

Informe del Instituto de Ingenieros de Chile sobre la Industria del Salitre y la Reforma de la Ley N.º 5.340 *

El señor Ministro de Minería ha solicitado al Instituto de Ingenieros de Chile su opinión sobre el proyecto de reforma de la actual Ley Salitrera N.º 5.350, redactado de acuerdo con las bases contenidas en el Convenio "ad referendum" firmado entre el Supremo Gobierno y las Compañías productoras, en diciembre de 1954.

El Instituto ha tenido la oportunidad de reunir los antecedentes necesarios para formarse un juicio sobre esta materia, al haber promovido una serie de reuniones en que estos temas fueron expuestos y debatidos y al haber nombrado una Comisión especial para profundizar los aspectos más esenciales del problema y resumir las conclusiones correspondientes.

La Ley N.º 5.350, promulgada en enero de 1934, y cuyas disposiciones rigieron desde el 1º de julio de 1933, estableció el Estanco de la exportación y del comercio del Salitre y Yodo en Chile y creó la persona jurídica llamada Corporación de Ventas de Salitre y Yodo. De acuerdo con la facultad otorgada por esta ley, el Estanco fue cedido a la Corporación por un plazo de 35 años que vence en 1968.

El estudio de esta ley y de su aplicación demuestra que ha funcionado en forma satisfactoria, alcanzando los objetivos que se tuvieron en vista en la época de su dictación.

Sin embargo, las facultades generales concedidas al Ejecutivo en materia cambiaria, fueron aplicadas desde 1939 a la industria salitrera en forma que significó un aumento considerable de la tributación, modificando substancialmente el resultado de la aplicación conjunta de cada una de sus primitivas disposiciones. Fue así como cada año se dictaba un decreto oficial que obligaba a la industria salitrera a reformar determinadas cantidades de divisas a un tipo de cambio, no sólo sin relación con el valor real de la moneda extranjera en el país, sino además inferior al cambio otorgado al resto de las actividades de exportación. Esta situación ha correspondido a la política general de liquidación de cambios internacionales aplicada por los Gobiernos recientes, especialmente respecto a la Gran Minería.

(1) Este informe fue aprobado en la sesión del Directorio N.º 1.039 del Instituto, el 29 de noviembre de 1955

Además de la inconveniencia, en sí misma, de tal política cambiaria para el desarrollo y progreso industrial del país, en el caso del salitre esta circunstancia se agrava extraordinariamente dadas las características especialmente desfavorables para Chile con que evoluciona la competencia.

En efecto, de los antecedentes reunidos sobre la situación de mercado se comprueban progresivos aumentos en la producción de abonos nitrogenados sintéticos, comparados con una producción nacional sensiblemente constante y con tendencia a disminuir, lo que ha significado un descenso en la participación del salitre chileno en la producción mundial, de 67% a comienzos del siglo, a 10% al iniciarse la vida de la Corporación y luego a 3,3% en la actualidad. Se ha calculado que con la construcción de las nuevas instalaciones programadas para los próximos años, habrá un aumento adicional de sintéticos equivalente a 10 millones de toneladas de salitre, lo que dejará nuestra proporción en el mercado mundial en 2,8%.

Si no se concede oportunamente a la industria las herramientas necesarias para progresar, estas proporciones se tornarán más desfavorables aún con el natural desaparecimiento de la producción con sistema "shanks" —debido a agotamiento de terrenos de alta ley y alzas intensas en los costos— lo que significará una disminución de 25% en la actual producción salitrera en un plazo no muy lejano.

Las ventajas económicas que caracterizan la producción sintética son, su ubicación junto al mercado de consumo; su menor inversión en instalaciones en relación con el salitre natural, ya que para la elaboración de éste es necesario complementar sus instalaciones en la pampa con servicios generales, tales como casas de fuerza, abastecimiento de agua, campamentos, hospitales, escuelas, etc.; y, sus progresos técnicos que le permiten reducir sus costos de elaboración a cifras, en algunos casos, extraordinariamente bajas.

Se ha producido así una situación de competencia para la industria nacional que se traduce en una baja de precios en el mercado mundial que amenaza ya efectivamente su existencia.

Frente a la situación descrita es, desde luego, imperativo corregir esa distorsión en la aplicación de la Ley N° 5.350 en materia cambiaria y perfeccionarla en aquellos aspectos que sean necesarios para su adaptación a la situación presente y a sus posibilidades futuras.

El Referéndum firmado entre el Gobierno y los productores procura remediar esta situación otorgando los medios para disminuir los costos de producción, no sólo para poder competir en el mercado mundial sino también para desarrollar la producción actual, con ventajas evidentes para la economía del país.

Los medios escogidos consisten, primero, en adoptar disposiciones que normalicen la situación de la industria en relación con las demás actividades industriales del país y, en segundo lugar, otras medidas para proteger y estimular el progreso técnico y el aumento de la producción del salitre. A estas medidas, cuya adopción creemos que constituirá el remedio eficaz para superar la peligrosa realidad actual de esta industria, nos referiremos a continuación.

A. Normalización de la industria salitrera respecto a las actividades nacionales.

1) *Régimen cambiario.*—Se establece un sistema de liquidación de cambios que asimila al salitre a las demás exportaciones, otorgándole el mejor tipo de cambios

que en cada momento rija para los exportadores. El Gobierno se reserva, sin embargo, el derecho a bonificar determinadas exportaciones hasta una proporción de 15% sobre el valor total exportado, excluyendo para este cálculo la Gran Minería del cobre, hierro y salitre.

Esta cláusula cambiaría permite disponer de una fórmula estable y objetiva, que opera en forma automática y evita discriminaciones inconvenientes e injustificadas respecto del salitre. Es necesario tener presente que el sistema aplicado hasta ahora ha significado una pérdida neta por diferencias de cambio para los productores salitreros, en relación con las demás exportaciones nacionales, equivalente a cifras cercanas a US\$ 50.000.000.—, cantidad que es superior a las nuevas inversiones comprometidas en el Referéndum.

2) *Amortizaciones.*—En la Ley N° 5.350 se permitía a los productores agregar al costo industrial una amortización fija de US\$ 1,50 por tonelada. Considerando la disminución del poder adquisitivo del dólar a 40% de su valor en 1933/34, se ve la necesidad de actualizar esta amortización fija, elevándola en la proporción correspondiente, o sea, a US\$ 3,75 por tonelada. En el Referéndum se resuelve este problema estableciendo la fórmula de una proporción —8% del precio neto de venta F. A. S.— proporción cuya aplicación significa en la actualidad poco más de US\$ 3.— por tonelada, transformándose esta amortización fija en una función de las variaciones del rendimiento de las ventas.

La valorización de los bienes de las principales empresas y de sus inversiones efectuadas durante estos años demuestra que la parte amortizada con US\$ 1,50 por tonelada producida es una proporción muy pequeña del total de las inversiones. Así en la empresa propietaria de las dos plantas más grandes, “Pedro de Valdivia” y “María Elena”, esta proporción amortizada durante 22 años de vigencia de la ley, es del orden de 17% de la inversión total, lo que significaría poder amortizar estas instalaciones en un plazo superior a 100 años, lo cual evidentemente es absurdo para industrias extractivas.

En vista de lo anterior y para corregir en parte esta insuficiencia se ha considerado también en el Referéndum una amortización adicional de 4%, lo que significará un régimen de amortización ordinaria de 12%, pero sólo para aquellas empresas que cumplan las condiciones de haber realizado inversiones de consideración y mantengan, simultáneamente, determinados regímenes de remuneraciones y condiciones sociales.

3) *Costo industrial.*—En la reglamentación actual de la Ley N° 5.350 hay algunos cargos que, aunque normalmente deben considerarse en los costos de producción, fueron excluidos para los efectos de establecer la utilidad de la industria y, consecuentemente, la participación fiscal, como ser gastos reales de transporte, valor de terrenos salitrales, intereses de las obligaciones financieras. Respecto a estos últimos gastos existía una razón que explicaba esta exclusión.

En efecto, en la época de la dictación de la ley pesaban en forma aguda sobre la industria la existencia de un enorme stock sin vender —del orden de 2.500.000 toneladas— y deudas equivalentes a 250 millones de dólares en esa época. El servicio de estos compromisos incluídos en el costo de producción habría impedido obtener utilidades para el Fisco, valores que al haber dispuesto de ellos pudieron destinarse al servicio de la deuda externa del país para resta-

blecer el crédito de Chile y crear un ambiente internacional favorable para el desarrollo comercial de la propia industria salitrera.

Como en la actualidad ambas situaciones están superadas —stocks y deudas— no existe razón para seguir excluyendo de los costos legales los intereses de las obligaciones. En el Referéndum se permiten estos cargos al costo junto con los gastos reales de transporte y valor de los terrenos adquiridos al Fisco, con lo cual los gastos de producción reflejarán el costo real del producto.

—:o:—

Resumiendo, con las modificaciones relativas al régimen cambiario, a las amortizaciones y a la definición del costo legal de producción, se consigue traer la situación financiera del salitre al nivel normal de las actividades industriales del país.

A pesar que estas reformas son en sí mismas justificadas y convenientes, hay en el Referéndum otras dos modificaciones que compensan el efecto de aquéllas. Ellas son la obligación de retornar el costo total en pesos m/c al tipo de cambio que resulte de la disposición correspondiente y la elevación de la participación del Fisco en las utilidades de la industria, de 25% a 40%.

Los antecedentes que hemos tenido a la vista demuestran que, tomando en cuenta todos los factores analizados hasta el momento, la aplicación del Referéndum en las condiciones actuales y en algunas eventualidades probables, proporciona una Participación Fiscal y Retorno de divisas superiores y una utilidad conjunta de los productores inferior a los valores que resultarían con las disposiciones de la Ley N° 5.350. Se ve, entonces, que con este conjunto de medidas y poniéndose en el caso hipotético que no se efectuaran nuevas inversiones, se ha querido evitar una variación desfavorable en los ingresos y disponibilidades fiscales y, al mismo tiempo, estimular las medidas necesarias para lograr un mejoramiento en los costos y en la producción.

B. *Fomento del progreso en la industria salitrera.*

La otra categoría de modificaciones introducidas a la Ley N° 5.350 tiene como objetivo preciso, estimular las nuevas inversiones necesarias para reducir los costos, aumentar la producción y desarrollar la industria de los subproductos.

A juicio del Instituto de Ingenieros este aspecto de la reforma de la ley es el que le da su verdadero significado y alcance, ya que es obvio que todo progreso tecnológico e industrial en actividades de esta magnitud trae consigo beneficios reales y permanentes a la economía y a la estructura social del país. Toda medida y todo esfuerzo encaminado hacia este propósito está ampliamente justificado.

1) *Liberación de derechos de aduana.*—La cláusula correspondiente libera de estos pagos a la internación de maquinarias y repuestos y está reglamentada en forma que no dañe a la fabricación nacional de productos consumidos por la industria salitrera.

El criterio para establecer esta liberación es el mismo ya considerado en el Estatuto de Inversiones Extranjeras y, en el caso del salitre, tiene como justifi-

cación especial la circunstancia que debe competir en el extranjero con productos locales, de menor costo de producción, que no sufren cargos por aduana.

Esta exención no significará una disminución apreciable de entradas fiscales normales, ya que la internación de maquinarias en volúmenes importantes sólo ocurrirá en el caso que se apliquen las cláusulas del Referéndum. Respecto a la pequeña proporción que afectará a los ingresos normales en Aduana, habrá la tendencia a ser compensada con el aumento de la participación fiscal a 40%.

2) *Amortización extraordinaria.*—Para las nuevas inversiones que se realicen a partir de la vigencia de la ley modificada, destinadas al aumento, mejora y diversificación de la producción de salitre y sus subproductos, se ha autorizado una amortización extraordinaria de 10% anual, computable al costo industrial. Esta nueva amortización regirá hasta enterar el 50 del valor inicial de cada inversión y en ningún caso ambas amortizaciones, ordinaria y extraordinaria, podrán exceder de un tope de 20% del rendimiento F. A. S. de las ventas.

El criterio básico que inspiró el establecimiento de esta amortización extraordinaria fue acercarse al sistema empleado en el extranjero, especialmente en Estados Unidos, para las amortizaciones en las industrias de nitrógeno sintético.

Para establecer el alcance de esta amortización extraordinaria podemos hacer la siguiente consideración: en las empresas mecanizadas, con una amortización ordinaria de 12% sobre el rendimiento de las ventas, para llegar al límite máximo de 20% sería necesario que las amortizaciones por nuevas inversiones correspondieran al 8% de ese rendimiento, que en la actualidad es del orden de US\$ 38.50 por tonelada; es decir, alrededor de US\$ 3.— por tonelada. Como la producción de estas empresas es, aproximadamente, 1.400.000 toneladas anuales, ello equivaldría a US\$ 4.200.000 al año, cifra que con un régimen de amortización de 10% significará inversiones de US\$ 42.000.000. Luego para alcanzar el límite máximo de 20% deberán realizarse inversiones aún superiores a los compromisos contraídos en el Referéndum. Y si se realizan obras de esta magnitud es evidente que ellas traerán consigo beneficios colectivos de gran consideración.

—:o:—

De los antecedentes reunidos por el Instituto de Ingenieros sobre la construcción de una planta mecanizada para almacenar y embarcar salitre en el puerto de Tocopilla y, especialmente, respecto a las importantes inversiones en el desarrollo de nuevos sistemas de elaboración de salitre, yodo y subproductos, se concluye que estas disposiciones orientadas a fomentar el progreso de la industria no son posibilidades futuras sino realidades concretas y de enorme significación económica a corto plazo.

En la actualidad se embarca por Tocopilla, empleando sistemas anticuados y antieconómicos, alrededor del 70% de la producción de la industria. Teniendo presente que la incidencia de los gastos de movilización y flete es del orden de 30% del valor C. I. F. total del producto, es evidente que toda economía que se logre en este aspecto tiene especial significación en las posibilidades de venta del salitre. Con el funcionamiento de las instalaciones proyectadas se conseguirá reducir la estadía de los barcos de 10.000 toneladas de carga, desde un promedio de 12 días a 2 días y se podrá mantener un stock de salitre en el puerto mismo. De esta manera será posible disminuir los gastos de embarque, de arriendo y

flete de los barcos, sistematizar la operación de los ferrocarriles e independizar los programas de producción respecto a la llegada de los buques.

La consideración de las importantes transformaciones industriales que se obtendrán de la extensión del sistema de evaporación solar que permite la recuperación de enormes valores que se perdían, introduce economías en las operaciones y aumenta considerablemente las reservas explotables de terrenos salitres, abre inmensas posibilidades para nuestro salitre colocándolo nuevamente en un plano de igualdad y posiblemente de superioridad, en relación con los competidores.

En efecto y refiriéndonos sólo a la producción de salitre sódico granulado, que es del orden de 1.000.000 de toneladas al año, ella será convertida a salitre potásico. Además se obtendrá una producción adicional de salitre y subproductos del orden de 800.000 toneladas, empleando para ello la misma materia prima y sin incurrir en gastos de extracción, transporte y molienda. Existe todavía la posibilidad futura de llegar a un volumen de producciones adicionales superiores a 2.000.000 de toneladas, con lo cual se superarían las cifras más altas habidas en la historia del salitre chileno. Se suma a todo lo anterior la valiosa posibilidad de otorgarle a la producción nacional una gran elasticidad en materia de precios de venta y contenido químico del producto, lo que ampliará el campo de su colocación en los mercados.

De las consideraciones anteriores se concluye que las medidas de estímulo y protección a nuestra industria del salitre tendrán una eficacia inmediata con el consiguiente mejoramiento de las condiciones de vida en las provincias del norte y aumento, en mayor proporción, de los ingresos y disponibilidades fiscales. Es obvio, entonces, que los esfuerzos tendientes a permitir su pronta aplicación deben ser considerados como una tarea nacional de primera prioridad.

Otras modificaciones.—En la revisión del proyecto de reforma se encuentran otras modificaciones a la Ley N° 5.350 que sólo se refieren a las relaciones de los productores entre sí, tales como la supresión de la nivelación y posible superación del límite máximo de producción por empresa de 65%, en determinadas circunstancias.

Estimamos innecesario comentar estas modificaciones cuyas ventajas son evidentes, pues proporcionarán situaciones permanentemente equitativas a los productores y evitarán que un límite rígido pueda, en el futuro, dañar incluso la conveniencia nacional.

De acuerdo con todas las consideraciones anteriores el Instituto de Ingenieros de Chile estima de conveniencia nacional la aprobación oportuna del Convenio celebrado entre el Supremo Gobierno y los productores de salitre, ya que éste resguarda los intereses del país y, al mismo tiempo, proporciona a la industria la estabilidad y demás condiciones necesarias para asegurar su existencia y su desarrollo futuro.

(Fdo.) DOMINGO TAGLE

Presidente del Instituto de
Ingenieros de Chile.