



Lic. Juan Chimento y Lic. Carlos Paván

Licenciado en Administración Naviera (UdeMM), Secretario Académico FAE (UdeMM)
 Licenciado en Administración Naviera (UdeMM)

Costos comparativos del transporte terrestre y acuático. El caso del combustible

La Cámara de Armadores de Bandera Argentina (CARBA), ha encomendado la realización de un estudio, que tiene por objeto analizar la incidencia del costo del combustible, en el transporte de cargas por agua y proponer medidas conducentes para lograr reducir los costos de explotación de los buques.

1. Objeto del estudio

El estudio tiene como objetivo hacer un análisis sobre los costos de distintos medios de transporte a fin de determinar:

- a) Subsidios y/o beneficios que reciben los distintos medios de transporte y su infraestructura.
- b) Incidencia del costo del combustible en los costos operativos de los vehículos terrestres y acuáticos, con relación a la distancia recorrida, cantidad de carga transportada e impacto ambiental.
- c) Construcción y mantenimiento de las rutas terrestres y las vías navegables.
- d) Incidencias del costo del combustible en el valor de los fletes por agua y terrestre.
- e) Comparación de medidas de promoción al transporte.
- f) Proponer medidas o resoluciones a adoptar para equiparar los beneficios de los subsidios que reciben los demás medios de transporte.

Metodología

El estudio fue llevado a cabo por los Licenciados en Administración Naviera Juan Chimento y Carlos E. Paván, con la colaboración de expertos en tributación y Derecho Administrativo.

Para la elaboración, de acuerdo a la metodología empleada, se tuvieron en cuenta diversos factores y parámetros, tanto operativos como económicos, preponderantes en la actividad naviera.

En este caso se ha centrado la atención en el factor combustible, que es uno de los más relevantes en los costos de explotación de los buques, que por su alta incidencia influye en el resultado económico y por ende en la competitividad de la marina mercante.

Para ello se han relevado antecedentes y efectuado análisis, sobre la base de estudios anteriores, documentos, informes solicitados a las Secretarías de Transportes y de Energía de la Nación

y a empresas del sector, con quienes se mantuvieron entrevistas, referidos a:

- a) Promoción, desarrollo y desregulación de la marina mercante.
- b) Plan de gobierno nacional para el sector.
- c) Comparación de las operaciones y trámites de los distintos medios de transporte.
- d) Comparación de costos del transporte.
- e) Incidencia del costo de combustible en los medios de transporte carretero, ferroviario y por agua.
- f) Subvenciones y beneficios al transporte.
- g) Normas referidas al precio, tributos y subsidios aplicables al combustible utilizado en el transporte.

2. Antecedentes

2.1. Promoción desarrollo y desregulación de la marina mercante

Una marina mercante nacional adecuada a las necesidades del país es

una herramienta indispensable y eficaz al servicio del comercio, de la industria, del productor y del consumidor; su actividad es generadora de valiosas divisas y demandante significativo de proveedores para la construcción, operación, mantenimiento y conservación de las naves, todo lo que produce un aporte a la economía del país mucho más allá de los ingresos por concepto de fletes. Una marina mercante movilizaba no solo buques sino también la industria naval con su efecto multiplicador, el personal embarcado y terrestre de la navegación, los puertos, las vías navegables y la organización comercial necesaria.

De ahí la necesidad imperiosa de contar en todo tiempo con una marina mercante capaz de atender las necesidades de una cuota importante de la importación y la exportación del país, lo que se realiza en el 85 % por agua, y los requerimientos totales del tráfico de cabotaje.

Ayuda Tradicional a las Marinas Mercantes

Desde la más remota antigüedad todos los países marítimos han ayudado de una o otra forma a sus marinas mercantes. En el siglo XVII los países tradicionalmente navieros propugnaban la "libertad de los mares" para sus banderas, oponiéndose a las medidas de proteccionismo que pretendían ejercer otros países, pero a mediados del siglo XX, mediante la labor de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) se logró sentar el principio internacional de la Regla 40-40-20 en el Código de Conducta de las Conferencias. Este principio reconoce el derecho de los países a adoptar medidas proteccionistas para participar con buques de

su bandera en el transporte del 40% de su comercio exterior, el otro 40 % para los buques del país con el cual se comercia y el 20 % restante para terceras banderas.

El Proteccionismo en Latinoamérica

Todos los países latinoamericanos adoptaron parecidas medidas proteccionistas para sus banderas, consistentes en:

1. Reserva del 100 % del Cabotaje
2. Prioridad de una porción de las cargas de exportación e importación, generalmente 50 %, en los convenios bilaterales de intercambio
3. Transporte en naves nacionales de la carga de organismos estatales y empresas del estado
4. Transporte en naves nacionales de mercaderías importadas o exportadas con franquicias o facilidades crediticias o fiscales
5. Convenios con empresas extranjeras sobre distribución de las cargas
6. Facultad de los armadores nacionales para fletar naves extranjeras con tratamiento de bandera nacional
7. Franquicias tributarias a los armadores y a los usuarios de buques nacionales
8. Fondo especial y préstamos para la construcción de buques
9. Créditos y préstamos para la construcción, adquisición y reparación de buques

Otras medidas proteccionistas

Otros países, como Estados Unidos de Norteamérica, además de tener la

ley de cabotaje, exigen que los buques que se dedican a ese tráfico sean construidos en el país; asimismo aplican subsidios directos e indirectos para la construcción y la operación de los buques de sus banderas en todos los tráficos y permiten a los armadores de ultramar operar con banderas de conveniencia.

La Unión Europea adoptó medidas proteccionistas para el transporte por agua. También los países navieros procedieron a la creación de "Segundos Registros", que otorga a sus armadores ventajas parecidas a las que ofrecen las banderas de conveniencia.

En general se suelen establecer políticas crediticias y fiscales para favorecer la construcción de buques y el resultado económico financiero de su explotación. En este marco se inscriben las normas sobre derechos y aranceles que favorecen la importación y exportación de buques, la amortización acelerada y decreciente, normas con exenciones impositivas, provisión de combustible libre de impuestos y otros tratamientos especiales para la explotación naviera y la industria naval.

2.2. El proteccionismo en la república argentina

En nuestro país se dictó la ley 12.962, que ratifica el decreto ley 19.492, del año 1944 llamada ley de Cabotaje Nacional, que establece básicamente que todo el transporte de carga y pasajeros que se realice entre puertos Argentinos debe ser realizado en buques de bandera nacional. Estas normas mantienen su vigencia.

Otra medida proteccionista fue la ley de Reserva de Cargas, 18.250, san-

cionada en 1969 y modificada por ley 19.877 de 1972. Esta ley disponía que toda la carga de importación destinada a organismos oficiales y empresas del Estado y las cargas de los particulares con ventajas crediticias y fiscales, debía ser transportada en buques de bandera nacional. La ley de reserva de cargas fue dejada sin efecto por decreto 2284/92.

Por decreto ley 6677 de 1963, convalidado por la ley 16.478, se instituyó el Fondo Nacional de la Marina Mercante (FNMM); este fondo se formaba fundamentalmente con un gravamen sobre los fletes del transporte internacional marítimo y fluvial y se destinaba a créditos preferenciales y subsidios a los armadores, para la construcción y modificación de buques. El FNMM fue dejado sin efecto por el decreto 2687/93.

En el año 1973 se dictó la ley 20.447 de Promoción de la Marina Mercante, que fijaba políticas para el desarrollo y promoción de la Marina Mercante Nacional y para la industria naval, con el objeto de lograr mayor captación de fletes por parte de la bandera nacional. Las normas de esta ley daban pautas para ajustar las tasas y gravámenes que afectan la actividad naviera, simplificar la documentación, ajustar las primas de seguros, establecer un régimen fiscal promocional, coordinar los servicios a cumplir por el armamento estatal y privado, regular la reserva de cargas, apoyar la construcción y reparación de buques.

En el caso particular del combustible, el decreto 4780/73, Reglamentario de la ley 20.447 estableció en su artículo 3º: "... el abastecimiento de combustibles y lubricantes a los buques de la matrícula, con destino a ultramar, será a precios de bunker internacional o inferiores. Los precios de combustibles y lubricantes para el cabotaje nacional no serán superiores

a los de otros medios de transporte internos". Esta ley fue derogada también en el marco de las medidas desregulatorias adoptadas a partir de 1990.

Actualmente, la provisión bunker continúa para buques nacionales y extranjeros con destino de ultramar; en cambio, en la navegación de cabotaje los buques de bandera Argentina abonan el combustible a un precio superior al abonado por otros medios de transporte internos, ya que estos últimos se encuentran alcanzados por subvenciones y otros beneficios.

2.3. Desregulaciones y reformas

En las reformas llevadas a cabo por el Gobierno Nacional a partir de 1990 se dejaron sin efecto medidas de proteccionismo de la marina mercante (excepto la ley de Cabotaje); estas reformas se elaboraron sobre la base de políticas que procuraban la estabilidad monetaria, la reforma del estado, la privatización de empresas públicas, la apertura de la economía, el estímulo a la libre competencia y a la iniciativa privada.

En lo que afecta a la marina mercante, puertos y vías navegables, las políticas se concretaron en medidas que dispusieron:

1. Derogación de la ley de Reserva de Cargas, ley del Fondo Nacional de la Marina Mercante y ley de Promoción de la Marina Mercante.
2. Cese provisorio de bandera (decreto 1772/91)
3. Registro de buques extranjeros (decreto 1493/92, derogado por ley 25.230)
4. Desregulaciones para la explotación de buques, inscripción, inspecciones, dotaciones, actividades portuarias, practicaaje, regí-

menes laborales, etc. mediante el decreto 817/92.

5. Privatización de la administración del practicaaje, decreto 2.694/91.
6. Desregulación del servicio de remolque maniobra.
7. Reforma portuaria confirmada por ley 24.093.
8. Importación temporaria de buques (decreto 343/97, derogado por ley 25.230).
9. Dragado a 32 pies y balizamiento de las vías navegables desde Rosario al mar, vía Río Paraná de las Palmas-Canal Emilio Mitre y vía Río Paraná Guazú-Canal Martín García.
10. Proyecto de la Hidrovía Paraguay-Paraná, dragado y balizamiento desde Santa Fe al Norte hasta Corumbá.
11. Liquidación de la Empresa Estatal Líneas Marítimas Argentinas (ELMA).
12. Privatización de la Flota de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)

Cese Provisorio de Bandera. Decreto 1772/91

La bandera Argentina es una de las consideradas "banderas genuinas" porque se exigen determinadas condiciones para otorgar el uso de la bandera nacional, en especial que el armador tenga domicilio en el país y, en nuestro caso, que los buques naveguen con tripulación Argentina. El Poder Ejecutivo dictó el decreto 1772/91 que permitió a los armadores argentinos solicitar el "cese provisorio de bandera", en principio por un período de dos años, que luego fue prorrogado hasta que se sancione un nuevo régimen de la marina mercante.

El resultado de esta medida fue que la mayoría de los buques argentinos

podieron inscribirse en las banderas de conveniencia, inclusive los de cabotaje, remolcadores, areneros, etc. Ello permitió a los armadores disminuir y eludir costos, en especial laborales, porque podían tripular los buques conforme al régimen de la bandera adoptada en lo que se refiere a idoneidad, nacionalidad, salarios, licencias, etc. No obstante tenían tratamiento de bandera Argentina a los demás efectos: ley de cabotaje, excepciones al practicaje, impuestos y tasas portuarias, etc.

Esta medida perjudicó a los gremios marítimos en sus conquistas sociales y con la pérdida de puestos de trabajo y no contribuyó al desarrollo de la participación de los buques argentinos en el tráfico internacional ni al incremento de nuestra flota mercante, produciéndose también un impacto negativo en la industria naval.

decreto 1010/04

El 6 de agosto de 2004 el PEN dictó el decreto 1010/04 por el cual se derogaron los decretos 1772/91, 2094/93 y 2733/93, otorgándose un plazo de dos años a todos los armadores que hayan optado por el régimen establecido por dichos decretos para reintegrar a la matrícula nacional los buques o artefactos navales que hubieran cesado en forma provisoria. Hasta su reincorporación dichos buques gozarán solamente del beneficio de poder operar en el cabotaje nacional.

El PEN en los considerandos del decreto 1010/04 expresa que con el decreto 1772/91 no se obtuvieron los resultados deseados por las disminución de la mano de obra argentina, la menor participación en los fletes, el aumento de las excepciones al cabotaje nacional y la disminución de la flota mercante nacional.

En general se dispone que, los armadores argentinos podrán arrendar a casco desnudo buques de bandera extranjera, bajo el régimen de importación temporaria, es decir, sin pago de aranceles, por el plazo de uno a tres años, con la condición de que tengan en servicio buques de su propiedad con bandera Argentina. La capacidad de locación será el 100 % del tonelaje o potencia de los buques que posea en servicio con bandera Argentina y el 200 % del tonelaje o potencia de las unidades que posean en construcción en astilleros nacionales o que hayan sido construidos en astilleros nacionales desde la entrada en vigencia del régimen establecido por el decreto 1772/91, que a su vez se encuentren enarblando pabellón nacional.

Los contratos laborales que se celebren para tripular dichos buques serán regidos por la legislación Argentina.

Con el fin de promover la industria naval se excluye del beneficio del arrendamiento a casco desnudo en las condiciones de este decreto, a los buques: pesqueros; deportivos; de pasajeros, de tonelaje igual o inferior a 5000 toneladas; los destinados al transporte de carga sin propulsión propia; los remolcadores y empujadores de transporte o maniobra, cualquiera sea su potencia; los buques destinados a actividades técnicas, científicas o de investigación; las dragas; los pontones, boyas y plataformas; los buques destinados a la extracción de arena y canto rodado.

Las reparaciones y modificaciones también deberán efectuarse en astilleros o talleres navales del país y los materiales, equipos e insumos que se importen para la construcción y reparación de buques contarán con el beneficio de una reducción arancelaria al 0 %.

Se establece un plazo de dos años para acogerse a los beneficios de este decreto o hasta que entre en vigencia un nuevo régimen legal para la marina mercante.

2.4 Decaimiento de la marina mercante nacional

La falta de promoción y apoyo a la Marina Mercante Nacional hizo retroceder su participación en el transporte del comercio exterior; en la década del 80 se llegó a transportar hasta el 35 % del volumen de nuestro comercio exterior, bajando a solo el 6,36 % en el año 2002, incluido lo transportado por buques acogidos al decreto 1772/91, por lo que el 93,64 % de las cargas fue transportada por buques de bandera extranjera.

También disminuyó el número de unidades y el tonelaje de bandera Argentina. Considerando los buques de 1.000 toneladas de arqueado total o más, en el año 1986 contábamos con 178 unidades que sumaban 3.168.825 TPB y en el año 2003 se llegó a 66 unidades que suman 2.078.825 TPB, siempre considerando como de bandera Argentina los buques de armadores nacionales acogidos al decreto 1772/91.

Nuestro comercio exterior genera fletes de importación y exportación por más de 3.000 millones de dólares. El Balance Naviero General, que influye en el rubro Transportes de la Balanza de Pagos, registra los ingresos y egresos de divisas que resultan de la actividad naviera. En el año 2002 por fletes y pasajes percibidos por buques de bandera extranjera, gastos por servicios en puertos extranjeros por buques de bandera nacional y arrendamiento de buques de bandera extranjera por armadores nacionales, hubo un egreso de divisas de U\$S 2.145.700 y, por los fletes y pasajes percibidos por buques argentinos (incluidos los comprendi-

dos en el decreto 1772/91) y gastos por servicios efectuados por buques de bandera extranjera en puertos argentinos, hubo un ingreso de U\$S 351.900, por lo tanto el Balance Naviero General arrojó un déficit de U\$S 1.793.800.

Fuente: Compendio Estadístico de la Navegación. Ed. Roberto A. Delú Año 2004

2.5 Políticas del gobierno nacional para la marina mercante

En la presentación del Plan de Gobierno de la actual Administración del Presidente Néstor Carlos Kirchner, presentado a la sociedad antes de las elecciones del 27 de Abril de 2003, se encuentra contenida la referida a la Marina Mercante. A continuación y para una mejor ilustración se transcribe la misma.

PLAN DE GOBIERNO

Puertos y Vías Navegables Página 101 - 103

La situación por la que atraviesa este importante sector no puede ser más negativa, ya que no existe ninguna planificación ni estrategia nacional, consistente y consensuada, como sería tan necesario, en materia de transporte por agua, puertos, vías navegables, marina mercante e industria naval.

Algunas de las consecuencias negativas de esta situación son la no-utilización adecuada de las ventajas que para el país representan las vías navegables aptas para el transporte por agua y la carencia de una flota mercante de bandera nacional, ni empresas argentinas que participen en el mercado naviero mundial.

La propuesta sobre este tema está elaborada sobre la base de los siguientes objetivos prioritarios:

- Defensa de los intereses nacionales

- El permanente compromiso con el país
- La generación de empleo genuino
- El ahorro de las divisas que el país no puede seguir erogando por actividades que podemos hacer los argentinos
- La incorporación al mercado naviero mundial

Formulación de un plan nacional de transporte fluvio marítimo

Este Plan Nacional deberá formularse para el corto, mediano y largo plazo, y su definición deberá ser el resultado de una amplia discusión y aceptación generalizada por parte de las jurisdicciones y de los sectores de la actividad privada de servicios e industriales involucrados.

Principales temas a considerar para el desarrollo del citado Plan

- 1) La integración y tratamiento conjunto de todo el sistema portuario nacional y de vías navegables.
- 2) Hacer eficientes los accesos a los puertos de carga y descarga y su interconexión en general con las zonas productivas e industriales.
- 3) Aumentar la eficiencia general del sistema de transporte fluvio - marítimo de manera de reducir costos internos.
- 4) Determinar las necesidades / conveniencia de adaptación / mejora de muelles existentes y de construir nuevos muelles y/o puertos en proximidades de las zonas productivas a los efectos de estimular la operatoria de los puertos fluviales de los Ríos Paraná, Uruguay y Paraguay, y lograr la incorporación de nuevos emprendimientos industriales y de áreas productivas, al disponerse de instalaciones portuarias y medios de transporte adecuados.

- 5) Efectuar proyecciones de tráfico fluviales para impulsar la construcción de barcazas y empujadores.
- 6) Reanalizar planes existentes y los proyectos de obras portuarias y de vías navegables previstas: Puerto Ibicuy, en Entre Ríos, Puerto Santa Ana en Misiones y Puerto Barranqueras en el Chaco, etc.

Constitución de un fondo federal de infraestructura portuaria y de vías navegables.

El objetivo de este fondo es la gestión y el financiamiento parcial o total de las obras portuarias y de vías navegables, y de su ingeniería respectiva, que surjan del Programa Nacional de Obra de Infraestructura Portuaria y de Vías Navegables, con fondos nacionales o internacionales. Este fondo se constituirá con recursos tributarios afectados y con financiamiento internacional.

Formación de una flota mercante nacional y reactivación de la industria naval.

Se busca con estos objetivos posibilitar la formación de una flota mercante de bandera nacional, de empresarios y capitales argentinos, con la máxima incorporación posible de buques construidos en el país, respetando el principio integrador que considere a la Marina Mercante y a la Industria Naval como pertenecientes al mismo sistema económico, y que por lo tanto deben tener un único tratamiento normativo.

Así se le ahorrará al país las divisas que por fletes en nuestras propias vías navegables realizan armadores extranjeros con tripulaciones extranjeras. Se propiciará además que sean argentinos los armadores que transporten los productos nacionales al mercado mundial, con la consiguiente generación de puestos de trabajo. Todo esto llevará a impulsar la reactivación de la industria de construcción y de reparaciones navales.

3. Comparación de las operaciones y trámites

En muchos estudios realizados en diversas partes del mundo y, en particular en nuestra región a raíz del Proyecto de la Hidrovía Paraguay-Paraná (HPP), se ha analizado cual es el modo más apto y conveniente para el transporte de carga por distintos modos, en especial el transporte carretero, ferroviario y acuático.

En el caso de la HPP se comparan los distintos modos para el transporte de 24.000 tn de carga a 250 Km. de distancia:

- un convoy compuesto por 16 barcasas que cargan 1.500 toneladas cada una con un empujador de 4.000 HP,
- camiones que cargan 33 toneladas cada uno,
- trenes con 40 vagones cada uno, que cargan 40 toneladas cada vagón.

COMPARACIÓN DE CONSUMO DE COMBUSTIBLE

SISTEMA	UNIDADES	C	P	LONGITUD
Hidroviario	16 Barcasas	21.760 litros	100	0,30 km
Ferroviano	16 trenes	32.254 litros	148	8,80 km
Carretero	727 camiones	72.710 litros	334	16,0 km

C: consumo de combustible Gasoil

P: proporción de consumo para Hidroviario = 100

Tomando como base 100 para el transporte fluvial se puede comparar la proporción con los otros medios, resultando que el transporte ferroviario representa un consumo del 148 % y el carretero un 334 % del Hidroviario.

Estas comparaciones pueden efectuarse también para otros tráficos

fluviales y marítimos, en que pueda competir el buque con el ferrocarril o el camión, como ser el tráfico Argentina-Brasil y Argentina-Uruguay y el transporte a lo largo de nuestro litoral Atlántico entre los puertos desde Ushuaia hasta el Río de La Plata; se llegará a determinar que el transporte por buque es el más conveniente, por que se obtendrá un mayor rendimiento del combustible, un menor costo por unidad de carga transportada y se reducirá considerablemente la contaminación ambiental por la emanación de gases.

No se propone efectuar la comparación del transporte por distintos modos entre las regiones de Brasil y centro y norte de Argentina con Chile, que registra un intenso transporte por camiones, por que se supone que por lo menos el factor distancia, para determinados tipos de carga, jugaría preponderantemente en contra del buque; no obstante para el transporte de graneles desde el Río de La Plata a la costa Oeste de América del Sur, vía Estrecho de Magallanes, conviene utilizar el transporte marítimo.

En el transporte fluvial y en algunos casos también en el cabotaje marítimo, debe considerarse que el tráfico de cargas se realiza en su mayoría en un solo sentido, regresando las embarcaciones vacías, por lo que los costos por unidad de carga transportada casi se duplican, porque deben ser calculados para viaje redondo.

En el año 2003, por el sistema por empuje, considerando todas las banderas, fueron transportadas en la

Cuenca del Plata las cantidades de carga siguientes (*):

En la navegación fluvial se transporta en sentido Norte-Sur principalmente cereales, granos, mineral y pellets, y en

TRAFICO	TONELADAS
Norte - Sur	5.967.072
Sur - Norte	2.068.148
TOTAL	8.035.220

sentido Sur-Norte, cereales, aceites, harina de trigo y fundamentalmente combustibles líquidos (1.716.640 Tn.), o sea, que la mayoría de buques y convoyes retornan vacíos, tanto en uno como en otro sentido.

El transporte fluvial la bandera Argentina se encuentra en desventaja con respecto a las demás banderas de los países de la Cuenca del Plata por sus mayores costos operativos, razón por la cual hoy predomina la intervención en el tráfico la flota paraguaya, además Bolivia instituyó un registro de buques con características de bandera de conveniencia.

La flota de barcasas de empuje está compuesta por las siguientes banderas (*):

(* Fuente: Compendio Estadístico de la Navegación. Ed. Roberto A. Delú Año 2004

PAIS	UNIDADES	TPB
Paraguay	517	836.230
Argentina	422	683.193
Bolivia	107	160.500

Existen también otros factores que afectan negativamente al transporte por agua y que le restan competitividad frente al transporte terrestre al aumentar sus costos y exigencias reglamentarias, como podemos observar en el cuadro siguiente

OPERACIÓN	CAMIÓN	FERROCARRIL	BUQUE
Habilitación Técnica	En algunos casos inspecciones periódicas obligatorias	A cargo de equipos técnicos de las empresas	Aprobación y control desde la construcción, certificados e inspecciones periódicas de la Prefectura Naval Argentina, en materia de seguridad (casco, maquinaria, elementos, radio, etc.) y <i>contaminación (REGINAVE)</i>
Habilitación de personal	Registro de conductor	Designación de cargo	Formación y capacitación en escuelas y cursos. <i>Libreta de embarco con títulos habilitantes. Régimen administrativo del personal embarcado de la Marina Mercante (LEY DE NAVEGACIÓN, REGINAVE Y REFOCAPEMM)</i>
Documentación del vehículo	Cédula de Identificación del Automotor	Documentos internos de la empresa	Libro Diario de navegación, Libro Diario de Máquinas, Libro de Rol de la Tripulación, Certificado de Matrícula, Certificado de Arqueo, Certificado de Franco Bordo, Libro de Disposición de Basuras, etc. (<i>REGINAVE y Ordenanzas Marítimas</i>)
Trámites del viaje	Ninguno	Ninguno	Presentación de Declaración de Salida y Declaración de Entrada, con Rol de la Tripulación ante la Prefectura, por intermedio de Agente Marítimo. <i>Contacto radioeléctrico con estaciones de Control de la Navegación (CONTRASE). En su caso uso de remolcador y práctico.</i>
Trámites y operaciones de la Carga	Cualquier persona	Cualquier persona	Empresa de Estibaje, Amarre y Desamarre, Administración Portuaria, Despachante de Aduana.
Documentación de la carga	Remito	Carta de Porte	Guía de Removido, Manifiesto de Carga, con intervención de la Aduana
Rutas y Vías Navegables	Rutas alternativas, posibilidad de desvíos a voluntad del conductor	Vías Férreas que pueden combinarse	Vías Fluviales con pasos críticos, falta de balizamiento, que pueden producir desarme de convoyes y detenciones en horas nocturnas. <i>Riesgos de mar en travesías.</i>
Entrega de la carga	Sin control fiscal ni policial.	Sin control fiscal ni policial	Averías o pérdidas deben ser denunciadas y son investigadas las responsabilidades por la Prefectura.

Se concluye que el transporte por agua es más conveniente que el transporte carretero y ferroviario para cargas masivas o a granel a largas distancias (500 km o más), teniendo en consideración:

1. Que las rutas o las líneas ferroviarias sean paralelas a las vías navegables.
2. Que la distancia de origen a destino sea similar.
3. Que el tamaño, volumen y frecuencia de las partidas de carga puedan aprovechar la máxima capacidad dinámica de transporte de los convoyes o buques.
4. Que el transporte por agua casi siempre va a tener que tener un transporte previo por tierra de la granja o fábrica al puerto y un transporte posterior del puerto a destino, en cambio el transporte por camión se puede realizar con entrega puerta a puerta.
5. Que la duración del viaje es mayor en el transporte por agua por la menor velocidad que desarrolla, el transporte previo y posterior, las operaciones portuarias que comprende, el estado de las vías navegables y la falta de disponibilidad de bodega argentina.
6. Que en la mayoría de los casos no se cuenta con carga de retorno, es decir, debe calcularse el costo del viaje redondo.

Comparación de costos

4.1. Incidencia del costo de combustible en los distintos modos de transporte

Es sabido que el combustible, es uno de los factores determinantes que conforman la estructura de costos

de cualquier empresa de transporte, y por ende, por más pequeñas que resulten las variaciones en los valores, indefectiblemente serán trasladados al precio final del servicio que se preste, o en su defecto, absorbidos hasta un determinado límite.

En los últimos tiempos, el costo del combustible, en este caso el Gasoil, se ha incrementado como consecuencia de la aplicación de impuestos, que son afectados a distintos destinos, pero de ninguno es beneficiario el transporte de cargas por agua.

En este sentido, el transporte marítimo y fluvial aporta parte del precio que abona por el Gasoil, para financiar principalmente al transporte terrestre de cargas y pasajeros, es decir, al camión y al ferrocarril. *Así es como el impuesto a la transferencia de combustibles (ITC) se destina el 29 % al Tesoro Nacional, el 42% al FONAVI y el 29% a las provincias.*

De este último 29 % se destinan, el 60 % para la coparticipación vial, el 30 % para infraestructura eléctrica y/u obras públicas y el 10 % al Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico.

Lo recaudado con el impuesto al Gasoil (ITGO) se destina el 100 % a un fideicomiso para subvenciones a concesionarios viales, reducción de peajes viales, mejora de la competitividad y la generación de empleo en el transporte automotor de carga, infraestructura vial, financiamiento del órgano de control de concesiones viales, infraestructura ferroviaria de pasajeros y carga y hasta para financiar las cargas sociales del gremio de camioneros de ciertas empresas de transporte carretero de carga.

En la actualidad las embarcaciones de cabotaje nacional pagan el combustible a un precio final mayor que el de surtidor para el público en general y mayor del que abona el transporte carretero y ferroviario, que si bien pagan los mismos impuestos, parten de una base imponible menor.

Se ha determinado que aproximadamente el 48 % del costo total del transporte por agua está constituido por los costos de combustible, el 27 % salarios y cargas sociales y el 25 % otros costos.

Una justa eximición de impuestos a los combustibles podría permitir reducir los valores de los fletes y aumentar las ventajas naturales de este medio de transporte, con el consiguiente beneficio para la economía, el comercio y el desarrollo regional.

El costo de salarios y cargas sociales, de importante incidencia en el costo total, no resulta factible de reducir, como así tampoco el de los otros componentes menores del costo naviero (Costos de capital, mantenimiento, seguros, administración, costos portuarios y varios).

La cantidad de combustible que consume el transporte de cargas por agua representa menos del 1 % del total de lo que consume para el transporte de carga y pasajeros, por lo que una eximición de impuestos significaría una ínfima incidencia en la recaudación fiscal.

Formación del Precio del Gasoil

De acuerdo a la información brindada por las empresas del sector, las embarcaciones de carga

en la navegación de cabotaje nacional, dependiendo de la empresa proveedora, el lugar y la fecha de carga, en el mes de septiembre de 2005, pagaban aproximadamente \$ 1,83 el litro de Gasoil, partiendo de un precio base de \$1,20 al que se le adicionan:

- a) Impuesto a la Transferencia de Combustibles (ITC), dispuesto por ley 23.966, que significa el 19 % o un mínimo de \$ 0,15 por litro.
- b) Impuesto al Gasoil (ITGO), dispuesto por ley 26.028, del 20,20 %, calculado sobre el valor de reventa, que significa \$ 0,17 por litro.
- c) Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 21 %.
- d) IVA percepción del 3 %.
- e) Impuesto a los Ingresos Brutos (variable del 1,6 % al 3,6 % según la jurisdicción en la que se realice la provisión).

El transporte de carga y pasajeros por carretera y ferrocarril pagan un precio base diferencial (precio de reventa en planta), de aproximadamente \$ 0,85, al que se le adicionan los impuestos, llegando a un valor aproximado de \$ 1,40 el litro de Gasoil.

A fin de determinar la incidencia del costo del combustible en la estructura de costos de los distintos modos de transporte, para tener en cuenta a su vez la incidencia de una modificación relativa en el precio del combustible, se procura obtener la información necesaria sobre los costos fijos y variables de cada uno de ellos; en el caso del transporte por agua se solicitaron informes a empresas navieras de la estructura de costos actuales de buques y de convoyes de empuje.

En una primera instancia, considerando que la incidencia porcentual del costo de combustible en los costos totales del transporte puede mantenerse aproximadamente en los mismos valores históricos, recurrimos a las cifras de costos standard de estudios anteriores realizados para el proyecto de la Hidrovía Paraguay-Paraná, basado en la metodología del ESTUDIO DE FACTIBILIDAD ECONÓMICA DE LA HPP de INTERNAVE, con valores en U\$S actualizados a 1999.-

4.1.1. Costos del Transporte Carretero

Se consideran los siguientes ítems de costos:

COSTOS VARIABLES: Combustibles, lubricantes, neumáticos y cámaras, lavado, engrase, bonificación, mantenimiento, peajes.

COSTOS FIJOS: Depreciación, remuneración del capital invertido (intereses), haberes y cargas sociales del personal de operaciones, seguros, impuestos al automotor (patente), gastos generales de administración.

El rubro “bonificación” comprende una remuneración extra al personal, en proporción a la distancia recorrida. *Se agregó el ítem “peajes”, de importante incidencia en la actualidad.*

La incidencia porcentual de los costos corresponde a un camión con una capacidad de carga de 33 toneladas.

COSTOS DE TRANSPORTE CARRETERO

ITEM	Incidencia %
Combustible	10,4
Lubricantes	0,8
Neumáticos y cámaras	7,6
Lavado y engrase	1,1
Mantenimiento	6,5
Bonificación	3,5
Peaje	2,8
TOTAL COSTO VARIABLE	32,6
Depreciación	17,8
Remuneración Capital	11,2
Salario Chofer	11,4
Patente	1,3
Seguros	10,8
Administración general	14,8
TOTAL COSTO FIJO	67,3
COSTO TOTAL	100,00

4.1.2. Costos del Transporte Ferroviario

Se consideran los siguientes ítems de costo ferroviario:

COSTOS VARIABLES: Combustible, lubricantes, mantenimiento de trenes, movilización de trenes, mano de obra, mantenimiento de infraestructura, carga / descarga, otros.

COSTOS FIJOS: Amortización, salarios, seguros, gastos generales.

Para las locomotoras son considerados los costos de capital, mantenimiento, personal, operación y energía; para los vagones solo los costos de capital y mantenimiento. Se tuvieron en cuenta también los costos de infraestructura, vía permanente, señalización, terminales y obras de arte.

La incidencia porcentual de los costos fue considerada para una formación para una (1) locomotora y 20 vagones

que se originan cualquiera sea la cantidad de carga transportada, cuando las embarcaciones están listas, equipadas y tripuladas para iniciar un viaje y los **COSTOS VARIABLES** o del viaje, que se originan cuando las embarcaciones navegan y operan para efectuar el transporte.

Los costos navieros se calculan determinando el costo diario del convoy en cada rubro, lo que permite también determinar la incidencia relativa del costo de combustible en este medio de transporte, para un viaje con carga.

El costo total está compuesto por los siguientes rubros:

Costo Fijos

COSTO TÉCNICO: Mantenimiento, seguros, salarios, administración, administración.

COSTO DE CAPITAL: amortización, intereses.

OFF HIRE: se considera que las embarcaciones no prestan servicio durante 30 días al año por reparaciones y mantenimiento.

Costos Variables

COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES: gas oil y aceites.

COSTOS PORTUARIOS: muelle, agencia y varios

La incidencia porcentual de cada costo se calcula por día para el convoy operando

COSTO DE TRANSPORTE FERROVIARIO

ITEM	Incidencia %
Combustible	26,9
Lubricantes	3,5
Mantenimiento	22,7
Movilización	1,4
Mano de obra	1,4
Mantenimiento Infraestructura	12,7
Carga/descarga	6,4
Otros	4,2
TOTAL COSTO VARIABLE	79,3
Amortización	15,8
Salarios	2,1
Seguros	1,4
Gastos generales	11,4
TOTAL COSTO FIJO	20,7
COSTO TOTAL	100,00

4.1.3 Costo del Transporte Fluvial

Se consideran los costos operacionales del sistema de navegación de convoy por empuje formado por un empujador de 4.000 HP, con 16 bar-

cazas de 1.500 toneladas cada una, con un total de 24.000 toneladas de carga a granel.

Los costos comprenden los **COSTOS FIJOS**, o sea aquellos costos

COSTO DE TRANSPORTE FERROVIARIO

ITEM	%
Costo de Capital Empujador y 16 Barcazas	9,98
Mantenimiento Empujador y 16 Barcazas	8,81
Seguros Empujador y 16 Barcazas	5,62
Salarios	16,32
Manutención	1,72
Administración	4,62
TOTAL COSTOS FIJOS	47,07
Combustible y lubricantes	52,15
Costos portuarios	0,78
TOTAL COSTOS VARIABLES	52,93
COSTO DIARIO TOTAL	100

4.1.4 Comparaciones

Se compara la incidencia porcentual sobre el costo total del costo de combustible en los distintos modos de transporte.

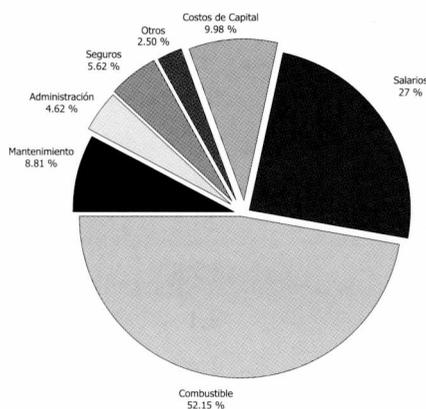
INCIDENCIA PORCENTUAL DEL COSTO DE COMBUSTIBLE EN LOS COSTOS TOTALES

MODO	INCIDENCIA %
Fluvial	52,15
Ferrovionario	26,9
Carretero	10,4

Se observa que en el modo fluvial el costo que más incide porcentualmente en el costo total es el costo de combustibles (52,15 %), seguido por los salarios (16,32 %), los costos de capital (9,98 %), mantenimiento (8,81 %), seguros (5,62 %) y administración general (4,62 %).

INCIDENCIA PORCENTUAL DE COSTOS (Estudio INTERNAVE)

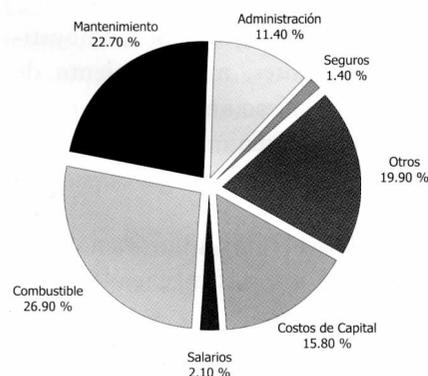
MODO FLUVIAL



En el costo ferroviario los que más inciden porcentualmente son los costos de combustible (26,9 %), mantenimiento (22,7 %), amortización (15,8 %), administración (11,4 %), salarios (2,1 %) y seguros (1,4 %).

INCIDENCIA PORCENTUAL DE COSTOS (Estudio INTERNAVE)

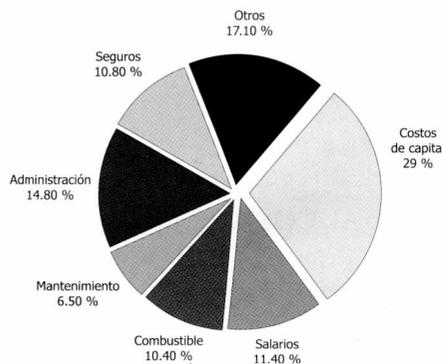
MODO FERROVIARIO



En el transporte carretero los costos que más inciden son los costos de capital (29,0 %), administración general (14,8 %), salarios (11,4 %), seguros (10,8 %), combustible (10,4 %), y mantenimiento (6,5 %).

INCIDENCIA PORCENTUAL DE COSTOS (Estudio INTERNAVE)

MODO CARRETERO



4.2. Comparación de costos por tonelada kilómetro (tku) por medio de transporte

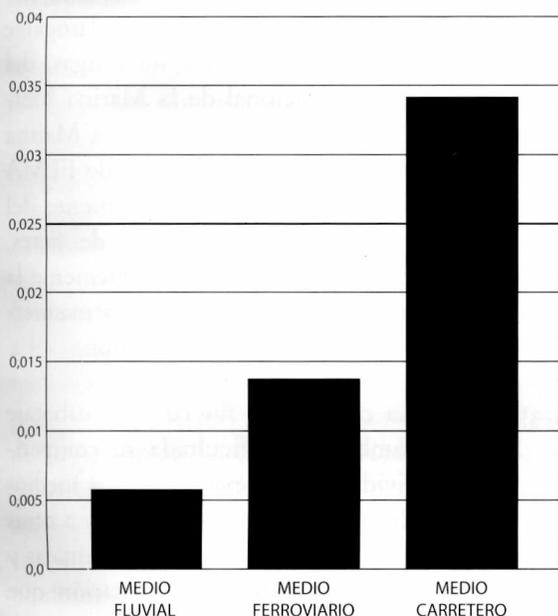
En el estudio citado se determinó también el costo total del transporte

de una tonelada de carga por kilómetro (tku) por cada medio de transporte, de lo cual se efectúa una comparación que expresa que el transporte ferroviario representa el 231% y el carretero el 555% del medio fluvial. Los costos fueron calculados para una distancia de 800 km, con el valor de 1 dólar = 1 peso de 1999.

MEDIO	U\$S tku	P
FLUVIAL	0,0061	100
FERROVIARIO	0,0141	231
CARRETERO	0,0339	555

P: proporción del costo tku, siendo el medio Fluvial = 100

DOLARES POR TKU



Por ejemplo, un transporte de Asunción a Rosario (1.210 km), calculando para el medio fluvial el viaje redondo, tendrían teóricamente los siguientes costos para determinar la tarifa de fletes:

Medio Fluvial U\$S 7,38 la tonelada

Medio Ferroviario U\$S 17,06 la tonelada

Medio Carretero U\$S 41,02 la tonelada

4.3. Construcción y mantenimiento de las rutas terrestres y de las vías navegables

Las principales rutas del país se cedieron en concesión a particulares para su mejoramiento o construcción y mantenimiento, con ese fin las empresas concesionarias cobran peajes por cada vehículo que transita determinados tramos. Otras rutas son construidas, mejoradas y mantenidas

por el estado nacional o los estados provinciales y no se paga peajes por ellas. El estado nacional y las provincias destinan fondos de sus respectivos presupuestos para esos fines. Asimismo, mediante los impuestos a los combustibles que pagan todos los medios se subvencionan obras viales que favorecen al transporte automotor.

El Estado Nacional invirtió en todo el país en infraestructura vial en el año 2003, \$ 476.300.000

(\$ 402.100.000 en obras nuevas y \$ 74.200.000 en conservación).

Fuente: DNV

Las vías navegables son abiertas y mantenidas por el estado nacional, mediante obras de dragado y balizamiento, incluidos los accesos y los

vasos portuarios. También se recurrió a la concesión de obras a empresas privadas que cobran peajes.

La Empresa Hidrovía S.A. realizó el dragado de apertura y el balizamiento, y efectúa el mantenimiento del tramo desde Santa Fe hasta Recalada, con canales de 22 pies desde Santa Fe a San Martín y 32 pies hasta Recalada, por el Río Paraná, Paraná de las Palmas, Canal Emilio Mitre y Canales del Río de La Plata. Esta empresa cobra peajes con tarifas de acuerdo al tamaño y el calado de los buques que transitan los canales.

La Empresa Riovía S.A. efectuó el dragado y balizamiento del Canal Martín García, desde Zona Común hasta Nueva Palmira y la boca del Río Paraná Guazú, con una profundidad de 32 pies, con el mismo sistema de peaje. Este canal se construyó financiado por la Argentina y el Uruguay y se administra en forma conjunta, mediante la Comisión Administradora del Río de La Plata.

Se encuentra en proyecto el dragado y balizamiento de la Hidrovía Paraguay-Paraná, que comprende el Río Paraguay desde Corumbá y Canal Tamengo hasta Confluencia y el Río Paraná desde este punto al puerto de Santa Fe. Se proyecta mantener un calado de 10 pies para permitir la navegación de buques y convoyes en horas diurnas y nocturnas, durante los 365 días del año, desde Corumbá hasta Nueva Palmira. Esta obra es estudiada y proyectada por el Comité Intergubernamental de la Hidrovía, Comisiones y Grupos de Trabajo, integrados por representantes y técnicos de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay, en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata. La

obra será financiada por los estados miembros del Tratado y también se cobrará peaje para su mantenimiento.

5. Subvenciones - beneficios al transporte

El Gobierno Nacional por medio de diferentes medidas dispuso otorgar a los medios de transporte carretero y ferroviario beneficios en el costo del combustible utilizado, dejando de lado al transporte por agua.

El transporte por agua y específicamente, los buques de bandera Argentina se encuentran alcanzados, entre otras normas, por la ley 26.028 promulgada el 5 de Mayo de 2005, por la cual se establece un impuesto sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o importación, de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro, con afectación específica al desarrollo de proyectos de infraestructura vial y/o a la eliminación o reducción de peajes existentes, a compensaciones tarifarias a las empresas de servicios públicos de transporte de pasajeros por automotor, al transporte de cargas por automotor y a los subsidios e inversiones para el sistema ferroviario de pasajeros o de carga. La alícuota del impuesto es del 20,20% y es aplicable hasta el 31/12/2010; exceptuando a los buques de ultramar ya que al combustible utilizado se lo caracteriza como rancho, de acuerdo a lo establecido en el Código Aduanero.

En rigor de verdad, la ley exceptúa a todos los buques que tengan como destino cualquier puerto del extranjero, no necesariamente de ultramar.

El 100 % de la alícuota establecida será afectado en forma exclusiva al

fideicomiso constituido conforme lo establecido por el decreto 976 del 31/07/01 y otras normas reglamentarias y complementarias,

El decreto 564/05 reglamenta la ley 26.028 y establece los criterios de distribución de los recursos del Fideicomiso a que se refiere el artículo 12 de la citada ley y que conforman el Sistema de Infraestructura de Transporte.

Sobre la base de la precitada ley, con fecha 24 de Junio del corriente, la Secretaría de Transporte mediante la resolución 435/05 precisó que las empresas de transporte de cargas por automotor sean las beneficiarias de un subsidio que equivale a las contribuciones patronales devengadas entre el 1° de Julio del 2004 y el 31/12/2005.

Mediante el decreto 1069 publicado en el Boletín Oficial con fecha 6 de Septiembre de 2005, la Tasa al gasoil será afectada a obras viales bajo la dependencia de Vialidad Nacional y del Órgano de Control de las Concesiones Viales, hasta el año 2007 por un valor de \$ 2.300 millones.

Con referencia a los subsidios al transporte se analiza la normativa vigente a partir de la ley 23.966 sancionada el 1 de Agosto de 1991 y promulgada parcialmente el 15 del mismo mes y año. La misma establece el financiamiento del régimen nacional de previsión social, afectación del I.V.A, impuesto sobre combustibles líquidos y gas natural, modificaciones a la ley del Fondo Nacional de la Vivienda, derogación de regímenes de jubilaciones especiales, impuesto sobre los bienes personales no incorporados al

proceso económico, destino de los recursos de privatizaciones y modificación de la ley de tasas judiciales.

Básicamente, se enfoca al análisis de Título III, que trata sobre el Impuesto Sobre Combustibles Líquidos y Gas Natural, en el cual el Gasoil se encuentra comprendido

Además de ello, la normativa concordante respectiva a los gravámenes al gasoil, resulta profusa y confusa, lo que amerita un tiempo apreciable para su cabal entendimiento, dado que coexisten diferentes normas, otras que han sido modificadas, o reemplazadas y otras derogadas.

6. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La Marina Mercante Nacional ha dejado de estar protegida al derogarse las leyes de Reserva de Cargas, del Fondo Nacional de la Marina Mercante y de Promoción de la Marina Mercante. La liquidación de ELMA y la desaparición prácticamente del régimen de conferencias de fletes, hizo disminuir considerablemente la participación de nuestra marina mercante en el comercio exterior.

La navegación fluvial y de cabotaje también ve dificultada su competitividad con respecto a otros medios de transporte y con respecto a otras banderas que cuentan con ventajas y menores costos de explotación que los buques de bandera Argentina.

Uno de los costos que más incide en el transporte fluvial y marítimo es el costo del combustible, que no solo no cuenta con subsidio alguno, salvo para los buques argentinos y extranjeros cuando viajan al exterior que pagan el combustible a precio "bunker", es decir exento de impuestos

internos. Además el gas oil está gravado con impuestos que tienen como fin formar un fideicomiso para efectuar obras viales y subvencionar la explotación del transporte carretero de carga.

Por otro lado se subsidia también el combustible para el transporte de pasajeros por ferrocarril y colectivo, con fines sociales.

En su momento, en las décadas del 70 y del 80, por disposición del decreto 4780/73, reglamentario de la ley 20.447, los buques de bandera Argentina recibían el combustible a precio "bunker" que no debería ser superior al proporcionado a otros medios de transporte

En la actualidad el transporte de cabotaje con buques de bandera Argentina no solo no cuenta con precio subsidiado del gas oil, sino que está realizando aportes para favorecer el transporte de carga por vía terrestre en forma discriminatoria, siendo que el camión es su principal competencia.

El decreto 1010/04 otorga ventajas a los armadores, para incorporar buques arrendados; a la industria naval, para la reparación y construcción de buques, y al personal embarcado en sus condiciones laborales; pero los buques argentinos que no pasaron a las banderas de conveniencia, conforme al decreto 1772/91, y los que deben volver a la bandera, deben afrontar mayores costos de explotación, sobre todo laborales, por lo que es necesario contemplar alguna justa compensación por lo menos en el costo de combustible. Los buques llegan a pagar alrededor de \$ 2,00 (PESOS DOS) el litro de gas oil, más caro que el precio de surtidor (varian-

do de acuerdo al lugar de carga y las empresas proveedoras)

Un subsidio o exenciones de impuestos al combustible para el transporte por agua no perjudicaría significativamente al fisco, dado que el medio acuático consume menos combustible por unidad de carga y además solo participa en un 7 % del volumen del transporte interno.

Se solicitó a empresas navieras informes sobre los costos e incidencia actuales del rubro combustibles para demostrar el perjuicio que sufren en comparación con los otros medios y con el momento histórico considerado en este estudio.

Se efectúa un análisis de las normas que se refieren a los subsidios e impuestos al gas oil, para efectuar una propuesta de norma legal de nivel viable para ser aplicada a la brevedad y que contemple la solución de las distorsiones y discriminaciones a que están sometidos los buques de bandera Argentina.

Una medida de este tipo contribuiría al cumplimiento de las Políticas del Gobierno Nacional para la Marina Mercante expresadas en los objetivos del Plan de Gobierno para el sector.

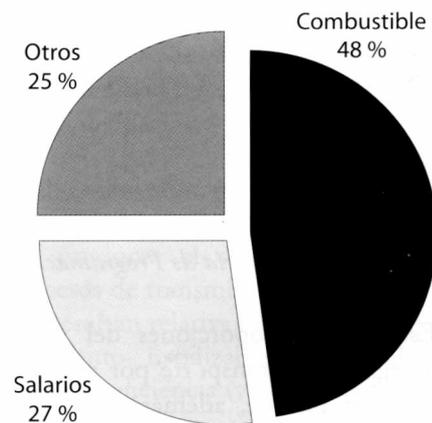
Esta y otras medidas de promoción para la marina mercante deberían ser estudiadas para ser ratificadas o contempladas en los proyectos que se tramitan sobre un nuevo Régimen de la Marina Mercante, que tienen trámite legislativo en el Congreso Nacional, para permitir que el armamento nacional pueda alcanzar razonables grados de competitividad frente a otros medios de transporte y a flotas extranjeras, fomentar el incremento

del tonelaje de la bandera Argentina, contribuir al desarrollo del comercio y producción regional, lograr mayor captación de fletes en el comercio exterior, cubrir las necesidades y lograr el incremento del tráfico de cabotaje y obtener la inserción laboral de tripulantes y trabajadores del sector.

De acuerdo a informes actualizados obtenidos de empresas armadoras, el costo de combustible para buques y convoyes de cabotaje, incide aproximadamente el 48 % sobre el costo total, el costo de salarios y cargas sociales representa el 27 %, y el 25 % restante comprende los costos de capital, mantenimiento, seguros, administración, portuarios y varios.

INCIDENCIA PORCENTUAL DE LOS COSTOS

Estructura de Costos de Buques de Cabotaje



7. Participación e incidencia de los costos del transporte por agua en el transporte interno

Participación porcentual por volúmenes de carga

En nuestro país el transporte por agua participa minoritariamente en el total de cargas transportadas

internamente. Las informaciones obtenidas difieren según las fuentes consultadas y el momento en que fueron producidas; observándose que la participación del transporte acuático va disminuyendo a través del tiempo.

En el ESTUDIO DE FACTIBILIDAD ECONÓMICA DE LA HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ, realizado por INTERNAVE (Brasil) en 1990, consta que solo el 7 % del volumen de carga transportada en nuestro país se realiza por vía acuática; mientras que en Francia se transporta por ese medio el 18 % de las cargas, el 25 % en EE. UU, el 31 %

en Alemania, el 34 % en Canadá y el 72 % en Holanda.

En el año 2000, según un informe de la COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE (CNRT), el 81,3 % de las mercaderías se transportaba por camión, el 6,1 % por tren, el 5,5 % por vía fluvial y el 0,5 % por avión. El 6,6 % restante, gases y líquidos, flúan por tuberías.

Últimamente en el año 2005, en un artículo publicado en la revista EXPORTAR, 3 - 2005, pag. 47, se menciona que sólo el 2 % de las cargas internas se transporta por vía fluvial,

el 80 % por medio automotor y el 18 % por vía ferroviaria.

Nótese que el porcentaje de transporte por agua comprende solo el transporte fluvial, pero estimamos que puede extrapolarse a todo el transporte de cabotaje nacional.

Participación porcentual en valores de fletes y pasajes

La participación porcentual del valor agregado del transporte por distintos medios nos da una idea del porcentaje de facturación de cada sector en concepto de fletes y pasajes.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL VALOR AGREGADO DEL SECTOR TRANSPORTE

Cuadro 1

SECTOR / AÑO	TRANSPORTE TERRESTRE	TRANSPORTE POR AGUA	TRANSPORTE AÉREO	ACTIVIDADES CONEXAS	TOTAL
1993	76.05	0.52	3.83	19.60	100
1994	75.33	0.39	4.26	20.02	100
1995	74.88	0.22	4.26	20.44	100
1996	75.18	0.19	4.47	20.16	100
1997	74.26	0.10	4.49	21.15	100
1998	73.36	0.12	4.56	21.95	100
1999	72.81	0.14	4.77	22.29	100
2000	72.45	0.11	5.16	22.28	100

Fuente: Subsecretaría de Programación Económica. Dirección de Cuentas Nacionales

Estas bajas proporciones del valor agregado del transporte por agua se explican porque, además de ser de menor participación en volumen, la carga que se transporta es generalmente a granel, de bajo valor unitario y por ende tiene bajo flete con relación a los fletes y pasajes que facturan los otros medios; además en el 100 % del valor agregado se incluye el porcentaje del costo facturado por todos los tipos de combustibles, incluido el que utiliza el medio aéreo, y los gastos en actividades conexas. También

se nota un descenso del porcentaje del transporte terrestre y un aumento de los porcentajes del transporte aéreo y de las actividades conexas.

El porcentaje del valor agregado del transporte por agua, que equivale al porcentaje de facturación por fletes y pasajes, viene descendiendo de 0,52 % en el año 1993 hasta 0,11 % en el año 2000; a esos porcentajes habría que adicionarle una parte de lo que comprende "actividades conexas". De cualquier manera esto confirma

la poca participación del transporte por agua en el cabotaje nacional, ya sea fluvial o marítimo.

8. El costo de combustible en el transporte por agua

Los buques argentinos y extranjeros que realizan navegación internacional obtienen el combustible para rancho a precio "bunker internacional", es decir exento de impuestos internos y de impuestos y retenciones a la exportación, según lo dispuesto

en la ley 23.966. Dependiendo del proveedor, del lugar y fecha de carga, el precio "bunker" que se paga por el gas oil es de aproximadamente U\$S 0,49 el litro (equivaldría a \$ 1,47). El precio del gas oil base para el cabotaje nacional, dependiendo también de la empresa proveedora y lugar de carga, tomado un precio promedio, es hoy de alrededor de \$ 1,20 el litro.

En cambio, para los buques argentinos que realizan cabotaje nacional, en los términos del decreto-ley 19.492, ratificado por ley 12.980, CAPÍTULO I el precio del gas oil resulta en promedio de alrededor de \$ 1,83 el litro, porque se adicionan al precio base:

- a) El impuesto a la transferencia de combustibles (ITC) dispuesto por ley 23.966, que significa el 19 % o un mínimo de \$ 0,15 por litro.
- b) El impuesto al gas oil dispuesto por ley 26.028 del 20,20 %, calculado sobre el valor de reventa en planta o refinería.
- c) El Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 21 %.
- d) El IVA percepción del 3 %
- e) Impuesto a los Ingresos Brutos (variable del 1,6 % al 3,5 % según la jurisdicción en la que se realiza la provisión)

De acuerdo a informaciones obtenidas de empresas del sector, corroboradas por la Dirección de Transporte Fluvial y Marítimo, se estima que la navegación de cabotaje nacional consume aproximadamente 80.000 m³ por año de gas oil; aceptando las proporciones de transporte actuales por los distintos medios mencionadas de la Revista EXPORTAR, que indica que el volumen de transporte por

agua descendió al 2 % del volumen total del transporte interno, y teniendo en cuenta la proporción de consumo por unidad de carga de los dis-

tintos medios, enunciado en el punto 3. pag. 10, del informe preliminar, se deduce lo que podrían consumir los medios terrestres y se establece la siguiente comparación:

CONSUMO ANUAL DE GAS OIL POR DISTINTOS MEDIOS

Cuadro 2				
MEDIO	CARGA TRANSPORTADA %	PROPORCIÓN CONSUMO POR UNIDAD DE CARGA	CONSUMO M ³	PROPORCIÓN CONSUMO %
Acuático	2	100	80.000	1
Carretero	80	334	10.688.000	93
Ferrovionario	18	148	720.000	6
TOTAL	100	--	11.488.000	100

Debe tenerse en cuenta que los consumos estimados y deducidos en el cuadro anterior, se refieren solamente al costo de gas oil consumido en el transporte de cargas por medios acuático, carretero y ferrovionario. Si tuviéramos en cuenta el consumo del transporte de pasajeros por ferrocarril y automotor, que también pagan el gasoil con los impuestos mencionados, la proporción de consumo de combustible correspondiente al transporte de carga por agua resulta menor del 1%.

Todo ello nos permite concluir que el consumo de combustible del transporte por agua es una proporción mínima con relación al de los otros medios de transporte, por lo cual una reducción en el precio final tendría un impacto poco significativo en la recaudación fiscal.

9. Tratamiento legal e impositivo sobre el combustible en el transporte

9.1. Encuadre legal

El mercado de combustibles tiene en general una demanda poco elástica

dado que suelen utilizarse en los procesos productivos y de transporte de bienes y personas. En el caso que nos toca (fuel oil, gas oil y diesel oil para uso en el transporte por agua), debido a la dinámica de los sectores involucrados, existe un mínimo consumo muy difícil de franquear. Consecuentemente el Estado encuentra allí una fuente de financiamiento con flujo relativamente estable, que aún en las peores épocas de crisis no dejará de aportarle fondos.

A ello debe sumarse que por las características de la comercialización del producto el control sobre los procesos de transmisión de su dominio resultan relativamente sencillos y -por tanto- fiscalizables con un alto grado de eficiencia (y por ende de recaudación).

A la fecha, toda materia referente a la carga impositiva sobre el Fuel Oil, Diesel Oil, y Gas Oil, se encuentra regulada por la leyes Nacionales 23.966 y 26.028 y el decreto reglamentario 564/05. La primera ley grava la transferencia de todo combustible líquido (ITC), mientras que la segunda se refiere expresamente al Gas Oil (ITGO).

Como todo tema referente a cuestiones impositivas, su legislación queda reservada al ámbito del Poder Legislativo Nacional (art. 75 CN). Sin embargo, la propia CN contempla la posibilidad de que el PEN ejerza funciones legislativas en dos ocasiones:

- Por un lado, la Carta Magna regula específicamente el procedimiento y validez de los llamados decretos de Necesidad y Urgencia (art. 99, inc.3). Mediante ellos, el Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para legislar en situaciones de emergencia, pero esta facultad no alcanza a aquellas cuestiones que son privativas del Congreso Nacional, entre las que se encuentran específicamente nombradas las de materia tributaria.
- Por otro lado, es el mismo Poder Legislativo (PLN) el que puede delegar funciones al PEN con los alcances y limitaciones establecidas en el art. 76 de la CN.

Haciendo uso de esta facultad, en varias normas referentes al caso (o a las emergencias económicas en general) el Poder Legislativo Nacional delegó facultades en forma expresa a favor del Poder Ejecutivo Nacional, las que -por lo general- fueron ejercidas por éste.

Así es como la propia ley 23.966, Título 3, Capítulo I, Artículo 5, le permite al P.E.N. aumentar o disminuir las alícuotas del ITC.

En el mismo sentido, la ley 25.414, Artículo 1, Apartado II, Incisos *a* y *c*, facultan al P.E.N. a crear y modificar exenciones y tasas con afectaciones específicas.

A su vez, la ley 25.561, artículo 1, inciso 2 delega a favor del Ejecutivo

amplias facultades a fin de normar en favor del fomento regional.

Ahora bien, ya sea por las facultades propias del Congreso Nacional, como por el ejercicio de las potestades delegadas al Poder Ejecutivo, a la fecha, dos leyes nacionales de igual valor normativo gravan la transmisión del gas oil.

A modo de resumen, y haciendo la aclaración de que siempre nos referimos al cuerpo normativo vigente a la fecha, pueden señalarse los siguientes aspectos como los más importantes de cada una de las normas:

9.2. Las normas

Ley 23.966.

Durante el año 1991 se dictó la ley 23.966. Dentro de su variado articulado se creó un nuevo impuesto denominado "Impuesto Sobre Combustibles Líquidos y el Gas Natural", comúnmente conocido como ITC, o ITCL. Cabe aclarar que en el año 1998 (decreto 518/98) se ordenó su texto y que en el año 2001 (ley 25.560) se le dio vigencia hasta que otra ley la derogue. Esta imposición no tiene desde el punto de vista formal ninguna objeción, puesto que siguiendo los lineamientos constitucionales comentados más arriba fue dictada por el Poder Legislativo Nacional dentro del marco de sus atribuciones propias.

La norma determina como hecho imponible a la transmisión de combustibles a título oneroso o gratuito, ya sean de origen nacional o de importación. A su vez, fija detalladamente la alícuota a aplicar a cada tipo de combustible, estableciendo sobre el gas oil y el diesel oil un valor equivalente al 19% de su valor, con un tope mínimo de \$ 0,15 por

litro. Asimismo, el articulado faculta al Poder Ejecutivo Nacional a modificar las alícuotas establecidas, ya sea aumentándolas hasta un 25% o disminuyéndolas en un 10%, según lo aconseje el desarrollo de la política económica.

Mediante tal facultad, y la que le concedió la ley 25.414, a través del dictado del decreto 802/01, el Poder Ejecutivo Nacional fijó el valor del impuesto en una suma fija, equivalente a \$0,15 por litro de este combustible. Este monto ha permanecido invariable hasta la fecha, constituyéndose en un gravamen cercano al 15% del valor del producto en surtidor.

Los ingresos del impuesto son afectados al Tesoro Nacional, FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda), FEDEI (Fondo Especial para el Desarrollo Eléctrico del Interior), y las Provincias. En este último caso se determina que deberá derivarse a los organismos de Vialidad Provincial, a las obras de infraestructura de energía eléctrica y/u otras obras públicas provinciales.

Es la misma norma la que contempla las excepciones al régimen. Así, el artículo 7° del Capítulo I del Título III de la ley 23.966 exceptúa del pago del ITC a aquellas transferencias de combustibles que estén destinados al rancho de embarcaciones de ultramar, en los términos del Código Aduanero Nacional.

También contempla la exención para toda compra de fuel oil, gas oil, o diesel oil destinada a embarcaciones de cabotaje que se realice al sur del paralelo 42°.

Por último, el artículo 15° del mismo texto legal fija la posibilidad de que las empresas de transporte fluvial y marítimo, de pasajeros o de carga computen el 100% del ITC pagado

en un período fiscal como a cuenta del valor a abonar en concepto de IVA en el mismo período.

Ley 26.028

El otro impuesto que pesa, a la fecha, sobre el Gas Oil es aquel que se estableció por ley 26.028, del año 2005. En este caso, debe hacerse la salvedad que sólo afecta al gas oil, mas no al fuel oil o al diesel oil. Éste impuesto sustituye al complejo sistema de la Tasa al Gas Oil que regía desde el dictado del decreto 802/01 (y sus modificatorias y complementarios). Al igual que la ley 23.966, grava la transferencia gratuita u onerosa, así como la importación de Gas Oil. El porcentaje establecido es equivalente al 20,20% del valor del producto, sobre la base impositiva del valor de reventa en planta o refinería.

En un cierto paralelismo con el régimen de la ley 23.966, ésta norma también establece sus excepciones. Sin embargo, en lo que hace al transporte por agua, sólo se exceptúa del impuesto creado a la transferencia de gas oil cuando el mismo esté destinado al rancho de las embarcaciones de ultramar (art. 6).

Cabe destacar que, según el art. 11 este impuesto no podrá computarse como compensación y /o pago a cuenta de ningún tributo nacional vigente o a crearse. Esto se debe a que lo recaudado por este impuesto tiene una afectación específica.

En su art. 12 la norma establece que el 100 % de la recaudación del impuesto será afectado al fideicomiso constituido conforme el título II del decreto 976/01, con las reformas introducidas por el decreto 652/02 y 301/04; sobre la base de ello la Tasa sobre el Gas oil tiene afectación específica al desarrollo de proyectos de

infraestructura y/o eliminación o reducción de peajes existentes y se destina al FIDEICOMISO PARA EL SISTEMA DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE (SIT), creado por decreto Nro. 1.377/01 el que incluye:

1. SISTEMA VIAL INTEGRADO (SISVIAL)
2. SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE TERRESTRE (SITRANS)
 - 2.1. Sistema de compensaciones al transporte (siscota)
 - 1.2. SISTEMA FERROVIARIO INTEGRADO (SIFER)
 - 1.3. SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE AUTOMOTOR (SISTAU)

El 100 % de la Tasa al Gas oil se destina dentro del Fideicomiso a:

- a) La constitución de la reserva de liquidez del 3 %, según el art. 14, decreto 1.377, por 5 años, a partir del 01/01/02.
- b) Inversiones en la Red Vial sujeta a SISVIAL, el 50% del 97 % restante.
- c) SITRANS, el otro 50% del 97% restante, al SIFER, SISTAU y SISCOTA del SIT.

El SISVIAL se aplica al pago de las compensaciones a los concesionarios viales, al pago de las obras en ejecución y al pago de las obras del decreto 1299/2000.

El SITRANS es aplicado al sistema ferroviario de pasajeros y/o carga y para compensaciones tarifarias al Sistema Público de Transporte Automotor de Pasajeros en áreas urbanas y

suburbanas bajo jurisdicción nacional, así como acciones para favorecer aspectos vinculados a la transforma-

ción del sistema de carga por automotor de la misma jurisdicción.

A través de la Resolución 435/05 de la Secretaría de Transporte se dispuso la continuidad del REGIMEN DE FOMENTO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL TRANSPORTE DE CARGA (REFOP), que regirá hasta el año 2010. Esta resolución determina como beneficiarios del Fideicomiso a aquellos sujetos de derecho cuyo objeto comercial consiste en el transporte de carga por automotor.

El art. 2do. de la Resolución S.T. 435/05 expresa que las acreencias que perciban los beneficiarios (refiriéndose al transporte de carga por automotor) serán por un monto equivalente a las contribuciones patronales sobre la nómina salariales, devengadas desde el 1/7/04 al 31/12/05 inclusive. Este beneficio lo recibirán aquellos que estén inscriptos en el REGISTRO UNICO DE TRANSPORTE AUTOMOTOR (RUTA), que hayan cumplido con el convenio colectivo de trabajo Nro. 40/89 y tengan todo el personal de conducción con licencia nacional habilitante vigente.

Se agrega como ANEXO 2 una planilla resumen de las principales normas relativas a los precios de combustibles.

9.3. Propuestas

Hasta aquí se ha reseñado brevemente el marco normativo vigente en materia impositiva que resulta de aplicación al fuel oil, diesel oil y Gas Oil, combustible objeto de este estudio.

Debe considerarse que para el transporte fluvial de pasajeros han adoptado soluciones de compromiso para el suministro de combustible a precio diferencial.

Ahora bien, entendiendo la gran incidencia que estos consumibles tienen en el transporte por agua en atención al volumen utilizado y otros factores asociados, y con el fin de promover el modo de transporte acuático, sería deseable que el Estado Nacional arbitrara medidas duraderas tendientes a reducir el costo final del insumo.

Estas medidas podrían consistir en desgravaciones impositivas totales o parciales, en el establecimiento de subsidios y/o precios diferenciales que beneficien directamente al sector. En todo caso, no debe perderse de vista que de acuerdo a una correcta técnica legislativa y a la especificidad del sector naviero, la mejor solución para toda la actividad estaría dada por la sanción de un marco normativo único, coordinado y acorde a las circunstancias económicas y políticas actuales.

Sin embargo, siempre con el mismo objetivo de lograr un incentivo a la marina mercante nacional, de acuerdo a las políticas enunciadas por el Gobierno Nacional, caben varias posibilidades en orden al método normativo que, desde el punto de vista de la oportunidad política ofrecen diversas alternativas de éxito:

1. Fomentar el dictado de una ley del Congreso Nacional.
2. Propiciar el dictado de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional.
3. Propiciar la suscripción de un nuevo acuerdo de suministro de combustible a precio diferencial.

1. Dictado de ley

El dictado de una ley tendría por objeto desgravar completamente la transferencia del combustible o bien -simplemente- dejar sin efecto las disposiciones de las leyes 23.966

y 26.028 y sus complementarias en lo que se refieren al gas oil con fines navieros.

La única norma que en materia tributaria tendría una validez indiscutible es una ley del Congreso Nacional.

2. Dictado de decreto

De dictarse un decreto del Poder Ejecutivo Nacional debería fundamentarse el mismo en la necesidad y la urgencia de la medida, o bien, en las facultades que a la fecha tiene delegadas por parte del Poder Legislativo Nacional.

3. Acuerdo de Suministro de Gas oil

Esta medida instrumentada a través de la Jefatura de Gabinete, entre el Gobierno Nacional y las empresas proveedoras para suministrar combustible a precio diferencial, no sería más que una solución provisoria y parcial a la problemática estudiada. Debido a la particular dinámica del sector, el vencimiento y la renovación trimestral del beneficio, le quitaría a éste los efectos dinamizadores que se pretenden.

Abonando esta última mención, se tiene conocimiento de las quejas de los transportistas terrestres de carga, en cuanto al funcionamiento de este sistema.

10. Conclusiones

Nos inclinamos por promover un decreto del Poder Ejecutivo Nacional, de necesidad y urgencia, complementario del decreto 1.010/04, con carácter provisorio, hasta que se sancionen el nuevo Régimen de la Marina Mercante, donde debería tenerse en cuenta esta medida.

Una rebaja sustancial en el precio de los combustibles y lubricantes aumentaría la competitividad del transporte por agua en buques de bandera Argentina, con lo que estarían en condiciones de ofrecer menores valores de fletes, lo que permitirá captar mayor cantidad y nuevas clases de cargas, favoreciendo así el comercio y el desarrollo regional de nuestro litoral marítimo y fluvial y sus zonas de influencia.

En el Gráfico 2 se resumen los precios por litro de gas oil para distintas de las cuales se seleccionaron las alternativas 2, 3 y 6, con las implicancias estimadas sobre los precios del combustible del 48 % sobre los costos totales de explotación de embarcaciones y convoyes de cabotaje, resultando más conveniente, justa y factible la Alternativa 6 por considerarse que es la que equilibra en parte los beneficios que obtienen los medios de transporte terrestre.

ALTERNATIVA 2.- Eximir a los buques que realicen navegación de cabotaje nacional del impuesto a la transferencia de combustibles dispuesto por ley 23.966 (ITC) y del impuesto al gas oil (ITGO) dispuesto por ley 26.028.

En este caso, considerando que el ITC fuera como mínimo de \$ 0,15 por litro y el ITGO del 20,20 % (sobre el precio de reventa estimado en \$0,85 el litro), que significa \$ 0,17 por litro; el precio del gas oil que se paga actualmente de aproximadamente \$ 1,83, se vería rebajado a \$1,51, lo que significa un 17,49 %, que influiría en el costo total en una rebaja poco significativa del 8,39 %.

ALTERNATIVA 3.- Proveer a los buques que realizan cabotaje nacional el

combustible y el lubricante para rancho al precio llamado "bunker internacional".

El precio "bunker internacional" comprende todo tipo de combustible, fundamentalmente para el transporte por agua fuel oil y gas oil, y también los lubricantes, provistos como rancho a los buques que realizan navegación internacional. Se provee a precio en planta, libre de impuestos internos (IVA, Ingresos Brutos, ITC, ITGO, etc.) y también de impuestos o retenciones a la exportación.

En ese caso si consideramos el precio "bunker" del gas oil de aproximadamente \$ 1,47, significaría una rebaja del 19,67 % del precio con relación a lo que paga actualmente el cabotaje nacional (\$ 1,83) y la incidencia de esa rebaja en el costo total, también poco significativa, sería del 9,44 %.

ALTERNATIVA 6.- Proveer al transporte de cabotaje el combustible a precio diferencial o precio de reventa en planta, exento de ITC e ITGO.

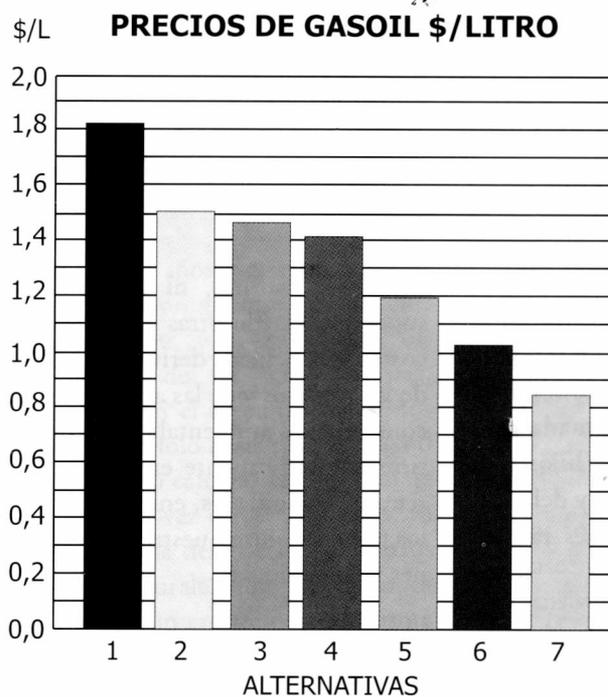
Si consideramos el precio de reventa en planta del gas oil de aproximadamente \$ 0,85 (promedio dependiente siempre del proveedor, lugar y fecha de carga), si se lo exime del ITC y el ITGO y se aplica solamente el IVA e II.BB, se llegaría a \$ 1,03 el litro;

ello implicaría una rebaja del 46,45 % del precio que se paga actualmente (\$ 1,83), lo que significaría una rebaja del 22,29 % del costo total.

Se agrega Proyecto de Decreto -

ANEXO 1

Gráfico 2



1. Precio total para buques de cabotaje nacional \$ 1,83
2. Precio para cabotaje nacional sin ITC e ITGO \$ 1,51
3. Precio "Bunker Internacional" \$ 1,47
4. Precio promedio surtidor en estaciones de servicio \$ 1,42
5. Precio base para provisión a buques \$ 1,20

6. Precio de reventa en planta + IVA, II.BB sin ITC e ITGO \$ 1,03

7. Precio de reventa en planta (base diferencial transporte terrestre) \$ 0,85

ITC Impuesto a la Transferencia de Combustible

ITGO Impuesto a la Transferencia de Gasoil

IVA Impuesto al Valor Agregado

II.BB. Impuesto a los Ingresos Brutos

PLANILLA RESUMEN

Cuadro 3

ALTERNATIVA	PRECIO BASE \$/L	IMPUESTOS APLICABLES	PRECIO FINAL \$/L	REBAJA PRECIO %	REBAJA COSTO %
2	1,20	IVA - IIBB	1,51	17,49	8,39
3	1,47	---	1,47	19,67	9,44
6	0,85	IVA - IIBB	1,03	46,45	22,29

2,3,y 6 corresponde a las alternativas del Gráfico 2