INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que autoriza la contribución de Chile a la acción contra el hambre y la pobreza mundial.
BOLETÍN Nº 4.104-05

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de informaros el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, individualizado en el rubro, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

- - -

A la sesión en que se debatió la iniciativa asistieron, además de sus miembros, el Ministro de Hacienda, señor Andrés Velasco; el Jefe de la División Jurídica de la Cancillería, señor Claudio Troncoso; los asesores de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales y de la Dirección de Política Multilateral, señores Claudio Rojas y Antonio Bayas, y el asesor de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, señor Hernán Moya.

El proyecto en informe fue enviado a esta Comisión en virtud del acuerdo adoptado por la Sala del Senado con fecha 16 de agosto de 2006, accediendo a una solicitud en ese sentido de la Comisión de Relaciones Exteriores.

- - -

Cabe hacer presente que por tratarse de un proyecto de artículo único, y en conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, se propone discutir la iniciativa en general y en particular a la vez.

- - -

OBJETIVO FUNDAMENTAL DEL PROYECTO

El principal objetivo de la iniciativa en informe consiste en autorizar al Presidente de la República para efectuar, en representación del Gobierno de Chile, aportes a los Fondos, Programas y Agencias del Sistema de Naciones Unidas, hasta por un total de US$ 5 millones anuales, que se convengan como parte de iniciativas internacionales contra el hambre y la pobreza y se canalicen con tal objeto.

- - -

ANTECEDENTES

Para una adecuada comprensión de la iniciativa en informe deben tenerse presentes los siguientes antecedentes:

Mensaje

En dicho documento, el Primer Mandatario sostiene que la lucha contra la pobreza no es un desafío nuevo a nivel mundial, sino que, por el contrario, es una tarea permanente y en gran medida pendiente, a la que está convocada toda la comunidad internacional y, en especial, aquellos países que han logrado mayor desarrollo y crecimiento, rompiendo el círculo del hambre, la miseria y el subdesarrollo.

Menciona que a nivel internacional, el desafío de erradicar el hambre y la pobreza se ha abordado en diversos foros, organizaciones y programas de cooperación, erigiéndose hoy como uno de los principales objetivos de la Organización de las Naciones Unidas y de sus distintos órganos, así como de otros organismos multilaterales regionales como la OEA y la Unión Europea.

Señala que Chile no se ha restado al esfuerzo mundial para la superación del hambre y la pobreza y que el país ha participado activamente en esta campaña, a través de las organizaciones internacionales que integra, apoyando iniciativas y programas de cooperación mundial destinados a promover el desarrollo sustentable, la superación de la pobreza, la democratización y gobernabilidad de los pueblos, el respeto de los derechos y la dignidad de las personas, la erradicación de la desnutrición y de las pandemias, el fortalecimiento institucional y, en fin, a múltiples otras finalidades que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de las naciones y sus habitantes.

Dentro de las iniciativas internacionales de las que Chile es parte, destaca que en el año 2000, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Gobierno chileno apoyó y suscribió la denominada “Declaración del Milenio”, una de cuyas metas centrales es

“Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan de hambre”. Indica que con miras a esa causa, Chile también participó y suscribió los acuerdos de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, México, en el año 2001, instancia en que los líderes mundiales comenzaron a identificar recursos y medidas específicas para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

Informa que tanto en la Cumbre Mundial sobre Alimentación, como en la Cumbre del Milenio, se fijaron objetivos a este respecto, con plazos que expiran el año 2015 y cuantificación de recursos adicionales que se requieren para cumplirlos. Estos implican, unos 50.000 millones de dólares adicionales anuales, lo que supone un compromiso mutuo entre los países desarrollados y en desarrollo.

Expone que en la Cumbre de Nueva York de 2004, de líderes mundiales sobre la acción contra el hambre y la pobreza, convocada por los Presidentes de Brasil, Chile y Francia y el Presidente del Gobierno español, se reafirmó el compromiso en la Declaración del Milenio. Para ello se creó un Grupo Técnico, con la misión de identificar nuevas fuentes de financiamiento para combatir la pobreza y el hambre en el mundo.

El Grupo, con ocasión del encuentro de Jefes de Estado de 2004, evacuó un informe que contiene novedosas pero controvertidas fuentes de financiamiento, que comprometen tanto al sector privado como público, de carácter voluntario u obligatorio, de ámbito mundial o limitado, con miras a complementar y garantizar la estabilidad y previsibilidad a largo plazo de la ayuda externa.

Señala que, por otra parte, el 14 de septiembre de 2005, setenta y nueve países, entre los que se comprende nuestro país, ratificaron en París la Declaración sobre las Fuentes Innovadoras de Financiación del Desarrollo, que alienta la incorporación de una contribución internacional de solidaridad.

Los países signatarios de dicha Declaración, reconocen que ninguna autoridad internacional dispone hoy día del poder de establecer contribuciones. Una fiscalidad internacional es necesariamente el producto de un acto de cooperación entre Estados. Se la puede definir como un conjunto de dispositivos fiscales adicionales, idénticos y convergentes, implementados en conjunto por los estados, en un marco de acuerdo común, incluso en lo que se refiere a la utilización de los recursos obtenidos por cada uno de ellos.

Dicha solidaridad propone que el producto de la contribución de ella se asigne a un objeto específico, lo que permite, además,

destinar a programas en los que la urgencia de financiación regular es particularmente necesaria. De esta manera, las contribuciones de solidaridad internacional, financiarán las políticas que a la ayuda pública tradicional, insuficientemente irregular, le es difícil asumir.

Hace notar que los países signatarios de la declaración de París sobre Fuentes Innovadoras de Financiación del Desarrollo, han concordado en una formula básica, sobre la base de un cobro adicional en las tasas de embarque de la aviación comercial, denominada "contribución de solidaridad sobre billetes de avión", que comparativamente presenta indudables ventajas respecto de otras fuentes, tanto desde el punto de vista de su fácil implementación, su escaso impacto económico y su carácter flexible y equitativo.

En primer lugar, el mecanismo se puede instaurar fácilmente, aumentando los impuestos y derechos aeroportuarios existentes, con un costo de recuperación mínimo, sin afectar a la soberanía fiscal de los estados, ni representar dificultades jurídicas. De este modo, la contribución que se propone establecer por cada país participante, respeta las propias reglas constitucionales y legislativas, sin implicar en ningún momento una reducción de la soberanía fiscal, pues las tasas y las modalidades de la contribución, se dejan a la apreciación de cada participante. Asimismo, los acuerdos de la OMC autorizan también la implementación de contribuciones concertadas de este tipo, siempre que no se apliquen de manera discriminatoria. Tampoco la contribución se encuentra prohibida por el Convenio de Chicago, ni ningún otro acuerdo y tratado internacional que rige el transporte aéreo internacional.

En segundo lugar, el instrumento propuesto tiene un impacto económico mínimo, pues es neutro sobre el transporte aéreo, estructuralmente muy dinámico. No afecta la competitividad entre los transportistas aéreos, ni a la de los grandes aeropuertos y tiene la ventaja de poder implementarse sin esperar la participación universal de los Estados.

En tercer lugar, es un mecanismo flexible y equitativo. En efecto, dado el carácter progresivo de la contribución, es coherente con la voluntad de repartir mejor los frutos de la globalización. En el plano internacional, la diferenciación de las tasas permite tomar en cuenta la especificidad de todos los países que implementen esta contribución, y en especial su nivel de desarrollo.

Explica que así como nuestro país ha ido avanzando sostenida y responsablemente en la derrota de la extrema pobreza, que felizmente afecta cada vez a menos chilenos, avanzando progresivamente hacia mayores niveles de equidad social, también tiene una responsabilidad que asumir a nivel internacional. Ello no sólo para transmitir su rica experiencia en la lucha contra la extrema pobreza, a través de la focalización de

programas, como el combate a la desnutrición y la mortalidad infantil, sino que también entregando una contribución financiera para ir en ayuda de los países más pobres.

Subraya que por ello se ha copatrocinado la Iniciativa para la Lucha Contra el Hambre y la Pobreza, que busca viabilizar mecanismos financieros innovadores para combatir este problema, como los ya analizados, para alcanzar las metas de la declaración del Milenio. De ahí que el Gobierno comprometió en septiembre de 2005, en el marco de la declaración de Nueva York, una contribución de solidaridad internacional. Expresa que para financiar el mayor gasto que esta contribución representa para el erario nacional, se ha resuelto la implementación a partir de 2006, de una tasa de 2 dólares en todos los vuelos internacionales, adicionales a la tasa vigente. De esta manera, nuestro país, con un desarrollo medio, reconoce que el mayor esfuerzo de la Asistencia Oficial al Desarrollo debe dirigirse a los países menos adelantados, de manera de atender especialmente la situación de África, sin olvidar que la cooperación internacional también debe concurrir a los países de renta media, especialmente para la formulación de políticas públicas encaminadas a la superación de la pobreza y a la reducción de la brecha de la desigualdad.

Conforme a lo expuesto, se presenta al Congreso Nacional, una iniciativa de ley que permita a nuestro país cumplir a cabalidad con estos irrenunciables compromisos asumidos con la comunidad internacional, sobre la base de las siguientes propuestas:

- Autorización para efectuar aportes a iniciativas internacionales contra el hambre y la pobreza. En primer lugar, se propone autorizar al Presidente de la República para efectuar, en representación del Gobierno de Chile, aportes hasta por un total de US$ 5 millones anuales, que se convengan como parte de iniciativas internacionales contra el hambre y la pobreza y se canalicen con tal objeto a los Fondos, Programas y Agencias del Sistema de Nacionales Unidas.

Al efecto, se solicita facultar al Presidente de la República para delegar en un Ministro de Estado o en el Embajador que determine, la atribución de suscribir los documentos que procedan para efectos de efectuar dichos aportes.

- Financiamiento del gasto que representa el aporte.

Para efectos de financiar el mayor gasto que represente para el erario nacional el aporte enunciado, la presente iniciativa propone establecer un recargo, de beneficio fiscal, de hasta US$ 2 (dos dólares de los Estados Unidos de Norteamérica) o su equivalente en pesos,

según sea el caso, de los derechos de embarque de pasajeros de vuelos internacionales, a contar de la anualidad en que se deba efectuar el primer aporte.

Para tal efecto, se propone que el producto del recargo de los derechos de embarque que así se disponga, debe ser integrado por la Dirección de Aeronáutica Civil a Rentas Generales de la Nación, dentro de los cinco días siguientes al que le sean remitidos los recursos por parte de las entidades recaudadoras. De esa forma, se respeta, de un lado el principio de no afectación; y, del otro, el financiamiento de todo gasto fiscal.

Sin perjuicio de lo anterior, el referido recargo se entenderá formar parte del derecho de embarque para todos los efectos legales y reglamentarios.

DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR

Los representantes del Ejecutivo recordaron que la iniciativa contra el hambre y la pobreza tiene carácter presidencial y se encuentra en segundo trámite legislativo en el Congreso Nacional, mientras que desde la perspectiva internacional el país está en la última fase de una negociación dirigida a crear un fondo de solidaridad para el apoyo de las pandemias vinculadas a una situación de extrema pobreza en el mundo. Mencionaron al efecto el SIDA; la malaria y la tuberculosis.

Hicieron presente que con fecha 20 de septiembre de 2006, en la ciudad de Nueva York, se adquirirán los compromisos finales respecto del proyecto piloto, que utiliza mecanismos innovadores de financiamiento para el desarrollo.

Informaron que los países que participan como líderes de la iniciativa son Francia, Gran Bretaña, Brasil, Chile y Noruega y que ella aspira a efectuar la canalización de actividades, tanto respecto de los programas como de las acciones sustantivas, a través de los fondos y agencias de las Naciones Unidas con competencia en el tema de las enfermedades mencionadas, con una acción coordinada y conjunta, mediante un fondo fiduciario, por parte de la Organización Mundial de la Salud.

Expresaron que la iniciativa presidencial se sustenta en la labor realizada por un grupo de trabajo en el que han participado los Ministerios de Hacienda, de Relaciones Exteriores y de Salud.

El Honorable Senador señor Novoa opinó que el proyecto debía ser analizado también por la Comisión de Relaciones Exteriores, por cuanto no obstante las facultades de la Comisión de Hacienda para pronunciarse respecto de las normas que involucren gasto fiscal, el análisis de la conveniencia de la iniciativa correspondería a dicha Comisión, que como ente técnico en la materia tiene claridad respecto de las prioridades en el campo de las relaciones internacionales, el monto a que ascienden los fondos de Naciones Unidas, etc.

Sobre el particular el señor Ministro de Hacienda hizo presente que el proyecto se diseñó en conjunto por los Ministerios de Hacienda y de Relaciones Exteriores.

Los personeros de la Cancillería recordaron que el proyecto derivó a la Comisión de Hacienda por petición expresa, en la Sala del Senado, del Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, y comunicaron el interés del Ejecutivo por el pronto despacho de la iniciativa, atendido el hecho de que existe un compromiso presidencial de ratificarla en el mes de septiembre.

El Honorable Senador señor García manifestó su preocupación por la circunstancia de que el aumento de la tasa de embarque aeroportuaria, que se debía traducir en que US$ 2 se destinarían a SERNATUR y otros US$ 2 al Fondo contra el hambre y la Pobreza, ha llevado a que en la actualidad se encuentren “empozados” los recursos así obtenidos. Consideró necesario que SERNATUR también reciba los recursos que se hayan acumulado.

El señor Ministro de Hacienda señaló que el cobro efectivamente se está efectuando, pero como no se puede afectar tributos, desde el punto de vista legal los fondos para la iniciativa provienen de Rentas Generales de la Nación. A fin de año, del balance de la Dirección General de Aeronáutica Civil se transferirá lo que corresponda a Rentas Generales y se harán las asignaciones respectivas.

Cabe hacer presente que el proyecto contenido en el Mensaje presentado a la Cámara de Diputados constaba de tres preceptos, y que los artículos 2° y 3°, que se referían al financiamiento de la iniciativa por el aumento de las tasas aeroportuarias y al integro del producto del recargo de los derechos de embarque por parte de la Dirección General de Aeronáutica Civil a Rentas Generales de la Nación, fueron eliminados en el primer trámite constitucional, por lo que no forman parte del proyecto sobre el cual debe pronunciarse el Senado.

El proyecto en informe consta de un artículo único que autoriza al Presidente de la República para efectuar, en representación del Gobierno de Chile, aportes a los Fondos, Programas y Agencias del Sistema de Naciones Unidas, hasta por un total de US$ 5 millones anuales, que se convengan como parte de iniciativas internacionales contra el hambre y la pobreza y se canalicen con tal objeto. Tales aportes se realizarán desde la fecha en que entren en vigencia los acuerdos correspondientes.

Se faculta, además, al Presidente de la República, para delegar en un Ministro de Estado o en el Embajador que determine, la atribución de suscribir los documentos que procedan para efectos de lo dispuesto en el inciso precedente, facultad se ejercerá por decreto supremo dictado a través del Ministerio de Hacienda.

Sometido a votación el proyecto de ley en informe, fue aprobado en general y en particular por tres votos a favor y una abstención. Se pronunciaron favorablemente los Honorables Senadores señores García, Navarro y Ominami. El Honorable Senador señor Novoa se abstuvo.

- - -

FINANCIAMIENTO

El informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, de fecha 15 de marzo de 2006, señala que “El aporte 2006 se financiará, en la parte proporcional que corresponda luego que entren en vigencia los acuerdos correspondientes, con cargo a los recursos que se consulten en el ítem 06.01.01.24.07.001, Organismos Internacionales, del presupuesto vigente del Ministerio de Relaciones Exteriores.”.

En consecuencia, las normas de la iniciativa no producirán desequilibrios macroeconómicos, ni incidirán negativamente en la economía del país.

- - -

En mérito de los acuerdos precedentemente expuestos, vuestra Comisión de Hacienda tiene el honor de proponeros la aprobación del proyecto de ley en informe, en los mismos términos en que fue despachado por la Honorable Cámara de Diputados, cuyo texto es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo único.- Autorízase al Presidente de la República para efectuar, en representación del Gobierno de Chile, aportes hasta por un total de US$ 5 millones anuales, que se convengan como parte de iniciativas internacionales contra el hambre y la pobreza y se canalicen con tal objeto a los Fondos, Programas y Agencias del Sistema de Naciones Unidas. Tales aportes se realizarán desde la fecha en que entren en vigencia los acuerdos correspondientes.

Asimismo, se faculta al Presidente de la República para delegar en un Ministro de Estado o en el Embajador que determine, la atribución de suscribir los documentos que procedan para efectos de lo dispuesto en el inciso precedente. Esta facultad se ejercerá por decreto supremo dictado a través del Ministerio de Hacienda.".

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 30 de agosto de 2006, con asistencia de sus miembros, Honorables Senadores señores Carlos Ominami Pascual (Presidente), José García Ruminot, Alejandro Navarro Brain y Jovino Novoa Vásquez.

Sala de la Comisión, a 31 de agosto de 2006.

Roberto Bustos Latorre
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA LA CONTRIBUCIÓN DE CHILE A LA ACCIÓN CONTRA EL HAMBRE Y LA POBREZA MUNDIAL.
(Boletín Nº: 4.104-05)

I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: autorizar al Presidente de la República para efectuar, en representación del Gobierno de Chile, aportes a los Fondos, Programas y Agencias del Sistema de Naciones Unidas, hasta por un total de US$ 5 millones anuales, que se convengan como parte de iniciativas internacionales contra el hambre y la pobreza y se canalicen con tal objeto.

II. ACUERDOS: aprobación en general y en particular por mayoría 3 votos a favor x 1 abstención.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no tiene.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo trámite.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 12 de abril de 2006.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe. Discusión en general y en particular.

X. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** Aprobado en general y en particular por 81 votos a favor, 16 en contra y 13 abstenciones.

XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** Constitución Política de la República.

Valparaíso, a 31 de agosto de 2006.

Roberto Bustos Latorre

Secretario