

Informe de Impacto Regulatorio Estándar



Tipo de Normativa: Proyecto de ley

Materia: Proyecto de Ley que abre el cabotaje de carga a naves con bandera extranjera

Ministerio que lidera: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

Ministerios que firman: Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Ministerio de Hacienda; Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

Fecha Informe: 17/08/2021 17:36:07

Evaluación Preliminar

I. Propuesta

Descripción

El proyecto de Ley abre el cabotaje de carga a naves extranjeras para aumentar la competencia dentro de este mercado y, de esta manera, reducir costos y asignar los recursos de manera más eficiente. Adicionalmente, se eliminan y reducen barreras a la entrada de carácter impositivo que podrían disuadir la entrada de navieras extranjeras a este mercado.

Sí

Cambios normativos

Cambios Normativos: No mantiene registro.

Rango de la Regulación: No mantiene registro.

II. Descripción General

Problema identificado

El cabotaje de cargas se encuentra cerrado a naves extranjeras, salvo para 3 casos particulares en los cuales se permite que realicen cabotaje bajo una normativa especial. Este marco legal es más restrictivo que el nacional, ya que, restringe a casos acotados las posibilidades de participación de las naves extranjeras, así como también penaliza sus puntajes en las licitaciones y se les cobra impuestos adicionales de entre un 20% y un 35%. Lo anterior supone altas barreras de entrada, que disminuyen significativamente los incentivos a entrar al mercado a las navieras extranjeras.

Dada la imposibilidad de que una nave extranjera recale en dos puertos chilenos de manera consecutiva, se producen los siguientes problemas de logística: a) que buques arrendados para servicio de comercio exterior que atienden el litoral del Norte Grande de Chile no levanten carga en su ruta hacia la zona central; b) que ante un cierre de puerto por fuerza mayor o paro portuario, los buques extranjeros que traen mercadería del exterior tengan que ir a dejar la carga al Puerto del Callao en Perú; c) que el papel que se exporta en naves extranjeras desde la Región del Biobío a la Paz tenga que pasar por el Callao para su transbordo a Arica.

Adicionalmente, el mercado de las navieras se encuentra altamente concentrado. Según un estudio de Quiroz y asociados los mercados de transporte de carga se dividen en transporte de graneles líquidos y secos (74%) y carga general y conectividad (26%). Dentro de los primeros dos se ven altos índices HH de concentración de mercados, siendo estos 5400 y 4600, respectivamente. En estos mismos, las dos compañías con mayor participación se reparten el 94% y el 96% de los mercados.

Objetivos esperados

1. Aprovechar ganancias logísticas derivadas de la capacidad ociosa de naves de comercio exterior: La reserva de cabotaje impide aprovechar oportunidades de eficiencia derivadas de que la mayor parte del comercio exterior chileno es transportado por naves extranjeras que recalán en más de un puerto nacional. Esto afecta tanto a carga que se origina dentro del país, como a carga de comercio internacional que se quisiera transferir entre dos puertos chilenos. En un escenario más competitivo las empresas navieras deberían ser capaces de generar una optimización logística. Así podrían comenzar a

ofrecer servicios regulares entre puertos chilenos con tarifas menores asociadas a las bajas en costos y así generar ganancias de eficiencia para los usuarios locales. 2. Menores tarifas por mayor número de oferentes y menores costos: La eliminación de la reserva de carga permitiría el ingreso al mercado de servicios navieros con buques de menores costos, operados tanto por empresas chilenas como extranjeras, creándose con ello condiciones para que los dueños de la carga accedan a tarifas más competitivas que las actuales. 3. Mayor uso del mar como vía de transporte: Chile tiene una geografía particularmente apta para el cabotaje marítimo: las distancias longitudinales a recorrer son largas y los centros de generación de carga están ubicados cerca de la costa. Sin embargo, sólo el 4% de la carga general de cabotaje se transporta por vía marítima. Al caer las tarifas de flete debido a la mayor competencia generada por la apertura del cabotaje se incentivaría el uso del transporte de carga vía marítima. De este modo se genera un potencial para la reducción de costos de provisión y mantención de infraestructura vial, además de beneficios por menores externalidades negativas como congestión, contaminación y accidentes.

Alternativas consideradas

- Escenario base de dejar la regulación actual.
- Apertura parcial de cabotaje. Específicamente la propuesta consiste en (i) bajar las barreras de entrada para constituir una empresa naviera chilena; (ii) eliminar las barreras en contra de las naves extranjeras, como por ejemplo, el castigo en arancel del 6% para las naves extranjeras que participen en las licitaciones, la facultad de reclamación de los navieros chilenos ante la adjudicación de una licitación a una nave extranjera; (iii) Prolongar la excepción del método waiver cuando no exista disponibilidad de naves bajo pabellón chileno; (iv) Reposición excepcional de contenedores ante fuerza mayor, y finalmente (v) Equiparar la carga tributaria a las navieras extranjeras.

Justificación de la propuesta

- La primera alternativa se rechazó porque tal como se describe en uno de los apartados anteriores, el problema es de gran magnitud: La reserva de cabotaje ha provocado las consecuencias de un mercado altamente concentrado, con tarifas elevadas, de ineficiencia logística, y poco aprovechamiento del transporte marítimo. Lo anterior conlleva a que es necesario hacer una reforma.
- La segunda alternativa, que fue bastante discutida entre los ministerios involucrados, fue rechazada porque sigue teniendo las componentes de un mercado cerrado en beneficio de las navieras chilenas, con barreras artificiales que impiden la competencia en igualdad de condiciones entre banderas chilenas y extranjeras. Esta propuesta no permitiría aprovechar la capacidad ociosa de una nave que viene desde el exterior con espacio de carga disponible, y no entregaría la libertad de que un productor o dueño de la carga, pueda elegir a la naviera que le ofrezca el mejor servicio, independiente de su bandera.
- Por las razones anteriores, se justifica la propuesta elegida, ya que abre completamente el cabotaje marítimo en todas las regiones del país donde hoy en día existe un mercado altamente concentrado y con tarifas elevadas en comparación a cualquier flete al exterior.

Descripción del contenido de la propuesta

No mantiene registro.

Entrada en Vigencia

No mantiene registro.

III. Agentes o grupos impactados directamente por la propuesta

Agentes o Grupos	Costos	Beneficios
Personas naturales	No	Sí
Personas consumidoras	No	Sí
Trabajadores y trabajadoras	No	Sí
Empresas	Sí	Sí
Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)	No	No
Instituciones del Sector Público	No	Sí

Mujeres	No	No
Niños, Niñas y Adolescentes (NNA)	No	No
Personas con discapacidad	No	No
Comunidad LGTBIAQ+	No	No
Pueblos originarios	No	No
Personas migrantes	No	No

Detalle de la distribución del impacto

Costos:

- Empresas: en términos de costos, la Ley aumentaría la competencia para las firmas nacionales que realizan cabotaje marítimo y de carga. Esto tendría un efecto negativo sobre los precios que cobran los incumbentes, caerían los fletes, y positivo sobre la cantidad demandada. Al año 2018 según el análisis estadístico del boletín de Directemar, había 3 empresas que representan más del 95% del mercado de movimiento de grandes volúmenes de carga a granel líquido y sólido. Asimismo, podría haber un efecto negativo sobre la demanda de servicios de transporte terrestre, pues el transporte marítimo podría sustituirlo en algunos casos, impactando negativamente a las empresas incumbentes del mercado del transporte terrestre.

Beneficios:

- Consumidores: dado que la apertura del cabotaje produciría una reducción de costos de transporte a las empresas, parte de estos ahorros pasarían a los consumidores de los bienes que utilizan la carga marítima como medio de transporte y, en consecuencia, se pagarían menores precios.

- Empresas: las empresas que demandan servicios de cabotaje, productores o dueños de la carga, se verían beneficiadas por las bajas en los costos asociados a la contratación de estos servicios. Asimismo, el valor de los fletes dentro del país caería debido a la reducción en costos asociados al transporte por mayor competencia y eficiencia logística.

Según un estudio de Agostini, Briones y Mordoj del 2018, los beneficios anuales para los usuarios que atraería una propuesta de apertura al cabotaje, podrían ir desde los US\$ 186 millones, hasta los US\$ 432 millones. En estos casos los usuarios consisten en las empresas que contratan los servicios de cabotaje.

- Sector público: alzas en el movimiento de carga por transporte marítimo tendrían efectos positivos sobre las arcas fiscales mediante dos canales. Primero, un aumento del volumen de uso del cabotaje traería consigo un aumento de la actividad económica y, por lo tanto, mayores ingresos fiscales debido a más tributación. Esto incluye mayor recaudación debido a un aumento del uso del cabotaje.

Segundo, al utilizarse en mayor medida el transporte marítimo en lugar del terrestre, caerían de manera importante los subsidios a los combustibles fósiles que el Estado entrega. En específico, caerían significativamente los desembolsos fiscales asociados al 80% de reintegración asociado al diésel, que es principalmente utilizado por los medios de transporte terrestre. Agostini menciona que estos reintegros, en su totalidad no los que se reducirían por esta política, podrían alcanzar los US\$ 1.800 MM. Produciendo entonces un ahorro significativo para el fisco.

- Mayor empleo en el mercado del cabotaje: con la apertura del cabotaje marítimo y la eliminación de barreras de entrada a navieras extranjeras a este mercado, se espera un aumento en la competencia del sector, lo que conlleva un mayor movimiento de carga y un aumento en la creación de empleo. A su vez, la ley laboral chilena establece que el porcentaje máximo de trabajadores extranjeros que puede tener cualquier empleador es de 15%. De esta manera, el 85% de los trabajadores de las naves que puedan ingresar a realizar cabotaje deberán ser de nacionalidad chilena, impactando positivamente en la creación de empleo.

- Debido a que existen externalidades negativas en la industria del transporte terrestre que no se encuentran tarifadas adecuadamente (contaminación por diésel, deterioro de caminos, congestión vehicular, accidentes del tránsito), la apertura del cabotaje marítimo generaría ganancias sociales y de eficiencia adicionales, difíciles de cuantificar, pero existentes.

Aplicación diferenciada a Mipymes

No

Impacto en género

No especificado

Detalle de impacto en género

No aplica

IV. Costos Esperados

Tipos de Costos	
Costos financieros directos	No
Costos de cumplimiento	No
Costos indirectos	Sí

V. Impacto Neto

Distribución de los efectos esperados

Región:

No tiene impacto específico por región.

Sector Económico:

Transporte, almacenamiento y comunicaciones.

Grupo Etario:

No tiene un impacto específico por grupo etario.

Magnitud y ámbito del impacto esperado

La propuesta tiene un alto impacto esperado en los siguientes ámbitos: Desarrollo regional y descentralización; Asimismo, se espera que impacte en menor medida los siguientes ámbitos: Presupuesto público; Empleo; Comercio exterior; Salud; Orden y seguridad pública; Defensa y seguridad nacional;

Informe Impacto Regulatorio Estándar

I. Problema Identificado

Diagnóstico

Causas:

Agostini, et al. (2018) plantean que existen claras dificultades para avanzar en esta materia, respecto de la cual no existen disensos (con la excepción de las empresas navieras nacionales y los transportistas terrestres, quienes se benefician de una menor competencia). Para los autores, esto se explica por la identidad de quienes discrepan de la apertura del cabotaje marítimo, que son aquellos incumbentes naturalmente afectados por la mayor competencia que dicha apertura generaría.

Consecuencias:

Las consecuencias están descritas en mayor detalle en la sección "Problema identificado" de la evaluación preliminar, pero se resumen en tres:

- Altas barreras de entrada que disminuyen significativamente los incentivos a entrar al mercado a las navieras extranjeras.
- Importantes problemas logísticos que se producen dada la imposibilidad de que una nave extranjera recale en dos puertos chilenos de manera consecutiva.
- Un mercado de las navieras altamente concentrado.

Iniciativas anteriores

Una iniciativa anterior similar tiene que ver con el caso de la reserva de cabotaje aéreo, la cual es similar a la reserva de cabotaje marítimo (Agostini, Briones y Mordoj, 2018).

Al autorizar la operación entre LAN y TAM, el TDLC impuso como medida de mitigación a la futura compañía, manifestar a las autoridades su apertura unilateral de cielos para cabotaje en Chile por empresas aéreas de otros Estados, sin exigencias de reciprocidad. Esto muestra que el TDLC ha estimado que la reserva de cabotaje aéreo tiene un efecto restrictivo de la competencia.

Adicionalmente, el año 2012, el MTT emitió la Resolución Exenta N°63/2012, que explicitó que la JAC no aplicaría la exigencia de reciprocidad contenida en la Ley de Aviación Comercial. Al remover barreras a la entrada, la Resolución 63 ha aumentado la competencia en el mercado del transporte aéreo de pasajeros, al cual han ingresado diversas empresas extranjeras low cost en beneficio de los pasajeros.

Justificación de la intervención

Tal como se mencionó anteriormente, la alternativa de no regular se descartó por la magnitud del problema. La reserva de cabotaje ha provocado las consecuencias de un mercado altamente concentrado, con tarifas elevadas, de ineficiencia logística, y poco aprovechamiento del transporte marítimo. Lo anterior hace necesario reformar la normativa actual.

II. Objetivos esperados

Elección de objetivos

La apertura del cabotaje crearía condiciones para optimizar la cadena logística y el transporte multimodal, generando mejoras de competitividad en la industria y erradicando movimientos de carga ineficientes que se desarrollan en las costas y puertos del país. En consecuencia, se buscan beneficios económicos para todos los consumidores finales de bienes del país. Por ejemplo, menores precios de flete para transporte de insumos como los combustibles podrían generar beneficios directos en las zonas extremas del país. Asimismo, el desarrollo de estas zonas aisladas se podría potenciar con tarifas más bajas de transporte marítimo entre puertos chilenos.

Los tres objetivos que se detallan con mayor profundidad en la Evaluación Preliminar son los siguientes:

1. Menores tarifas por mayor número de oferentes (fomentar competencia).
2. Aprovechar ganancias logísticas derivadas de la capacidad ociosa de naves de comercio exterior.
3. Mayor uso del mar como vía de transporte.

Priorización

El fin último de los tres objetivos mencionados anteriormente es aumentar la competitividad y la productividad del mercado del transporte marítimo. Por esta razón, no es posible priorizar uno sobre otro, pues la apertura del cabotaje favorecería el alcance de los tres objetivos simultáneamente.

III. Participación

Consulta actores interesados

Para el desarrollo de este proyecto se consultó a diversos actores del mercado:

- i) Proveedores del servicio de transporte marítimo: Asociación Nacional de Armadores (ANA), Asociación de Armadores de Transporte Marítimo, Fluvial, Lacustre y Turístico Sur Austral de Chile (ARMASUR)
- ii) Usuarios del servicio de transporte marítimo: Codelco
- iii) Académicos que han investigado sobre el tema o expertos: Benjamín Mordoj Hutter, Claudio Barroilhet, Claudio Agostini, Lisellot Kana
- iv) Otros actores: Empresa Nacional del Petróleo (ENAP).

Coordinación intragubernamental e internacional

Este proyecto fue desarrollado en coordinación con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el Ministerio de Hacienda, la Subsecretaría de Defensa, Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (Directemar) y la Presidencia de la República.

IV. Alternativas consideradas

Mejores prácticas internacionales

Según Agostini, Briones y Mordoj (2018), salvo algunas excepciones, como Filipinas, China, Nueva Zelanda o Australia, la reserva de cabotaje marítimo para naves extranjeras es una política regulatoria prácticamente unánime en el mundo, incluyendo los países desarrollados y aquellos con mayor tradición de apertura comercial a servicios extranjeros. El caso de la Unión Europea no es distinto, pues dicha reserva se mantiene también para naves con bandera de países que no sean miembros de ese Tratado.

Sin embargo, crecientemente existen excepciones a lo anterior. Por ejemplo, algunos países en la Unión Europea que han avanzado en liberar completamente el cabotaje, como es el caso de Holanda, Dinamarca, Inglaterra, Irlanda y Bélgica.

De esta manera, desde una revisión del derecho comparado no es posible determinar qué política es la más adecuada, pues depende fuertemente de las condiciones particulares (económicas, regulatorias, políticas y geográficas) de cada mercado.

Alternativa escogida

- Chile tiene mucho que ganar si avanza en esta dirección, considerando que el 95% del comercio exterior se mueve por transporte marítimo, y que actualmente es un mercado concentrado en muy pocos actores.
- El proyecto fomentará la competencia del mercado, permitirá aprovechar la capacidad ociosa de las naves extranjeras y el reposicionamiento de contenedores, e incentivará el uso del mar para el transporte de carga.
- Según Agostini, Briones y Mordoj (2018), que consideró un mercado chileno de cabotaje de US\$ 735 MM anuales:
 - La baja tarifaria de los fletes por mayor competencia en el mercado de cabotaje oscilaría entre un 40% y 55%.
 - Las ganancias potenciales para los consumidores de Chile de abrir el cabotaje a la competencia con naves extranjeras oscilarían entre los US\$ 300 millones y US\$ 432 millones, dependiendo de la elasticidad de demanda y el porcentaje de reducción en la tarifa.

V. Implementación y evaluación

Detalle de la implementación de la nueva regulación

Este proyecto contempla la modificación del DL 3.059 de 1979 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y del DL 2.222 de 1978 del Ministerio de Defensa Nacional, lo cual entraría en vigencia, lo cual entraría en vigencia entran en vigencia el primer día del mes siguiente de la publicación de la Ley en el Diario Oficial.

Riesgos previstos

No existen riesgos o complicaciones previstas. De hecho, con el objetivo de resguardar los intereses de la Nación en caso de guerra o conflictos internacionales que amenacen la seguridad del país, conmoción interna u otras emergencias, se establece que, además de las naves o artefactos que tengan pabellón nacional, también formarán parte de la Reserva Naval de la República a que se refiere el Artículo 98 de la Ley de Navegación, las naves y artefactos navales que operen permanentemente en Chile, es decir, estas naves también serán parte del servicio nacional activo, cuando el Presidente de la República debidamente califique uno de los casos anteriores.

Evaluación de desempeño

No se han considerado indicadores para evaluar el desempeño de esta propuesta en el futuro.

VI. Impacto de la propuesta

Descripción y estimación de impactados por la regulación

Según el análisis de Directemar y a un estudio de Quiroz y Asociados (2018), en el mercado de transporte de graneles líquidos, que representa aproximadamente el 48% del mercado nacional de cabotaje, el 100% del tráfico está concentrado en sólo dos oferentes. Por otro lado, en el mercado de graneles secos, que representa el 24% del total nacional de cabotaje, los dos mayores oferentes concentran el 93% del tráfico.

De esta manera, son cuatro las principales firmas nacionales que realizan cabotaje y se verán perjudicadas con un aumento de la competencia.

Tipos de costos

Este proyecto tiene solamente costos indirectos:

- Firmas nacionales que realizan cabotaje marítimo y de carga podrían cobrar menores precios producto de la mayor competencia.
- Empresas de transporte terrestre podrían enferentar una disminución de su demanda debido a una posible sustitución por transporte marítimo.

Tipos de beneficios

Este proyecto tiene solamente beneficios indirectos:

- Consumidores: disminuirían los precios para los consumidores de los bienes que utilizan la carga marítima como medio de transporte.
- Empresas: se verían beneficiadas las empresas que demandan servicios de cabotaje, productores o dueños de la carga.
- Sector público: mayor recaudación debido a un aumento del uso del cabotaje y disminución de los subsidios a los combustibles fósiles que el Estado entrega.
- Mayor empleo en el mercado del cabotaje por el mayor movimiento de carga.
- Externalidades sociales positivas por posible disminución del transporte de carga terrestre.