BOLETÍN Nº 7.678-02

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE UN NUEVO MECANISMO DE FINANCIAMIENTO DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS DE LA DEFENSA NACIONAL.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y conforme a lo dispuesto en los artículos 220 y siguientes del Reglamento de la Corporación.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Origen y urgencia

La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados por un mensaje de S.E. el Presidente de la República, calificada de "suma urgencia" para su tramitación legislativa.

2.- Disposiciones o indicaciones rechazadas

No hay.

3.- Disposiciones que no fueron aprobadas por unanimidad

Los artículos 94, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 105 y 106 del Tìtulo VI de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, que se sustituye a través del artículo 1º del proyecto, y el artículo 3º transitorio.

4.- Se designó Diputado Informante al señor MARINOVIC, don MIODRAG.

* * *

Asistió a la Comisión, durante el estudio del proyecto, el Ministro de Defensa Nacional, señor Andrés Allamand, acompañado por el Subsecretario de Defensa, señor Oscar Izurieta, y los Asesores Jurídicos de esa Cartera, señores Antonio Razeto, Jorge Bermúdez y señora Gigliola Cella.

El propósito de la iniciativa consiste en establecer un nuevo mecanismo de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional.

El informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos, con fecha 17 de mayo de 2011, confirma que el proyecto de ley tiene como objetivo establecer un nuevo sistema de financiamiento de las capacidades estratégicas de la defensa nacional, toda vez que el actual mecanismo, basado en la ley N° 13.196, presenta deficiencias desde el punto de vista del equilibrio que, a propósito del material bélico necesario para la defensa del país, debe existir entre el control que la democracia exige de la discusión parlamentaria, la flexibilidad en el manejo de los recursos públicos y la estabilidad que necesita la defensa como política de Estado.

En efecto, en el actual mecanismo el Congreso está excluido de la discusión sobre adquisición de material bélico; las decisiones de adquisición de sistemas de armas están actualmente centradas en la interacción entre las Fuerzas Armadas y el Ejecutivo, e innecesariamente vinculadas al precio del cobre. Así, además de los efectos que este proyecto de ley tiene en la eficiencia de la asignación de recursos a la defensa nacional, lo tiene también en la transparencia que impone a la gestión de ese sector.

Añade que, bajo el sistema establecido por la Ley Reservada del Cobre, N° 13.196 de 1958, y sus modificaciones, las Fuerzas Armadas reciben el 10% del ingreso que Codelco obtiene por sus exportaciones de cobre y subproductos. Este ingreso tiene un piso que en 2011 alcanzaba a US$ 330 millones, y que se divide en tercios entre las Fuerzas Armadas, siendo el objeto único de dicha ley el financiamiento del equipamiento bélico de éstas.

Es así que, para desarrollar un mecanismo de asignación de recursos a las Fuerzas Armadas que satisfaga criterios de gestión moderna y de aceptación general en finanzas públicas, el proyecto se ha estructurado sobre la base de seis ejes centrales, a saber:

1. Financiamiento de actividades generales y capacidades estratégicas de la defensa. Para las primeras, mantiene el financiamiento anual en la Ley de Presupuestos de la Nación, tal cual hoy se conoce. Para el financiamiento de las segundas, se crea un sistema compuesto por un presupuesto a cuatro años y un Fondo de Contingencia. Ambos se ajustarán a la normativa que rige la Administración Financiera del Estado.

2. Existencia de una Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, para un período de 12 años y definición de capacidades estratégicas que se derivan de la estrategia anterior; la planificación es la que se concreta en presupuestos de cuatro años.

3. Existencia de un presupuesto de cuatro años, que permita financiar tanto las inversiones de equipamiento bélico y su infraestructura asociada, como la operación y sostenimiento de esas inversiones. El proceso de aprobación de este presupuesto plurianual se inserta en la tramitación normal de la Ley de Presupuestos.

4. Existencia de una asignación mínima para inversiones y operación de las Fuerzas Armadas, con el objeto de reforzar la estabilidad en el esfuerzo de sostenimiento de las capacidades estratégicas de defensa.

5. Creación de un Fondo de Contingencia, para enfrentar situaciones especiales y para cuando existan opciones válidas para el adelantamiento de compra de material bélico identificado en la planificación estratégica de la defensa. En el mismo proyecto de ley se señalan las condiciones bajo las cuales opera el Fondo, los recursos que lo constituirán y la forma en que se invertirán sus recursos.

6. Existencia de controles y de información a disposición de las instituciones pertinentes, significativamente más amplia que la que es posible en la actualidad, pero compatible con la reserva de las materias a controlar e informar.

En cuanto al efecto del proyecto sobre los ingresos fiscales, precisa que la aplicación del mismo, al eliminarse el impuesto que hoy grava las exportaciones de cobre y subproductos de éste que realiza Codelco, generará un mayor ingreso fiscal en el presupuesto derivado de los ingresos que esa empresa dejará de traspasar a las FF.AA. Así, en 2011, y asumiendo exportaciones de cobre por unos 1.751 millones de toneladas métricas (mtm) a un precio medio de 426 ¢/lb y de 20,9 mtm de molibdeno a un precio de US$ 38 por kilo, tales ingresos se estiman en el orden de US$ 1.567 millones.

Actualmente, el ingreso que la ley reservada otorga a las Fuerzas Armadas es contabilizado como ingreso extrapresupuestario, por lo que la derogación de ella produce un traslado de estos ingresos hacia el presupuesto, pero no un aumento neto de ingresos del Fisco.

Por otra parte, dada la forma de operación de la ley N° 13.196, los ingresos traspasados por Codelco a las Fuerzas Armadas dependen de los ingresos de exportación de esa empresa. El mayor ingreso fiscal futuro, por lo mismo, dependerá de la evolución de la cantidad exportada y del precio internacional del cobre y del molibdeno exportados. En cualquier caso, ese ingreso futuro es, dependiendo de la política de excedentes de la empresa, potencialmente igual a lo que sin este proyecto de ley se transferiría a las FF.AA.

Se precisa al respecto que, entre 2001 y 2010, las Fuerzas Armadas recibieron un total acumulado de US$ 4.609,6 millones. Esto implica que, en promedio, en ese lapso se traspasaron recursos anuales a estas instituciones por un monto de US$ 461 millones, los que típicamente han tenido, no obstante, una alta variabilidad; de hecho, la desviación estándar de esos ingresos entre 2001 y 2010 es de US$ 257,8 millones.

En relación al efecto del proyecto sobre los gastos fiscales, se afirma que éste no implica mayor gasto, ya que su objetivo es el cambio desde un sistema de financiamiento basado en un impuesto de afectación específica a uno basado en los recursos generales de la Nación. Esta innovación no tiene por sí misma efecto en el nivel del gasto militar del país. Tampoco lo tiene el hecho de que el presupuesto que se fije para desarrollar y mantener las capacidades estratégicas de la Defensa Nacional se apruebe por el Congreso para cuatro años móviles.

Para una fracción del gasto militar, no obstante, el proyecto de ley crea un piso, cuya determinación se basa en las soluciones estratégicas que desarrollará el Ministerio de Defensa y en la decisión de la autoridad civil respecto del grado de alistamiento básico que se considere necesario para las FF.AA. A pesar de ello, ese piso tiene como límite inferior el 70% del promedio de los gastos realizados durante la década de 2000 por las Fuerzas Armadas, en adquisiciones militares financiadas con la ley Nº 13.196 y en la operación de ese equipamiento (Art. 101, inciso segundo). Tal monto será definido vía decreto conjunto de los Ministerios de Defensa y de Hacienda, y reemplazará al que actualmente está fijado en la Ley Reservada del Cobre.

Respecto del Fondo de Contingencia que crea este proyecto de ley (Art. 102), es importante destacar que se forma con los recursos que han acumulado las Fuerzas Armadas en los últimos seis años producto de la diferencia entre los ingresos obtenidos por la Ley Reservada y el gasto realizado. La existencia del Fondo no compromete, por lo tanto, ni en su origen, ni en su funcionamiento futuro (Art. 103), recursos adicionales del Fisco.

Por las consideraciones anteriores, concluye el informe financiero señalando que no existe efecto sobre el resultado neto del Fisco derivado en forma directa de este proyecto de ley.

En el **debate de la Comisión** el señor Andrés Allamand hizo presente, en primer lugar, que existe consenso político sobre la necesidad de reemplazar la actual Ley Reservada del Cobre, que data de 1958, pues el país se encuentra en una etapa de su desarrollo institucional en la que no se justifica que el Congreso Nacional quede marginado de las decisiones acerca de las inversiones en Defensa.

En ese contexto, el proyecto que ahora se presenta persigue tres objetivos fundamentales. Primero, que el financiamiento de las capacidades estratégicas se transforme en lo sucesivo en una política de Estado, ya que a ninguna democracia sana le conviene que algo tan crucial para el futuro del país sea objeto de discusión permanente. Segundo, acentuar la legitimidad y el control democrático de la inversión en defensa. Y tercero, asegurar tanto la eficiencia como la estabilidad presupuestaria de dicha inversión.

Refiriéndose al contenido del proyecto, destacó que con éste se está dando un paso gigantesco en orden a establecer que las capacidades de la defensa tengan su fuente única de financiamiento en la Ley de Presupuestos. En la actualidad, las "actividades generales" se financian con cargo a ella, pero las "capacidades estratégicas" quedan cubiertas por la Ley Reservada del Cobre (LRC), y ha habido algunas iniciativas tendientes a englobar ambas fuentes en otra ley especial. Sin embargo, siendo esto último razonable, la primera definición política que se ha adoptado en la materia es la señalada. Por tanto, el financiamiento de las actividades generales se mantiene exactamente igual que hasta ahora, pero como se

deroga la LRC, se crea también una línea de financiamiento de las capacidades estratégicas en la Ley de Presupuestos.

Otra cuestión de extraordinaria importancia es que la ley en proyecto funciona sobre la base de que exista en el país una Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (Ensyd). La mayoría de los países tienen los llamados libros blancos de la defensa, que en Chile son tres y abarcan poco más de la última década. Estos libros son una suerte de inventario de los medios humanos y materiales con que cuentan los países para su seguridad y defensa, pero no tienen detrás una planificación estratégica que los justifique. No se cuestionan cuáles son las amenazas que cada país enfrenta, ni definen las formas de conjurarlas ni las capacidades que se requieren para ello. De ahí que la tendencia a contar con Ensyd haya surgido en los últimos diez años y que abarque hoy países tan importantes como Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia, Francia, Alemania y España, que aprobó su Ensyd el año 2011 con un título bastante elocuente: "Seguridad, una tarea de todos", para dar la idea de que la seguridad nacional no es un tema que involucre sólo al mundo castrense, sino que al conjunto de la sociedad.

En Chile, esta Ensyd será aprobada por decreto supremo, con la firma de los Ministros de Defensa, de Relaciones Exteriores y de Hacienda, recabando previamente la opinión de la Junta de Comandantes en Jefe y oyendo a las Comisiones de Defensa de ambas ramas del Congreso. Tendrá una proyección de doce años y deberá ser revisada durante el primer año de cada mandato presidencial o cuando el Presidente de la República lo estime necesario, considerando el contexto internacional. Esto, porque hace diez años, por ejemplo, Chile no tenía los problemas que genera su vecindad con dos de los principales productores mundiales de cocaína, como son Perú y Bolivia, y con el segundo consumidor mundial de esa droga, que es Brasil (narcotráfico, contrabando, porosidad de la frontera, crimen organizado, etcétera). De ahí que la revisión de la Ensyd llevará a su actualización y prolongación temporal por otros doce años.

Por último, la Ensyd contendrá una definición de las "capacidades estratégicas" necesarias para darle cumplimiento, aportando transparencia y certeza a la inversión. A modo de ejemplo, explicó el Ministro que Brasil aprobó su Ensyd el año 2009 ó 2010, definiendo como interés estratégico fundamental la defensa de la Amazonía, tanto la llamada Amazonía Verde, donde están las mayores reservas de recursos hídricos del planeta, como también la Amazonía Azul, que contiene las mayores reservas petroleras del mundo. Para ello, determinó que necesitaba contar con una segunda escuadra que incluyera submarinos de propulsión nuclear. Es decir, lo que se define en la Ensyd no es la cantidad de material requerido, sino su clase. Argentina ha hecho otro tanto, resolviendo no avanzar en la adquisición de interceptadores, vale decir, cazabombarderos como los F-16 que Chile tiene. Esto es importante porque hasta ahora no existe un documento público que señale en abstracto cuáles son las capacidades que el país requiere para su seguridad y defensa, y porque a partir de esa definición sólo se podrá invertir en aquellas capacidades que hayan sido previamente determinadas en la Ensyd, lo cual genera internamente certeza y transparencia, pero también genera en lo externo un efecto disuasivo en dos sentidos: los demás países

saben cuáles son los intereses que Chile va a defender y con qué lo va a hacer.

Así, entonces, de la definición de la Ensyd se deprenderán los requerimientos de capacidades estratégicas: con qué sistemas bélicos, qué equipamiento, qué tipo de personal y con qué entrenamiento, va a responder el país a las amenazas que enfrenta. Y, para satisfacer esos requerimientos, se establece un presupuesto plurianual de cuatro años y un fondo de contingencia estratégico (FCE) de carácter permanente.

El presupuesto plurianual servirá para financiar la adquisición y el desarrollo de material bélico e infraestructura asociada, y también los gastos de operación de dichos elementos. Lo que se trata de lograr con esto es terminar con el incentivo perverso contenido en la Ley Reservada del Cobre que ha generado el llamado déficit estructural de la Defensa. El problema es que, cuando se hace una inversión, no se considera el mantenimiento ni la vida útil del material adquirido. Por ejemplo, Chile debe hacer ahora el refit (reacondicionamiento) de los submarinos que posee, pero la cuantiosa suma que ello va a demandar no está contemplada en ninguna parte. Por eso el proyecto propone que el presupuesto destinado a ello sea continuo (aprobado por cuatro años y revisado anualmente en su ejecución para ser extendido por otro año adicional); de ciclo completo (que financie el mantenimiento y el sostenimiento de la inversión durante toda su vida útil); que tenga caracteres de continuidad en el sentido de que los recursos que no se ejecuten en un año se puedan redistribuir para ser gastados en lo que resta del cuadrienio, y que contemple una asignación mínima garantizada.

Esto último porque, para traducir los requerimientos de capacidades estratégicas en inversiones concretas, habrá una metodología que deberá ser aprobada mediante un reglamento conjunto de los Ministerios de Defensa y de Hacienda; pero mientras eso no se haga, se ha determinado que haya una asignación presupuestaria mínima equivalente al 70% del gasto en defensa promedio registrado entre los años 2001 y 2010, período en el cual el país adquirió las capacidades estratégicas que hoy tiene y que le han permitido desarrollar una eficaz política disuasiva. Esta asignación representa, por lo tanto, el mínimo necesario para solventar el déficit estructural y mantener las capacidades que Chile ha adquirido. En tal sentido, se trata de una cifra bastante prudente e, incluso, modesta, porque los precios de los equipos y sistemas de armas han aumentado y seguirán aumentando, razón por la cual puede que, para mantener lo que hoy tenemos en materia de seguridad y defensa, haya que gastar en definitiva más que esa asignación mínima.

Finalmente, explicó el señor Ministro que el FCE estará formado por los saldos de la Cuenta 4, algunos reintegros, los intereses de las inversiones y otros aportes legales, pudiendo aplicarse a situaciones de guerra o crisis internacional; emergencias, catástrofes o desastres naturales, y oportunidades de inversión. En su versión original, el proyecto hablaba de oportunidades de mercado, lo cual significa que, de surgir una buena oferta para adquirir algún material bélico que esté contemplado en la Ensyd, pero que se hubiera previsto adquirir en un tiempo posterior, se podrá anticipar la compra con cargo a dicho Fondo.

En sendas sesiones secretas posteriores, el Ministro de Defensa dio a conocer algunas cifras relacionadas con el gasto registrado en el sector en el período 2001-2010, y despejó ciertas dudas manifestadas principalmente por diputados de Oposición, quienes no obstante abogaron por mejorar algunos aspectos de la iniciativa que aún les merecían reparos.

La Comisión de Defensa Nacional dispuso en su informe que esta Comisión tomara conocimiento de la totalidad del articulado aprobado por ella.

En relación con la discusión particular del proyecto, cabe señalar lo siguiente:

El Diputado señor Ortiz solicitó votación separada de los artículos 94, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 105 y 106 del Tìtulo VI de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, que se sustituye a través del artículo 1º del proyecto, y del artículo 3º transitorio.

Puestos en votación los artículos mencionados, fueron aprobados por 6 votos a favor y cinco abstenciones. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Godoy, don Joaquín; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Recondo, don Carlos; Santana, don Alejandro, y Von Mühlenbrock, don Gastón. Se abstuvieron los Diputados señores Auth, don Pepe; Jaramillo, don Enrique; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel, y Robles, don Alberto.

Los artículos 93, 95, 97, 103, 104, 107 y 108 de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, contenidos en el artículo 1º del proyecto; los artículos 2º y 3º permanentes, y los artículos 1º, 2º, 4º, 5 º y 6º transitorios del mismo, fueron aprobados por asentimiento unánime de los Diputados presentes, señores Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto; Santana, don Alejandro, y Von Mühlenbrock, don Gastón.

Tratado y acordado en sesiones de fechas 18 de abril, 22 y 23 de mayo, de 2012, con la asistencia de los Diputados señores Silva, don Ernesto (Presidente); Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín (Presidente Accidental); Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don

Javier; Marinovic, don Miodrag; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto; Santana, don Alejandro, y Von Mühlenbrock, don Gastón, según consta en las actas respectivas.

Asistieron, además, los Diputados no miembros de la Comisión señores Jorge Burgos, Alberto Cardemil y Ricardo Rincón.

SALA DE LA COMISIÓN, a 29 de mayo de 2012.

GUILLERMO DÍAZ VALLEJOS
Secretario Accidental de la Comisión