

Desarrollo exportador regional y restablecimiento de reembolsos

Una economía de tamaño mediano y con un mercado doméstico limitado como la de Bahía Blanca no puede dejar de aprovechar los impulsos al aumento de productividad de las empresas a partir de un mayor desarrollo exportador.

El gran impacto económico de los puertos pasa por lograr conformar centros de actividad logística en torno al tránsito de contenedores; es decir, alcanzando funciones propias de puertos de tercera generación.

La restitución de reembolsos a exportaciones por puertos patagónicos significa la redistribución de ingresos desde Bahía Blanca a las zonas promocionadas, particularmente, hacia sus puertos y exportadores.

Crecimiento exportador y desarrollo de la economía regional

El desarrollo de la actividad exportadora adquiere importancia fundamental para la economía de la región. En primer lugar, el alto grado de exigencia en el mercado internacional representa una poderosa fuente de estímulo para la búsqueda constante de mejoras en la productividad de las empresas. Las empresas exportadoras por necesidad deben invertir, innovar, mejorar para mantener la preferencia de sus clientes extranjeros. Estos esfuerzos con el tiempo permiten ganar confiabilidad y reputación que les abren un camino promisorio en oportunidades de crecimiento. Para aprovechar estas oportunidades, las empresas exportadoras deben respaldarse en otras organizaciones locales (empresas, universidades, gobierno municipal) a través de la provisión de bienes y servicios: infraestructura y servicios de transporte, servicios tecnológicos, profesionales y técnicos, agentes de comercio exterior. Estos nexos conforman en torno a la actividad exportadora una red de intercambios y difusión de información, impulsando el crecimiento de otras empresas y por lo tanto de la generación de empleos en la economía regional. Una economía de tamaño mediano y con un mercado doméstico limitado como la de Bahía Blanca no puede dejar de aprovechar estos impulsos al aumento de productividad de las empresas a partir de un mayor desarrollo exportador.

El segundo factor que realza la importancia de la actividad exportadora es la diversificación de mercados, lo que contribuye a la estabilización del empleo cuando la economía doméstica se ve negativamente afectada por un ciclo de desaceleración o caída en el consumo (por ejemplo, en un escenario de fuerte devaluación del peso).

Actividad exportadora en Bahía Blanca

Bahía Blanca, a través de su puerto, representa una de las principales plataformas de exportación del país. En promedio, durante los últimos años, de cada 10 toneladas exportadas, una se oficializa en la Aduana local. Casi la totalidad del monto de

exportaciones registrada en la delegación de Aduana de Bahía Blanca, corresponde a no más de 20 productos. De este monto, poco más de dos tercios corresponde a productos agroindustriales y el tercio restante a productos petroquímicos y combustibles. Estas operaciones son a granel y realizadas principalmente por las grandes empresas localizadas en la zona portuaria. Este predominio de productos primarios se ve reflejado en el bajo precio medio por tonelada exportada en comparación al nivel general del país; en 2014 se ubicó en 470 dólares en Bahía Blanca y en 820 dólares a nivel del país.

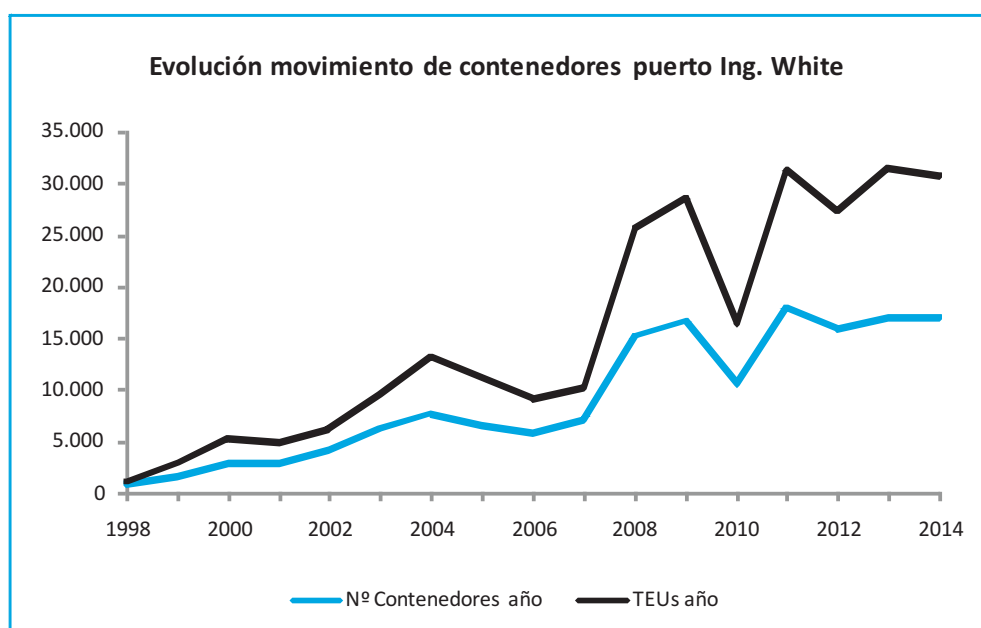
El gran volumen de exportación local contrasta con la escasa cantidad de empresas exportadoras y en parte se ve reflejado en una oferta limitada de organizaciones especializadas en servicios de apoyo a este tipo de operaciones.

Operaciones con contenedores en Bahía Blanca

Por la menor escala de sus ventas, la modalidad de transporte predominante en una pyme exportadora es el uso del contenedor. El uso del contenedor disminuye el riesgo de averías en la carga durante operaciones de estiba, de robos durante la estadía en zona portuaria, además de disminuir costos de embalaje, agilizar la transferencia de la carga desde y hacia la bodega de los buques, acorta el tiempo de transporte marítimo por la mayor velocidad de buques portacontenedores. La prestación del servicio de transporte marítimo de contenedores requiere fuertes inversiones en buques especializados (portacontenedores) y un parque de contenedores de tres o más veces de capacidad. Las economías de escala (reducción de costos al aumentar la capacidad de transporte de los buques) representan un factor gravitante y por ello, la actividad tiende a concentrarse en grandes puertos (en el caso argentino, Buenos Aires), resultando complejo para otros puertos menores, reunir una masa crítica de operaciones que permitan alcanzar umbrales mínimos aceptables de productividad, costos, frecuencia y calidad en servicios. Por lo general, la estrategia de estos puertos es la búsqueda de complementación con los grandes puertos de trasbordo, disputando cargas de su hinterland natural con los sistemas de transporte terrestre integrados a puertos principales.

Gráfico 1

Fuente: CGPBB



El transporte terrestre ha aumentado en Bahía Blanca después de la concesión del muelle multipropósito Ingeniero Andoni Irazusta en el puerto de Ingeniero White. La obra fue inaugurada en el 2005 y concesionada en el 2008. En el Gráfico 1, se puede advertir el salto en el nivel de actividad. Medidos en cantidad de TEUs, antes del 2008 los registros se ubicaban en torno a los 10 mil con pico de hasta poco más de 13 mil (2004). A partir de la concesión, la actividad se ubicó en un nuevo nivel con oscilaciones en torno a los 30 mil TEUs y 17 mil contenedores anuales. Las principales cargas de acuerdo al volumen de embarques del último año fueron PVC, polietileno, frutas y hortalizas, harina y alfalfa. El promedio de ingreso de buques portacontenedores en los últimos años ha fluctuado en torno a un promedio de 50 embarcaciones anuales (cuatro por mes).

Contenedores e impacto económico del puerto

No es casual que las grandes ciudades del mundo sean portuarias: Shangai, New York, Los Angeles, Rotterdam. Los puertos son polos de atracción de cargas y de servicios, multiplicando oportunidades de negocios, generando un alto número de empleos, calificados y diversos. La concentración de cargas y medios de transporte potencia las posibilidades de desarrollo de negocios industriales, comerciales y de servicios.

El impacto económico de un puerto sobre su entorno depende del grado de desarrollo alcanzado. De acuerdo a la capacidad de los puertos para adaptarse a los desafíos impuestos por la demanda cada vez más exigente de servicios logísticos; se los califica como de primera, segunda o tercera generación.

Los puertos de primera generación, son rutas de paso y su función se limita a la transferencia y almacenamiento de cargas, junto con servicios a la navegación. La inversión se concentra en la infraestructura de muelles y trabaja en forma aislada de modos de transporte complementarios. Los puertos de segunda generación representan un avance con respecto a la categoría anterior; se reconocen como nodo fundamental de sistemas de transporte con desarrollo de áreas industriales que por vía marítima reciben la materia prima y/o producen las mercancías que habrán de ser exportadas. Los puertos de tercera generación son aquellos que logran consolidarse como centro logístico de distribución de cargas y/o plataforma de operaciones de comercio exterior. El servicio del puerto trasciende la función de embarque y desembarque de cargas, y pasa a definirse como operador de servicios logísticos, ampliando el espectro de funciones.

Sin perder de vista su importancia como factor de atracción de industrias, el gran impacto económico de los puertos pasa fundamentalmente por lograr conformar centros de actividad logística en torno al tránsito de contenedores; es decir, cuando alcanzan las funciones propias de puertos de tercera generación.

En Bahía Blanca, la posibilidad del desarrollo del servicios de transporte marítimo de contenedores se ha visto limitada por la centralización de la actividad en las terminales portuarias de Buenos Aires, a lo que sumó su posición distante respecto a los principales centros generadores y/o receptores de cargas en contenedores localizados en la zona centro del país, la insuficiencia de masa crítica de demanda del servicio en la zona de influencia de la terminal local, con el agravante de interferencias negativas generadas por decisiones políticas (siendo los reembolsos el caso más notorio, que se retomará en la sección siguiente).

Los obstáculos al desarrollo en parte comenzaron a ser contrarrestados en la última década a partir de la reducción y extensión del subsidio a exportaciones por puertos patagónicos, la demanda del servicio por parte de las empresas que conforman el Complejo Petroquímico, y la decisión del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca de construir un muelle moderno para operar con contenedores contemplando un estándar de rendimiento competitivo en la prestación del servicio. Esta nueva situación permitió avanzar pero queda un largo camino por recorrer y fundamentalmente dar nuevos saltos en el nivel de actividad, tanto del punto de vista de la demanda (cantidad de contenedores) como de la oferta (frecuencia de servicios de buques portacontenedores).

Retrocesos por la restitución de reembolsos por puertos patagónicos

El gobierno nacional publicó el 3/11/2015 el Decreto 2229, modificatorio de la Ley 23.018, a partir del se restablece la vigencia del reembolso adicional a las exportaciones realizadas por los puertos y aduanas ubicados al sur del Río Colorado por un período de 5 años.

La medida alcanzaría a productos originarios o manufacturados en la zona patagónica (sur del Río Colorado e incluye Neuquén) con los siguientes porcentajes: 8% en San Antonio Este, con aumentos en dirección al Sur hasta alcanzar un máximo del 13% en el puerto de Ushuaia.

El Decreto adoptó los mismos fundamentos de la ley que dio origen al sistema de reembolsos

- El objetivo de la ley señalada consistió en impulsar el desarrollo poblacional y económico de la zona patagónica a partir de tratamientos impositivos preferenciales, respaldada principalmente en razones geopolíticas y en un segundo plano, razones económicas.
- Los incentivos fiscales buscan “incrementar los ingresos de los diferentes actores que integran la cadena de valor de los productos exportables” originarios de la región patagónica, para “compensar asimetrías” impuestas por la distancia con respecto a los principales centros de producción y consumo del país. De este modo, el reembolso sería un subsidio al exportador para compensar el mayor flete, persiguiendo un abaratamiento del costo logístico.
- La medida mejoraría las “condiciones de competitividad” del área promocionada y contribuiría a una mayor demanda de empleo.
- Se busca el desarrollo de cadena de valor (industrialización) a partir de la rica dotación de recursos primarios de la región patagónica: fruticultura, minería, petróleo y gas, pesca, lana y carne ovina.

De acuerdo al Decreto 2229, resulta “imperativo” restablecer el reembolso ante la “necesidad de lograr el incremento en los volúmenes exportables, una mayor previsibilidad a la economía, favoreciendo con ello inversiones y la generación de mayores puestos de trabajo” en los puertos patagónicos. La medida también señala como fundamento la fuerte caída de los precios de productos primarios y califica al

reembolso como un “instrumento imprescindible” para el crecimiento de la región patagónica.

Desde una perspectiva general, cabe hacer algunas consideraciones sobre aspectos cuestionables en torno a los efectos esperados y oportunidad de la medida adoptada por el Poder Ejecutivo Nacional.

- Representa un aumento del gasto público en un contexto general de elevado déficit.
- Tiene un costo de eficiencia para el país al inducir una asignación de recursos “forzada”. Por ejemplo, emplear una cadena de transporte de mayor costo para las exportaciones de productos de la zona patagónica. Ese mayor costo para el exportador es compensado por el reembolso, recayendo su financiación sobre el estado nacional (subsidio). Por otra parte se debería añadir el costo de competidores que ven reducida su demanda de servicios (por ejemplo, operadores de servicios logísticos en el puerto de Bahía Blanca).
- Hay estudios que arrojan evidencia empírica que permiten objetar la efectividad de los reembolsos como herramienta de promoción¹.
- Como lo refleja la experiencia de las últimas décadas, los regímenes preferenciales conllevan un alto riesgo de prácticas ilegales y de exceso de discrecionalidad de los funcionarios (por ejemplo, galpones en Tierra del Fuego).
- El reembolso lo cobra el exportador y no necesariamente llega al productor. Tampoco implica mayores inversiones, si el exportador-productor decide reforzar los márgenes de su actividad sin aumentar o bien mejorar su capacidad productiva.
- El reembolso, al aplicarse sobre el precio FOB, tiende a reducirse si los precios internacionales tienden a la baja (el monto del subsidio se reduce cuando el productor, si es que recibe algún beneficio, más lo necesita).
- El objetivo de promover exportaciones vía reembolso resulta inconsistente con la aplicación simultánea del pago de derechos a la exportación.
- El decreto tiene dudosa validez constitucional (Cámara Federal de Bahía Blanca dicto sentencia decretando la inconstitucionalidad del régimen) y también de acuerdo a las disposiciones y tratados que regulan el comercio internacional.
- Desde una perspectiva centrada en los intereses de Bahía Blanca, se puede agregar las siguientes consideraciones en torno al impacto negativo que cabe esperar a partir de la sanción del Decreto.
- No se conocen estudios que permitan respaldar empíricamente la efectividad del régimen para promover el crecimiento de la región patagónica durante su anterior período de vigencia, pero si se cuenta con clara evidencia de los altos costos en la actividad exportadora y portuaria por el puerto de Bahía Blanca durante este mismo período (década posterior al inicio del régimen). Entre estos costos locales cabe citar la caída y cese de exportaciones de fruta y pescado, pérdida de puestos de trabajo, así como el desaprovechamiento y deterioro de infraestructura y equipos (muelles, grúas, depósitos, sistemas refrigeración, empalizadas, ramales ferroviarios).

¹(i) Sturzenegger Federico y Gadano Nicolás, “Sirven los reintegros a las exportaciones,” *Ámbito Financiero* 6-3-97. (ii) Julio Nogués: *Observaciones entre los subsidios y la decadencia económica en Argentina, Desarrollo Económico*, n° 117, abril-junio 1990.

- Entre los efectos de la medida, uno de los verificables es la redistribución de ingresos desde Bahía Blanca a las zonas promocionadas (particularmente sus puertos y exportadores), a partir del re direccionamiento de cargas y relocalización de actividades productivas).
- En el presente, el restablecimiento de reembolsos impone cambios imprevistos y arbitrarios de reglas para empresas ligadas al negocio de exportación de contenedores y cargas generales por el puerto de Bahía Blanca (incluyendo al mismo Consorcio de Gestión que concreto la construcción de un nuevo muelle multipropósito), y que realizaron fuertes inversiones confiadas en la finalización del régimen de acuerdo a lo dispuesto por Ley del Congreso Nacional. Aun considerando una derogación del Decreto, la situación planteada genera un precedente de riesgos para futuras inversiones en el ámbito portuario que apunten al desarrollo de cargas exportables en contenedores.
- El servicio de transporte marítimo de contenedores resulta de importancia crucial para el desarrollo de una estrategia de impulso y desarrollo de pymes exportadoras en Bahía Blanca. La disponibilidad de buques depende de una masa crítica de cargas exportables que en la región de influencia del puerto tiene dificultades para ampliarse y de la cual, una parte muy importante son originarios de la región patagónica. De este modo, el restablecimiento de los reembolsos significaría un enorme retroceso para las aspiraciones locales de desarrollar inversiones en productos manufacturados con destino a la exportación.

Comentario final

El crecimiento y diversificación de la actividad exportadora en torno a la ventaja de contar con uno de los principales puertos del país, representa un objetivo fundamental para el desarrollo de Bahía Blanca y su zona de influencia. El escenario a mediano plazo abre un panorama alentador para la exportación en general y el puerto local en particular. Más allá de los importantes avances de la última década, resta mucho por hacer en torno al gran desafío de posicionar al puerto como un centro de actividades logísticas, confiriendo protagonismo al servicio de contenedores e incorporando nuevos cargadores, pymes en particular.

Las perspectivas promisorias se han visto ensombrecidas en el último tiempo con la abrupta decisión gubernamental de restitución de reembolsos a las exportaciones por puertos patagónicos. La medida re direccionará una parte importante de la demanda de servicios de exportación por el puerto de Bahía Blanca hacia puertos en el sur. La búsqueda de aumentar exportaciones, alentar inversiones, generar empleo y dar previsibilidad en puertos patagónicos resulta objetable si es al costo de disminuir exportaciones, inversiones, empleo y previsibilidad en puertos no alcanzados por la misma como es el caso, una vez más, de Ingeniero White. ■

Referencias:
 CREEBBA, "Los reembolsos patagónicos: ¿políticas de promoción o discriminación?". *Indicadores de Actividad Económica* n° 40, septiembre de 1998.

CREEBBA, "El fin de los reembolsos a los puertos patagónicos". *Indicadores de Actividad Económica* n° 88, septiembre de 2006.

Ambos trabajos se encuentran disponibles en http://www.creebba.org.ar/main/index.php?op=archivo_iae