

INFORME DEL MINISTRO DE HACIENDA

A LA COMISION CODELCO DE LA

CAMARA DE DIPUTADOS



CONTENIDO

1.- Introducción

2.- Las pérdidas de Codelco y el presupuesto fiscal

3.-Control del Ministerio de Hacienda respecto de las pérdidas especulativas de Codelco.

4.-Rol del Directorio de Codelco en relación a las operaciones especulativas de mercados de futuro.

1.- INTRODUCCION

Desde el comienzo de nuestra gestión en el Ministerio de Hacienda, indicamos que la política del Gobierno del Presidente Aylwin sería una política de austeridad y de orden en las finanzas Públicas. Tal vez el mensaje más recurrente en las innumerables intervenciones públicas que como Ministro hemos hecho durante cuatro años ha sido: Que ni el país, ni el Gobierno deben gastar más recursos que los que se dispone. Que un país pobre como Chile debe acostumbrarse a aumentar sus niveles de ahorro público y privado. Que la austeridad en el manejo del Presupuesto de la Nación es una obligación con los contribuyentes que pagan puntualmente sus impuestos. Y que constituye la única base sana para producir estabilidad en los precios así como la seguridad que las personas requieren para enfrentar sin sobresaltos los innumerables eventos inesperados que ocurren en un país como Chile: Es así como en 1992 y en 1993 logramos capear exitosamente la aguda recesión en la economía internacional. Así hemos podido responder ante catástrofes naturales o nuevas necesidades presupuestarias urgentes, no anticipables en los ejercicios presupuestarios normales.

Ha sido un sello esencial a nuestra gestión el enorme esfuerzo que se ha puesto para aumentar el ahorro que realiza el Estado, y para no sólo equilibrar las cuentas fiscales sino cuidar el buen uso del dinero de los contribuyentes generando un superávit fiscal, que le ha dado al país el horizonte de tranquilidad

económica que necesitaba para crecer aceleradamente y aumentar el bienestar de la población.

Las razones anteriores pueden explicar la intensidad de la frustración, incluso diría de la indignación que hemos sentido al conocer por comunicación del Presidente Ejecutivo de Codelco el día 25 de Enero, de las enormes pérdidas en que había incurrido esa empresa, como consecuencia de operaciones especulativas que su departamento de Ventas había realizado, sin respaldo de producción, en el mercado de futuros de cobre, oro y plata.

En ese momento fue inevitable recordar el esfuerzo que se le pidió a todos los chilenos en 1990 y nuevamente en 1993 para que aportaran una parte de sus ingresos, a través de la Reforma Tributaria, con el objeto de hacer posible reducir los déficit sociales del país y los de infraestructura, en un contexto de fuerte ahorro y austeridad fiscal.

Este mensaje fue comprendido por la población. También lo fue por la mayoría de los partidos políticos, incluyendo a un importante partido de oposición. Tuvo el respaldo de empresarios y trabajadores.

Siempre entendimos la aprobación de la Reforma Tributaria por el Congreso, como un mandato no para dilapidar recursos sino, al revés, como una obligación

de gastar bien, focalizadamente y con eficiencia, y de ahorrar todo lo que se pudiera ahorrar porque, lo reiteramos una vez más, nos parecía que la estabilidad en la economía y el tomar, a través del ahorro público, una especie de seguro frente a eventos inesperados, eran bienes no económicos altamente valorados por la población chilena considerando la experiencia de varias décadas de inestabilidad e inseguridad en que había vivido el país.

Nuestra tarea diaria durante cuatro años en el Ministerio de Hacienda ha consistido en parte importante en asegurarnos que el gasto público no superara lo previsto, a pesar de enormes presiones en contrario, y de la constatación dolorosa de las innumerables necesidades existentes especialmente en los sectores más pobres de la población.

Los chilenos han aportado anualmente, a través de la Reforma Tributario el equivalente a 800 millones de dólares de 1994.

El Gobierno, a través de un esfuerzo de austeridad, logró aumentar el ahorro público de 850 millones de dólares en 1989 a 2.200 millones de dólares en 1993. El superávit de gobierno pasó de 506 millones de dólares en 1989 a 790 millones de dólares en 1993. Durante igual período hemos logrado controlar la expansión del empleo en el sector público a un 2,1% anual, menos de un tercio de lo que ha sido el crecimiento de la economía, revelando un fuerte aumento de productividad.

en las funciones que el Estado realiza. Como lo hemos informado reiteradamente al Congreso, nuestra política ha sido ahorrar los ingresos tributarios generados por el mayor crecimiento de la economía y producir así estabilidad y seguridad en el futuro.

El lamentable episodio financiero de Codelco, representa un movimiento en una dirección opuesta a lo que ha sido el esfuerzo del Gobierno, de las instituciones descentralizadas y de las empresas públicas casi sin excepción.

Es por ello que nuestra principal tarea en este momento, es doble: Primero, generar las condiciones para que esto no pueda repetirse en el futuro, siendo extremadamente rigurosos en el proceso de establecer responsabilidades. Para ello es indispensable apoyar plenamente los cambios que el nuevo Presidente Ejecutivo de Codelco Jorge Rodríguez está poniendo en práctica con decisión, rapidez y total transparencia, Segundo, es imprescindible evitar que la grave pérdida sufrida por Codelco afecte el Presupuesto Público de 1994. Se trata de hacer posible al Gobierno del Presidente Frei iniciar su tarea sin ninguna limitación asignable a las pérdidas de Codelco.

A estas dos tareas hemos estado dedicados estos días con la colaboración de todo el equipo del Ministerio de Hacienda. En particular, se hace necesario proponer una fórmula concreta que permita lograr dicho objetivo. Afortunadamen-

te ello es posible porque a pesar de la menores utilidades de Codelco - como consecuencia del bajo precio del cobre prevaleciente, y de sus pérdidas por operaciones especulativas, la gran fortaleza de las finanzas públicas, y de la economía en general permiten compensar dichas pérdidas

Es pertinente recordar aquí que como consecuencia de la solidez de la política económica seguida estos años y del esfuerzo de empresarios y trabajadores, el Producto Interno Bruto, esto es los bienes y servicios producidos, han aumentado en 15 mil millones de dólares entre 1989 y 1993. De ese orden de magnitud es el aumento del ingreso que han percibido los chilenos durante este período.

La inversión se ha expandido desde 6.500 millones de dólares en 1989 a casi 12.000 millones de dólares en 1993, y la inversión pública social y de infraestructura se ha duplicado.

Es la solidez de estas cifras la que puede darle la más plena tranquilidad a la población en el sentido que la crisis de Codelco no va a afectar su situación económica ni sus perspectivas personales o familiares, como lo ilustraremos a continuación.

2.- LAS PERDIDAS DE CODELCO Y EL PRESUPUESTO FISCAL

Del estudio de las cifras de ejecución del Presupuesto de la Nación para 1993, y de la comparación entre el Presupuesto de la Nación para 1994 y el Presupuesto de CODELCO para 1994, es posible definir una estrategia de absorción de las pérdidas de CODELCO sin que se altere el Presupuesto de la Nación para 1994.

Un primer factor favorable al logro de este objetivo lo da el hecho que la producción de CODELCO en 1994 será superior a la contemplada en la Ley de Presupuestos que, como se sabe, se elabora entre junio y septiembre del año anterior, con cifras de producción provisorias. En diciembre de 1993 fue posible al elaborar el Presupuesto de CODELCO para 1994 revisar hacia arriba dicha estimación en 9.000 toneladas para 1994. De igual modo, se estimó en diciembre que la meta de reducción de costos en que está empeñada la empresa desde hace varios años, será superada en 1994 lográndose costos de producción menores.

Ambos factores representan una mayor utilidad para CODELCO de US\$ 61mills., de los cuales US\$ 29 mills. corresponden a mayor en ingresos por ventas y el resto a menores costos. Esta tendencia, ya observada en los últimos meses de 1993, puede y debe acentuarse en 1994, como respuesta a la situación derivada de las pérdidas por US\$ 206 mills. , durante 1994.

Por otra parte los traspasos de CODELCO al Fisco se podrían ver incrementados si el precio internacional del cobre supera los 85 centavos de dólar considerados en el presupuesto de 1994. Por cada centavo adicional que suba el precio del cobre los ingresos fiscales se elevan en alrededor de US\$ 22mills.

Lo anterior quiere decir que, respecto del Presupuesto de la Nación para 1994, CODELCO está en condiciones de absorber como mínimo US\$ 61 mills. de dólares, del total de pérdidas por US\$ 206 mills. La diferencia será absorbida con cargo al superávit del presupuesto del gobierno registrado en 1993, que alcanzó a US\$ 790 mills.

Por otra parte, Codelco aporta a las Fuerzas Armadas en la forma que dispone la Ley N° 13.196, materia que si bien no es parte del presupuesto nacional también es conveniente aclarar. La ley 13.196 establece que Codelco deberá traspasar a las Fuerzas Armadas el 10% de los ingresos en moneda extranjera por ventas de cobre al exterior. Las pérdidas que aquí se analizan no afectan los ingresos por venta, sino que constituyen pérdidas no operacionales y por lo tanto no afectan los recursos que reciben las Fuerzas Armadas de Codelco.

No es nuestro propósito disminuir la gravedad y la magnitud de las pérdidas originadas en la especulación registrada en CODELCO. Sin embargo, es

importante destacar que es posible garantizar la realización de los programas que contempla el presupuesto público de 1994. Esto requiere más que nunca en las actuales circunstancias, mantener la política de austeridad en las finanzas públicas y redoblar el esfuerzo por mejorar la eficiencia en la producción que se está realizando en CODELCO.

Respecto de los mecanismo a través de los cuales se producen los traspasos al Fisco, hay que recordar que CODELCO contribuye al presupuesto del sector público por dos vías: el pago de impuestos a la renta y el traspaso de excedentes de beneficio fiscal.

Los impuestos a la renta alcanzan al 55% de las utilidades y se pagan en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año en base a los balances provisorios.

Los excedentes de beneficio fiscal se traspasan, mensualmente en calidad de anticipos del excedente que en forma definitiva determina el Balance General de la empresa.

La Ley de Presupuestos del Sector Público para 1994 (Ley N° 19.259) tiene contemplados ingresos fiscales provenientes de CODELCO por un total de US\$ 174,9 mills., de los cuales US\$ 61,5 mills. corresponden a impuestos a la renta y

US\$ 113,4 mills. a anticipos de excedentes.

En diciembre pasado y con posterioridad a la aprobación de la Ley de Presupuestos en el Congreso, se dictó el decreto que establece el presupuesto de CODELCO para 1994. En este se contempla un total de traspasos al Fisco por US\$ 235,8 mills. Vale decir, se estiman ingresos fiscales superiores en US\$ 60,9 mills. a los que consideró la Ley de Presupuestos.

A raíz de las pérdidas generadas en las operaciones especulativas que aquí se analizan, las utilidades antes de impuestos correspondientes al ejercicio de 1993 en el Balance General deberían disminuir en US\$ 206 mills. Como consecuencia de esta menor utilidad, los impuestos pagados provisoriamente durante 1993 superarán a los que CODELCO deberá pagar en forma definitiva. De acuerdo al artículo 26 del D.L. N° 1.350 dichos impuestos pagados en exceso deberán ser abonados automáticamente a los pagos provisionales previstos para este año. Por lo tanto, el Fisco recibirá este año menores impuestos a la renta que los que tenía presupuestados.

Por otra parte, los excedentes de beneficio fiscal ya anticipados por CODELCO durante 1993, también son superiores a los que en definitiva corresponde traspasar al Fisco, dados los antecedentes definitivos que registra el Balance General de 1993.

Estos excedentes anticipados en exceso podrán ser deducidos por CODELCO de los pagos al Fisco que le corresponde realizar este año.

El menor pago de impuesto y los menores excedentes alcanzarán a un máximo de US\$ 145 mills. y que se absorberá con parte del superávit fiscal de 1993. Esta cifra será menor en la medida que el precio del cobre supere los 85 centavos de dólar.

3.- CONTROL DEL MINISTERIO DE HACIENDA DE LAS PERDIDAS ESPECULATIVAS RESPECTO DE CODELCO

El Ministerio de Hacienda realiza un control de las empresas del Estado fundamentalmente a través de sus presupuestos el que se complementa con las autorizaciones de endeudamiento. Estas normas generales también se aplican, aunque con algunas diferencias, a CODELCO.

El presupuesto de CODELCO abarca la operación, las inversiones y la amortización de créditos y opera sobre una base de ingresos y gastos efectivos (caja), por lo que no registra operaciones de carácter meramente financiero. En este sentido debe hacerse una clara distinción entre el presupuesto de caja, basado en movimientos históricos de recursos, y los balances y estados financieros, asociados a las normas convencionales de contabilidad comercial, los que pretenden, entre otras cosas, reflejar

la posición patrimonial de cada empresa, aspecto que no necesariamente se expresa en la contabilidad presupuestaria.

Lo anterior significa que ni el presupuesto de CODELCO ni la información de ejecución presupuestaria pueden registrar operaciones de carácter financiero o especulativas, como las transacciones en el mercado de futuros, hasta que éstas se expresen en movimientos efectivos de fondos. Por esta razón no es posible que las operaciones recientemente reveladas pudieran haber sido detectadas por el control presupuestario de Hacienda.

En cuanto a la autorización de créditos, CODELCO normalmente solicita y obtiene autorizaciones de Hacienda con diversos propósitos entre los que se cuentan el prefinanciamiento de exportaciones, la compra de bienes de capital y la cobertura en mercados a futuro de riesgos de fluctuaciones de tasa de interés y monedas.

Durante 1993 se otorgaron sólo dos autorizaciones de crédito a CODELCO, una del 16 de junio por hasta US\$ 15 mills. con el fin de prefinanciar exportaciones y otra del 14 de diciembre por hasta US\$ 15 mills. para financiar exportaciones e importaciones.

Las únicas operaciones de crédito para operar en mercados a futuro otorgadas por Hacienda a CODELCO, la última de las cuales se otorgó en marzo de 1992, tenían como propósito la cobertura de riesgo de variaciones de tasas de interés y monedas.

A partir de marzo de 1987, CODELCO ha recibido autorizaciones de Hacienda para contratar los créditos necesarios para celebrar contratos a futuro de cobertura de tasa de interés.

Estas operaciones, de uso bastante difundidas entre las grandes empresas desde la autorización otorgada por el Banco Central en junio de 1986; al igual que las de monedas; están destinadas a reducir los riesgos derivados de tener deudas que pagan intereses variables y a las fluctuaciones de las paridades cambiarias que afectan a sus ingresos y gastos en distintas monedas extranjeras.

En lo que dice relación con los futuros de cobre, categóricamente podemos afirmar que nunca se otorgó una autorización de Hacienda para contratar créditos destinados a financiar operaciones a futuro de cobre.

4.- ROL DEL DIRECTORIO DE CODELCO EN RELACIÓN A LAS OPERACIONES ESPECULATIVAS DE MERCADOS DE FUTURO.

Desde hace ya varias semanas se ha venido discutiendo sobre la eventual responsabilidad que le correspondería al actual Directorio de Codelco en las cuantiosas pérdidas que la Empresa ha sufrido a raíz de operaciones de Mercados de Futuro de carácter especulativo, es decir de operaciones sin respaldo de producción física de mineral.

Al respecto, cabe señalar que según el Informe del ex Presidente Ejecutivo de Codelco al Directorio, de fecha 4 de febrero del presente; según los resultados de la Auditoría Interna de Codelco; de acuerdo a la carta de la empresa auditora externa Price Waterhouse al actual Presidente Ejecutivo y, finalmente, del Informe en Derecho del jurista José Luis Cea Egaña, al Directorio de Codelco no le cupo responsabilidad alguna en estos lamentables hechos, ya que éste no se encontraba en posición de poder advertir que se estaban realizando operaciones especulativas de Mercados de Futuro que el Directorio jamás autorizó y de cuya existencia sólo fue informado una vez producida la catástrofe financiera por todos conocida.

Estos informes, provenientes de tan distintas entidades o individuos, son el fruto de minuciosos estudios e investigaciones de diversos documentos, actas y cuerpos legales, y coinciden en señalar lo que constituye una firme convicción, que es el hecho de que el Directorio actuó con la debida diligencia y cuidado en esta materia, haciendo cuanto estaba en la órbita de atribuciones del mismo, señalando las normas que debían regir la política de ventas y comercialización de la Empresa, y contratando la asesoría especializada de prestigiadas empresas de auditoría para velar por la marcha de la gestión de la Empresa, incluyendo el buen funcionamiento de los sistemas de control.

El Directorio, en cumplimiento con la Ley Orgánica y los Estatutos de la Corporación del Cobre, desde el día de su constitución como cuerpo, había señalado, como parte de las normas generales en materia de ventas y comercialización,-en su

Acuerdo N° 4, de 7 de mayo de 1990-, que la Empresa podía realizar operaciones de flexibilización comercial, con el objeto declarado de "Disminuir la incertidumbre respecto de los precios y las fluctuaciones en los niveles de ingresos, efectuando ventas a precio fijo..." (segundo inciso del Acuerdo N° 4 antes mencionado) es decir, autorizando operaciones de Mercados de Futuro destinadas a garantizar un precio fijo para la venta de mineral producido por la Empresa, lo que constituye una suerte de seguro.

Este acuerdo no fue nunca modificado por el Directorio, ni nunca cuestionado u objetado por las autoridades que ejercían la administración de la Empresa, ni siquiera informalmente.

Por otra parte, como lo señala la propia Auditoría Interna de la Empresa, las operaciones de Mercados de Futuro de carácter no especulativo venían realizándose desde 1983, por lo que el Acuerdo N° 4 antes mencionado, sólo venía a confirmar una política que de hecho venía implementándose desde las administraciones del periodo anterior a 1990. Además, como lo señala la propia auditoría interna y el Informe en Derecho del profesor Cea, el acuerdo del Directorio inequívocamente se refiere a operaciones de Mercados de Futuro con respaldo de producción física.

Como al parecer no se efectuaron operaciones de Mercados de Futuro especulativas sino hasta comienzos de 1993, en los Balances e Informes financieros de la Empresa de los años 1990, 1991 y 1992, no aparecieron informes que hiciesen

advertir a la empresa de auditoría externa -menos aún a los directores- sobre la existencia de este tipo de operaciones.

En resumen, los antecedentes antes señalados muestran lo siguiente:

1.- El Directorio de Codelco carece de toda facultad administrativa, la que por ley está radicada en el Presidente Ejecutivo. La función que la ley Orgánica y los Estatutos de Codelco reserva al Directorio, es la "conducción superior" y la "supervigilancia" de la Empresa.

2.- Por este motivo, y en lo que respecta a las operaciones de Mercados de Futuro, el Directorio definió una política general prudente, en la misma línea de lo que Codelco venía haciendo desde 1983, y que eran operaciones de cobertura, es decir con respaldo de producción física de mineral y por ende no especulativas.

3.- El Directorio no fué informado, formal o informalmente, de que la administración de Codelco había decidido dejar sin aplicación las políticas generales que el Directorio -en uso de las pocas atribuciones que le otorga la ley- había dictado en materia de operaciones de mercados de Futuro, ampliando su utilización a operaciones sin respaldo de producción física y por tanto especulativas.

4.- El Directorio sólo supo de las cuantiosas pérdidas por todos conocida el día 25 de

enero del presente, cuando el ex Presidente Ejecutivo de la Empresa informó en reunión extraordinaria de Directorio citada a raíz de lo ocurrido, y se tomaron de inmediato las medidas para impedir que se profundizaran las pérdidas y se iniciasen en el acto las más profundas y completas investigaciones posibles para que se sancione a los responsables .

5.- Con relación al deber del Directorio de supervigilar la marcha de la gestión de la Empresa hay que ser también categóricos en señalar que como Directorio se fué incluso más allá de lo que la ley señala como el rol de este cuerpo en dicha materia.

En efecto, si bien la letra f del artículo 9° de la Ley Orgánica de Codelco dispone que el Directorio debe: "Contratar la auditoría externa que deberá certificar los balances de las divisiones y el de la Empresa", cuando el Directorio contrató a la empresa Price Waterhouse como auditora externa de Codelco Chile se le encargó que en sus auditorías anuales incluyese además "informes con eventuales recomendaciones destinadas a mejorar los procedimientos administrativos contables y el sistema de control interno de cada División y Oficina Central", esto con el objeto de acentuar aún más el control que por encargo del Directorio realiza esta empresa de auditoría.

6.- Como lo señala la propia empresa auditora arriba mencionada y la auditoría interna, por las características especiales de lo sucedido, era imposible para aquella el poder advertir que se estaban efectuando operaciones de Mercados de Futuro de caracter

especulativo. Si esto fue así para una empresa auditora especializada en este tipo de trabajo, parece evidente que al Directorio le era materialmente imposible detectar lo que ni aún aquellos especialistas contratados para hacerlo pudieron advertir.

Al respecto parece pertinente reproducir lo que la empresa auditora en cuestión señaló al actual Presidente Ejecutivo, en carta de 10 de febrero del presente. En la misiva, Price Waterhouse señaló que ella "no podía.....haber tenido conocimiento cabal de dicha pérdida, ni en consecuencia, informar sobre la materia al Directorio".

Como se puede advertir, el Directorio no pudo en forma alguna contrarrestar el hecho de que se hubiesen iniciado operaciones especulativas de futuros por parte de la administración de la Empresa sin su conocimiento, ni menos su autorización.

94/3873

ARCHIVO PRESIDENCIAL
3 MAR 1994
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA