

# Impacto potencial de la reforma tributaria sobre las cargas del puerto local

Las decisiones de los funcionarios de gobierno pueden alterar la rentabilidad de los proyectos cuando ya es tarde para buscar una alternativa mejor.

El gravamen analizado encarece la alternativa de operar en los puertos de Bahía Blanca frente a los puertos de otras jurisdicciones no gravadas.

El interrogante que se plantea se refiere a cuál es la conducta a seguir por las provincias que no son Buenos Aires y que tienen puertos en su territorio.

Además de analizar los efectos de la reforma sobre las cargas de granos y subproductos, reviste particular interés el estudio de las posibles repercusiones que la reforma tributaria podría generar sobre el resto de las mercancías movilizadas. A continuación se presentan los aspectos principales de la evaluación de cada producto.

## Fertilizantes

Dadas las condiciones del mercado de urea en Argentina, donde existe una empresa productora mayoritaria que abastece el mercado interno y exporta parte de su producción, puede esperarse que absorba la mayor parte del impuesto, sino la totalidad, existiendo además alguna posibilidad de sustitución de la urea por otros fertilizantes por parte de sus clientes.

Durante 2008 se movilizan más de 460 mil toneladas de urea por vía marítima, de las cuales 139 mil se destinan a exportación, unas 24 mil son importadas y alrededor de 320 mil se destinan al mercado interno. Además de los registros por mar, se transportan vía terrestre también hacia el mercado interno 270 mil toneladas. De acuerdo a la relación entre los costos de transporte por tierra y marítimos luego del gravamen, se podría realizar una sustitución entre modos desviando la totalidad o parte de las 320 mil toneladas de removido hacia el transporte terrestre, lo que implicaría una pérdida de cargas por barcos a granel.

## Carga en contenedores

La incidencia en este caso dependerá de las posibilidades que tenga la concesionaria de la terminal de contenedores para transferir la carga de este nuevo impuesto a sus clientes. Para evaluar esta situación, hay que considerar que el prestador del servicio de cargas en contenedores está atado a una alta inversión en infraestructura fija, especializada, que carece de posibilidades de sustitución inmediata, mientras que los usuarios tienen algunas alternativas de sustitución de medios de transporte, con la posibilidad de desviar la carga hacia puertos no tan distantes. Esto pareciera indicar que el escenario más probable es que la prestadora del servicio absorberá la mayor parte del impuesto. Si esto es así, no se producirán desplazamientos

de cargas, pero entonces se desestimularía la reinversión en la terminal local, por encontrarse ésta gravada diferencialmente en relación con las existentes en otros puertos.

En el caso que la terminal de contenedores traslade parte de la carga de este impuesto a sus clientes, las empresas usuarias evaluarán otras alternativas de transporte que les permitan eludir este pago. Si se desvían estas cargas, que finalmente tienen destino de exportación, se interrumpe la posibilidad de desarrollo de la terminal de contenedores local, pensada principalmente para la salida de productos elaborados en la región como químicos y plásticos, polietilenos, PVC, soda cáustica, carnes bovinas y derivados, entre los más importantes, a los que se sumaría la salida de un gran volumen de contenedores cargados con fardos de alfalfa a raíz de una inversión recientemente anunciada en la ciudad.

Entre las principales cargas movilizadas mediante contenedores, de acuerdo a las cifras de 2008 la mayor proporción corresponde al transporte de harinas, siendo las frutas y hortalizas la segunda carga en importancia. En estos dos casos hay posibilidades de utilización de medios alternativos de transporte, por lo que podrían desviarse hacia otros puertos si se incrementara el costo de servicio de la terminal. En el caso de la harina se derivaría hacia puertos de la provincia de Santa Fe, mientras que la fruta migraría hacia el puerto de San Antonio Este. En la actualidad, el costo de carga de un contenedor es del orden de los USD100, con lo cual si la empresa traslada la totalidad del nuevo impuesto al cliente se elevaría el precio a USD140 aproximadamente. Además de las cargas mencionadas, puede haber efectos en las cargas de PVC que actualmente es enviado por contenedor a Brasil. Si se trasladara en gran parte la carga de este impuesto a los clientes, la empresa podría cambiar su cadena logística enviando el producto hacia puertos no gravados a través de camiones o ferrocarril. En este caso, según los valores de 2008, se "escaparían" algo de 30 mil toneladas anuales y si se tiene en cuenta que en los primeros ocho meses de 2009 casi se exportaron a través de esta vía 40 mil toneladas de PVC la proyección anual sería superior.

En el caso del polietileno el medio de transporte más utilizado es el terrestre para sacar la mercadería de Bahía Blanca, siendo marginal (1.600 toneladas) la cantidad movilizada por vía marítima a través de la terminal de contenedores, por lo que el impacto no resultaría relevante aunque puede suponerse que el comportamiento más probable sería análogo al descrito para el caso del PVC.

## Combustibles y gases

Dado que los movimientos de combustibles y gases se realiza a través de terminales especializadas porque son incompatibles con otro tipo de cargas, y que llegan a las mismas mediante ductos, resulta imposible su migración hacia otros puertos. Las mismas terminales son las exportadoras de los productos, por lo que soportarían la carga del impuesto. En el caso de las importaciones, las mismas también se encontrarían alcanzadas por el impuesto, afectando principalmente a las compras de gas licuado realizadas para abastecer el consumo interno de gas natural.

## Comentarios finales

### 1. Efecto sobre inversiones, comprometidas y no comprometidas

Es necesario destacar ciertas reservas desde el punto de vista institucional. En los últimos años, a partir de la autonomía de los puertos, se han producido notables ganancias en

eficiencia principalmente por mejoras en la administración de los mismos y por las grandes inversiones en infraestructura, terminales de carga y descarga, equipos de manipuleo y muelles de operación, por citar sólo algunos ejemplos. Todos estos cambios se han basado en cierto contexto institucional, ciertas reglas de juego que, si bien pueden tener algunas deficiencias, permiten tener previsibilidad acerca de las posibilidades futuras de los negocios emprendidos.

Una vez que las inversiones están en curso o ya fueron materializadas, las decisiones de los funcionarios de gobierno pueden alterar la rentabilidad de los proyectos cuando ya es tarde para buscar una alternativa mejor. Si como consecuencia de nuevos gravámenes se perjudica la competitividad de un puerto, pueden verse comprometidas, incluso, las nuevas decisiones de inversión. Los recursos se dirigen hacia los puertos más eficientes y competitivos.

### 2. Se producen gran cantidad de distorsiones

En primer lugar, la implementación de la reforma genera una situación diferencial entre las terminales portuarias de la provincia de Buenos Aires y las que están situadas en otras provincias. En este sentido, se genera una inequidad que afecta negativamente la competitividad de los puertos bonaerenses, que se encuentran sujetos a un tributo que no existe en otros lugares. Dicho de otro modo, sacar las mercaderías a través de los puertos de Buenos Aires resulta más costoso.

A partir de esta situación, los dadores de carga tendrán la alternativa de evaluar la salida por otros puertos, e incluso de modificar su cadena de comercialización cambiando el medio de transporte utilizado hasta el establecimiento del gravamen diferencial. Las posibilidades de sustitución estarán determinadas por los precios relativos entre las distintas alternativas, los que tendrán incluido el impuesto por los puertos bonaerenses.

### 3. Comportamiento de otras provincias: ¿armonización o competencia?

El gravamen analizado encarece la alternativa de operar en los puertos de Bahía Blanca frente a los puertos de otras jurisdicciones no gravadas. Tal como se demuestra a lo largo del informe, todas las cargas que puedan eludir el pago de un tributo de tales características lo harán, por lo que los administradores de puertos vecinos podrían verse beneficiados por esta situación. Allí se encuentra entonces un grupo de potenciales "ganadores".

El interrogante entonces es la conducta a seguir por el resto de las provincias que tienen puertos en su territorio. Podría plantearse una situación donde prime la competencia entre los gobiernos provinciales por volverse más atractivos para las inversiones, y en ese caso las provincias vecinas no seguirían el ejemplo de Buenos Aires. Sin embargo, en este escenario, los beneficios de la competitividad serían captados principalmente por los ganadores de cargas, más que por el fisco de las provincias (que sí se beneficiaría indirectamente por el mayor nivel de actividad).

Dado que todas las provincias tienen actualmente apremios fiscales, puede aparecer la tentación hacia un escenario de armonización tributaria, es decir que las provincias pueden verse tentadas a seguir el comportamiento de Buenos Aires, construyendo de ese modo un monopolio estatal provincial con la finalidad de ejercer la explotación fiscal, eliminando así la situación "diferencial" entre los puertos de las distintas provincias y recibiendo en forma directa los ingresos del nuevo gravamen (y no indirectamente como en el escenario anteriormente descrito). En este caso, las cargas no verían alterados los precios de salida entre puertos, por lo que las cadenas logísticas permanecerían inalteradas

y soportarían un costo de operación portuaria superior y uniforme. Este tributo generalizado a todas las provincias se comportaría, en relación con sus efectos económicos, de un modo análogo al de los derechos de importación y exportación establecidos en el orden nacional. Tal como se expone a lo largo del trabajo, por las condiciones de la economía argentina que es pequeña, los precios de importación y exportación deben tomarse como "dados", por lo que las medidas fiscales que afectan al comercio internacional en general producen traslaciones. La única limitación posible a un comportamiento unificado estaría en manos de las legislaturas provinciales, que podrían o no apoyar la iniciativa del poder ejecutivo en función de la situación política de cada provincia y de la fuerza de los grupos potencialmente afectados por la medida. ■