

Modificación de la Ley Reservada del Cobre: Un Importante Avance

La modificación de la Ley Reservada es un paso adelante en eficiencia y transparencia del Estado, junto con el resguardo del carácter estratégico y de política de Estado de los gastos de defensa. Sin embargo, sería interesante analizar el efecto de incluirlo en la discusión presupuestaria normal y tomar los resguardos para que se asegure un análisis técnico en esta materia. También vale la pena revisar la rigidez que el proyecto introduce en el financiamiento militar en un horizonte de mediano plazo.

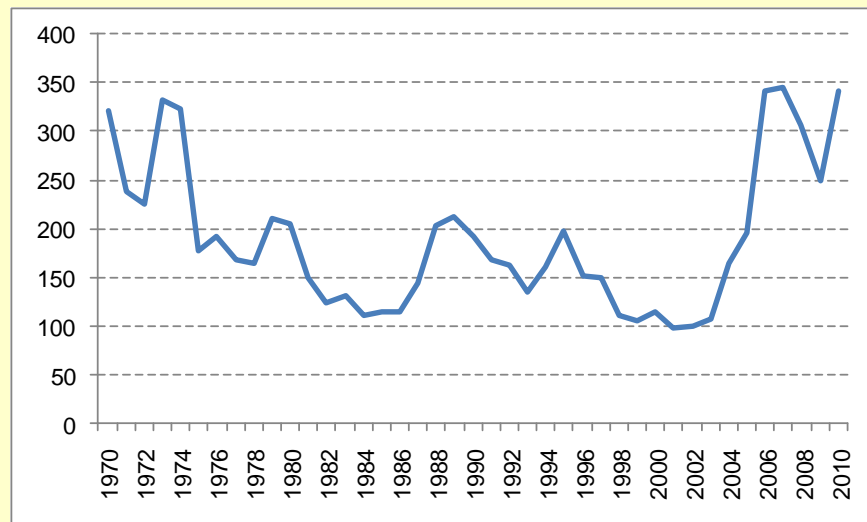
Hace unos días, el Gobierno dio a conocer el proyecto de ley que deroga la Ley Nº 13.196 de 1958 o Ley Reservada del Cobre, la cual, en líneas generales, establece que el 10% de las ventas de CODELCO debe ser destinado al financiamiento de las Fuerzas Armadas. En sus inicios, esta Ley gravaba con un impuesto de 15% las utilidades de las empresas que constituían la Gran Minería del Cobre, cuyos fondos se destinaban exclusivamente a las adquisiciones de material bélico. Durante el Gobierno Militar se estableció el impuesto del 10% de las ventas de CODELCO al exterior, se estableció un piso de ingresos y la división de los recursos por tercios, siendo este el mecanismo que rige actualmente.

Parecen bastante evidentes las falencias del mecanismo descrito, lo que ha llevado a que la modificación de esta Ley sea una aspiración que lleva prácticamente dos décadas. Desde el punto de vista del financiamiento estratégico de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) es claramente una distorsión ligar éste a los resultados de CODELCO y, por ende, vincularlo directamente al precio del cobre, cuyo comportamiento no sólo es muy variable, sino también con una varianza que no tiene nada que ver con las necesidades de la defensa nacional. El Gráfico Nº 1 muestra el precio real del cobre en los últimos cuarenta años.

A fines de la década del 70, tiempos de graves problemas limítrofes, el precio del cobre estuvo en niveles bajos, mientras que en los últimos años ha habido una clara mejoría, que tampoco se condice con mayores necesidades de material bélico, lo que en la práctica ha llevado a que

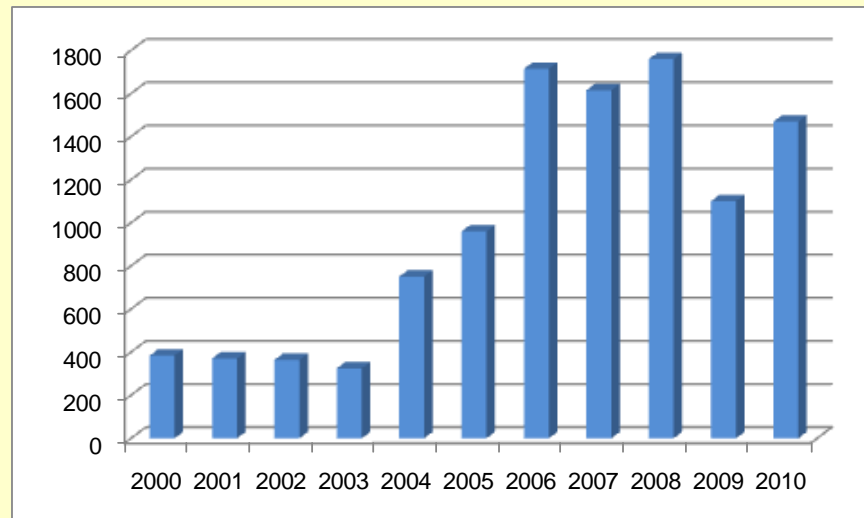
actualmente parte de los recursos se encuentren ahorrados en un fondo estratégico, pero del cual se tiene poca información.

Gráfico N° 1
PRECIO REAL DEL COBRE (US\$ CENT./LIBRA)



Fuente: Banco Central.

Gráfico N° 2
INGRESOS EQUIVALENTES AL 10% DE VENTAS DE CODELCO
(US\$ MILLONES)



Fuente: Elaboración propia en base a DIPRES.

El Gráfico Nº 2 muestra una estimación de los ingresos de la Ley Reservada para la última década, realizada a partir de la información de ventas de CODELCO.

Se puede ver que efectivamente en los últimos años la Ley Reservada ha generado ingresos muy elevados, situación que debería mantenerse mientras el precio del cobre se sostenga en niveles superiores a US\$ 3/libra. No parece razonable que ese monto tan elevado de recursos públicos se asigne en forma automática, sin criterios de eficiencia ni de evaluación social de proyectos. Tampoco parece razonable desde el punto de vista de la eficiencia esta división de los recursos en tres tercios. Es evidente entonces que la modificación de esta Ley es muy necesaria.

Pero además del obvio argumento anterior, existen otros de importancia equivalente para modificar la Ley, que se pueden dividir en dos; los beneficios que se generarían para CODELCO, y la posibilidad de contar con una situación presupuestaria fiscal más transparente y más eficiente.

Es muy complejo para la eficiencia de una empresa la existencia de un impuesto sobre las ventas, ya que dificulta la planificación de mediano plazo, y puede generarle graves problemas presupuestarios en un contexto de precios bajos y/o costos elevados. De hecho, la existencia de esta Ley era considerada en forma muy negativa en la evaluación de riesgo de CODELCO y, por ende, le significaba un castigo en los procesos de emisión de deuda. Aún cuando se mantenga una condición en que la empresa traspasa en su totalidad sus excedentes al Fisco, la eliminación de esta obligación es claramente beneficiosa para CODELCO.

Desde el punto de vista presupuestario también es positiva la eliminación de esta Ley, ya que la política de gastos pasa a estar definida por criterios de evaluación de proyectos y necesidades efectivas, más que por asignaciones automáticas. Se gana también en transparencia presupuestaria, por cuanto hasta ahora algo más de un 3% de los ingresos queda fuera del presupuesto, sin que se pueda tener mucha información acerca de su composición y su utilización. Una materia de gran relevancia para el país quedaba excluida de la discusión parlamentaria. En un informe de la OECD del año 2004 se consideraba que el financiamiento militar en Chile era una de las debilidades más importantes de la política presupuestaria chilena¹.

Principales planteamientos del proyecto de ley

En lo central el proyecto elimina la obligación de CODELCO, sin que por esa razón se desconozca el hecho evidente de que las FF.AA. requieren un presupuesto plurianual, de carácter estratégico, y no sujeto a las vulnerabilidades que genera el ciclo político. Obviamente no sería

deseable que la capacidad militar disuasiva del país quedara sujeta a la discusión anual del presupuesto, ya que eso debilitaría la política de defensa del país. No debe olvidarse que las políticas de defensa tienen el carácter de política de Estado, por lo que en el planteamiento de este proyecto de ley el Ejecutivo parte de la base que el sistema político chileno tiene la madurez suficiente para que no se posterguen necesidades de defensa en pro de objetivos políticos de corto plazo.

Lo anterior se resolvería a través de un presupuesto plurianual de cuatro años, en que cada año se agregaría uno adicional. La propuesta legal impide que se pueda rebajar el monto originalmente aprobado para el período de cuatro años. Este proceso presupuestario estaría inserto dentro de la tramitación normal de cada proyecto de Ley de Presupuestos, para asegurar el principio de unidad presupuestaria. Lo anterior parece razonable, pero genera el riesgo de que la discusión de materias de Estado se mezcle con lo conflictiva que suele ser la discusión presupuestaria. Debiera por ello considerarse el funcionamiento de una subcomisión en la tramitación de la Ley de Presupuestos que se encargue del estudio de este aspecto y que trabaje en estrecha relación con las comisiones de defensa de ambas cámaras.

Se tendría además una proyección temporal de doce años, que sería revisada y actualizada en el primer año de cada Gobierno entrante o cada vez que el contexto internacional lo justifique. Esta planificación es la que luego se concreta en los presupuestos plurianuales explicados en el párrafo anterior.

El proyecto de ley establece también una asignación mínima garantizada, que será determinada mediante un reglamento de los ministerios de Defensa y Hacienda, pero que en ningún caso podrá ser inferior al 70% del monto promedio de la inversión en material bélico y gastos asociados financiados por la Ley Reservada entre los años 2001 y 2010, ambos inclusive.

Se establece además en el proyecto de ley que los gastos generales de las fuerzas armadas, excluidos los de personal, no podrán ser inferiores al monto reajustado por IPC ejecutado en el año 1989.

Puede presumirse que las salvaguardias anteriores tienen el objetivo de aislar la política de defensa de presiones populistas, considerando su carácter estratégico. Sin embargo, cabe examinar con mayor detalle si los grados de rigidez que se introducen son muy elevados en un contexto de largo plazo, en que cambios tecnológicos y geopolíticos pueden llevar a necesidades diferentes. Se podría incorporar en la Ley un párrafo que permita ajuste de estas cláusulas en el mediano plazo.

El proyecto también establece la creación de un Fondo de Contingencia Estratégica para enfrentar situaciones especiales y también para aprovechar condiciones ventajosas de compra de material bélico, que haya sido apropiadamente evaluado y planificado. Este fondo quedaría constituido por el saldo existente de los recursos de la ley reservada (cuyo monto no es de público conocimiento) y por otros aportes establecidos por Ley.

Por último, por razones de seguridad nacional, las inversiones y gastos a los cuales se refiere el proyecto deben ser identificados por decretos conjuntos de los ministerios de Hacienda y Defensa, que tendrán el carácter de reservados y estarán exentos de toma de razón, pero serán registrados en la Contraloría.

En conclusión, podemos decir que la modificación de la Ley Reservada es un importante avance en materia de eficiencia y transparencia del Estado, junto con el resguardo del carácter estratégico y de política de Estado de los gastos de defensa. Sin embargo, sería interesante analizar el efecto de incluir este presupuesto en la discusión presupuestaria normal y tomar los resguardos para que se asegure un análisis técnico en esta materia. También vale la pena revisar la rigidez que el proyecto introduce en el financiamiento militar en un horizonte de mediano plazo.

¹ Blöndal, J.; Curristine, T. "Budgeting in Chile" OECD Journal on Budgeting, Vol. 4 Nº 2.