
ANALES

DEL INSTITUTO DE INGENIEROS DE CHILE

Sucesor

De la: «SOCIEDAD DE INGENIERIA» Y del: «INSTITUTO DE INGENIEROS»
Fundada el 31 de mayo de 1888 Fundado el 28 de octubre de 1888

Con Personalidad Jurídica desde el 28 de diciembre de 1900

Adherido a la USAI y a la CONFERENCIA MUNDIAL DE LA ENERGIA

AÑO LXV

ENERO - FEBRERO DE 1952

N.ºs 1 - 2

Comisión Editora: Raúl Sáez S. (Pdie.), Arturo Quintana, Jorge del Río, Fernando Salas y Sansón Radical.

Segundo Informe sobre el problema del cobre

Santiago, 9 de enero de 1952.

Señor don
Germán Picó Cañas,
Ministro de Hacienda
P R E S E N T E

SEÑOR MINISTRO:

En atención a su petición verbal, el Directorio del Instituto de Ingenieros de Chile ha analizado el proyecto de Contrato-Ley que el Gobierno propone para regular las relaciones del Estado con las compañías de la gran minería del cobre. Para este análisis se ha tenido a la vista las conclusiones a que llegara el propio Instituto en estudios anteriores sobre este mismo problema del cobre y que fueron puestos en mano de Ud. y del Sr. Ministro de Economía y Comercio por cartas de fecha 25 de octubre de 1951.

El Directorio deja testimonio de que en sus líneas generales el proyecto del Gobierno contiene puntos de vista similares —en lo que a tributación y cambios se refiere— a las conclusiones del Instituto de Ingenieros de Chile, pero le merece las observaciones que más adelante se expresan.

El Instituto considera innecesaria la celebración de un contrato entre el Fisco y las compañías para la modificación del régimen tributario y de los cambios especiales, ya que ello constituye un acto soberano del Gobierno de Chile. Se afirma más en esta opinión si se considera que las ventajas que las compañías otorgan al Gobierno de Chile en el proyecto de Contrato-Ley son en parte vagas y están ya en gran proporción en ejecución.

Considera asimismo el Instituto, que la modificación de la actual tributación y del retorno a cambio especial, sólo puede realizarse si se crea simultáneamente una Oficina del Cobre que pueda determinar con toda exactitud los costos de producción y los demás detalles completos del negocio en cada uno de los establecimientos mineros. Esta Oficina debería organizarse a base de una de las reparticiones ya existentes, con las atribuciones generales que se estipulan en el Memorándum del Instituto ya mencionado y que en copia se acompaña.

Como se comprende fácilmente, un nuevo régimen tributario que dependa fundamentalmente de las utilidades de la gran minería del cobre justifica ampliamente la intervención de una oficina especializada. Ello se justifica aun más, si se piensa que para el estudio del actual proyecto de Contrato-Ley, el Gobierno no ha dispuesto de ningún organismo que pueda determinar con la precisión necesaria las verdaderas consecuencias del proyecto con las posibles fluctuaciones del mercado, de los precios y de los costos del cobre en el mundo.

Establecidos estos dos criterios fundamentales, a saber. La conveniencia de dictar una nueva Ley tributaria en lugar de aprobar un Contrato-Ley por un lado, y por otro, organizar de inmediato la Oficina del Cobre; el Instituto ha estimado conveniente realizar un análisis del proyecto de contrato, que le merece algunas observaciones de importancia.

Debe, sí, señalar que para juzgar el proyecto en su integridad no ha dispuesto de todas las cifras relativas a los costos e ingresos del cobre y que en esta materia se ha limitado a considerar las cifras que le han sido suministradas por los organismos oficiales. Un estudio de este aspecto del convenio, para el cual el Instituto ofrece toda su cooperación, requeriría sin duda un plazo mucho mayor.

La modificación esencial que se introduce en las relaciones entre el Estado y las Compañías, consiste en la supresión del cambio especial de \$ 19,37 por dólar para el retorno de los gastos en Chile y su reemplazo por una sobretasa en el impuesto a las utilidades, de modo que el impuesto total para la producción base de las Compañías, cuyo volumen está establecido en el proyecto, será de 67,3% sobre las utilidades y se reducirá en forma lineal, a medida que las Compañías aumenten su producción hasta alcanzar una cifra mínima de 50% cuando el volumen de producción sea el doble o más de la producción base estipulada.

En principio, esta modificación del régimen de cambio y tributario de la gran minería del cobre es considerada conveniente por el Instituto.

El Instituto no está en posesión de los datos necesarios para juzgar si el nivel base ha sido fijado en un volumen de producción adecuado y si este nuevo sistema aplicado a la producción base o a un nivel ligeramente superior producirá una entrada de divisas equivalente a la entrada de divisas que obtiene el país con el régimen actual. El Instituto recomienda que se estudie con el mayor detalle el efecto que tenga en la entrada de divisas una modificación del valor del dólar libre.

Es evidente que con el nuevo sistema, el volumen de divisas disponibles y las entradas tributarias del Fisco, pasarán a ser función directa de las utilidades de las Compañías. Una disminución en las utilidades de las Compañías producirá una escasez de dólares que probablemente significará un alza en su valor y por lo tanto una nueva reducción en el volumen de divisas por disminución del retorno. De ahí la importancia que el Instituto atribuye al establecimiento de un régimen adecuado de cambios —que naturalmente no es materia de este pro-



yecto— pero que permita asegurar una cierta estabilidad al flujo de dólares para cubrir los gastos en Chile. A este respecto sugiere que se convenga con las Compañías un retorno mensual, determinado con ayuda de una cifra provisional del costo en Chile por libra de cobre producida y de acuerdo con la producción del mes considerado. Sugiere, asimismo, que las Compañías hagan mes a mes un pago provisional con cargo a los impuestos sobre utilidades. Ambos pagos provisionales —retornos y tributos— se liquidarían definitivamente con la aprobación de los balances de las Compañías, confeccionados en Chile.

Siendo la situación de divisas función directa de las utilidades, mientras exista un régimen de precios controlados del cobre, similar al actual, es decir, cuando no juegue libremente la ley de la oferta y la demanda, la situación de Chile puede resultar perjudicada si los costos, principalmente la parte de costo externo, se elevan sin la correspondiente revisión de los precios. En estas circunstancias y mientras exista esta situación anormal de precios, parecería lógico que el Gobierno de Chile se asegurara una entrada mínima por libra de cobre producida. No debe olvidarse, en efecto, que durante la última guerra muchas compañías mineras recibieron subsidios directos del Gobierno de Estados Unidos para compensarlas del bajo precio oficial fijado al cobre. Igualmente debe tenerse presente que las compañías cupríferas establecidas en Chile, tienen fuertes intereses en la industria manufacturera del cobre y pueden, por lo tanto, compensar bajas utilidades en la producción de cobre con mejores rentabilidades en su elaboración.

Más arriba se ha dicho que el Instituto considera esencial la organización de una Oficina del Cobre para controlar todo lo relativo a este rubro fundamental de nuestra economía. Esta necesidad es independiente del hecho de que la modificación del régimen tributario se realice por una ley o por un contrato aprobado por ley. En este último caso cree el Instituto que la formación de la Oficina del Cobre es aún más necesaria, ya que el contrato implica otras obligaciones de las Compañías para con Chile, distintas de las meramente tributarias o cambiarias y cuyo correcto cumplimiento sería también fiscalizado por esa oficina.

Aun cuando el Instituto estima que el régimen tributario propuesto es lógico y racional en situaciones normales, considera sin embargo que estipular una duración de 15 años es exagerado y peligroso para los intereses nacionales. El Instituto comprende perfectamente el interés y la conveniencia que existen en dar estabilidad a las nuevas inversiones que las Compañías podrían hacer en Chile, pero esta estabilidad no debe ser tal que una modificación substancial de las condiciones del cobre en el exterior perjudique el interés nacional. Debe tenerse en cuenta que en el caso de que las variaciones de las condiciones del mercado internacional sean perjudiciales a los intereses de la industria hasta tal punto que perturben su marcha normal, el Gobierno de Chile se vería obligado a proponer una modificación del contrato que aliviara o mejorara las condiciones de la industria. El plazo del convenio no sería sino una garantía de las compañías que eliminaría el riesgo de las inversiones. El Instituto considera preferible legislar sobre tributos y cambios sin contrato, en cuyo caso la estabilidad en la política tributaria del cobre quedaría garantizada por la seriedad del Gobierno de Chile; sin embargo, si el Gobierno decide celebrar un contrato, el plazo de él debería ser mucho más breve. Por último, si a pesar de todo se firma un contrato y con un plazo de 15 años establecido en el proyecto, debería incorporarse una cláusula

que permitiera revisiones periódicas de las tasas de impuesto, de acuerdo con las circunstancias existentes y previos los estudios de rigor de la Oficina del Cobre que se ha propuesto.

La modificación del régimen tributario y la supresión del cambio especial son ventajas importantes para las Compañías, pero el Instituto reconoce que son justas y que deben realizarse por medio de una ley, sin compensaciones especiales de las Compañías. En cambio, el contrato propuesto da otra ventaja a las Compañías en el hecho de que fija un régimen determinado por un plazo largo que envuelve un riesgo indudable para Chile y no para las Compañías. Frente a esta ventaja las Compañías ofrecen como compensación principal un aumento de la producción de acuerdo con un plan de expansión. A este respecto, debe tenerse presente que la principal de las inversiones consultadas, la planta de sulfuro de la Chile Exploration, está en ejecución desde el año 1948 y en consecuencia no representa ningún esfuerzo adicional de las compañías en relación a este Contrato-Ley. Es opinión del Instituto que deberían contraerse mejor definidos y de mayor importancia, respecto a los planes de futuro desarrollo en Chile, sobre todo si se tiene en consideración las cuantiosas inversiones que los grandes intereses cupríferos están haciendo en otras partes del mundo. Sólo un programa de inversiones nuevas, específicas, definidas e importantes dentro de la propia industria del cobre o en otros campos, podría justificar a juicio del Instituto la idea de modificar el régimen actual de la industria por medio de un contrato a plazo largo en lugar de una simple ley tributaria.

Otra ventaja más aparente que real del contrato es la declaración contenida en el artículo quinto, que establece que si «las Compañías hubieren de disminuir su producción como consecuencia de una baja en el precio del cobre o por falta de mercados para ese metal, las Compañías se obligan a no reducir sus respectivas producciones en un porcentaje mayor de aquel en que reduzcan la producción de las minas de cobre que posean en los Estados Unidos u otros países del mundo. Esta reducción se hará en las minas situadas en Chile tomándose como base la producción del grupo respectivo al tiempo de efectuarla». El Instituto comprende que en esta materia en que está envuelta una situación de mercados y de convenios de producción con otros países esta cláusula no puede tener una redacción muy precisa. Sin embargo, se entiende que la producción mundial a que se hace referencia tomará el conjunto de las minas de los grupos Anaconda y Kennecott. Asimismo, se entiende que los personeros acreditados en Chile al comprometer a las filiales chilenas, comprometen también a los grupos en cuanto a la proporción de cobre chileno que colocarán en el mercado mundial.

Por último, Sr. Ministro, el Instituto considera que ajeno al problema tributario mismo, o sea al contrato, el Gobierno debería definir una política del cobre que tomara especialmente en consideración el uso adecuado de las entradas extraordinarias que esta industria produce y posiblemente continuará produciendo en los próximos años. Es demasiado peligroso para nuestra estabilidad económica futura no dar debida atención al hecho de que este auge transitorio de nuestra principal industria de exportación debe ser aprovechado al máximo en afianzar otras de nuestras actividades productoras de mayor continuidad y menos dependientes de las alternativas de los mercados internacionales.

Es éste un punto que el Instituto consideró en su estudio anterior y que estima de su deber volver a representar al señor Ministro.

Quedamos de Ud., a sus gratas órdenes para cualquier estudio en mayor detalle de este importante problema nacional.

De Ud. muy atentamente,

FERNANDO PALMA R.
Presidente