

POLITICA DE FOMENTO DE LA MARINA MERCANTE

Por

Oscar MANZANO Villablanca

Contraalmirante (R) Asociación Nacional de Armadores

I. Antecedentes Previos



EN UN ANALISIS como el que se pretende, para conocer los aspectos fundamentales de la Política de Fomento de la Marina Mercante, nos parece indispensable mencionar algunas características generales del transporte marítimo en el orden internacional, desde luego, para conocer el papel que esta actividad juega en el intercambio comercial y, por ende económico, de los países del orbe.

El comercio internacional se verifica en un elevado porcentaje por la vía marítima. Para apreciar el volumen de tal comercio, bastaría citar el hecho que el tonelaje de peso muerto de las flotas mercantes, vale decir su capacidad de transporte, en términos prácticos, alcanzó el año 1975 a 480 millones de toneladas, que movilizó ese año 3.000 millones de toneladas, según los antecedentes proporcionados por Naciones Unidas.

Por esta razón, las grandes naciones comerciales, se encuentran también entre las grandes potencias marítimas del mundo y consideran sus flotas mercantes y las facilidades para la industria de construcción naval, indispensables a su bienestar nacional.

Así también lo están aquellas naciones que, debido a sus limitados recursos naturales, se han vuelto al mar, para desarrollar grandes flotas mercantes, que no solamente atienden su comercio exterior, sino que se convierten en proveedores de servicios marítimos en las rutas mundiales, contribuyendo sustancialmente a su balanza internacional de pagos y jugando un importante papel en la sustanciación de su economía y seguridad nacional.

Existe, pues, una estrecha y necesaria relación entre los gobiernos y sus flotas mercantes y la relación de intereses que prevalece guarda relación directa con la incidencia que cada aspecto ejerce sobre las actividades internacionales económicas y políticas de los países. Muchos gobiernos estiman que una Marina Mercante es tan básica para sus intereses económicos y de defensa nacional, como lo son los ferrocarriles, sus sistemas de carreteras y las vías internas de navegación.

Por esto, las más importantes naciones marítimas y aquellas que se hallan en proceso de desarrollo de sus industrias marítimas, conceden en una forma u otra, ayudas y apoyo a sus flotas mercantes; las primeras han otorgado durante siglos

apoyo a su actividad marítima. Las ayudas o subsidios para esto se han vuelto cada día más sofisticados, pero el propósito es el mismo que se ha tenido siempre: promover las metas económicas y políticas de una nación, y actualmente, sin importar que sus actividades marítimas sean privadas o estatales.

Como corolario de lo antes expresado, podríamos decir que los objetivos de una Marina Mercante son:

- a) Disponer de seguridad en el abastecimiento.
- b) Permitir o facilitar la colocación de determinados productos nacionales en los mercados extranjeros.
- c) Influir en la fijación de las tarifas de fletes internacionales de transporte marítimo hacia y desde el país.
- d) Producir economía y/o aportes de divisas.
- e) Constituir una fuente de trabajo.
- f) Constituir un mercado para la industria naval.
- g) Conformar los elementos de la reserva naval.

II. Caso particular de Chile

En el caso particular de Chile debemos, en primer término, representar que el comercio exterior del país se realiza en un 98% por la vía marítima; en segundo lugar aparece la configuración y ubicación geográfica, que bien sabemos es desmembrada en el extremo sur-austral y el país está ubicado como no lo está ningún otro en el mundo, en el terminal más alejado del tráfico marítimo internacional.

Chile ha sido tradicionalmente un país exportador de materias primas e importador de bienes manufacturados, aspecto que se ha ido paulatinamente cambiando, para estar actualmente luchando por abrir mercados a productos de exportaciones no tradicionales.

En general, podemos decir que las exportaciones están constituidas en sus principales rubros por productos minerales, especialmente hierro, cobre, madera y celulosa, y han fluctuado entre los años 1965 y 1975 entre 9 y 12 millones de toneladas anuales. De estos volúmenes, casi

el 80% corresponde a hierro, aspecto que merece especial consideración.

En efecto, el valor intrínseco del mineral de hierro es tan bajo, que con un poco de exageración se ha dado en decir que su costo es "puro flete"; por otro lado ocurre que hay innumerables fuentes de abastecimiento, de tal modo que los compradores tienen exceso de oferta y naturalmente lo adquieren donde el valor costo más flete les resulta más favorable.

Es precisamente esta razón por la cual Chile no ha podido desarrollar para su Marina Mercante una mayor participación en este transporte, frente a la necesidad de tener que vender su hierro.

Las importaciones chilenas, constituidas principalmente por bienes manufacturados, carga general, abonos y cereales entre los graneles secos y finalmente petróleo crudo, han fluctuado entre los mismos años 1965-1975, entre 3,4 a 6,5 millones de toneladas, para empezar a declinar a contar del 2º semestre de 1975.

La participación de la Marina Mercante chilena, naves propias y arrendadas, en nuestro comercio exterior por vía marítima, ha alcanzado los porcentajes que se indican, tanto en volumen como en el valor de los fletes (datos aproximados promedio):

a) Exportaciones

Carga General	35 %
Carga frigorizada	24 %
Carga a granel	10 %
Salitre	34 %

b) Importaciones

Carga General	40 %
Carga frigorizada	31 %
Carga a granel	25 %
Combustible líquido	40 % (antes del 70 con 5 %)

Aun cuando no tenemos estadísticas completas a contar del segundo semestre de 1975, es evidente que la participación de la Marina Mercante irá aumentando en relación con el incremento y renovación de la flota, actualmente en proceso, como podremos apreciarlo más adelante.

III. La política y la Legislación de Fomento

En este orden de ideas debemos manifestar que, desde los albores de la Independencia Nacional, los gobiernos de Chile estuvieron preocupados de encontrar la fórmula apropiada que se tradujera en protección y fomento de la Marina Mercante, sin haberlo logrado prácticamente, hasta el advenimiento del actual gobierno.

Un rápido vistazo al proceso legislativo pertinente y los acaecimientos sobresalientes en el devenir nacional, nos lleva a mencionar lo siguiente:

- 1) La Ley Nº 3841 del año 1922, llamada de Cabotaje, restableció la reserva de este transporte a las naves nacionales. Tuvo una gestación de 25 años, la más larga de la historia legislativa, sin lograr sus propósitos, por la pugna de intereses en la fijación de tarifas.
- 2) Esa Ley fue sustituida por la Ley Nº 6415 del año 1939, vale decir, recién iniciada la Segunda Guerra Mundial. Corrigió ciertos aspectos en la fijación de tarifas del transporte de cabotaje y se limitó a reservar para las naves chilenas de servicio exterior las cargas de propiedad del Estado.
- 3) En el año 1941 y a raíz de la situación que se creaba al país con el retiro de las naves extranjeras que realizaban el tráfico hacia Chile, como consecuencia directa de este conflicto mundial, el gobierno debió resolver la requisición de cinco naves danesas internadas en puertos chilenos, para destinarlas, bajo bandera chilena, a servir las necesidades apremiantes de su comercio exterior.
- 4) En el año 1948, a través de un decreto del Consejo Nacional de Comercio Exterior, se dispuso la reserva del 50% de la carga general de importación, para las naves chilenas.
- 5) Es así como llegamos al año 1956, en que sin duda, recogiendo la experiencia anterior, se dictó la Ley Nº 12.041, conocida como de Fomento de la Marina Mercante, y

que en realidad es la primera propiamente tal, de esta índole.

En sus aspectos más importantes, se reafirma en ella la reserva de cabotaje en su integridad a la flota Mercante Nacional; se crea la reserva en favor de ella, del 50% de todas las cargas de exportación e importación y se establece la exención tributaria para los fondos destinados a la renovación, adquisición de nuevas unidades, disponiendo en forma obligatoria que debe destinarse anualmente para estos fines, una cantidad no inferior al 20% de la renta líquida de las empresas navieras.

Sin embargo, hasta el año 1974, el crecimiento de nuestra Marina Mercante fue modesto en algunos sectores, y ello sin duda porque faltó acentuación y claridad en la aplicación legal. No existía una Política Nacional orientadora sobre esta materia y esto es, en nuestro concepto, el verdadero e indiscutible mérito de la actual H. Junta de Gobierno, al haberla formulado y promulgado en mayo de 1974.

Es importante, en consecuencia, detenerse en los aspectos fundamentales de esta "Política Nacional de Transporte Marítimo", mencionando de sus postulados básicos, de su concepción general y de sus declaraciones específicas, las disposiciones rectoras de tal política.

Expresar "que por las características de su territorio y su posición en el mundo, el Transporte Marítimo", para Chile, "es vital para su existencia y desarrollo" y que en consecuencia "sus servicios deben ser orientados en beneficio de la nación, de su economía y de su seguridad", es una enunciación clara, precisa y completa que se compadece con la experiencia y la realidad actual, si se pretende evitar apremios en el futuro.

En términos irrefutables, se desprende que se necesita una Marina Mercante para Chile, por sobre toda otra consideración, vale decir una Marina Mercante Nacional y esto debe estar siempre presente si se desea ser consecuente con las características propias de otras Marinas Mercantes, frente a las cuales debería estar la nuestra en situación competitiva.

Dentro del concepto económico actual, social de mercado, la política señala que no se aceptará forma alguna de monopo-

lio que pueda vulnerar la libre competencia; dispone que las normas de trabajo deben estar basadas en una ordenada configuración técnica de costos totales de producción, considerando las necesidades y derechos legítimos de los trabajadores y permitiendo razonables utilidades para las empresas; que debe lograrse la integración económica de los medios de transporte para alcanzar los niveles más altos de eficiencia.

Todo esto para satisfacer las necesidades del país; que permita un flujo adecuado de sus importaciones, que contribuya a la colocación de sus exportaciones, que proporcione servicios de cabotaje suficientes y efectivos y que asegure un adecuado nivel de participación de la bandera nacional en prevención de situaciones o emergencias internacionales que puedan afectar el desarrollo normal de la vida nacional.

Lo anterior debe lograrse desarrollando la Marina Mercante Nacional, de manera de alcanzar una participación mínima, en los tráficos regulares de servicio exterior, del 50% de la carga de importación y exportación; un porcentaje similar en la importación de graneles y un 75% de los combustibles adquiridos en el exterior. A través del establecimiento de servicios o conexiones marítimas, para lo cual se darán todas las facilidades, lograr conectar permanentemente al país con el resto de las naciones del continente y del mundo.

Las metas fijadas, dentro del marco actual de las normas que rigen el comercio internacional, son las normales y comunes de todos los países marítimos y de los que procuran una participación razonable de sus flotas mercantes en la carga que genera su propio comercio exterior. Más aún, muchos países desarrollados invocan, paradójicamente, su alto grado de desarrollo para proporcionar a sus Marinas Mercantes subsidios de construcción y de operación.

En las declaraciones específicas de la política se enfatizan y concretan los preceptos, indicando que la acción del Estado será normalmente indirecta, pero que actuará directamente cuando las necesidades superiores y vitales del país lo requieran; que se establecerán condiciones estables e incentivos adecuados para atraer inversiones, tanto nacionales como

extranjeras, en la actividad y un tratamiento tributario que permita a las naves de nuestro pabellón competir con las extranjeras en igualdad de condiciones; ampliar las reservas de carga y perfeccionar las disposiciones sobre fletamento de naves extranjeras por empresas nacionales, a fin de usar éstos como herramientas de desarrollo, al más corto plazo, de la flota mercante nacional.

Al respecto podría decirse que sin tales medidas resultaría, si no imposible, difícil concebir el desarrollo que se pretende de la Marina Mercante Nacional, y unas medidas sin las otras tampoco surtirán los efectos deseados; es decir, reglas estables de juego son primordiales; sin incentivos, no podrían atraerse inversiones y sin un tratamiento tributario adecuado, no podría lograrse competir a las naves de nuestro pabellón con las extranjeras en igualdad de condiciones. Asimismo, el fletamento de naves extranjeras, es un recurso efectivo para el desarrollo, desde el momento que las utilidades que se obtengan por este medio deberán capitalizarse.

Por otro lado, no creemos que de buena fe pudiera sostenerse que sería más conveniente que estos barcos no fueran arrendados por embarcadores nacionales y, en consecuencia, el total de las utilidades que se produjeran fuera en beneficio de los armadores extranjeros.

La Política Nacional de Transporte Marítimo, formulada por la H. Junta de Gobierno, necesariamente debió vaciarse en la legislación de Fomento de la Marina Mercante, y es así como con fecha 21 de mayo de 1974, se dictó el Decreto Ley N° 466, que introdujo modificaciones a la Ley respectiva, la 12.041.

Veamos a grandes rasgos en qué consistieron tales modificaciones, para apreciar su concordancia con la política y finalmente los resultados alcanzados.

Agrupados por materias tenemos:

- 1) Autorizó aumentar la participación del capital extranjero en las empresas navieras nacionales, hasta un 49% en vez del 25% anterior (Artículo 3°).
- 2) Subió del 20% a un 35% el monto de las utilidades, que obligatoriamente deben destinarse a la formación del Fondo Especial de Adquisiciones de naves (Artículo 8°).

- 3) Concedió un plazo de 6 años para materializar las inversiones anteriores.
En caso contrario tales fondos quedan gravados con las tasas vigentes a la época de la pérdida de la franquicia, más un 20% de recargo (Artículo 8º).
 - 4) Mantuvo y mejoró lo que respecta a exenciones tributarias, y en las que podemos distinguir tres tipos diferentes:
 - i) Aquellas que benefician a las empresas en sus impuestos sobre utilidades, en la parte que se destina al Fondo de Adquisiciones, son de carácter permanente (Artículo 8º) y ya existía.
 - ii) Aquellas que benefician los costos de operación de las empresas navieras y que se refieren a los impuestos a los actos, servicios, documentos, etc., contemplados en el artículo 6º transitorio, hasta el 31 de diciembre de 1978.
 - iii) Aquellas que benefician a quienes inviertan en empresas navieras, y que liberan, de acuerdo al artículo 35, de impuesto global complementario a la mitad de las sumas que signifiquen un aumento efectivo de capital, siempre que esta inversión se mantenga por un mínimo de 6 años. Es de carácter permanente.
 - 5) La reserva de carga en favor de las naves mercantes nacionales, quedó fijada en un 50% de las cargas de importación y exportación, salvo aquellas de importación que revistan el carácter de masivas homogéneas, que quedan reservadas en su totalidad a ellas, con las limitaciones impuestas por Tratados Internacionales o reconocimiento del derecho a reciprocidad. La reserva de las cargas de importación y exportación que gozan de franquicias tributarias o aduaneras, quedó eliminada por el Decreto Ley 1.459 de mayo de 1976.
 - 6) En la carga general y frigorizada, las empresas nacionales no podrán cobrar tarifas superiores a las determinadas por las Conferencias de Fletes respectivas; igualmente, en las restantes cargas no cobrarán tarifas que sean superiores a las del mercado internacional.
 - 7) Autoriza a las empresas navieras nacionales de servicio exterior, para celebrar con empresas navieras extranjeras convenios de distribución o reserva de carga de importación o exportación o de división de utilidades o de otra naturaleza, siempre que con ello no se disminuya el porcentaje de carga reservado a las naves chilenas.
 - 8) Concede, por el plazo de cinco años, vale decir hasta junio de 1979, que las naves extranjeras fletadas y operadas por empresas navieras chilenas sean reputadas, para los efectos de la reserva de la carga, como naves chilenas, en los casos y con las limitaciones establecidas en el artículo 1º Transitorio.
- De las disposiciones legales mencionadas, para apreciar cabalmente sus alcances, debemos mencionar, además, dos aspectos importantes:
- El primero es que la reserva de carga en favor de las naves chilenas, no es absoluta sino condicionada a que no se cobren tarifas más altas que las de Conferencias o del mercado internacional, como ya se indicó y que no ocasione demoras en los embarques, atendida la naturaleza de las cargas. El Reglamento indica los plazos para ello y el Ministerio de Transportes ejerce su control.
- El segundo aspecto es que a través de los convenios, como los existentes para la carga de importación, desaparecen las limitaciones que podría representar para los usuarios la reserva de carga, al lograrse la racionalización de los tráficós, de tal manera que se utiliza en forma más eficiente la capacidad de transporte de las naves, tanto chilenas como extranjeras, situación que a su vez redundará en tarifas más bajas.
- En resumen, contiene las reglas del juego; se precisan los objetivos, las metas por alcanzar y se asignan los incentivos para lograrlo.
- Veamos ahora los resultados.
- #### IV. Los resultados
- Para ponderar éstos debidamente, empecemos por considerar que el Decreto Ley Nº 466 fue publicado en el Diario Oficial del día 11 de junio de 1974 y el D.S. 78, reglamentario de la Ley, el 2 de abril de 1975.

Consecuentemente, podemos anotar los datos siguientes con respecto a la Flota Mercante Nacional, incluyendo en ello las bajas producidas o que se producirán por renovación, nuevas adquisiciones efectuadas o en proceso de compra, las ordenadas construir y las consideradas en planes concretos a corto plazo y tomando como base de partida el año 1974:

Año 1974:

54 naves y 3 gabarras con 541.936 tons.

Año 1975:

60 naves y 3 gabarras con 603.122 tons.

Año 1976:

65 naves y 3 gabarras con 686.417 tons.

Año 1977:

70 naves y 3 gabarras con 719.909 tons.

Año 1978:

74 naves y 3 gabarras con 1.034.090 toneladas.

O sea, del año 1974 a 1978, hay un incremento de 20 naves que prácticamente duplican el tonelaje de peso muerto, vale decir, de la capacidad de transporte de la flota.

Este incremento significa una inversión anual promedio, en igual período, de aproximadamente 50 millones de dólares anuales, desde el momento que la inversión total alcanza a 197,6 millones de dólares en la actualidad.

¿Cómo se ha logrado? Los incentivos de la legislación de fomento han permitido a las propias empresas navieras chilenas la contratación de créditos externos, sin comprometer los recursos del Estado. En otros términos, su desarrollo se está logrando con los recursos internos de las empresas navieras hasta la fecha, ya que no se han captado, por el corto tiempo transcurrido o por otras circunstancias, aportes de inversiones para aumento de capital, al amparo de los incentivos del artículo 35 de la Ley.

Las exenciones tributarias, para medir lo que al Estado significan estas medidas de fomento, alcanzan a 3,4 millones de dólares anuales, que representan el 0,08

por ciento frente al presupuesto total de la nación; un 0,9 % sobre el monto total de los fletes, que alcanza a 400 millones de dólares anuales y un 3,6 % de los 100 millones de fletes, que produce la flota nacional.

Frente a este cuadro, resulta conveniente considerar, además, que el incentivo de exención tributaria actual es de carácter impersonal, es decir, no discrecional, lo que constituye una política celosamente defendida por el Supremo Gobierno; beneficia directamente las inversiones reales en relación con las utilidades alcanzadas, o sea, de acuerdo a la eficiencia lograda.

Cualquier sustituto de incentivos aparece inconveniente al ser analizado frente a estas realidades. Desde luego, porque el actual beneficio se autorregula, ya que al bajar las necesidades de inversión se disminuyen en igual proporción las exenciones tributarias que las afectan.

V. Conclusiones

Como conclusión de la síntesis expuesta, y sin anticiparnos a considerar la incidencia que tendrá el aumento programado de la flota que se cumplirá si las actividades del comercio exterior lo permiten, ya que su incidencia es directa, en la hora presente podemos expresar que a nuestro criterio:

La Política Nacional de Transporte Marítimo, en lo que a Marina Mercante se refiere, es correcta, completa y definida y la Legislación de Fomento dispone de normas consecuentes con ella, para lograr su postulado básico de servir a la economía y seguridad nacional, a través de metas, objetivos e incentivos adecuados. Por lo tanto, debería asegurarse la continuidad eficiente de su aplicación, más aún, cuando sus resultados son altamente positivos.

Para afianzar tales resultados, sólo corresponde arbitrar las medidas administrativas complementarias para agilizar su eficaz aplicación.