto lo aumenta a 2 + 1, en circunstancias de que la OMC permite un plazo de hasta 4 + 4.

La salvaguardia permite generar un periodo de alivio a un rama de la economía nacional que se ve enfrentada a un tema de competencia desleal desde otro origen. A cada sector le cuesta adaptarse, especialmente en la agricultura.

La OMC también permite establecer un sistema de salvaguardias con cuotas, que determina una cierta cantidad de productos sujetos a un arancel distinto al que se aplica al resto de los productos. Esa alternativa debiera ser analizada e incorporada dentro de este proyecto.

En cuanto a la mecánica y el funcionamiento respecto de la solicitud de salvaguardias, expresó que se trata de una tarea bastante difícil, tanto en tiempo como en recursos.

En tal sentido, propuso que se permita la implementación de una salvaguardia provisoria, en el caso de que los antecedentes presentados así lo ameriten.

¹ Luego de la exposición del Ministro de Agricultura respecto del proyecto de ley de bandas de precios (boletín N° 5343-01) y su estrecha relación con este proyecto, la Comisión acordó solicitar a la Sala la remisión de esta iniciativa, que se encontraba radicada en la Comisión de Economía.

Del mismo modo, solicitó que la Comisión pueda actuar de oficio, de manera que el desarrollo de la investigación, la recopilación de antecedentes y la demostración de daño no sea totalmente de cargo de los afectados.

Actualmente, si no se trata de un gremio que esté muy bien organizado y que cuente con los recursos suficientes, simplemente no puede hacer la presentación respectiva.

La señora Ema **Budinich**, Gerenta del Departamento de Estudios de la SNA, explicó que para elevar la competitividad del país, se requiere reforzar las políticas públicas en la defensa ante amenazas de competencia desleal.

Además de asegurar las señales de largo plazo que ofrecería el proyecto frente a la importación de trigo y harina de trigo, es preciso asegurar que, ante eventuales comportamientos desleales de comercio, Chile esté en condiciones de establecer en forma oportuna medidas compensatorias (por ejemplo, derechos compensatorios), cuando las circunstancias así lo ameriten.

Actualmente alrededor del 45% del consumo interno se abastece con importaciones, por eso es tan importante defender a nuestros productores del riesgo de enfrentar una competencia desleal.

Esto requiere en forma urgente fortalecer las capacidades técnicas y operativas de la Comisión Antidistorsiones, para asegurar que cada vez que existan distorsiones en el comercio se adopten las medidas pertinentes y la respuesta sea oportuna para evitar daños a los productores nacionales.

La modificación a las normas sobre salvaguardias, para ampliar el período de aplicación (boletín 5363-03), significaría un perfeccionamiento de los instrumentos disponibles para defenderse de prácticas desleales de comercio.

El señor Tomás **Flores**, Director de Estudios del Instituto Libertad y Desarrollo, sostuvo que las medidas de salvaguardia están previstas no para casos de comercio desleal, sino de simple daño a la producción nacional.

En efecto, siempre que los productos llegan a un país con precios bajo de los costos de producción o con subsidios a la exportación en la nación de origen, se trata de casos que autorizan a imponer derechos antidumping o compensatorios, que se encuentran suficientemente regulados en dichos acuerdos y en la legislación interna.

En cambio, la causal que autoriza a utilizar medidas de salvaguardia, ocurre ante casos de comercio internacional "leal" y en el hecho son simples medidas proteccionistas temporales.

Son medidas que en la actualidad conceptualmente no se justifican, lo cual es particularmente cierto en el caso de Chile, que es una economía totalmente abierta desde hace más de 30 años; vale decir, ya no se puede producir el presupuesto de hecho que dio origen a esta institución: daños a la producción interna generados por la apertura de la economía.

El señor Sergio **Ossa**, Gerente General de la Asociación de Molineros del Centro A.G., expresó respecto del proyecto de ley que propone extender el plazo de aplicación de las medidas de salvaguardia, la Asociación de Molineros del Centro A.G. considera que éste representa un avance respecto de la situación actual.

Aún cuando la modificación propuesta contempla un plazo máximo de hasta tres años para la vigencia de aplicación de medidas de salvaguardia, plazo

que resulta inferior al previsto en Acuerdo de Salvaguardia de la OMC de ocho años, manifestó su apoyo decidido a la propuesta.

En todo caso, se entienden las razones que dificultan la aplicación de un plazo conforme a lo señalado en el Acuerdo de Salvaguardia de la OMC, y que han sido esgrimidas oportunamente por la autoridad.

La señora María Olivia **Recart**, Subsecretaria de Hacienda, sostuvo que el proyecto de salvaguardias, tal como está concebido: con un plazo de 2 + 1, tiene un efecto neutro desde el punto de vista de las políticas públicas respecto del sector agrícola.

Sin embargo, la ampliación del plazo a 2 + 2, podría traer consecuencias al agro, por efecto de la retaliación de la que sería sujeto el Gobierno de Chile. Lo más probable es que la retaliación se produzca en aquellos campos en que el país es exportador, como los salmones, la fruta y los vinos. También se podría retaliar en productos industriales que también tiene importantes costos para el país.

Cerrado el debate y puesto en votación el proyecto de ley, la Comisión procedió a aprobarlo, en general, por unanimidad, con el voto favorable de los Diputados señora Sepúlveda y señores Farías (Presidente), Barros, Enríquez-Ominami, Galilea, Lobos, Martínez, Núñez, Espinosa, Sule, Tuma y Urrutia.

b) En particular.

Artículo único

Sustituye el artículo 7° de la ley N° 18.525, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado lo fija el decreto con fuerza de ley N° 31, de 2005, para aumentar de dos a tres años el plazo total durante el cual se pueden establecer salvaguardias.

-Sometido a votación el artículo único, se **aprueba** por 11 votos a favor y 1 en contra.

V. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY APROBADO POR LA COMISIÓN.

En mérito de las consideraciones anteriores y por las que, en su oportunidad, pudiere añadir el Diputado informante, la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural recomienda la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY.

“Artículo Único.- Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 7° de la ley N° 18.525, que establece normas sobre importación de mercancías al país, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado lo fijó el Decreto con Fuerza de Ley N° 31, del Ministerio de Hacienda, de 2005:

1) Modifícase el inciso cuarto, 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 la oración "La prórroga de la sobretasa deberá contemplar un calendario de desmantelamiento gradual, salvo circunstancias excepcionales debidamente calificadas por la Comisión.", por la 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 tres años."

2) Intercálase 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 9º, 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."."



Se designó Diputado informante al señor MARCO ANTONIO NÚÑEZ LOZANO.

SALA DE LA COMISIÓN, a 15 de enero de 2008.

Acordado en sesiones de fechas 4, 11 y 18 de diciembre de 2007 y 8 y 15 de enero de 2008, con la asistencia de los Diputados señores Ramón Farías Ponce (Presidente), José Ramón Barros Montero, Marco Enríquez-Ominami Gumucio, Marcelo Forni Lobos, Pablo Galilea Carrillo, Juan Lobos Krause, Rosauro Martínez Labbé, Marco Antonio Núñez Lozano, José Pérez Arriagada (Marcos Espinosa Monardes), Alejandra Sepúlveda Orbenes, Alejandro Sule Fernández, Eugenio Tuma Zedán e Ignacio Urrutia Bonilla.

Asistió, además, el Diputado no miembro de la Comisión, señor Alejandro García-Huidobro Sanfuentes.

MIGUEL CASTILLO JEREZ,
Secretario de la Comisión.