

Informe sobre protección a la marina mercante de comercio exterior

Señor Ministro:

Nos es grato informar a VS. acerca de las materias cuyo estudio nos fuera encomendado. de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto de 20 de Julio último.

I.—CONSIDERACIONES GENERALES

La Comisión, inmediatamente después de ser designada, se preocupó de considerar los problemas que hoy afectan la situación de la Marina Mercante Nacional, y entre éstos, los que revisten una urgencia más inmediata de solución.

La Comisión ha creído conveniente prescindir del estudio de la situación y aspiraciones de la Marina Mercante en todo aquello que respecta al cabotaje, pues estima que existe ya una suficiente protección con la ley que reserva el cabotaje a las naves nacionales. Otras formas de protección, fuera de la medida anterior, no han sido estimadas necesarias, ya que, en este sentido, la mayor ventaja que se puede conceder a una industria de transporte, o de cualquiera otra naturaleza, es la concesión de un monopolio, o sea, la liberación de toda extraña competencia.

Ahora bien, si, en estas condiciones, la Marina Mercante de cabotaje estima aún que debe ser protegida, la concesión de otras formas de protección significaría alterar condiciones económicas naturales y crear con ello una situación artificial que sólo podría mantenerse a expensas de otros intereses dignos igualmente de ser considerados.

En efecto, existiendo la reserva del cabotaje, y habiéndose fijado tarifas máximas que dejan todavía un margen de alza a los fletes que se cobran en la actualidad, lo único que restaría a la Marina Mercante para adquirir prosperidad y desarrollo, sería la abundancia de fletes.

Desgraciadamente, la abundancia de fletes para el cabotaje depende de condiciones que pertenecen a otros aspectos de la economía nacional, como, por ejemplo, la reanudación del trabajo en las oficinas salitreras, el consumo del carbón nacional en las mismas, el fomento de las exportaciones a Bolivia y otras expectativas semejantes.

El mejoramiento de los puertos ha sido una de las soluciones reclamadas con mayor frecuencia como un medio de fomento a la Marina Mercante. Pero no estará demás recordar que el Estado ha invertido las siguientes sumas en obras portuarias:

GASTOS Y COMPROMISOS FISCALES EN MEJORAMIENTO DE PUERTOS

Puertos	Inversiones hasta 1.º de Agosto de 1927	Contratado y por invertir	Inversiones y gastos complementarios
Antofagasta	72 095 924	46 968 820	11 000 000
Valparaíso.....	162 992 131	30 201 630	700 000
San Antonio	54 798 496	6 000 000
Constitución.....	13 630 967	14 867 291	3 500 000
Valdivia	1 465 141	No hay estudios.	
Total	304 982 659	92 037 741	21 200 000

Iquique. Por contratar 51 000 000

RESUMEN

Invertido.....	304 982 659
Por invertir	113 237 741
Por contratar	51 000 000
Total	469 220 400
	millones pesos m/l.

En el hecho, la situación de la Marina de cabotaje depende de factores económicos de orden general relacionados con la producción del país. En parte, sobre todo en lo que se relaciona con la competencia de los Ferrocarriles del Estado, parece también existir un problema de tarifas, el cual nunca ha sido detalladamente considerado por la Marina de Cabotaje.

Lo dicho puede confirmarse por lo expresado en las actas de la «Semana de la Marina Mercante» (celebrada en Valparaíso del 22 al 28 de Marzo de 1927) (página 226):

«En resumen la Reserva del Cabotaje ha producido efectos beneficiosos en lo que se refiere a la dotación del tráfico local de naves aptas y de capacidad equivalente para las necesidades de la costa. *El poder de arrastre de esta flota se puede calcular en 1 400 000 toneladas al año aproximadamente. El año de 1925, que fué uno de los de mayor actividad que ha habido últimamente, se movilizaron de puerto a puerto alrededor de 850 035 toneladas de carga, lo que quiere decir que la Marina Mercante contó siempre con un sobrante de espacio equivalente a 549 915 toneladas.*»

Esta sola declaración confirma que, sin aumentar el número de buques, sin aumentar en una gran cuota el gasto de operación, la Marina de Cabotaje podría elevar sus entradas en un 65 por ciento si dispusiese de fletes suficientes, sin contar, todavía, con la segura posibilidad de alzar los fletes para aprovechar totalmente las tarifas máximas. (En las páginas 228 y 229 del mismo volumen de la Semana de la Marina Mercante se asegura que los armadores cobran actualmente tarifas inferiores a las máximas).

Lo dicho confirma el criterio de esta Comisión al afirmar que no existe para la Marina Mercante (protegida ya por la Reserva del Cabotaje), otro problema que el de la falta de fletes. Diversas peticiones como la eliminación de la contribución de tonelaje (\$ 292 700 al año) y de otros gastos en que incurren los armadores, y que han sumado el año último \$ 2 003 983. (Compañía Sud Americana de Vapores, Braun y Blanchard, E. W. James y Co., González Soffia y Co., y Artigas y Riofrío) podrán ser tal vez atendibles. Pero debe observarse que la mayoría de esos gastos corresponden a derechos portuarios. Ley de Empleados Particulares, Ley 4054 sobre Seguro Obrero, Ley de accidentes del trabajo, Impuesto a la renta y otros derechos y contribuciones menores. Si, ahora, con una tendencia exagerada de protección empezara a eliminarse a la industria y a la producción nacional de obligaciones absolutamente normales, sería difícil pensar cómo pudiese costearse el Presupuesto Nacional. Debe observarse, por lo demás, que sólo el servicio de los capitales invertidos por el Estado en obras de puertos supera largamente el conjunto de los impuestos, contribuciones, derechos, patentes, cargas sociales e impuesto a la renta, pagadas por las compañías nacionales de navegación.

La Comisión, volviendo a su punto de vista inicial, ha estimado que el problema de la Marina Mercante Nacional no debe ser resuelto por medios artificiales—como sería el de modificar la legislación vigente, haciendo excepción para la Marina Mercante de obligaciones que hoy pesan igualmente sobre todas las demás industrias, aún sobre aquellas que no tienen, como la Marina del Cabotaje, un verdadero monopolio—sino mejorando el campo económico en el cual actúa, o sea procurando un aumento en la cantidad de carga transportada.

La abundancia de fletes procurará mayores entradas, estas mayores utilidades, y estas últimas mejores salarios, junto con una menor importancia relativa de los actuales impuestos y derechos. Desaparecerán de ese modo las cuestiones de mínima o secundaria importancia que hoy dificultan el estudio del problema.

II.—MARINA DE CABOTAJE

La Marina Mercante Nacional posee, de acuerdo con las leyes N.º 3219 de 31 de Enero de 1927 y N.º 3841 de 6 de Febrero de 1922, el monopolio del comercio de cabotaje en las costas del país.

Las estadísticas comprueban que ya en 1921 la capacidad de transporte de carga de la Marina Mercante Nacional era superior a la demanda de transporte.

Esta situación se ha mantenido aún para el año 1925, en el cual la industria salitrera llegó a su más alto periodo de expansión después de 1920.

Las cifras de producción en la pampa han alcanzado, en los últimos años, a los valores siguientes:

Años	Producción en toneladas
1920	2 523 458
1921	1 309 685
1922	1 071 903
1923	1 905 702
1924	2 406 041
1925	2 520 013
1926	2 016 548

Las cifras de producción en la pampa salitrera miden, más directamente que cualquier otro factor, la demanda de fletes y pasajes de cabotaje, resultando así prácticamente proporcionales a la situación de prosperidad o depresión de la Marina Nacional de Cabotaje.

Puede ya confirmarse, en las cifras citadas, la violenta caída de las actividades en la pampa salitrera a continuación de los años 1920 y 1925. Esta situación se comprenderá mejor comparando los valores mensuales de producción en el curso del año último y el presente.

Producción de salitre en miles de toneladas:

Año 1926	Año 1927	
Enero.....	234 mil	79 mil
Febrero.....	220 »	74 »
Marzo.....	228 »	90 »
Abril.....	216 »	95 »
Mayo.....	197 »	105 »
Junio.....	172 »	116 »
Julio.....	159 »	130 »
Agosto.....	142 »	
Septiembre.....	121 »	
Octubre.....	127 »	
Noviembre.....	111 »	
Diciembre.....	86 »	

Estos valores evidencian la gran caída de la producción desde 234 mil toneladas en Enero de 1926 a 79 mil toneladas en Enero de 1927. Esto ha hecho disminuir la cantidad de operarios en trabajo desde 60,000 a 22 000 obreros. Proporcionalmente han disminuído los consumos y los fletes de cabotaje respectivos.

La crisis de la Marina Mercante Nacional ha sido, pues, bastante violenta y ella justifica el movimiento de opinión que culminó en Marzo del presente año con la Semana de la Marina Mercante Nacional.

Pero, ha sido justamente en el mismo mes cuando la crisis salitrera ha empezado a resolverse. El aumento de la producción se manifiesta hoy en forma continua y, según todas las previsiones, la producción pasará el año próximo de 2 millones de toneladas.

Con ello la Marina de Cabotaje habrá recuperado sus fletes y desaparecerán, en gran parte, los problemas de orden secundario que ahora le preocupan.

En resumen, la Comisión estima que, manteniéndose la Reserva del Cabotaje y resolviéndose la crisis salitrera, la Marina Mercante Nacional, en lo que respecta al cabotaje, no necesita otras formas fundamentales de protección.

No cree la Comisión, por otra parte, que sea posible provocar un aumento de la cantidad de transporte en naves de cabotaje—excepto en lo que corresponda al desarrollo normal del país—sin que sea preciso considerar al mismo tiempo la situación de otras actividades económicas y de estimar otros factores que igualmente serían afectados.

Por ejemplo, un desplazamiento de fletes ferroviarios a la Marina Mercante, perjudicaría a los Ferrocarriles del Estado. Así mismo, el transporte de carbón a la pampa salitrera requiere instalaciones portuarias complementarias y una considera-

ción sobre la situación técnica y financiera de la industria del salitre. Finalmente, cualquiera alteración de las leyes sociales y tributarias obligaría a la Comisión a entrar en un terreno que no corresponde a la materia de este estudio.

III.—COMERCIO EXTERIOR EN NAVES NACIONALES

A juicio de la Comisión, es esta la materia cuyo estudio posee una mayor importancia y una mayor urgencia.

Desde luego, es preciso considerar las bases fundamentales que se expresan en los títulos siguientes:

1.º *Valor del comercio exterior.*—El comercio exterior de Chile alcanza, por habitante, a una de las más altas cuotas entre todos los países del mundo.

En total, la suma de importaciones y exportaciones sumó el año último 2,947 millones de pesos.

Por habitante, el comercio exterior de Chile ocupa el siguiente rango en una serie de países:

	<u>Dólares por habitante</u>
Inglaterra	240
Argentina.....	152
Francia.....	108
Chile (1918)	115
Chile (1926)	90
Estados Unidos.....	81
Italia	44
Perú.....	29
España	26
Colombia	24

Esta sola enumeración de valores revela la gran importancia que, para Chile, significa el que los fletes de su comercio exterior sean nacionalizados hasta donde sea posible y practicable.

Considerando esta situación desde un punto de vista económico político, es fácil deducir que, individualmente, a cada chileno le conviene más la nacionalización de los fletes de su comercio exterior que a un norteamericano, un italiano, un peruano, un español o un colombiano.

2.º *Distancia a los mercados.*—La distancia a los mercados es, también, un factor digno de ser considerado. No es lo mismo, por ejemplo, el caso de países europeos que comercian con sus vecinos, y en los cuales el valor de los fletes no es de gran importancia comparado con el valor del comercio internacional. Chile en cambio se encuentra a enorme distancia de los mercados principales (Europa y los Estados Unidos) y, de ese modo, el valor de los fletes representa una proporción mayor er el valor del comercio internacional.

3.º *Situación de los países vecinos.*—Ninguno de los países de la costa del Pacífico, con excepción de los Estados Unidos, posee una marina mercante normalmente dedicada al comercio exterior y ni siquiera podrían bastarse para su propio comercio de cabotaje.

4.º *Amplitud del campo económico.*—A diferencia del comercio de cabotaje

que se encuentra hoy día, por razones económicas independientes de cualquier forma de protección que se aplique en el presente—limitado a menos de la capacidad de transporte actual y efectiva de la Marina Nacional del Cabotaje, la cantidad de fletes susceptible de ser absorbidos por la Marina Mercante Nacional dedicada al comercio exterior, podría incrementarse en varias veces con adecuadas medidas de protección.

El valor total de nuestro comercio exterior en los últimos años, reducido a dólares, muestra los valores que se indican:

Años	Importación millones dólares	Exportación millones dólares	Total
1913	120.270	142.797	263.067
1920	125.147	124.053	339.200
1921	110.074	125.217	235.291
1922	78.789	110.156	188.945
1923	112.987	184.318	297.305
1924	120.340	199.252	319.592
1925	149.200	216.200	365.400
1926	158.500	205.000	363.500

Puede observarse que, a partir de 1922 y a pesar de la crisis salitrera iniciada en 1926, los valores del comercio exterior siguen una línea normal de crecimiento.

Por otra parte, al distribuir los valores de importación y exportación por países de procedencia y destino se encuentra conforme a las estadísticas del último año disponible, el siguiente orden de importancia:

Año 1925	Importación	Exportación	Total
Estados Unidos.....	28,0%	39%	34,8%
Inglaterra	20,4%	35%	28,0%
Alemania.....	11,0%	6,5%	9,3%

Las cifras anteriores comprueban que el 35% del comercio exterior de Chile se dirige a un solo país, lo cual representa una ventaja evidente para el establecimiento de líneas comerciales de navegación. Todavía, es preciso tomar en consideración que la casi totalidad del comercio con Estados Unidos se efectúa al través de un solo puerto, el de Nueva York, lo cual constituye otra ventaja de importancia.

5.º *Situación actual de la Marina Mercante Nacional comprometida en el comercio exterior.*—La Marina Mercante Nacional sirve actualmente las siguientes líneas internacionales:

- 1). Valparaíso, Antofagasta, Callao y Nueva York.
- 2). Puertos de Chile y de la costa del Pacífico.
- 3). Puertos de Chile y de la República Argentina.

Las líneas 1) y 2) son atendidas por la Cía. Sud-Americana de Vapores. La línea 3) por la Cía. Brun y Blanchard.

En consideración al alto porcentaje que en el total del comercio exterior de Chile absorben las importaciones y exportaciones a los Estados Unidos consideraremos esta línea como la base económica principal de nuestra navegación al exterior.

De un valor total de 60 millones de pesos al año en que puedan estimarse las entradas de todas las compañías nacionales de navegación, la línea a Nueva York ocupa la importancia relativa que se indica:

ENTRADAS DE LAS COMPAÑÍAS CHILENAS DE NAVEGACIÓN

Compañía Sud-Americana de Vapores:		
Comercio internacional	23	
Comercio de Cabotaje.....	69	
Total C. S. de V.	254	85%
Otras compañías	31	15%
	60	100,0%
Todas las Compañías	60	100,0%

El detalle de las entradas para la Compañía Sud Americana de Vapores se descompone como sigue:

DETALLE DE LAS ENTRADAS DE LA C. S. DE V. EN 1926

I.—*Producto de los Vapores en moneda legal*

Línea a Nueva York.....	13 350 107.43
Línea a Guayaquil	8 657 022.30
Línea a Pimentel.....	6 090 233.55
Línea a varios	279 428.73
	28 376 792.01
	=====

II. *Productos varios, descarga lanchaje y otros* 692 906.01

Total general

	29 069 698.02
	=====

En los valores citados se incluyen las siguientes cifras de comercio de cabotaje realizado por las líneas indicadas

Línea a Nueva York.....	215 159
Línea a Guayaquil	3 284 721
Línea a Pimentel	2 718 081
	6 217 961
	=====

Del detalle citado resulta la importancia predominante de la línea a Nueva York. Esta línea es atendida por los vapores «Teno» y «Aconcagua», los cuales absorben sólo una pequeña parte del tráfico existente.

En efecto, existen otras dos líneas regulares de vapores, formadas por:

P. S. N. C.—Vapores «Ebro», «Essequibo».

GRACE LINE.—Vapores de itinerario.—«Santa Ana», «Santa Teresa», «Santa Luisa», «Santa Elisa».

Vapores de servicio ocasional.—«Santa Clara», «Santa Tecla», Santa Cruz» y otros.

(No se ha creído necesario mencionar los servicios de vapores especiales dedicados al transporte de mineral de hierro y de petróleo, ni tampoco, por la imposibilidad de hacerlo, los veleros y vapores de servicio ocasional «tramps»).

La línea chilena debe actuar en competencia con los vapores citados, los cuales poseen a su favor, desde luego, la mayor potencialidad económica de las Cías. respectivas y, especialmente en lo que corresponde a la «Grace Line», la preferencia de los exportadores norteamericanos. El problema es claro, en este caso. No se trata, como en el comercio de cabotaje, de crear fletes sino que, simplemente, de disputar el flete a compañías rivales, más poderosas financieramente y preferidas además por los exportadores.

III.—*Formas de protección a la navegación exterior*

La Comisión, estudiando las formas posibles de protección, ha considerado, principalmente:

- a) Liberación de los derechos de paso por el Canal;
- b) Primas por tonelada de salitre exportado en naves nacionales; y
- c) Rebajas aduaneras, en favor del importador, en las mercaderías llegadas al país en naves nacionales.

El propósito de la Comisión ha sido el de ligar el pago de las primas al *trabajo efectivo y útil*, efectuado por las naves nacionales. No ha estimado la Comisión que fuese conveniente—como se había propuesto el año último—el conceder una simple subvención. Esta subvención, en efecto, había sido recibida indiferentemente por la compañía favorecida y ésta hubiese tenido un mayor interés, una vez obtenida la subvención, en reducir sus operaciones que en ampliarlas.

a) *Liberación de los derechos de paso por el Canal de Panamá.*—Estos derechos se aplican, en cada paso, a razón de 1.25 dólares por cada «tonelada americana de registro». Para la C. S. de V., estos derechos representan, anualmente:

Vapor «Aconcagua»:

3 512 toneladas net. U. S. Register, a 1.25	
dólares por tonelada	4 390

Vapor «Teno»:

3 479 toneladas, net. U. S. Register, a 1.25	
dólares por tonelada	4 349
Total en 13 viajes cada vapor	114 904
Valor reducido a moneda legal.....	945 000

En lugar de la subvención solicitada, la Comisión propone que el Gobierno reintegre a las compañías que efectúen el tráfico por el Canal el pago de los derechos respectivos. Con esto se pone a las compañías chilenas en igualdad de condiciones con las compañías norteamericanas las cuales reciben—por medios indirectos—ventajas que, en principio, han sido destinadas a liberar a las naves mercantes norteamericanas del pago de derechos en el paso del Canal.

Puede observarse que, con el procedimiento indicado, el Estado suspendería

sus pagos desde el momento en que las naves chilenas abandonasen el servicio interoceánico.

b) *Primas por tonelada de salitre exportado en naves nacionales.*—Esta forma de protección se encuentra ya considerada en el artículo 17 de la Ley Salitrera (Ley 4144), el cual dispone que:

« Artículo 17. El Presidente de la República, a proposición del Superintendente, « autorizado por el Consejo Salitrero, podrá otorgar primas a los buques de la Marina Mercante Nacional que transporten salitre al extranjero ».

La Comisión estima acertada esta forma de protección, pero, estando ella ya considerada en la Ley Salitrera, no ha creído necesario repetirlo en el proyecto de ley que resume las conclusiones de este informe.

La Comisión llama sin embargo la atención a que, aplicándose de preferencia esta ley a las naves nacionales que transportan salitre a los Estados Unidos (no existe todavía transporte nacional organizado con destino a otros países), la competencia de las compañías extranjeras anulará esta prima con rebajas de tarifas, lo cual se traducirá en un menor precio de venta del salitre chileno en los Estados Unidos.

c) *Rebaja de los derechos aduaneros en favor de los importadores de mercaderías llegadas al país en naves nacionales.*—Lo que la Comisión ha pretendido es proporcionar fletes a las naves nacionales, especialmente en los viajes de regreso, en los cuales no se cuentan con el salitre y el cobre.

El mejor medio, para ello, es favorecer al importador con una rebaja de derechos con lo cual será el importador mismo quien haga embarcar sus mercaderías en naves nacionales.

Estima la Comisión que sería conveniente estudiar en forma más detenida una lista de artículos a los cuales podría aplicarse una determinada rebaja. Por tal motivo, la Comisión recomienda únicamente que se conceda al Presidente de la República la autorización para estudiar y aplicar las rebajas indicadas.

IV.—CREDITO NAVAL

Ha creído la Comisión que sería conveniente el resolver de una vez el problema de crédito naval.

En proyectos anteriores se ha recomendado la creación de una Caja de Crédito Naviero que conceda préstamos a los armadores con hipoteca de las naves.

No parece, a primera vista, que sea necesario el crear desde luego un organismo especial de crédito para favorecer una industria de transporte, cuyas entradas anuales no pasan de 60 millones de pesos y que no estará en situación de servir un capital mayor que dicha suma. Para fijar el criterio a este respecto basta observar que no se ha pensado todavía en una Caja de Crédito Ferroviario, siendo que las entradas del conjunto de los Ferrocarriles del país alcanza a 409 millones de pesos (año 1925), y nadie ha pensado, a pesar de ello, en establecer una Caja de Crédito Ferroviario. Sin embargo, no podrían negarse ni la necesidad de renovar las actuales naves de la Marina Mercante, ni tampoco las dificultades de crédito industrial en el país. Para satisfacer estas necesidades, bastaría con que el Gobierno procediese con las compañías de navegación en la misma forma que con las Municipalidades del país. Esto es, que las solicitudes de crédito de las compañías fuesen estudiadas por el Ministerio de Hacienda y que este Departamento contratase, con la garantía fiscal y por cuenta de las compañías, los empréstitos necesarios. Estos empréstitos serían garantidos con hipoteca de las naves y el servicio de los mis-

mos se efectuaría por cuenta de las compañías, las cuales depositarían oportunamente los fondos necesario en la Tesorería General de la República.

V.—RECUPERACIÓN DE LAS PRIMAS

La Comisión se ha puesto en el caso de que las primas concedidas elevaran eventualmente las entradas de las compañías nacionales de navegación. Para ello se ha consultado una participación del Estado en las utilidades de las compañías después que éstas hayan asegurado a sus accionistas un dividendo de 10 por ciento.

VI.—CONCLUSIÓN

Las ideas y conclusiones anteriores se resumen en el proyecto de ley que se adjunta.

PROYECTO DE LEY DE FOMENTO A LA NAVEGACIÓN EXTERIOR

Artículo 1.º Autorízase al Presidente de la República para reintegrar anualmente a las compañías nacionales de navegación que hayan establecido un servicio regular interoceánico, los derechos de tránsito por el Canal de Panamá. Esta devolución será regulada en proporción a la cantidad de carga transportada.

Art. 2.º Autorízase al Presidente de la República para modificar el Arancel Aduanero hasta un diez por ciento a favor de los importadores que internen al país mercaderías en naves nacionales.

Art. 3.º Las compañías que se acojan a los beneficios que se conceden en el artículo 1.º participarán en sus utilidades al Estado, en las condiciones que se expresan:

a) Las compañías establecerán una preferencia, hasta un dividendo de 10 por ciento, en favor de las acciones en actual emisión y del valor pagado de las acciones que emitan en lo sucesivo.

b) El saldo de las utilidades libres será distribuído proporcionalmente entre el total de acciones y el Estado, estimándose que este último posee un derecho equivalente al número de acciones que iguale a 10 veces la subvención pagada durante el año a la compañía respectiva en conformidad al Art. 1.º de esta ley.

c) El Presidente de la República designará uno de los directores de las compañías que se acojan a los beneficios a que se refiere el Art. 1.º de esta ley.

Art. 4.º Se autoriza al Presidente de la República para contratar, por cuenta de las compañías y con la garantía fiscal correspondiente, los empréstitos que sean requeridos para la adquisición de naves destinadas al comercio exterior o de Cabotaje. Estos empréstitos serán garantidos con hipotecas de las naves así adquiridas y la compañías depositarán en la Tesorería General de la República las sumas que sean necesarias para atender oportunamente al servicio de los empréstitos contratados en favor de ellas.

Art. 5.º Esta ley empezará a regir el 1.º de Enero de 1928.