



¿POR QUÉ ES CONVENIENTE CONTAR CON UNA MARINA MERCANTE FLUVIAL?

La decisión de la empresa MARÍTIMA MARUBA S.A. de realizar el cambio de pabellón de su R/E “PIRAY GUAZÚ” incorporándolo a la flota fluvial del Paraguay, trae a conocimiento público una problemática que los gremios marítimos vienen denunciando desde hace varios lustros.

A continuación realizaremos un análisis que explica el título de este documento que fue confeccionado con una visión amplia del interés nacional y no con la estrecha del interés sectorial como representantes de trabajadores marítimos del sector fluvial.

Al entrar al análisis de los fundamentos para dar una respuesta a este interrogante, debemos considerar los dos aspectos más trascendentes de la cuestión: el geopolítico y el económico.

ANTECEDENTES

Para la consideración del primero -el geopolítico- debemos hacer una breve reseña de lo que se denomina el “**Sistema de la Cuenca del Plata**”. Así, podemos mencionar que los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay han sido utilizados para la navegación desde tiempos precolombinos. Los ríos mencionados son la estructura de lo que es la “Cuenca del Plata” y constituyen el eslabón principal de todo un sistema fluvial y marítimo que nace en la misma zona de producción primaria y termina, al final de un recorrido donde intervienen las economías regionales, conexiones terrestres y acuáticas, puertos interiores y marítimos -subsidiarios y profundos-, etc., para hacer posible como objetivo excluyente de cualquier otro, el comercio nacional e internacional en forma competitiva.

Con una superficie de 3.200.000 km², es la segunda cuenca hidrográfica más grande del mundo y el conjunto fluvial de la Cuenca es la principal fuente de recarga del acuífero Guaraní, uno de los mayores reservorios

continentales de agua dulce. En un mundo sediento como el actual, no es necesario mencionar la importancia estratégica de esta reserva.

Desde siempre los gobiernos de los países que la integran vieron la importancia de esta amplia región para el desarrollo de sus poblaciones. Sin embargo, el marco jurídico de este sistema recién se inicia en Brasilia, en el año 1969 cuando se suscribe el Tratado de la Cuenca del Plata, instrumento mediante el cual Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay se comprometen a mancomunar esfuerzos para **el desarrollo armónico** y la integración física de la mencionada Cuenca. A tal fin, promoverán en dicho ámbito la identificación de áreas de interés común, la realización de programas, estudios y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos, entre otros, **para la facilitación y asistencia en materia de navegación.**

NACE LA HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ

En este marco, en el año 1987, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, los Ministros de Relaciones Exteriores de los cinco países aprueban la Resolución N° 210, por la cual se declaró de interés prioritario de los países miembros el desarrollo del sistema fluvial formado por los ríos Paraguay y Paraná.

Un año después, los Ministros de Transportes y Obras Públicas de los países miembros se reúnen en Campo Grande, Brasil, en el “Primer Encuentro Internacional para el Desarrollo de la Hidrovía Paraná-Paraguay”. En este encuentro se identificaron y caracterizaron las alternativas más adecuadas para el desarrollo y consolidación de la Hidrovía, en especial como **corredor de transporte e instrumento relevante para el intercambio regional**, creando las condiciones para que se transforme en el sostén de una futura integración.

En 1989, en Santiago de Chile, los Ministros de Transporte y Obras Públicas de la Cuenca del Plata, deciden impulsar la creación de un “Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná”, coordinado por los respectivos Ministros de Transportes en estrecha colaboración con las Cancillerías y con una Secretaría pro-tempore con sede en Buenos Aires, y estudiar la **compatibilización de la legislación aplicable** de los países de la Cuenca del Plata a fin de definir el marco normativo para el funcionamiento del sistema.

En la XIX Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata, el Programa de la Hidrovía Paraguay-Paraná se incorpora al Sistema del Tratado de la Cuenca del Plata (Resolución N° 238) como un entendimiento operativo y

se crea el Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná, CIH, (Resolución N° 239). En la siguiente Reunión se aprueba el Estatuto del CIH (Resolución N° 244).

El CIH tiene asignada, entre otras, la atribución de determinar acciones e identificar proyectos y obras para mejorar la navegabilidad con el objeto de facilitar el transporte en la Hidrovía y **elaborar la reglamentación necesaria para lograr el pleno cumplimiento del Acuerdo**, la que será propuesta a los Estados miembros para su adopción, de acuerdo a su normativa interna, que será efectiva cuando los mismos la aprueben.

En la III Reunión del CIH (1990) se decidió solicitar a la ALADI la elaboración de un proyecto de convenio de transporte fluvial entre los cinco países de la Cuenca del Plata. A partir del proyecto presentado por la ALADI y luego de sucesivas reuniones del CIH, se convino en el Acuerdo de Transporte.

ACUERDO DE TRANSPORTE DE LA HIDROVÍA

El Acuerdo se firmó en el año 1992 por los Cancilleres de los cinco (5) países en el Valle de las Leñas, provincia de Mendoza, Argentina. Este instrumento cuenta con treinta seis (36) artículos y los siguientes Protocolos Adicionales:

- 1.- Sobre Asuntos Aduaneros
- 2.- Sobre Navegación y Seguridad
- 3.- Sobre Seguros
- 4.- Sobre Condiciones de igualdad de oportunidades para una mayor competitividad**
- 5.- Sobre Solución de Controversias
- 6.- Sobre Cese Provisorio de Bandera

Asimismo, en el ámbito del CIH se han aprobado una diversidad de normas reglamentarias.

En lo institucional se prevé que el CIH es el órgano político y la Comisión del Acuerdo el órgano técnico. Esta Comisión tiene como función, entre otras, estudiar y proponer la adopción de medidas que **faciliten el cumplimiento de los objetivos** del Acuerdo y **recomendar al CIH** modificaciones o adiciones al mismo.

El Acuerdo, también denominado de Santa Cruz de la Sierra, entró en vigor el 13 de marzo de 1995, como acuerdo parcial de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) por un término de diez (10) años, a cuyo vencimiento fue prorrogado por quince (15) años.

En su artículo 1º se expresa que “tiene por objeto facilitar la navegación y el transporte comercial, fluvial longitudinal en la Hidrovía Paraguay-Paraná, mediante el establecimiento de un marco normativo común que favorezca el desarrollo, modernización y eficiencia de dichas operaciones y facilite y permita el acceso en condiciones competitivas a los mercados de ultramar.

Una cuestión importante de resaltar es que el Acuerdo establece un régimen basado en tres pilares:

- 1) **establece una reserva de carga regional a los armadores de la Hidrovía** para el transporte de bienes y personas entre los cinco países signatarios que se realicen con origen y destino en puertos localizados en la Hidrovía,
- 2) **elimina la reserva de carga nacional** a favor de las embarcaciones de bandera que integran la Hidrovía, y
- 3) **excluye del ámbito del Acuerdo el transporte de cabotaje nacional**, con lo cual sigue reservado a las embarcaciones de los respectivos países.

Cabe consignar que pese a los insistentes reclamos de la República Argentina, la República del Paraguay no cumple el Punto 2) manteniendo vigente la reserva de cargas para sus buques, en perjuicio de los restantes socios.

Un segundo aspecto destacable es que los armadores de la Hidrovía, es decir de cualquiera de los países, “podrán utilizar en la prestación de sus servicios **embarcaciones propias o bajo fletamento o arrendamiento a casco desnudo de conformidad con la legislación nacional de cada país signatario**”

El Capítulo III, denominado ***Igualdad de Tratamiento***, está integrado por los artículos 6,7 y 8. El segundo de ellos expresa: “Los países signatarios **compatibilizarán y/o armonizarán** sus respectivas legislaciones en la medida que fuere necesario, para crear **condiciones de igualdad** de oportunidad, de forma tal que permitan simultáneamente **la liberalización del mercado, la reducción de costos y la mayor competitividad**”.

RELACIÓN “ACUERDO DE TRANSPORTE”-MERCOSUR

De los cinco (5) países integrantes de la Hidrovía Paraguay-Paraná, cuatro (4) son miembros plenos del Tratado de Asunción. Esta es una condición importante de resaltar, ya que cualquier medida que se adopte

por los órganos del Tratado, tiene consecuencias en las cuestiones abarcadas en el Acuerdo de Transporte.

Hemos considerado conveniente poner en conocimiento de los lectores de este documento, las normas que han dado vida a la Hidrovía porque de ellas surge evidente la importancia que los gobiernos le han dado al tema del transporte fluvial, debiendo destacarse los principales principios que las mismas establecen:

- a) Crea una reserva de cargas regional;
- b) Elimina la reserva de cargas nacional**
- c) Armonización de las legislaciones nacionales para crear condiciones de igualdad de oportunidad buscando liberalizar el mercado y la reducción de costos.

Hacemos especial hincapié en los dos primeros principios ya que el primero -reserva de cargas regional- nos permitiría competir para acceder a un volumen de carga muy importante -soja y mineral de hierro, en especial- de contar con una flota fluvial eficiente y competitiva. En cuanto al segundo, al eliminar la reserva de carga nacional quita el argumento a muchos que para evitar la búsqueda de verdaderas soluciones a las trabas que impiden el desarrollo de nuestra flota fluvial, recurren al fácil recurso de propiciar el establecimiento de una reserva de cargas, olvidando la letra de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país. Ello, sin desconocer el hecho que Paraguay, como dijimos más arriba, incumple el tratado manteniendo el régimen “reserva de cargas” para los buques de su bandera.

VENTAJAS DEL TRANSPORTE FLUVIAL

Todos sabemos que la ubicación geográfica de nuestro país, lejos de los principales mercados para nuestras exportaciones ubicados en Europa y Lejano Oriente, hacen imprescindible contar con el más bajo costo posible de flete interno. Es uno de los elementos que conforman el “costo” y que, muchas veces, definen la posibilidad de exportar un producto o no (por ejemplo, el valor del flete impide exportar el sorgo producido en el NOA al Japón y otros mercados de esa región del mundo ya que supera el valor de la mercadería).

Algunos datos comparativos sobre el transporte de carga son ilustrativos para marcar la conveniencia de la utilización del transporte fluvial.

- Un convoy con 25 barcazas de 1500TM cada una, es equivalente a 1250 vagones de ferrocarril y/o a 1666 camiones con 22,5TM.
- Un millón de TM puede ser transportado por 27 convoyes de 25 barcazas o por 833 trenes con 40 vagones cada uno o 44.444 camiones con 22,5TM.
- Con 1 HP de potencia se puede movilizar 150 kg por carretera, 500 kg por ferrocarril o 3500 kg por vía fluvial.
- Por litro de combustible y por cada tonelada se recorren 25 km por camión, 86 km por ferrocarril y 218 km con barcaza.
- El costo del transporte por carretera o por ferrocarril oscila entre u\$s 50 y u\$s 120 por tonelada y puede durar tres (3) días hasta algún puerto marítimo de la región; el del transporte fluvial es de u\$s 15/20 y dura dieciséis (16), pero si se realizan la totalidad de las obras demoraría siete (7) de Corumbá a Rosario y cuatro (4) días de Asunción a Rosario.

El indudable menor costo del transporte fluvial, lo hacen ideal para el transporte en largas distancias donde existe la posibilidad geográfica de hacerlo. La falta de una política integral de transporte se pone en evidencia al comprobar la competencia entre los distintos modos de transporte cuando, en un modelo productivo como el argentino, en el que las zonas de producción se encuentran muy lejos de los centros de consumo y/o de los puertos de embarque a ultramar, cuando deberían complementarse buscando, siempre, la eficiencia global de la economía.

Los datos comparativos enunciados impactan directamente en la economía. Hay ventajas del transporte fluvial que lo hacen de manera indirecta al evitar el deterioro constante de las carreteras y otros aspectos que si bien no pueden mensurarse fácilmente en términos económicos, resultan de alto impacto desde el aspecto ambiental y social: la menor utilización del transporte carretero disminuiría significativamente las emisiones de anhídrido carbónico a la atmósfera (impacto ambiental) y las muertes en las rutas producto de accidentes en los que los camiones tienen una altísima participación.

PARTICIPACIÓN DE LA BANDERA ARGENTINA

Lamentablemente, la falta de estrategia y de una política de estado ha traído como consecuencia una notoria pérdida de participación de la flota fluvial nacional en el tráfico regional. A lo ya comentado, se suma la incapacidad demostrada para adoptar las medidas que corrijan las asimetrías entre nuestra bandera y la de los países vecinos. Nuestros buques

ya no sólo son desplazados por los de bandera paraguaya, sino también por los de pabellón boliviano y brasileño.

Hasta el año 2000, la participación de la bandera argentina alcanzaba al 60% de las 790.000 toneladas transportadas. Actualmente, sólo participamos con un 5% de los casi 20 millones de toneladas transportados durante el año 2018 (último dato con el que contamos originado en la Bolsa de Comercio de Rosario). Peor resulta la previsión para los próximos años, cuando se prevé que nuestra bandera tenga una participación aún menor en el transporte de los alrededor de los cincuenta millones (50.000.000) de toneladas que se calcula se transportarán por la Hidrovía Paraguay-Paraná en poco tiempo más.

Las ventajas económicas que ofrecen al armamento los “registros” de algunos países (Paraguay y Bolivia, en especial) han hecho casi desaparecer la bandera argentina de los ríos, con la lógica incidencia negativa en la balanza de pagos nacional y la pérdida de puestos de trabajo de personal altamente calificado.

Desde hace muchos años venimos discutiendo internamente un nuevo régimen pero, amañadas posiciones sectoriales irreductibles y una Administración que hasta ahora no pudo resolver estos problemas, han llevado a interminables y estériles discusiones que traban cualquier atisbo de desarrollo del sector.

PROTOCOLO ADICIONAL SOBRE CONDICIONES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES-SITUACIÓN ACTUAL

El artículo 1° del Protocolo Adicional que mencionamos en este título, repite los objetivos establecidos en el Acuerdo y establece normas tendientes al cumplimiento del mismo, al señalar que “A fin de lograr un adecuado grado de competitividad...mediante una creciente homogeneización de las diversas normas que rigen la actividad, los Gobiernos adoptarán criterios comunes...”.

Tanto el artículo 2° que habla de adoptar “criterios homogéneos en el tratamiento de las importaciones de embarcaciones fluviales, repuestos, partes y accesorios” tanto en lo referido al tratamiento arancelario como no arancelario y el 3° que establece que ante “...eventuales concesiones de incentivos fiscales, subsidios u otros favores oficiales...los países signatarios adoptarán criterios homogéneos en el tratamiento de los mismos”, **no tienen efectivo cumplimiento.**

Las políticas navieras de los distintos países **no han sido similares** y, en el caso del nuestro, han ido variando con los distintos gobiernos. En la Argentina se necesita el dictado de normas que promuevan efectivamente la actividad fluvial, objetivo que no se ha logrado con la sanción de la Ley N° 27.419 -de promoción de la marina mercante- ya que el régimen promocional excluye a los remolcadores de empuje y de tiro de sus beneficios fiscales. Para peor, el Decreto N° 650/18 que la reglamentó no lo hizo con el Capítulo III Régimen de promoción fiscal -artículos 9° al 12°-, tornando prácticamente intrascendente su vigencia.

ASPECTOS NEGATIVOS DEL RÉGIMEN NORMATIVO ARGENTINO

Como ya se mencionó, el Acuerdo de Transporte de la Hidrovía prevé que el transporte de bienes y personas se encuentra reservado a los armadores y embarcaciones de los cinco (5) países. Ello significa que no importa el origen o destino de la carga y los titulares de la misma para determinar el transporte a utilizarse, basta que sea de bandera de uno de los cinco (5) países. Existe, por lo tanto, un mercado cautivo para los armadores de la Hidrovía. Es por ello que en el mismo Acuerdo se estableció que los Gobiernos de los países adoptarían criterios comunes a fin de lograr un adecuado grado de competitividad entre las empresas de transporte fluvial de los países que la integran, en particular, el tratamiento de las importaciones de embarcaciones fluviales, sus repuestos, partes y accesorios.

Hoy las normas que regulan el transporte por agua no permiten competir en el mercado regional, en particular, el transporte fluvial en la Hidrovía es totalmente ventajoso para los demás países, especialmente, Bolivia y Paraguay. El resultado de todo ello es que en la actualidad la incorporación de remolcadores y barcasas se está llevando a cabo a través de los mencionados países. Pretender que Bolivia y Paraguay no otorguen beneficios a los inversores y armadores no es factible. En todo caso, Argentina debería examinar su política hacia el sector, y desde esa posición intentar establecer criterios comunes.

Uno de las principales asimetrías que atentan contra competitividad de la bandera argentina, es el costo de incorporación a la matrícula nacional. Mientras el costo impositivo de incorporar -ya sea por compra o arrendamiento- un remolcador de empuje o de tiro usado a la bandera paraguaya es del 15% sobre su valor declarado de compra, es muy superior en el caso argentino -39,5% entre arancel de importación (27%), derecho

de estadística (2.5%) y anticipo de otros impuestos (10%) ya que, como dijimos, están excluidos del régimen promocional de la Ley N° 27.419.

Existen otros rubros en los que la bandera argentina debe competir en desigualdad de condiciones con la de sus vecinos. Un armador nacional debe pagar el gas oil a “precio surtidor” mientras el armador extranjero lo hace a valor “rancho”, es decir sin el pago del impuesto a los combustibles. Esta diferencia en el precio a pagar por el principal insumo de la navegación, hace ilusorio poder competir con éxito con la competencia extranjera.

En materia impositiva, la diferencia a favor del armador paraguayo es aún más importante. La vigencia de un régimen de promoción para la actividad, que establece una reducción del impuesto a las ganancias de un 90% por un plazo de cinco (5) años, prorrogable por otro de igual término, es otra de las variables que deciden la inversión en el país vecino, consecuencia de lo cual muchas empresas argentinas registran sus buques y artefactos navales en el Paraguay, operándolos a través de subsidiarias radicadas allí.

Por eso, los armadores argentinos se refieren al 10% + 10% + 10% porque Paraguay percibe de sus empresas sólo el 10% de impuesto a las ganancias -35% en Argentina-, el 10% de IVA -21% en Argentina- y 10% de cargas sociales -25,8 % sin incluir ART en Argentina-completan un cuadro poco favorable para la competitividad de nuestra bandera.

Exigencias administrativas diversas, costo de los seguros exigidos y **notoria diferencia en el costo laboral por mayores cargas** (a iguales o similares salarios mayor costo argentino) completan el complejo cuadro que quita competitividad a nuestra bandera y la va haciendo desaparecer del tráfico regional.

Respecto del costo laboral en los países de la región se diferencian significativamente por dos temas: en sus cargas sociales, que reflejan la calidad y cantidad de servicios que ofrece cada país; y en costo impositivo de los trabajadores (cuarta categoría) que están gravados por impuestos a las ganancias -verdadero impuesto al trabajo- en nuestro país, mucho más altos que para los trabajadores de otros países de la región (mínimo no imponible).

A ello cabe agregar que la formación y capacitación del personal embarcado, el nivel de exigencia para similares condiciones de Título en cada país de la región muestra significativas diferencias normativas y de gestión.

Por algo la flota fluvial paraguaya es la tercera en importancia en el mundo luego de la de Estados Unidos y la de China.

MEDIDAS PROPUESTAS

Analizadas las ventajas del transporte fluvial para el transporte de cargas en larga distancia y la necesidad y conveniencia para nuestro país de promover el desarrollo de este sistema, hace varios años que las organizaciones representativas del personal marítimo realizan propuestas con el objetivo de modificar la decadente situación que presenta el sector.

El dictado de una ley de promoción de la marina mercante que incluyó no sólo al transporte fluvial sino también al marítimo, no fue solución. Máxime que fue excluido de su reglamentación el Capítulo III que establecía algunos artículos de promoción fiscal. Considerando que el sector se encuentra en una situación de crisis que no dudamos en calificar de “terminal”, somos de opinión que debe instrumentarse un plan mínimo de acción para reactivar el transporte fluvial, afianzando el desarrollo del Sistema Cuenca del Plata, con especial énfasis en la Hidrovía Paraguay-Paraná pero sin excluir otras vías navegables como el río Uruguay.

Consideramos que la vía más rápida para alcanzar el objetivo de revertir la situación, más allá de una futura modificación de la Ley N° 27419, es el dictado de un decreto que declare al sector del transporte fluvial en “situación de emergencia”. De su articulado deben emanar las instrucciones a las distintas áreas de la Administración con competencia en cada uno de los temas, de manera de adoptar, entre otras posibles, las siguientes medidas:

1. Dar cumplimiento al “Protocolo sobre condiciones de igualdad de oportunidades para una mayor competitividad”, a fin de crear las condiciones de competitividad -sin subsidio- para reconvertir como dominante o de conveniencia a la bandera argentina en los ríos.
2. Eliminar los derechos de importación y otros impuestos que gravan la incorporación de remolcadores usados -de empuje y de tiro- dedicados al transporte fluvial;
3. Incluir a los buques y artefactos navales dedicados al transporte fluvial en los beneficios establecidos por la Ley N° 25.924 (devolución anticipada de IVA y amortización acelerada del impuesto a las ganancias);
4. La exención impositiva para la importación de equipos y repuestos para la reparación y/o modernización de sus buques;

5. Eliminar las tasas al combustible para el tráfico internacional mediante la pertinente resolución ministerial
6. Reducción para los armadores argentinos para sus buques y artefactos navales de bandera nacional, en forma porcentual decreciente, del Impuesto al Valor Agregado (IVA);
7. Eliminación del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta;
8. Computar como “crédito fiscal” el 100% de lo abonado por el armamento nacional en concepto de contribuciones previsionales.
9. Reforzar los controles para que se dé estricto cumplimiento por parte de todos los Estados signatarios del Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná, en especial el Protocolo “Sobre Navegación y Seguridad”.

Complementariamente, implementar beneficios específicos que deberían pasar por:

- a) Precios diferenciales en el costo de peaje en la HVPP, pasavantes y derecho de puerto para el armamento argentino y,
- b) Generar incentivos a los dadores de carga, generando créditos fiscales en impuestos como Ganancias e IVA, con el objeto de hacer atractivo para los cargadores hacerlo en buques de bandera nacional.

Las medidas, algunas de fácil implementación por cuanto no requieren la sanción y/o modificación de leyes, serían la columna vertebral de un plan de corto y mediano plazo que permitirá revertir la situación expresada en párrafos anteriores. Ello, posibilitará el transporte eficiente y a menor costo de la creciente producción agroindustrial argentina del NOA y el NEA y capturar volúmenes significativos de la producción de soja de Paraguay y Bolivia (en conjunto alrededor de 15 millones de toneladas).

El incremento de una marina mercante nacional significa más fuentes de trabajo tanto para los trabajadores marítimos, como para los portuarios y los navales (astilleros y talleres), menores costos de transporte para los productores argentinos y un beneficio general para la balanza de pagos del país. El desarrollo en particular del sector fluvial contribuirá en forma importante al desarrollo de vastas regiones productivas (NOA-NEA), hoy limitadas en su potencial por el elevado costo del transporte, además de reafirmar la presencia de la bandera nacional en los ríos de la Cuenca con las implicancias políticas, económicas y sociales que ello tiene.

