

Los Reembolsos a Puertos Patagónicos

Reporte Especial

Noviembre de 2016

Contenidos:

- **Antecedentes (pág. 1)**
- **Ley vigente (pág. 2)**
- **Implicancias (pág. 2)**
- **Comentarios finales (pág. 6)**

Antecedentes

El punto de partida de los reembolsos a las exportaciones por puertos patagónicos se remonta al año 1983. En ese momento, con miras de impulsar el desarrollo demográfico y económico de la Patagonia se promovió un régimen preferencial para las operaciones de comercio exterior. Así, a través de la ley N°23.018, se estableció que:

“la exportación de las mercaderías cuyo embarque y respectivo cumplimiento de la declaración aduanera de exportación para consumo se realice por los puertos y aduanas ubicados al sur del río Colorado, gozarán de un reembolso adicional a la exportación, siempre que se carguen a buque mercante con destino al exterior o a buque mercante de cabotaje para transbordar en cualquier puerto nacional con destino al exterior”.

El beneficio mínimo otorgado fue de 8% para las operaciones realizadas a través de San Antonio Este, incrementándose hacia los puertos más australes, hasta un máximo de 13% en Ushuaia.

La vigencia de la ley se extendió hasta el año 2006. Tras ser prorrogada en 1995 según ley N°24.490, se estableció que las alícuotas fijadas para cada puerto disminuirían a razón de un punto por año a partir del 2000. Así finalizaría en 2007 para el puerto de San Antonio Este y en 2012 para Ushuaia. No obstante, la medida fue finalmente derogada en 2006.

Ley vigente

El año pasado volvió a entrar en vigencia la medida. Según decreto N° 2229/15 se reestablecieron los beneficios en los mismos plazos y condiciones. El régimen prevé una extensión de cinco años, pudiendo recibir los reembolsos aquellos que realicen las exportaciones por los puertos y aduanas ubicadas al sur del Río Colorado. Entre los argumentos el decreto menciona “las desventajas estructurales que sufren los productos originados en esa zona, perjudicados por altos costos logísticos y derechos de exportación vigentes que van del 5% (frutas, productos de la pesca) al 15% (cueros y carne ovina)”.

El presente informe pretende realizar un análisis sobre las causas y consecuencias de la aplicación de la ley en base a la evidencia registrada y el contexto económico actual.

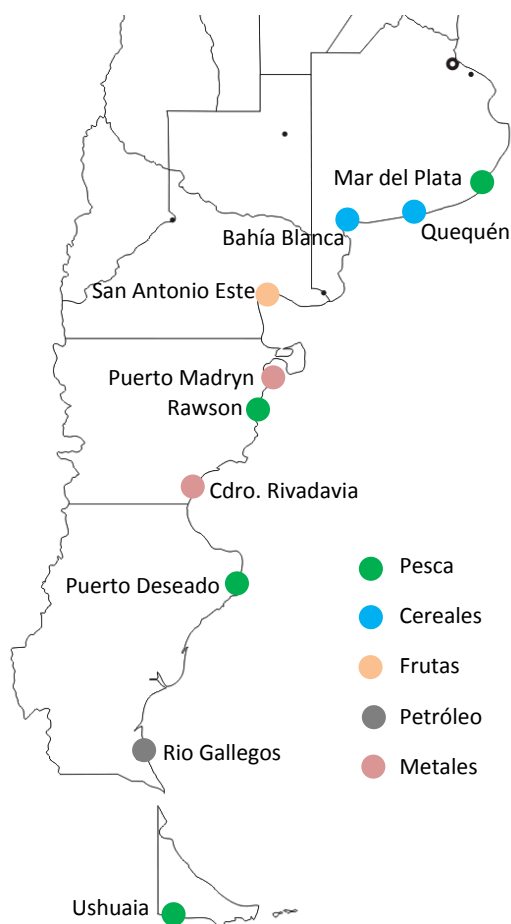
Implicancias

Cualquier subsidio implica una transferencia de recursos, es decir, ganadores y perdedores. No obstante, un gobierno puede avanzar en su implementación en busca de mejorar el bienestar social y el desarrollo económico de una región o país. En efecto, entre los principales motivos para impulsar un subsidio a las exportaciones, se destaca:

- Desarrollo de industrias “jóvenes”.
- Compensación de medidas proteccionistas.
- Promoción del empleo.
- Superávit comercial.
- Acceso al mercado de capitales.

No obstante, como se mencionó, su implementación no es gratuita. La incorrecta o injustificada aplicación de un subsidio a la oferta puede generar distorsiones económicas (pérdida de eficiencia) y alteraciones negativas en la estructura productiva (redireccionamiento de cargas y relocalización de las actividades). Por ejemplo, los consumidores de una región pueden ver reducido su bienestar debido a que tienen que pagar precios más altos en el mercado local.

Principales Puertos del Litoral Marítimo
Por principal producto exportado



Analizando puntualmente el caso de los reembolsos a las exportaciones por puertos patagónicos se observa ciertas inconsistencias que se mencionan a continuación.

Cualquier política de subsidios requiere ser progresiva, focalizada y temporal. En este caso, la progresividad de la medida está basada exclusivamente en la distancia al centro económico y geográfico del país. Al mismo tiempo no focaliza sobre aquellos sectores o rubros más rezagados. Tampoco está probada su temporalidad, ya que la evidencia demuestra que la medida estuvo vigente por 23 años consecutivos (aunque la formulación original establecía una fecha de extinción mucho menor). El problema en este punto no es ajeno a la realidad actual. Sin plazos definidos, los beneficiarios (industrias “jóvenes”, por ejemplo) no tienen incentivos a mejorar su productividad, lo cual termina derivando en un sistema ineficiente y regresivo. Algo similar se puede observar a nivel nacional en la provisión de servicios públicos (subsidios económicos) y asignaciones familiares (subsidios sociales).

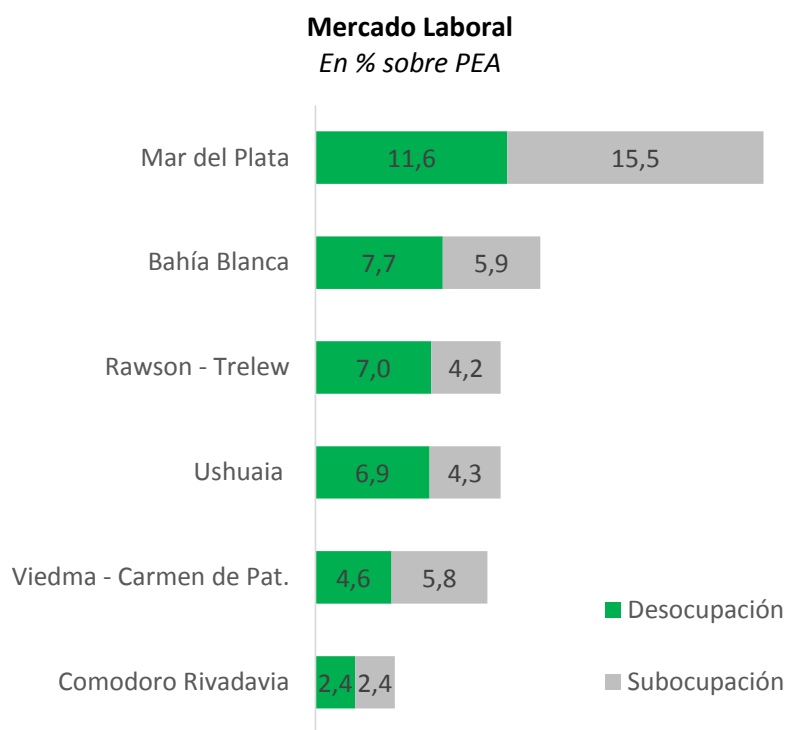
El proteccionismo y la balanza comercial tampoco parecen justificaciones probadas.

La implementación de estos reembolsos no parece responder a medidas proteccionistas impulsadas desde otros países, ya que los mismos son de carácter general (no recaen sobre un rubro/producto particular). Tampoco parecen atendibles cuestiones de balanza comercial. En rigor, las exportaciones de toda la región explican menos del 10% de los despachos totales nacionales. Más aún considerando que nuestro país se convirtió en un importador neto de energía los últimos años.

Las razones de empleo también pierden sustento en este caso. Según INDEC, el desempleo en la región patagónica durante el segundo trimestre de este año (último dato disponible) es sensiblemente inferior al registrado en la

región pampeana. Por caso, ciudades como Mar del Plata y Bahía Blanca presentan mayores inconvenientes en el mercado laboral que localidades como Ushuaia, Rio Gallegos, Comodoro Rivadavia o Rawson (ver gráfico).

Como resultado, los ingresos laborales registrados difieren sensiblemente entre distritos. Según datos del Ministerio de Trabajo de la Nación, la remuneración promedio de los trabajadores registrados en el sector privado en la provincia de Buenos Aires ascendió a \$25.692 en junio pasado, mientras que los salarios promedio en las provincias patagónicas



*Nota: Datos correspondientes a segundo trimestre de 2016.
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC-EPH.*

se ubicaron sensiblemente por encima (ver cuadro). Sin desconocer las diferencias en el costo de vida entre cada uno de los distritos, resulta valioso destacar que la brecha aumenta notoriamente cuando se analiza sectorialmente, por ejemplo, la pesca. En concreto, mientras en Santa Cruz el promedio de las remuneraciones de los empleados formales del sector privado se ubica un 88% por encima de las registradas en provincia de Buenos Aires, la brecha en el sector pesquero entre santacruceños y bonaerenses alcanza un 133%. Más aún, la diferencia entre el salario pagado a la pesca en Tierra del Fuego en relación a Buenos Aires casi duplica la diferencia del salario promedio registrado en ambos distritos para el sector privado en general.

Remuneración Promedio de los Trabajadores Registrados en el Sector Privado Por distrito, en \$

Provincia	Sector Privado		Sector Pesquero	
	Salario Promedio	Pcias. Patagónicas vs. Bs. As.	Salario Promedio	Pcias. Patagónicas vs. Bs. As.
Buenos Aires	25.692		27.168	
Chubut	40.405	+57%	43.695	+61%
Santa Cruz	48.190	+88%	63.252	+133%
Ushuaia	41.763	+63%	56.590	+108%

Nota: Datos correspondientes a junio de 2016.

Fuente: Ministerio de Trabajo de la Nación.

Asimismo, las recientes medidas económicas erosionan los argumentos establecidos en el último decreto. Luego de la firma del decreto (nov-15), el nuevo gobierno avanzó en medidas de política económica que modificaron sustancialmente el contexto original. Por un lado, se eliminaron todos los derechos a la exportación (retenciones) de los productos comercializados por esos puertos (frutas, pescados, piedras y metales, etc.). De acuerdo a estimaciones en base a datos oficiales, esta exención impositiva sería incluso mayor que los beneficios previstos por el decreto (ver cuadro). Por otro lado, se aplicó una rebaja en el precio de combustibles a toda la región (22% a las naftas y 12% al gasoil). Así, este beneficio que antes recaía únicamente en las provincias al sur del paralelo 42° (Tierra del Fuego, Chubut y Santa Cruz) se extendió a Río Negro, Neuquén y La Pampa.

Impacto Estimado de Subsidios y Quita de Retenciones En USD

Provincia	Exportaciones	Despachos Portuarios	Reembolsos por puerto	Retenciones
Río Negro	460.375.011	208.042.963	13.314.750	23.358.716
Chubut	1.649.403.406	1.121.582.818	77.275.387	104.208.936
Santa Cruz	2.062.561.853	2.122.541.513	202.562.801	191.662.904
Tierra del Fgo.	161.989.991	161.989.991	16.846.959	11.550.647
Total	4.334.330.261	3.614.157.285	309.999.897	330.781.203

Nota: Datos estimados a partir de las exportaciones registradas en 2015.

Fuente: Elaboración propi en base a INDEC, MECON y DGA.

Por último, el esfuerzo fiscal no es un punto menor. La política de reembolsos supone una expansión del gasto público en torno a \$4.750 millones por año, lo cual representa una suma nada despreciable considerando el desequilibrio actual de las cuentas públicas nacionales.

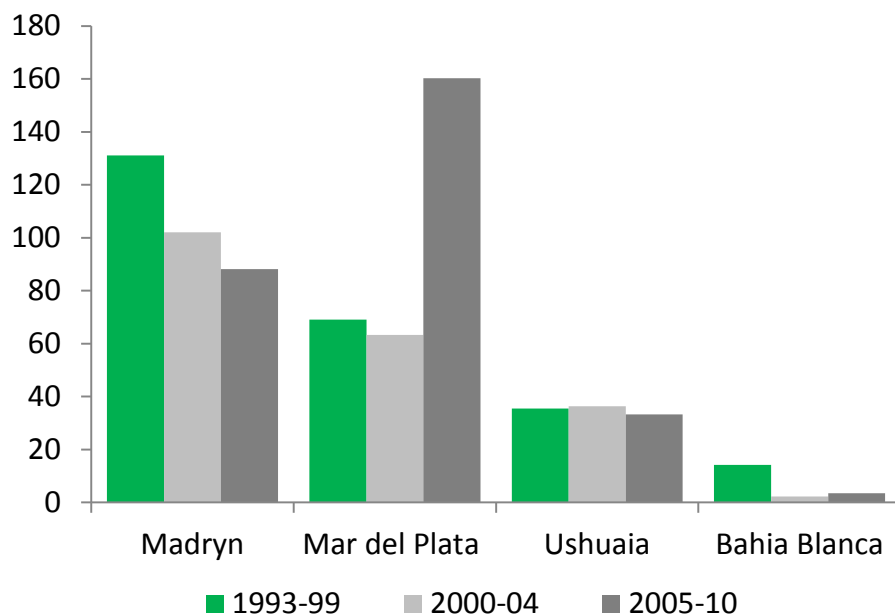
Analizando la evidencia, la actividad económica creció en la Patagonia de la mano del Estado Nacional y en detrimento de los puertos bonaerenses.

En efecto, las provincias del sur argentino se convirtieron en áreas propicias para la realización de inversiones e instalación de empresas cuya mercadería estuviera destinada al mercado externo. La actividad pesquera fue una de las más favorecidas (especialmente durante la década de los '90s), atrayendo desde otros puertos del país a industrias procesadoras con plantas en la costa y a grandes buques pesqueros.

Así definida, la principal zona afectada es el sudeste de la provincia de Buenos Aires. En particular los puertos de Mar del Plata, Quequén y Bahía Blanca, dado la superposición de productos comercializados en relación a los puertos patagónicos (pesca, frutas, legumbres, hortalizas y aluminio, entre otros). De hecho, gran parte de esta carga ya fue desviada hacia esos puertos durante el primer tramo de la medida (1983-2006), desapareciendo incluso definitivamente el comercio de algunos productos.

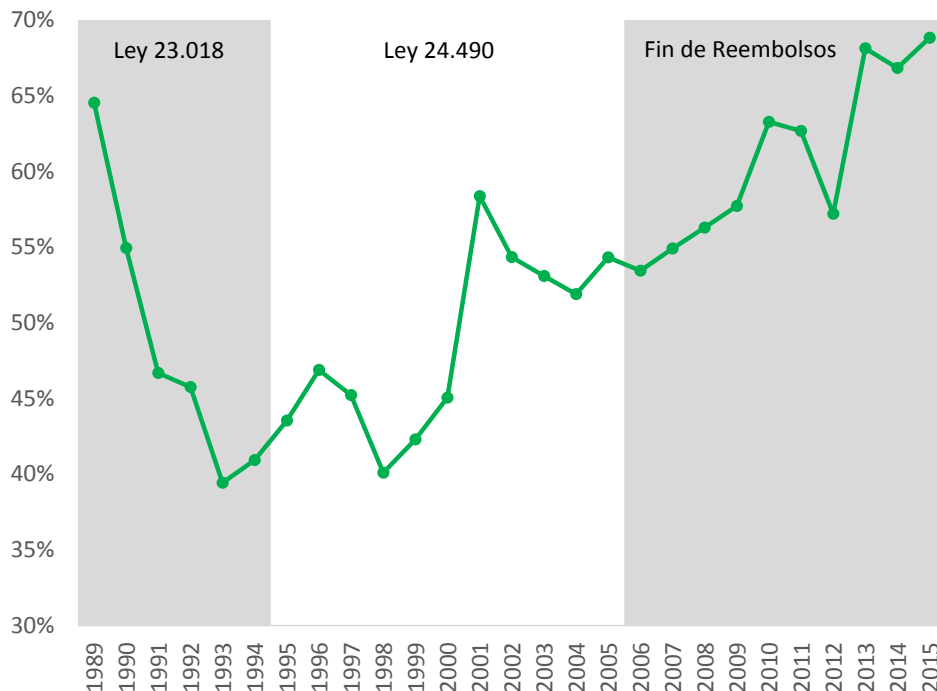
La pesca marplatense se vio directamente afectada. Antes de la medida, tres de cada cuatro peces se desembarcaban en el puerto bonaerense. Al finalizar el primer tramo de los reembolsos su participación había descendido al 40%. Por caso, como consecuencia de esta ley, las cuatro provincias marítimas patagónicas

Exportaciones Pesqueras
En miles de toneladas



*Nota: Datos correspondientes al promedio anual del período considerado.
Fuente: Elaboración propia en base a Dirección General de Aduana.*

Desembarques Pesqueros en Mar del Plata
Sobre total de peces capturados



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Agroindustria.



aumentaron entre 1988 y 1993 sus exportaciones de productos pesqueros en un 275% mientras que en el mismo período el total de las exportaciones patagónicas se incrementaba en un 141% y las exportaciones pesqueras de la provincia de Buenos Aires apenas un 31,6%. La segunda etapa alternó buenas y malas producto de la desregulación de la actividad por esos años. Finalmente, luego de que se removieran los reembolsos en 2006 el sector comenzó lentamente a recuperarse, superando el año pasado la participación registrada a fines de la década del '80 (ver gráfico).

Comentarios Finales

- **La nueva implementación profundizaría los desvíos.** Si bien la medida pretende impulsar la actividad en los puertos patagónicos, su implementación afecta de manera directa la performance de los puertos bonaerenses. Una segunda etapa de reembolsos impactaría negativamente sobre la recuperación de ciertos mercados (pesca, frutas), incluso amenazando la reducción de otros movimientos (cargas generales).
- **Asimismo, existen cuestionamientos de carácter legal.** El beneficio otorgado a los puertos patagónicos violenta el principio de trato igualitario interportuario consagrado en el artículo 12 de la Constitución Nacional: “Los buques destinados de una provincia a otra, no serán obligados a entrar, anclar y pagar derechos por causa de tránsito, sin que en ningún caso puedan concederse preferencias a un puerto respecto de otro, por medio de leyes o reglamentos de comercio”.
- **Además, se plantean inconsistencias como miembro de la OMC.** Según el acuerdo sobre Subvenciones y Medidas compensatorias, se establece la “prohibición a las subvenciones supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones”. Este planteo, dado el escenario analizado, podría derivar en futuros conflictos con el resto de los miembros.

En suma, una derogación del decreto permitiría avanzar en el principio de eficiencia económica, corrigiendo paulatinamente las situaciones diferenciales y ordenando los flujos de exportación de mercancías por criterio económico y no beneficio fiscal. La ganancia de competitividad y complementariedad de nuestros puertos será el único camino posible hacia un desarrollo autosustentable del sistema portuario nacional.