

# ¿El fin de los reembolsos a los puertos patagónicos?

■ El costo fiscal de mantener los reembolsos a las exportaciones por los puertos patagónicos es significativo.

■ Se ha verificado un desvío de cargas desde puertos no promocionados hacia puertos beneficiados por los reembolsos.

■ El esquema previsto de reducción de reembolsos eliminaría paulatinamente las situaciones diferenciales.

## Las medidas de promoción en los puertos patagónicos

El origen de los reembolsos adicionales a las exportaciones realizadas a través de puertos patagónicos se inicia a partir de la Resolución ME N° 88/83. Dicha Resolución establece por el término de un año reembolsos adicionales para las exportaciones de los productos patagónicos que salieran desde los puertos comprendidos al sur del Río Colorado. El beneficio mínimo determinado en la resolución es del 8% para las operaciones realizadas por San Antonio Este, y se incrementa gradualmente en dirección al sur hasta alcanzar un máximo de 13% para operaciones realizadas a través del puerto de Ushuaia.

Posteriormente, en la Ley N° 23.018, se ratifica la resolución de creación de los reembolsos y se incorpora el Puerto de San Julián, con un reembolso adicional del 11%. Asimismo, se establece que los porcentajes de beneficio disminuirían un punto porcentual a partir del 1° de enero de 1984, manteniéndose en los niveles resultantes por el término de 11 años, es decir, hasta el 1° de enero de 1995, momento a partir del cual, el reembolso disminuirá finalmente a razón de un punto porcentual por año hasta su total extinción.

El objetivo primordial enunciado al establecer la medida fue lograr el desarrollo armónico de la zona patagónica, a través del establecimiento de regímenes preferenciales y estables que favorezcan la radicación de la población en dicha región del país.

En 1995, momento en el que de acuerdo a la Ley N° 23.018 comenzarían a extinguirse gradualmente los reembolsos, se sanciona la Ley N° 24.490, mediante la cual se prorroga por el término de cinco años (a partir del 1° de enero de 1995) la vigencia del reembolso adicional en los porcentajes vigentes en 1984, luego de lo cual el reembolso comenzaría a disminuir a razón de un punto porcentual por año hasta su total extinción. En consecuencia, de acuerdo al nuevo esquema de la Ley N° 24.490 los reembolsos adicionales se rigen por el cronograma que se presenta en el Cuadro 1.

De acuerdo a este esquema, a partir de 2007 los reembolsos quedarían totalmente suprimidos para los puertos de San Antonio Este y Madryn, y a partir de 2012 se extinguirían completamente.

Como toda medida discrecional, la aplicación de reembolsos adicionales a las exportaciones por puertos patagónicos genera ganadores y perdedores. Un análisis aparte<sup>1</sup> merece la

<sup>1</sup> Para un análisis más detallado de los efectos de esta medida ver “Los reembolsos patagónicos ¿Políticas de promoción o de discriminación?”, IAE 40.

discriminación que esta medida genera en contra de los puertos localizados en el litoral marítimo de la Provincia de Buenos Aires. En particular, el puerto de Bahía Blanca, con un área de influencia potencial orientado principalmente hacia la región patagónica, modificó completamente su perfil exportador desde la implementación de los reembolsos, con un importante desvío de cargas hacia los puertos promocionados, principalmente en el caso de frutas y pescados congelados que anteriormente salían por Bahía Blanca.

<b>Cronograma de reducción de reembolsos (2000/2012)</b>													
<b>Puerto</b>	<b>00</b>	<b>01</b>	<b>02</b>	<b>03</b>	<b>04</b>	<b>05</b>	<b>06</b>	<b>07</b>	<b>08</b>	<b>09</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>
S. A. Este	7%	6%	5%	4%	3%	2%	1%	0%					
Madryn	7%	6%	5%	4%	3%	2%	1%	0%					
C. Rivadavia	8%	7%	6%	5%	4%	3%	2%	1%	0%				
Deseado	10%	9%	8%	7%	6%	5%	4%	3%	2%	1%	0%		
San Julián	10%	9%	8%	7%	6%	5%	4%	3%	2%	1%	0%		
Punta Quilla	11%	10%	9%	8%	7%	6%	5%	4%	3%	2%	1%	0%	
Río Gallegos	11%	10%	9%	8%	7%	6%	5%	4%	3%	2%	1%	0%	
Río Grande	11%	10%	9%	8%	7%	6%	5%	4%	3%	2%	1%	0%	
Ushuaia	12%	11%	10%	9%	8%	7%	6%	5%	4%	3%	2%	1%	0%

Cuadro 1

Paralelamente, luego de la devaluación, el estado argentino establece los derechos de exportación sobre ciertos productos enunciando como objetivo la necesidad de evitar presiones inflacionarias sobre la canasta de alimentos básicos, originadas en aumentos de los precios internos de los cereales. Sin embargo, detrás de la medida subyace el objetivo recaudatorio en un contexto de aumentos en el precio internacional de los productos agrícolas, crisis fiscal interna y recesión económica (que condiciona el resto de los impuestos que percibe el sector público). En un país que devalúa los ingresos por exportaciones son terreno propicio, a los ojos del estado, para el establecimiento de impuestos adicionales. Este impuesto trae como consecuencia la modificación de precios relativos entre los productos sujetos a derechos de exportación y los que no lo están. Más aún, no solamente hay una modificación de precios entre bienes "gravados y no gravados" sino que un mismo bien está gravado bajo una circunstancia (si es exportado) y no gravado en otra (si se destina al consumo interno).

Desde el punto de vista de la política económica, se observan contradicciones en los objetivos de las dos medidas analizadas: los reembolsos a los puertos patagónicos y los derechos de exportación. Una operación realizada por los puertos del sur es gravada por los derechos de exportación y subsidiada al mismo tiempo por los reembolsos. Si bien se sigue manteniendo la situación diferencial entre los puertos -patagónicos y no patagónicos- hay una contradicción de política económica.

## Las estadísticas de exportación y los reembolsos

Para realizar la estimación de los montos por reembolsos a las exportaciones por los puertos del sur se utilizan las estadísticas de INDEC y de la Dirección General de Aduanas, tomando

como relevantes aquellas operaciones que registren como aduana de salida a alguna de las aduanas que se encuentran beneficiadas por la medida, y se realicen por vía marítima. Los datos corresponden a los años 2003 a 2005 y las aduanas de salida consideradas son: Comodoro Rivadavia, Puerto Deseado, Puerto Madryn, Río Gallegos, Río Grande, San Antonio Este, Ushuaia.

De acuerdo a las disposiciones de AFIP, la fórmula de cálculo del valor de los reembolsos por puertos patagónicos viene dada por:

$$Trpt = Vrpt \times \frac{Rpt}{100}$$

Donde:

- Vrpt = valor FOB exportado + ajuste a incluir – ajuste a deducir - insumos importados temporalmente con giro de divisas importados por el propio exportador (a valor CIF) + flete + seguro
- Rpt/100 = alícuota correspondiente a cada puerto.

Además, para evitar el otorgamiento de reembolsos sobre un valor de transacción que incluye los derechos de exportación de cada producto<sup>2</sup>, el Vrpt debe reestimarse multiplicándolo por el siguiente coeficiente, que tiene en cuenta el derecho de exportación que alcanza a cada producto en particular.

$$\frac{1}{100 + \text{derechode}X}$$

<sup>2</sup> En base a consultas realizadas en la Dirección General de Aduanas.

## Los resultados

El total de exportaciones por los puertos patagónicos durante el año 2005 supera los 6,6 millones de toneladas, tal como puede apreciarse en el Cuadro 2. El principal puerto de salida claramente es Comodoro Rivadavia que concentra un 69% de las exportaciones del año 2005. Luego siguen en orden de importancia, aunque con magnitudes mucho menos significativas, Puerto Deseado (12%), San Antonio Este (8%), Puerto Madryn (5%), Río Grande (3%), Río Gallegos (3%) y por último Ushuaia (1%).

Cuadro 2

Fuente: INDEC-  
Dirección General de  
Aduana

Volumen de exportaciones por puertos patagónicos				
Miles de toneladas				
Aduana	2003	2004	2005	% 2005
Comodoro Rivadavia	4.215	4.448	4.571	69%
Puerto Deseado	1.472	866	782	12%
Puerto Madryn	335	304	327	5%
Río Gallegos	70	138	129	2%
Río Grande	374	406	226	3%
San Antonio Este	464	439	533	8%
Ushuaia	35	46	36	1%
<b>Total</b>	<b>6.965</b>	<b>6.648</b>	<b>6.604</b>	<b>100%</b>

Esta gran diferencia en el volumen de exportaciones entre los diferentes puertos viene dada por las operaciones petroleras registradas en Comodoro Rivadavia. Nótese que en 2005, salieron por este puerto más de 4 millones de toneladas de aceites crudos de petróleo, mientras que el total de salidas fue de 4,5 millones de toneladas. Podría decirse que Comodoro Rivadavia no se encuentra diversificado en cuanto a productos, estando especializado en derivados del petróleo. Si bien en Puerto Deseado, Río Gallegos y Río Grande también se exportan aceites crudos de petróleo, las cantidades son sustancialmente inferiores a las registradas en Comodoro Rivadavia, al mismo tiempo que se observa una mayor diversificación de productos.

La evolución de las exportaciones totales muestra cierta tendencia descendente, impulsada por la reducción en las exportaciones de Puerto Deseado que caen un 47% entre 2005 y 2003 debido a una disminución en las salidas de aceites crudos de petróleo por dicho puerto.

Si se dejan de lado los productos derivados del petróleo, adquiere singular importancia el volumen de operaciones registradas en San Antonio Este, con valores cercanos a las 530 mil toneladas de productos en 2005. Allí se observa una gran variedad de mercaderías principalmente vinculadas a la producción del valle rionegrino y a la exportación de productos de mar.

Con respecto al valor de exportaciones (Cuadro 3), se observa una tendencia creciente entre 2003 y 2005 fundamentalmente como consecuencia del incremento en el valor de las exportaciones de derivados del petróleo. Esto posiciona a Comodoro Rivadavia nuevamente en primer lugar, siendo así el principal puerto beneficiado con la política de reembolsos a las exportaciones patagónicas.

<b>Valor de las exportaciones por puertos patagónicos</b>				
Millones de dólares FOB				
<b>Aduana</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>% 2005</b>
Comodoro Rivadavia	777	991	1.329	48%
Puerto Deseado	469	390	448	16%
Puerto Madryn	418	450	524	19%
Río Gallegos	7	11	29	1%
Río Grande	92	133	100	4%
San Antonio Este	217	209	264	10%
Ushuaia	58	73	72	3%
<b>Total</b>	<b>2.038</b>	<b>2.257</b>	<b>2.767</b>	<b>100%</b>

Cuadro 3

Fuente: INDEC-  
Dirección General de  
Aduana

El valor total exportado por los puertos del sur durante 2005 es cercano a los 2.800 millones de dólares. De ese total el 48% corresponde a Comodoro Rivadavia, seguido por Puerto Madryn que concentra un 19% del valor total exportado. En orden de importancia puede enumerarse a Puerto Deseado (16%), San Antonio Este (10%), Río Grande (4%), Ushuaia (3%) y finalmente Río Gallegos (1%).

En cuanto al valor de los reembolsos, durante 2005 la cifra sería cercana a los 78 millones de dólares (Cuadro 4). Si bien estos guarismos son aproximados, sirven para dar una idea del costo fiscal de esta medida. Como consecuencia de la reducción en las alícuotas, se observa

Cuadro 4

Fuente: INDEC-  
Dirección General de  
Aduana

<b>Reembolsos a las exportaciones por puertos patagónicos</b>				
Miles de dólares				
<b>Aduana</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>% 2005</b>
Comodoro Rivadavia	31.107	31.731	31.910	41%
Puerto Deseado	29.180	20.963	19.979	26%
Puerto Madryn	16.561	13.394	10.341	13%
Río Gallegos	476	650	1.438	2%
Río Grande	5.929	7.449	4.811	6%
San Antonio Este	7.951	5.753	4.835	6%
Ushuaia	5.136	5.614	4.890	6%
<b>Total</b>	<b>96.340</b>	<b>85.556</b>	<b>78.203</b>	<b>100%</b>

una disminución en el monto de los reembolsos que recibe cada puerto, salvo en el caso de Comodoro Rivadavia y Puerto Deseado donde los valores permanecen relativamente constantes a lo largo del período analizado. Esto se explica por el incremento en los precios de los derivados del petróleo, que contrarresta la disminución en la alícuota de reembolsos de los puertos en aquellos lugares donde estos productos tienen una fuerte presencia.

A nivel de productos, en el Cuadro 5 puede observarse el ranking de las 10 primeras mercaderías según los reembolsos recibidos durante 2005. Existe una gran concentración, dado que los aceites crudos de petróleo captan más de 46 millones de dólares en concepto de reembolsos, mientras que el resto de los productos concentra porcentajes sensiblemente inferiores. Con respecto a esta cuestión vale destacar que los derivados del petróleo se canalizan naturalmente por los puertos cercanos a la ubicación del recurso, independientemente de las medidas promocionales vigentes en los mismos.

Cuadro 5

<b>Reembolsos a las exportaciones por puertos patagónicos</b>	
Diez primeros productos - Miles de dólares	
<b>Producto</b>	<b>2005</b>
Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso	46.552
Aluminio en bruto	6.528
Lana y pelo fino u ordinario	4.865
Moluscos e invertebrados acuáticos	4.214
Manzanas, peras y membrillos, frescos	4.117
Filetes y demás carne de pescado	2.797
Lana sin cardar ni peinar	1.898
Pescado congelado, excepto los filetes	1.633
Alambre de aluminio	1.049
Jugos de fruta u otros frutos	286

Fuente: INDEC- Dirección General de Aduana

## Comentarios finales

Tal como surge de los resultados el costo fiscal de mantener los reembolsos a las exportaciones por los puertos patagónicos no es menor, con valores cercanos a los 78 millones de dólares anuales. Si bien esta cifra constituye una primera aproximación al tema, su estimación abre la posibilidad de estudiar con mayor detalle el impacto de los reembolsos sobre la competitividad de los puertos del país.

En este sentido, las cifras muestran la distribución de los beneficios fiscales entre los puertos del sur. Si se tiene en cuenta la clase de productos que se exportan por cada uno de ellos se pone de relieve que, en muchos casos, por las características de las mercaderías se ha dado un desvío de cargas desde puertos que no cuentan con el beneficio promocional hacia puertos beneficiados por los reembolsos. El caso más destacado es el del puerto de San Antonio Este, en clara competencia con el Puerto de Bahía Blanca por las mercaderías de la provincia de Río Negro, dato que adquiere especial relevancia frente a la próxima puesta en operaciones del muelle multipropósito en el puerto local.

De no mediar modificaciones legislativas, el esquema previsto de reducción de reembolsos eliminaría paulatinamente las situaciones diferenciales, permitiendo que los flujos de exportación mercancías se guíen por cuestiones económicas y no por motivos fiscales. No obstante, siempre que existen medidas discrecionales que definen grupos ganadores y grupos perdedores, aparece un incentivo en los ganadores a realizar presiones sobre los decisores para perpetuar tales medidas diferenciales. Por lo tanto, pueden esperarse en los próximos meses acciones de grupos de interés tendientes a presionar al poder político en virtud de conseguir la prórroga de esta medida. ■