



Unidad de Renegociación y Análisis
de Contratos de Servicios Públicos

TERMINALES PORTUARIAS DE PUERTO NUEVO

INFORME DE JUSTIFICACION DE LA CARTA DE ENTENDIMIENTO

I. INTRODUCCION.....	3
II. MARCO NORMATIVO DE LA CONCESIÓN EN EL PUERTO DE BUENOS AIRES	4
II.1. Ley 23.696: Emergencia Económica - 1989	4
II.2. Ley 24093 de 1992 (o Ley de Puertos)	5
II.3. Decreto 817/92 de desregulación de la actividad portuaria.	6
II.4. Licitación Pública 6/93 – Junio de1993	6
II.5. Resolución AGP-SE 26/95: Reducción de las Tasas a las Cargas que AGP percibe de las mercaderías – Abril de 1995	10
II.6. Resoluciones del Ministerio de Infraestructura y Vivienda (M.I.V.). 215/2000 y 309/2000	10
II.7. Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario – Enero de 2002 y Resolución AGP 59/02	11
II.8 La Unidad de Renegociación de Contratos. Marco regulatorio	16
II.8.1 La Unidad de Renegociación de Contratos. Funciones.....	18
II.8.2 El Secretario Ejecutivo. Procedimientos.....	19
II.8.3 Características de los Acuerdos.....	20
II.8.4 Carta de Entendimiento – Acta Acuerdo Integral	21
III. OPERACIÓN PORTUARIA	21
III.1. Volúmenes operados.....	21
III.2. COSTOS DE OPERACIÓN.....	22
IV. LAS TERMINALES DE PUERTO NUEVO Y EL MARCO COMPETITIVO DEL NEGOCIO	24
V. GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO.....	28
VI. ANALISIS DE LA ECUACION ECONOMICO FINANCIERA DE LAS CONCESIONES.....	30
VI.1. ANALISIS DEL CAPITULO “VI. Rentabilidad de las Concesiones de las Terminales de Puerto Nuevo” del informe de las terminales portuarias.	30
VI.2.1. Metodología seguida.....	34
VI.2.2. Conclusiones del análisis de la ecuación económica financiera de las concesiones tomadas en conjunto.	37
VII. LOS RECLAMOS DE LAS TERMINALES PORTUARIAS	39
VIII. CONCLUSIONES	52

ANEXOS

- ANEXO 1: Análisis de la Ecuación Económico Financiera de la Empresa
- ANEXO 2: Cuadro comparativo de Ingresos y Gastos
- ANEXO 3: Inversiones realizadas
- ANEXO 4: Informe de la AGP
- ANEXO 5: Informe de las Terminales Portuarias
- ANEXO 6: Pliego de la Licitación
- ANEXO 7: Documentación complementaria

I. INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto analizar los contratos de concesión de las terminales portuarias del Puerto de Buenos Aires y elevar a las autoridades de la UNIDAD DE RENEGOCIACION Y ANALISIS DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS (en adelante UNIREN) una propuesta de carta de entendimiento “modelo” cuyos términos permitan arribar a un acuerdo con las terminales portuarias para la continuidad de las concesiones.

Su estructura consta de siete capítulos, a saber:

- II. **“Marco normativo de la Concesión en el Puerto de Buenos Aires”**, en el que se reseñan las normas que lo componen, analizándose algunas cuestiones que resultan significativas;
- III. **“Operación portuaria”**, en el que se informa sobre los volúmenes operados y los costos operacionales del puerto de Buenos Aires.
- IV. **“Las terminales de Puerto Nuevo y el marco competitivo del negocio”**, en que se da cuenta de la competencia a la que está expuesta la operación comercial de las terminales de Puerto Nuevo.
- V. **“Grado de cumplimiento del contrato”**, en el que además de resaltarse los logros se detallan los incumplimientos.
- VI. **“Análisis de la ecuación económica financiera de las concesiones”**, en el que se analiza pormenorizadamente el capítulo VI del informe de las terminales, “Rentabilidad de las concesiones de las terminales de Puerto Nuevo” y se desarrolla una metodología que permite evaluar la ecuación económica de los contratos de las terminales, tomadas en conjunto.
- VII. **“Los reclamos de las terminales portuarias”**, en el que se detallan las solicitudes efectuadas por las terminales en su informe y los argumentos con que sostienen tales pedidos, dándose respuesta a cada uno de ellos.
- VIII. **“Conclusiones”**, en donde se detallan los lineamientos seguidos para elaborar la “Carta de Entendimiento”.

II. MARCO NORMATIVO DE LA CONCESIÓN EN EL PUERTO DE BUENOS AIRES

En este aspecto, el informe de la Administración General de Puertos presentado en febrero de 2004 a la Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de Servicios Públicos (UNIREN), en adelante “el informe de AGP” (adjunto como “Anexo 4”), y el documento presentado en forma conjunta por las terminales portuarias de Puerto Nuevo a la misma Unidad con fecha 24 de junio de 2004, en adelante “el informe de las terminales” (adjunto como “Anexo 5”), señalan, de acuerdo a sus respectivos criterios, los antecedentes legales que dieron marco al proceso de transformación del que fuera objeto el puerto de Buenos Aires en los últimos diez años y hoy constituyen el plexo normativo del servicio portuario.

El marco jurídico de los contratos bajo análisis está compuesto por:

1) La ley N°23.696 de emergencia económica, promulgada en 1989; 2) la ley N° 24.093 de puertos, de 1992; 3) El decreto N° 817/92 de desregulación de la actividad portuaria; 4) La licitación pública N° 6 de junio de 1993 para la concesión integral del puerto de Buenos Aires a título oneroso y con carácter de uso publico; 5) La resolución AGP-SE N°26, de abril de 1995, que reduce en 25% las tasas a las cargas; 6) Resoluciones AGP SE Nros. 215 y 309/2000; 7) la ley N°25.561 de emergencia pública y reforma del régimen monetario y cambiario; 8) La resolución AGP SE N°59, de noviembre de 2002, que reduce en 20% las tarifas sujetas a precio máximo por servicios que prestan las terminales portuarias al transporte internacional y 50% las relacionadas al comercio y transporte de cabotaje.

Es dable puntualizar que no se ha incorporado a este punto del análisis el “Convenio de Transferencia de Dock Sud a la Provincia de Buenos Aires”, mencionado en el punto 1.4 del capítulo I del informe de las terminales, porque no se considera que resulte constitutivo del marco normativo del servicio.

II.1. Ley 23.696: Emergencia Económica - 1989

Como lo expone el informe de las terminales “La Ley 23.696 promulgada el 18 agosto de 1989 en su artículo 1º declara en estado de emergencia la prestación

de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional”(pág. 4) e incorpora, con miras a su puesta en orden, las figuras de privatización y participación del sector privado, ya fuera con o sin transferencia del dominio del bien o de los bienes sobre los que la actividad privada fuera a desarrollarse.

Previo a ello, tal como indica el informe de AGP sobre el Puerto de Buenos Aires y cita el informe de las terminales portuarias:

“... el Puerto de Buenos Aires, que se distinguía por ser el único de la Argentina que concentraba el tráfico regular de línea resultaba caro, ineficiente y obsoleto, se había transformado en un verdadero cuello de botella para el crecimiento del comercio exterior, en la medida que por él se concentraba aproximadamente el noventa por ciento de la transferencia de cargas de alto valor agregado, y casi el cien por cien del tráfico de contenedores del país”.

A la luz de ese diagnóstico y de las herramientas brindadas por esta ley, resultaba claro que el puerto de Buenos Aires sería ofrecido a la explotación privada, requiriendo fuertes inversiones para salir del estado descrito por el organismo de control.

II.2. Ley 24093 de 1992 (o Ley de Puertos)

Tal como señalan los informes de AGP y de las terminales, el 3 de junio de 1992, se sanciona la Ley 24.093 que regula los aspectos vinculados a la habilitación, administración y operación de los puertos estatales y particulares existentes o a crearse en el territorio de la República, la que establece las siguientes cuestiones relevantes:

- a) Clasificación de los puertos en puertos de uso público y de uso privado, siendo su principal distinción la obligación de prestar servicio a quien lo requiera por parte de los primeros, manteniendo los segundos el derecho de admisión a favor del oferente del servicio.
- b) Posibilidad de que la operatoria portuaria quede a cargo de particulares
- c) Transferencia gratuita de los puertos a las provincias o municipios sobre los que estén asentados que así lo soliciten.

- d) Exención a favor de los puertos particulares de pago de tasas por servicios que el Estado no preste efectivamente.

II.3. Decreto 817/92 de desregulación de la actividad portuaria.

Como señala el Informe de la AGP, en su “Introducción”

- a) el Decreto 817/92 desreguló el transporte fluvial y marítimo, liberalizó las actividades de practicaaje, pilotaje y remolque y permitió redefinir los regímenes laborales y de funcionamiento de los puertos. Creó la figura de la Autoridad Portuaria Nacional.
- b) si bien el Decreto 817/92 trajo aparejado un mejoramiento sustancial en las condiciones del mercado de servicios portuarios, su efecto resultó insuficiente para superar los problemas y desvíos de carácter estructural así como la desinversión que lo aquejaban.
- c) tales problemas estructurales encontrarían solución mediante la promoción de la transferencia de la operatoria portuaria a manos privadas, a través del sistema de concesión.

Por otro lado, resulta útil recordar que, en su Art. 32, establece: “Prohíbese a los entes que presten servicios en el ámbito portuario el cobro de tasas u otras contribuciones por servicios que no sean efectivamente prestados y utilizados por los usuarios”, extendiendo a todos los puertos la exención establecida por la ley 24.093 a favor de los puertos particulares.

Resta agregar que, aún hoy y como se verá en oportunidad de analizar los costos de distintos puertos, los correspondientes a practicaaje y remolque distan de ser competitivos.

II.4. Licitación Pública 6/93 – Junio de 1993

En términos conceptuales, el informe de AGP brinda una visión comprensiva de los objetivos de política económica tenidos en cuenta al elaborarse el pliego de condiciones generales (PCG), señalando entre otros conceptos significativos:

“El diseño del PCG respondió a la política económica predominante al momento de su elaboración, que priorizó las características de cada emprendimiento

dentro de la libertad que implicaba la “economía de mercado”. La clave de ese lineamiento fueron las cláusulas vinculadas a resguardar la competencia entre las distintas firmas concesionarias.”

“El diseño de la terminal, así como el monto y tipo de inversiones a realizar, la actividad a desarrollar, la elección del equipamiento a utilizar, y en general todo aquello referido a superestructuras quedó librado al criterio del concesionario integrando su plan empresarial. El puerto sólo se aseguró que las obras para rehabilitar y proteger la infraestructura portuaria quedara resguardada, imponiéndoles calidad de obligatorias y coparticipando en la realización de las mismas mediante aportes de carácter monetario (con excepción de la Terminal N° 5).”

“En materia operativa el PCG avanzó en la definición de la unificación de la responsabilidad por la totalidad de los servicios, hechos y acontecimientos de cualquier naturaleza en la figura del concesionario. Estableció un tarifario obligatorio y público, con las tarifas correspondientes a los principales servicios sujetas a valores máximos y bajo el concepto “all included”, seguridad y asunción de responsabilidades en el tratamiento de las cargas y el respeto hacia los usuarios, y en general medidas orientadas a la prestación de una operatoria moderna”.

“Todos los importes de dar y recibir, abarcando ello a tasas a las cargas, a los concesionarios, tarifas por servicios y garantías, fueron fijados en dólares estadounidenses”.

“El concesionario abona a la Administración un “canon fijo” por el uso de la terminal, y otro variable que aseguró en su oferta mediante un monto de tasas a las cargas a operar en la terminal, denominado MONTO ASEGURADO DE TASAS A LAS CARGAS (MATC). Este monto deberá ser cubierto en caso de resultar insuficiente las tasas a las cargas que recaude, cuyo pago, en principio, recae en importadores o exportadores.”

Por otro lado, resulta útil seguir en este tópico el informe de las terminales y transcribir las partes que se juzgan más relevantes, ya que algunas de ellas serán motivo de discusión en el capítulo “Los reclamos de las terminales portuarias”.

“El 21 de junio de 1993 se vende el pliego de la Licitación Pública 6/93 (en adelante LP 6/93) para concesionar el sector norte del puerto de Buenos Aires, llamado Puerto Nuevo. Las ofertas técnica y económica se realizaron respectivamente el 16 de noviembre de 1993 y 25 de marzo de 1994 y luego a partir de octubre de 1994, el Estado Nacional entrega dicha concesión a título oneroso al sector privado. La licitación pública nacional e internacional resultó en la división del puerto de Buenos Aires en cinco terminales que fueron concesionadas a empresas internacionales y nacionales con una experiencia significativa en operatoria y administración de puertos.”

Siguiendo lo expuesto por las terminales en su informe a la UNIREN, algunos aspectos a resaltar en relación al pliego son los siguientes:

- ◆ “En el Artículo 1º de la LP 6/93 se establece que, el objeto de la Licitación era la concesión integral a título oneroso, con carácter de “uso público”, para desarrollar y operar las terminales portuarias en cada uno de los ámbitos asignados. A su vez se consignan como servicios a prestar, “el movimiento y almacenaje de las cargas y la atención de los buques y artefactos navales, que el Concesionario realizará a su exclusivo cargo, dentro del ámbito asignado a la Terminal, y con carácter de “uso público”. Se prescribe asimismo que para ello el Concesionario gozará de amplia libertad para proponer soluciones técnicas para la rehabilitación de la infraestructura, definir su equipamiento y obras complementarias, organizándose de acuerdo al esquema operativo que propongan.
- ◆ En el pliego, quedan establecidas las reglas en relación a: a) las inversiones mínimas a realizar, b) las limitaciones a los ingresos de las terminales (que estarían regulados por el Estado hasta que se verificaran las condiciones de competencia que habilitaran su desregulación), c) los valores a abonar por alquiler de los predios de propiedad del Estado durante la concesión (canon fijo).
- ◆ Las variables tenidas en cuenta para la selección de los concesionarios fueron:
 - ◆ “Capacidad Patrimonial del Oferente”;
 - ◆ “Capacidad Empresarial del Oferente, asignando una mayor puntuación a la actividad portuaria de manejo de cargas”;
 - ◆ “Antecedentes Específicos”;

- ◆ “Plan Empresario que demostrara la razonabilidad y coherencia de la propuesta incluyendo plan de inversiones y cronograma de obras, estimación de costos a incurrir, y otros.”

“Cumplida la etapa prevista en el Sobre 1, la adjudicación final se realizaba en función del Monto Asegurado de Tasas a las Cargas (en adelante MATC)”, monto que surgía del número de toneladas que cada oferente estimaba iba a operar, multiplicado por u\$s 4/ton.

- ◆ “El artículo 35 de la LP 6/93 establece que las tasas a las cargas serán pagadas según corresponda por los cargadores o consignatarios de la carga a la SAP o al CDT (si la SAP lo designa como agente de percepción).”

“También establece que, en el caso de que el monto percibido en tal concepto más la corrección que corresponda por aplicación de lo dispuesto en el artículo 34 (beneficio del 50% en las cargas de exportación), sea inferior al valor mensual del Monto asegurado de Tasas a las cargas de la ofertada, corresponderá al Concesionario de la Terminal (en adelante CDT) abonar el Monto Asegurado descontada la citada corrección.”

“Es importante destacar que durante los primeros años el nivel de MATC considerado en cada año era del 40%, 60% y 80% del MATC Ofertado”.

“A partir del 4º año el MATC para cada año se ajusta, multiplicando el MATC Ofertado por el importe de tasas a las cargas devengadas en el año anterior y dividido por el MATC de 1992. En síntesis, el MATC se ajusta anualmente a partir del 4º año mediante el siguiente algoritmo”:

$$\text{MATC}_{n+1} = \frac{\text{MATC}_{of} * \text{TC}_n}{\text{TC}_{92}}$$

“Donde:

“MATC_{n+1}: es el monto asegurado en un año genérico”

“MATC_{of}: es el monto asegurado al momento de la oferta”

“TC_n: es el valor total devengado por las tasas a las cargas de acuerdo a lo definido en el Artículo 2º del pliego del año anterior al ajuste”

“TC 92: suma de montos de tasas a las cargas que se hubieran devengado en el área de Puerto Nuevo al computar el volumen y el tipo de cargas durante 1992 por las tasas fijadas en el pliego.”

“Por otro lado y en relación a las tarifas a percibir por el concesionario, el Art. 37 determina que deben ser públicas, justas y razonables y que los valores de las mismas serán desregulados cuando a juicio del Concedente “se verifique el adecuado comportamiento competitivo del mercado...”¹”

II.5. Resolución AGP-SE 26/95: Reducción de las Tasas a las Cargas que AGP percibe de las mercaderías – Abril de 1995

La Resolución AGP-SE 26/95 establece una reducción del 25% de la tasa a las cargas que percibe de los usuarios respecto a las establecidas oportunamente a través de la Resolución AGP-SE 91/94.

No menos importante resulta señalar que la reducción antes mencionada también fue interpretada por la AGP como conducente a la reducción del Monto Asegurado de Tasas a las Cargas (MATC) en idéntico porcentaje, cuestión ésta observada por la Auditoría General de la Nación en virtud de entender que el organismo regulador carece de facultades para tal extensión de la reducción.

II.6. Resoluciones del Ministerio de Infraestructura y Vivienda (M.I.V.) 215/2000 y 309/2000

Como expone el informe de la AGP, mediante estas resoluciones se flexibilizaron aspectos contractuales que impedían la expansión territorial y la fusión de aquellas terminales cuya adjudicación fue otorgada en el marco de la licitación 6/93, admitiéndose ahora ambas posibilidades bajo ciertas restricciones, entre ellas, la aprobación por parte de la Subsecretaría de Defensa de la Competencia

¹ Las tarifas máximas se regulan en el art. 37 del Pliego y en el Anexo V del mismo disponiéndose que: “... *Toda modificación a las Tarifas Máximas deberá estar debidamente justificada en análisis e informes técnicos, económicos, financieros y legales previos y en la prueba de los hechos, actos y sus consecuencias que hayan dado lugar a la misma. Las modificaciones de las Tarifas Máximas no podrán ser un medio de penalizar al Concesionario por beneficios pasados y/o logrados en la operación de los servicios, como tampoco deberán ser usadas para compensar déficits incurridos derivados del riesgo empresarial o por cualquier otra causa, ni convalidar ineficiencias. Estas Tarifas Máximas serán suspendidas una vez que se verifique el adecuado comportamiento competitivo del mercado, a juicio del Concedente*”.

a fin de impedir la conformación de situaciones cuasimonopólicas o posiciones dominantes de mercado.

II.7. Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario – Enero de 2002 - Resolución AGP 59/02 - Posición de la UNIREN

Bajo este título se analizarán las consecuencias provocadas por la sanción de la ley 25.561 y por la resolución nº 59, dictada por AGP SE en noviembre de 2002, en los contratos de concesión de las terminales portuarias. Se estima conveniente su análisis conjunto en virtud de que la causa originante de la resolución dictada por el órgano de control fue la ley 25.561.

II.7.1. Ley 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario

El artículo 2º de la ley 25.561 faculta al PODER EJECUTIVO NACIONAL, por razones de emergencia pública, a establecer el sistema que determine la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras.

En tal sentido, por su artículo 8º, se dejaron sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio en todos aquellos contratos celebrados por la Administración Pública bajo normas de derecho público, comprendidos entre ellos los de obras y servicios públicos.

Como consecuencia de ello, se determinó que los precios o tarifas resultantes de dichas cláusulas quedaban establecidos en pesos a la relación de cambio UN PESO (\$ 1) = UN DOLAR ESTADOUNIDENSE (U\$S 1).

Por el Artículo 9º de la Ley Nº 25.561, se autorizó al PODER EJECUTIVO NACIONAL a renegociar los contratos comprendidos en lo dispuesto por el Artículo 8º de la antedicha norma, tomando como pautas en los contratos que tengan como objeto la prestación de servicios públicos, a) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía, y en la distribución de los ingresos, b) la calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuvieren previstos contractualmente, c) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios, d) la seguridad de los sistemas comprendidos y e) la rentabilidad de las empresas.

Entre los contratos celebrados por la Administración Pública se encuentran comprendidos los contratos de concesión de terminales portuarias del Puerto de BUENOS AIRES suscriptos con fundamento en la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 6/93 para la “CONCESION DE TERMINALES PORTUARIAS DE PUERTO NUEVO – CIUDAD DE BUENOS AIRES – REPUBLICA ARGENTINA”, en adelante la LP 6/93 para la concesión de las terminales.

Por la Resolución N° 20/2002 del MINISTERIO DE ECONOMIA, se incluyeron expresamente tales contratos dentro de aquellos sujetos a la renegociación bajo análisis.

II.7. 2. Resolución AGP N°59

El 8 de enero de 2002 la AGP firmó con las Terminales Portuarias un acta acuerdo en la que se dejaba constancia de que las operaciones portuarias afectadas al comercio exterior se estaban facturando bajo la relación $1\text{u}\$s= 1,4\$$ a efectos de no entorpecer el normal desenvolvimiento de dichas operaciones.

A continuación, conforme surge del acta de fecha 14 de mayo de 2002, se requirió dictamen al Banco Central de la República Argentina, por ser la autoridad de aplicación de la ejecución de la política cambiaria. De ese modo el Banco se expide con fecha 24 de abril aclarando que *“el tema planteado es ajeno a la operativa cambiaria, dado que se trata de establecer el tipo de cambio al que se deben calcular las tarifas portuarias relacionadas con el comercio exterior, que están expresadas en dólares estadounidenses”*. Agrega que *“al existir un mercado único y libre de cambio el tema planteado queda superado”*. Finalmente se considera que corresponde adecuar el acta del 8 de enero de 2002, a las “condiciones imperantes en el mercado, vale decir, mercado libre de cambios para las operaciones de comercio interior y mantener la relación 1 dólar igual 1 peso para las de cabotaje” (conf. Nota 017-327-02).

Con posterioridad, mediante nota SSPyVN N° 478, de fecha 11 de junio de 2002, el Subsecretario de Puertos y Vías Navegables ratifica el acta de fecha 14 de mayo de 2002 en todos sus términos.

A su vez el 13 de noviembre de 2002 la AGP dicta la resolución N° 59, mediante la cual se resuelve reducir con carácter provisorio los Máximos Tarifarios a la carga para servicios al transporte internacional en el veinte por ciento (20%) y

para las cargas y servicios vinculados al transporte de cabotaje en el cincuenta por ciento (50%), definidos en el pliego de licitación. Se funda lo expuesto en el carácter excepcional de la situación generada, que torna imposible recorrer el procedimiento legislativo para obtener una dilucidación de las cuestiones ante el peligro de que, de mantenerse la situación de indefinición, se llevara al Puerto de BUENOS AIRES a hallarse virtualmente impedido de actuar en un mercado altamente competitivo.

II.7. 3. Posición de la UNIREN.

Como es sabido los contratos de concesión de las terminales portuarias del Puerto de BUENOS AIRES prevén, como contraprestación de los servicios a su cargo, el cobro de tarifas por parte de los concesionarios de acuerdo a los valores máximos aprobados por el ESTADO NACIONAL, ello de conformidad a la licitación mencionada, cuya percepción tiene a su cargo la AGP.

Cabe resaltar que los contratos celebrados entre el ESTADO NACIONAL y las terminales portuarias del Puerto de BUENOS AIRES definen las tasas y tarifas máximas originariamente en dólares estadounidenses, las cuales no responden a una cláusula de ajuste o de carácter indexatorio alguno, como tampoco las prestaciones dinerarias establecidas entre las partes.

En relación a las operaciones que realizan las terminales portuarias, se advierte la necesidad de que éstas coticen en la misma divisa que los fletes marítimos en el mercado internacional, o en que se realizan la mayoría de las transacciones de compra-venta internacional, ya que lo contrario implicaría una transferencia de recursos de un sector a otro sin su debida contraprestación, lo que conspiraría contra la economía del puerto.

De este modo el precio de las tasas y tarifas portuarias se halla íntimamente relacionada con los costos de las transacciones internacionales, debiendo adecuarse a los costos de los restantes rubros que componen las operaciones de comercio exterior.

Naturalmente, lo descrito en las consideraciones precedentes no se verifica para el caso de las operaciones que afectan al comercio con cargas y transporte de cabotaje, por lo que corresponde dar a éstas un tratamiento diferencial.

Por lo demás, la Ley N° 25.561 y la normativa reglamentaria dictada en su consecuencia, al colocar bajo su órbita las relaciones contractuales entre el ESTADO NACIONAL y los concesionarios de terminales portuarias del Puerto de BUENOS AIRES, ha generado una situación distinta frente a aquellos que no se encuentran alcanzados por la norma toda vez que el puerto de Buenos Aires es el único bajo la órbita del ESTADO NACIONAL.

Asimismo, frente a aquellos puertos de carácter privado y/o provinciales y/o municipales que puedan definir la moneda y/o pauta cambiaria para la liquidación de sus tasas y tarifas sin someterse a los alcances de la legislación dictada, el Puerto de BUENOS AIRES se encontraba en una desventaja funcional que podía llegar a colocarlo fuera de competencia.

Resulta significativo en este contexto enfatizar que el puerto de BUENOS AIRES no actúa en un mercado monopólico. Por el contrario, la actividad portuaria se desarrolla en un medio competitivo y en buen grado desregulado, no siendo compulsiva su utilización para ninguno de sus usuarios. En este contexto, y tal como se analiza en el capítulo IV del presente informe, cabe agregar que los puertos que compiten con el puerto de Buenos Aires cobran para operaciones similares relacionadas con el comercio internacional tarifas en dólares estadounidenses.

En virtud de lo expuesto y toda vez que los servicios que prestan las terminales portuarias del Puerto de BUENOS AIRES facilitan el comercio exterior del país y, como tales, son complementarios del transporte internacional, se considera que sus tarifas deben expresarse en dólares estadounidenses y con carácter cancelatorio, no existiendo disidencias entre el texto normativo y la finalidad económica del contrato, debiendo conceptualizarse esta actividad como una exportación de servicios.

De este modo se considera que las tarifas y tasas portuarias expresadas en moneda Dólar Estadounidense deben ser liquidadas conforme a la paridad del mercado de cambios vigente para las operaciones y servicios vinculados al comercio exterior.

Cabe agregar que mediante el Decreto N° 260/2002, se creó un mercado único y libre de cambios, por lo que las operaciones de comercio exterior, entre las que se incluyen las desarrolladas en el ámbito portuario, pasaron a girarse a

través de él según las previsiones contenidas en la Comunicación "A" 3425 del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA.

Asimismo la situación bajo análisis encuentra antecedentes similares en los decretos Nros. 576/2002 y 577/2002 y su ratificadorio 1910/2002, donde se prescribe una tarifa en dólares estadounidenses para el peaje por vía fluvial de naturaleza internacional y para las tasas aeronáuticas de los cuadros tarifarios correspondientes a los vuelos internacionales.

Por todo lo expuesto esta Unidad considera necesario:

- a) Dejar inalteradas las bonificaciones dispuestas en la resolución AGP N°59, a excepción de la establecida en su artículo segundo, inciso b).
- b) Liquidar las tarifas establecidas por el apartado b) de su artículo 2º, relacionadas a las cargas y servicios vinculados al comercio y transporte de cabotaje, a los valores establecidos por el cuerpo tarifario vigente, expresados a todos sus efectos en pesos, sin bonificación de ninguna naturaleza.
- c) Que la SUBSECRETARIA DE PUERTOS Y VIAS NAVEGABLES de la SECRETARIA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS proceda a elevar el correspondiente proyecto de decreto que establezca los términos acordados en el presente .
- d) Que, en caso de que la CONCESIONARIA hubiera interpuesto recursos en sedes administrativa y/o judicial, proceda a dejarlos sin efecto.

Las medidas a que se refieren las consideraciones anteriores deben ser tomadas como contribución a la reducción de los costos portuarios, sin que tal circunstancia modifique las obligaciones contractuales asumidas con referencia al Monto Asegurado de Tasas a las Cargas de cada concesionario

Por otro lado y a los fines de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas contractualmente por el concedente, resulta necesario ratificar el dólar estadounidense como moneda de cuenta en relación a las tasas a las cargas, a los buques y al concesionario que percibe la AGP, en el marco del contrato concesión de las terminales.

II.8 La Unidad de Renegociación de Contratos. Marco regulatorio

En tal sentido, por el Decreto 293/02 se encomendó al ex MINISTERIO DE ECONOMIA el desarrollo del proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos, creando la COMISION DE RENEGOCIACION DE CONTRATOS DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, con la misión de asesorar y asistir a esa Cartera Ministerial en dicha tarea.

Asimismo, por el Decreto N°370/02 se estableció la conformación e integración de la COMISION DE RENEGOCIACION DE CONTRATOS DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS en el ámbito del citado Ministerio.

Por el Decreto 1090/02 fueron dispuestas las condiciones a ser observadas durante el transcurso del proceso de renegociación.

En virtud del cumplimiento de las condiciones, el MINISTERIO DE ECONOMIA dictó las Resoluciones 20/02, 38/02, 308/02, 576/02, 62/03 y 180/03 con el objeto de reglamentar los procedimientos e instancias para el desarrollo del proceso de renegociación.

Durante el transcurso de dicho proceso de renegociación, de innegable complejidad, en especial por las particulares y graves condiciones que vivió el país, incidieron distintos factores y circunstancias que imposibilitaron concluir la renegociación en los tiempos inicialmente fijados por el Decreto 293/02. De modo que por el Decreto 1839/02 y por la Resolución del ex MINISTERIO DE ECONOMIA 62/03 se estableció su ampliación.

Posteriormente, con motivo de la asunción de la nueva gestión de gobierno, por el Decreto 1283/03 se dispuso sustituir la denominación del MINISTERIO DE ECONOMIA por la de MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION y, asimismo, sustituir la denominación del MINISTERIO DE LA PRODUCCION por la de MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS.

Conforme a las disposiciones contenidas en la precitada norma, las cuestiones atinentes a la situación de los diversos servicios públicos concesionados, así como la renegociación de los contratos de obras y servicios públicos resultan materias inherentes a ambas Carteras Ministeriales, correspondiendo, en consecuencia, que las decisiones a adoptarse respecto a la situación y evolución

de los servicios públicos correspondientes a la jurisdicción nacional, resulten adecuadas a las competencias atribuidas a ambos Ministerios.

A mérito de ello, por el Decreto 311/03 se dispuso la creación de una UNIDAD DE RENEGOCIACIÓN Y ANALISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS (UNIREN) presidida por los señores Ministros de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, estableciendo de esta forma un esquema de gestión institucional que posibilite la adopción de decisiones conjuntas por parte de ambos Ministerios en materia de servicios públicos.

A tales efectos, el Decreto 311/03 establece que la UNIREN tendrá a su cargo proseguir con el proceso de renegociación que se llevara a cabo en el ámbito de la ex-COMISION DE RENEGOCIACION DE CONTRATOS DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, creada por el Decreto 293/02.

Por Ley N° 25.790 el Congreso Nacional dispone extender hasta el 31 de diciembre de 2004 el plazo para llevar a cabo la renegociación de los contratos de obras y servicios públicos dispuesto por el Artículo 9° de la Ley N° 25.561.

Asimismo, y a fin de obtener el objetivo propuesto de adecuar los contratos de concesión, la norma establece que las decisiones que adopte el Poder Ejecutivo Nacional en el desarrollo del proceso de renegociación no se hallarán limitadas o condicionadas por las estipulaciones contenidas en los marcos regulatorios que rigen los contratos de concesión o licencia de los respectivos servicios públicos.

En el mismo sentido se dispone que las facultades de los entes reguladores en materia de revisiones contractuales, ajustes y adecuaciones tarifarias previstas en los marcos regulatorios respectivos, podrán ejercerse en tanto resulten compatibles con el desarrollo del proceso de renegociación que lleve a cabo el Poder Ejecutivo Nacional en virtud de lo dispuesto por el Artículo 9° de la Ley N° 25.561.

Complementariamente, respecto de la naturaleza y alcance de los acuerdos de renegociación, la norma dispone que podrán abarcar aspectos parciales de los contratos de concesión, contemplar fórmulas de adecuación contractual o enmiendas transitorias del contrato, incluir la posibilidad de revisiones periódicas pautadas así como establecer la adecuación de los parámetros de calidad de los servicios.

En caso de enmiendas transitorias, las mismas deberán ser tenidas en consideración dentro de los términos de los acuerdos definitivos a que se arribe con las empresas concesionarias.

Por último, en materia del procedimiento de aprobación de los acuerdos se establece que el Poder Ejecutivo Nacional remitirá las propuestas de los acuerdos de renegociación al Honorable Congreso de la Nación, en cumplimiento de la intervención de la Comisión Bicameral de Seguimiento prevista por el Artículo 20 de la Ley N° 25.561. El Congreso de la Nación deberá expedirse dentro del plazo de SESENTA (69) días corridos de recepcionada la propuesta, entendiéndose que una vez cumplido dicho plazo sin que se haya expedido, se tendrá por aprobada la misma. En el supuesto de rechazo de la propuesta, el Poder Ejecutivo Nacional deberá reanudar el proceso de renegociación del contrato respectivo.

II.8.1 La Unidad de Renegociación de Contratos. Funciones

Tal como se menciona anteriormente, el Decreto 311/03 dispuso la creación de la UNIDAD DE RENEGOCIACION Y ANALISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS, previendo que la misma será la continuadora del proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos, desarrollado a través de la ex-COMISION DE RENEGOCIACION DE CONTRATOS DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, prosiguiendo los trámites que se hallaren en curso en el ámbito de la mencionada Comisión.

De acuerdo con dicha potestad otorgada, el Decreto establece que corresponden a la Unidad las siguientes funciones:

- a) Llevar a cabo el proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos dispuesta por la Ley N° 25.561, efectuando los correspondientes análisis de situación y grado de cumplimiento alcanzado por los respectivos contratos de concesión y licencia.
- b) Suscribir los acuerdos integrales o parciales de renegociación contractual con las empresas concesionarias y licenciatarias de servicios públicos, ad referendum del Poder Ejecutivo Nacional.

- c) Elevar los proyectos normativos concernientes a posibles adecuaciones transitorias de precios, tarifas y/o segmentación de las mismas; o cláusulas contractuales relativas a los servicios públicos bajo concesión o licencias.
- d) Elaborar un Proyecto de Marco Regulatorio General para los Servicios Públicos correspondientes a la jurisdicción nacional que contemple las condiciones básicas genéricas para todos los sectores.
- e) Efectuar todas aquellas recomendaciones vinculadas a los contratos de obras y servicios públicos y al funcionamiento de los respectivos servicios.

El Decreto 311/03 también prevé la implementación de mecanismos que permitan la adecuada información a usuarios y consumidores de bienes y servicios, tales como audiencias públicas y consultas públicas a las asociaciones del sector, recabando de ellas mejoras que puedan incluirse en los respectivos acuerdos, previendo que *“Articulados los mecanismos de audiencia públicas que posibiliten la participación ciudadana, los acuerdos se girarán a dictamen del Procurador del Tesoro de la Nación, previo a su firma por los Ministros”*.

II.8.2 El Secretario Ejecutivo. Procedimientos

Respecto de la organización de la UNIREN, el Decreto establece que los señores Ministros de Economía y Producción, y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, designarán a sus respectivos alternos que los reemplazarán en el caso de producirse su ausencia o impedimento temporal y que a través del dictado de resoluciones conjuntas dispondrán:

- a) La designación de un Secretario Ejecutivo de la Unidad, estableciendo la delegación de facultades y funciones que desempeñará.
- b) Las normas complementarias, reglamentarias e interpretativas del presente decreto, posibilitando el desarrollo de los procedimientos que correspondan articularse en orden a las funciones encomendadas a la Unidad.

- c) Los regímenes de audiencia pública, de consulta pública y participación ciudadana que resulten pertinentes y apropiados en relación a los distintos procedimientos y a los respectivos contratos o licencias de servicios públicos involucrados.
- d) Las modalidades organizativas y operativas necesarias para posibilitar el adecuado funcionamiento de la Unidad.

Asimismo, la norma fija las funciones del Secretario Ejecutivo, disponiendo que a través de este la UNIREN podrá requerir la colaboración de los organismos centralizados y descentralizados dependientes del PODER EJECUTIVO NACIONAL.

Respecto de las funciones de los Organismos de Regulación y Control de los distintos servicios públicos en el marco de la renegociación de los contratos se prevé que los mismos realizarán los trabajos técnicos necesarios a partir de las instrucciones precisas que le imparta la Unidad a través del Secretario Ejecutivo, quién además ordenará supervisar su desarrollo; el resultado del trabajo técnico encomendado, una vez finalizado será puesto a consideración de la UNIREN para su aprobación y uso en el progreso de la renegociación de los contratos. Adicionalmente, los Organismos de Regulación y Control deberán suministrar la documentación e información que le sean requeridas.

II.8.3 Características de los Acuerdos

Respecto del alcance y naturaleza de los acuerdos de renegociación contractual a suscribirse con las empresas concesionarias, la norma mencionada dispone que:

1. Los acuerdos podrán abarcar aspectos parciales de los contratos de concesión o licencias; contemplar fórmulas de adecuación contractual o enmiendas del contrato de carácter transitorio; incluir revisiones periódicas pautadas; así como establecer la adecuación de los parámetros de calidad de los servicios.
2. La suscripción de los acuerdos deberá hallarse precedida por el desarrollo de una instancia de consulta pública que posibilite la participación de los usuarios en el proceso decisorio,

correspondiendo a la UNIDAD DE RENEGOCIACION Y ANALISIS DE CONTRATOS DE SERVICIOS PUBLICOS determinar los procedimientos y mecanismos que resulten adecuados para implementar dicha consulta pública.

3. Los acuerdos de renegociación, una vez producido el dictamen del Señor Procurador del Tesoro, serán suscriptos en forma conjunta por el MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION y el MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS, y ad referendum del PODER EJECUTIVO NACIONAL.

II.8.4 Carta de Entendimiento – Acta Acuerdo Integral

La Carta de Entendimiento constituye el primer documento a formular por la UNIREN para establecer los términos y condiciones que regirán el acuerdo de renegociación integral con las Empresas (Acta Acuerdo), una vez cumplidos los mecanismos de audiencia pública y los demás procedimientos previstos en la normativa vigente.

La Carta de Entendimiento tiene distintas instancias de revisión y control, previo a su aprobación, como también la consiguiente Acta Acuerdo. Luego tendrá su comprensiva aplicación e interpretación.

Ello involucra un conjunto de instancias, procedimientos y actores. Es decir que este documento no resulta sólo pertinente a la UNIREN y al a Empresa.

Por tal motivo se han extremado los recaudos para su formulación y redacción, ya que las limitaciones o deficiencias que pueda adolecer el documento pueden obstaculizar el avance del procedimiento de aprobación del acuerdo.

III. OPERACIÓN PORTUARIA

III.1. Volúmenes operados

Tanto el informe de la AGP, cuanto el de las terminales portuarias, dan cuenta de los problemas con que contaba la operatoria portuaria antes de su concesión, y cómo, a partir de ella, se produce la transformación del puerto.

A partir de la incorporación de importantes inversiones, que en el período 1994/2001 se sitúan en alrededor de u\$s 220 millones, se pasa de una capacidad teórica instalada que permitía atender alrededor de 400.000 TEUs al año a otra que permite atender 1.350.000 TEUs al año.

Por otro lado, el movimiento efectivo de cargas también experimentó una verdadera explosión a partir de 1994 hasta 1998, con una tasa de crecimiento anual promedio de más del 22%, cayendo abruptamente a partir de 1999 hasta 2002 de los 817.525 contenedores movidos en 1998 a 482.800 en 2002. Sin embargo, a partir de 2003, comienza a recuperarse el volumen significativamente, moviéndose 590.677 contenedores, lo que representa un crecimiento respecto del año anterior del 22%, sendero que sigue verificándose con toda firmeza durante el primer semestre de 2004, con más de 24% de aumento respecto de igual período del año anterior, situando el volumen anualizado cerca del operado entre los años 1999 y 2000.

El movimiento anual de contenedores operado en el puerto de Buenos Aires del período 1980/2003 se encuentra en el cuadro 1 del capítulo II del informe de las terminales portuarias, dividido en Puerto Nuevo y Dock Sud y de él surge que la carga movida en el período 1994/2003 por las terminales de Puerto Nuevo representan casi el 70% del total, mientras que las del Dock Sud, algo más del 30%.

III.2. Costos de operación

La AGP ha incluido en su informe un anexo de costos operacionales totales portuarios, el que ha servido a su vez de fuente de información para el informe de las terminales portuarias. (Cuadros 6 y 7 de capítulo II del informe de las Terminales)

Los cuadros presentados en ambos casos sobre los costos operacionales del puerto de Buenos Aires no difieren significativamente.

La principal conclusión reside en que el costo operacional total por contenedor era de alrededor de u\$s 785 antes de la Resolución AGP 59/02 y de u\$s 762 después de su dictado, constituyendo el correspondiente al buque alrededor del 18% de ese total y a la carga el restante 82%.

Esta discriminación resulta relevante a la hora de analizar el negocio, toda vez que las terminales tienen por clientes a “los buques”, esto es, a las compañías navieras y, éstas, a los cargadores. Por ello, el costo por contenedor correspondiente “al buque”, aún cuando constituya un porcentaje menor sobre el total, resulta determinante para la definición de qué carga llegará al puerto y cuál no.

En este sentido, se coincide con el concepto sostenido en el informe de las terminales acerca de que “el mercado relevante del producto para analizar la competencia de las terminales de puerto Nuevo es el transporte marítimo de contenedores”.

Dentro del costo al buque cobran importancia los correspondientes a remolque, practicaaje y peaje de hidrovía, ya que constituyen, en promedio, alrededor del 30%. No resulta ocioso resaltar este aspecto ya que, como se advertirá en el análisis de costos comparados entre puertos, revisten gran significación.

Costos Operacionales Totales Promedio por TEU antes y después de la resolución AGP 59/02

	Conceptos	U\$\$ por TEU	Porcentual	U\$\$ por TEU	Porcentual	Costo
		Antes de resolución 59		Después de resolución 59		
1-	Servicio de Muelle	2,26	0,29%	1,808	0,24%	B U Q U E S
2-	Tasas AGP Buques	4,05	0,52%	4,05	0,53%	
3-	Entrada, Faros y Balizas	2,74	0,35%	2,74	0,36%	
4-	Remolque	13,58	1,73%	13,58	1,78%	
5-	Practicaaje	8,49	1,08%	8,49	1,11%	
6-	Peaje	18,42	2,35%	18,42	2,42%	
7-	Carga y Descarga	80,44	10,25%	80,44	10,56%	
8-	Sereno y Migraciones	0,23	0,03%	0,23	0,03%	
9-	Aduana	0,78	0,10%	0,78	0,10%	
10-	Agencia Marítima	8,11	1,03%	8,11	1,06%	
	Subtotal	139,1	17,73%	138,6	18,19%	
11-	Servicio Terminales Cargas/Descargas	84,45	10,76%	67,56	8,87%	C A R G A
12-	Costos de Agencia Marítima	33,85	4,31%	33,85	4,44%	
13-	Recupero Gastos del Armador	401,1	51,11%	401,1	52,64%	
14-	Demoras y Turnos Extraordinarios	3	0,38%	2,4	0,31%	
15-	Despachante de Aduana	73,58	9,38%	73,58	9,66%	
16-	Verificación Contenedor	24,6	3,13%	19,68	2,58%	
17-	Tasas AGP a las Cargas	25,12	3,20%	25,12	3,30%	
	Subtotal	645,7	82,27%	623,29	81,81%	
	TOTAL	784,80	100%	761,938	100%	

Fuente: Informe de la AGP a la UNIREN, Anexo “Costos Portuarios”

En virtud de lo expuesto, surge con toda claridad la conveniencia de eliminar costos que atenten contra el puerto de Buenos Aires en el marco de la

competencia con puertos extranjeros, como son los casos de Montevideo y algunos de Brasil (Santos), para lo cual los costos de entrada y salida de los buques, con sus servicios y peajes asociados, constituyen una importantísima fuente de competitividad que no puede ser soslayada.

En aras de materializar una reducción de los costos portuarios al buque, resulta conveniente reducir las tarifas correspondientes a “Entrada, Faros y Balizas” establecidos por la Resolución N° 10/85 del ex-MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, en el ámbito del Puerto de BUENOS AIRES, en un CINCUENTA POR CIENTO (50%).

En la misma línea, corresponde realizar los mayores esfuerzos con miras a reducir los costos a los buques que operan en el puerto, entre los que se destacan los de remolque, practicaje y peaje del canal troncal, como así también a realizar las gestiones necesarias ante las autoridades aduaneras tendientes a aligerar de regulaciones perjudiciales e innecesarias a los fines fiscales el tráfico de mercaderías del puerto.

IV. LAS TERMINALES DE PUERTO NUEVO Y EL MARCO COMPETITIVO DEL NEGOCIO

Resulta éste un aspecto central en el análisis de estos contratos, por lo que ambos informes, el de AGP y el de las Terminales, brindan un extenso tratamiento. Bajo este título, se ha elegido no considerar las llamadas “asimetrías regulatorias”. Tal tratamiento será abordado bajo el título “Reclamos de las terminales portuarias”.

DESCRIPCION DEL MERCADO (HINTERLAND)

Con anclaje en la legislación portuaria nacional que fuera descripta bajo el primer título, varios puertos disputan con el de Buenos Aires la demanda de servicios. Entre ellos, merecen consideración como competidores en distinto grado los siguientes: Exolgán, Terminal Zárate, Euroamérica, Multipuerto Delta Dock y La Plata.

Pero no sólo de puertos argentinos está constituida la competencia. Montevideo, como lo señala AGP, es un competidor de primera línea.

El Puerto de Montevideo y el Puerto La Plata se suman a esta competencia, además de con las vistas en materia de costos hidrovía, remolque y practicaaje en el primer caso, con ventajas de tipo aduanero, el primero como puerto libre y el segundo, adyacente a una zona franca.

Exolgan

A modo de ejemplo de la competencia referida precedentemente, y de conformidad con el informe de la AGP, título III.1, cabe señalar que en el período 1994/2003, el volumen operado por Exolgán en su terminal del Dock Sud alcanzó el 30% del total operado por el puerto de Buenos Aires en su conjunto (Puerto Nuevo más Dock Sud)

Otros Puertos Nacionales

En consonancia con el informe de la AGP, puede afirmarse que sobre el Paraná, los nuevos puertos crecen al amparo de sus buenos accesos, grandes superficies de almacenamiento, falta de restricciones en su política comercial y estipulaciones legales que los liberan del pago de derechos y tasas por servicios que éste no preste.

También resulta oportuno señalar que el hecho de que no paguen cánones por el uso de los bienes del dominio público provincial, así como un costo por uso de la vía navegable por kilómetro recorrido sensiblemente menor al de las terminales del Puerto de Buenos Aires, constituyen ventajas competitivas muy potentes a la hora de explicar su fuerte crecimiento.

Así, es dable destacar que Terminal Zárate y Zárate Port, ganó el mercado automotor del Mercosur, y puso en operaciones un muelle para operar buques portacontenedores.

Dentro del hinterland de Puerto de Buenos Aires, se encuentra Zona Franca de la Plata como un competidor que crece a diario en la prestación de servicios vinculados a la logística.

El Puerto de Montevideo

El análisis de este punto resulta tratado con claridad en el informe de AGP, siendo dable destacarse lo siguiente:

“Cabe señalar que, limitaciones reglamentarias, disposiciones aduaneras y los costos que se incrementaron en el Puerto de Buenos Aires como consecuencia de la incidencia del peaje en los canales de acceso, motivan que cargas que anteriormente utilizaban nuestro puerto como punto de trasbordo hacia el exterior, hoy prefieran hacerlo en Montevideo”.

“Es tema de preocupación, la cuestión vinculada a los transbordos, ya que los tráficos que pudieran estar destinados al Puerto de Buenos Aires están influidos por las ventajas de tipo aduanero que el puerto de Montevideo ofrece en oposición a nuestra rígida y exigente legislación. Los transportistas oceánicos están instalando sus propias agencias en Montevideo, y ante la caída del tráfico hacia Buenos Aires, crece el transshipment a buques menores con el objeto de evitar el alto costo del canal troncal.”

“Uruguay viene desarrollando una estrategia que le permita convertirse en un gran prestador de servicios para la región. Para ello ha dictado una serie de medidas de corte aduanero con el objeto de hacer atractiva la utilización de sus puertos para las cargas.”

“En ese orden, la Ley de Puertos N° 16.246, convirtió a Montevideo en la primer terminal de la costa atlántica de Sudamérica que opera bajo un régimen de Puerto Libre. Dicha norma establece la libre circulación de mercaderías en el Puerto, sin necesidad de autorización de trámites aduaneros, y durante su permanencia en el Puerto, las mercaderías están exentas de todos los tributos y recargos aplicables a la Importación.”

“El puerto registró en el año 1995 operaciones de 179.000 TEUS, y en el año 2002 alcanzó los 293.000 TEUS, implicando un crecimiento del 63,6%, con una participación en el tráfico de contenedores del Río de la Plata del 28% del total, y es uno de los puertos de la región, en conjunto con la Terminal Zárate que ha incrementado su participación en el tráfico tanto en valores absolutos como relativos.”

“En materia operativa el futuro presenta dificultades en el mediano plazo, para las cuales se han pensado soluciones que permitan superarlas y que se encuentran ligadas al mejoramiento de los accesos terrestres y acuáticos, continuar con el desarrollo de una plataforma logística informática que sirva a toda la comunidad portuaria y una zona de actividades logísticas, todas ellas medidas imprescindibles para ser un puerto de “tercera generación”.”

“No es ajena a la competitividad del Puerto de Buenos Aires el elevado costo que implica para los buques ingresar a puerto; uno de los rubros es el peaje que se aplica por el uso del canal troncal a raíz de su concesionamiento. Este costo, de vital importancia por la doble circunstancia de incrementarse a partir de la suspensión del subsidio que el Estado Nacional otorgaba a la empresa concesionaria, y la caída abrupta del tráfico de contenedores como consecuencia de la crisis económica del 2001, ha restado aún más competitividad al puerto. Ciertamente el presente informe no es el ámbito adecuado para debatir este punto en particular, lo cierto es que más allá de los efectos de la suspensión del subsidio referido, el tarifario de aplicación por el peaje del canal troncal, desfavorece claramente al Puerto de Buenos Aires frente a otros puertos que compiten en su hinterland (ver Anexo). “

Resulta importante a esta altura transcribir aquí la información contenida en los cuadros pertinentes del Anexo II del informe de AGP, insertos también por las terminales en su informe, en los que se da cuenta de los costos comparados entre Puerto de Buenos Aires, Montevideo., Puerto Santos; Valparaíso y San Antonio, limitándolo en el caso a la comparación con Montevideo.

COSTOS PORTUARIOS PARA BUQUE TIPO A

Buque A	
Teus	1.157,00
Eslora	184,89 Mts
Manga	28,00 Mts
Calado	16,13 Mts
TRB	24.270,00 Tons
TRN	10.170,00

<i>Puerto</i>	<i>Buenos Aires</i>	<i>Montevideo</i>
	<i>u\$s</i>	<i>u\$s</i>
Entrada Faros y Balizas	3.051	406
Uso de Puerto	1.017	3.398

Practicaje	6.600	2.134
Remolque	5.746	2.125
Sereno	50	
Autoridades	112	29
Aduana/ Migraciones	200	4
Peaje	8.815	
Costos de Muelle		1.332
Prefectura		140
Amarre y desamarre		220
Directorio de Navegación		280
Total	25.591	10.069

COSTOS PORTUARIOS PARA BUQUE TIPO B

Buque B	
Teus	3.739
Eslora	257,20 Mts
Manga	32,20 Mts
Calado	19,30 Mts
TRB	40.085 Tons
TRN	24.319,00

Puerto	Buenos Aires	Montevideo
	<i>u\$s</i>	<i>u\$s</i>
Entrada Faros y Balizas	7.296	972
Uso de Puerto	2.432	5.612
Practicaje	9.900	3.167
Remolque	8.755	2.502
Sereno	50	
Autoridades	155	28
Aduana/ Migraciones	200	5
Peaje	21.086	
Costos de Muelle		1.852
Prefectura		140
Amarre y desamarre		220
Directorio de Navegación		280
Total	49.874	14.778

De no modificarse este diferencial en materia de remolque, practicaje y costo del uso de la vía navegable, será dable esperar que continúe creciendo el puerto de Montevideo a costa del de Buenos Aires, haciendo que éste último opere cada vez más con embarcaciones de bajo calado exentas de pago por uso de la vía navegable que vengan desde Montevideo.

V. GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO

El informe de la AGP da cuenta de que todas las terminales realizaron las obras a las que por contrato estaban obligadas y de que realizaron inversiones

“estimadas en el orden de los 200 millones de dólares, viabilizaron la incorporación de tecnología y equipamiento que en poco tiempo colocaron a Buenos Aires a la vanguardia de los puertos de Latinoamérica en materia de operatividad, eficiencia y economía”.

“A la reducción general de costos operada, deben adicionarse otras ventajas obtenidas por los usuarios como consecuencia de este proceso, aunque resulte difícil su ponderación, por ejemplo el efecto producido por la baja de bs fletes, seguros, traslados, siniestralidad, etc.”

“Es una consecuencia clara de que el proceso de transformación alcanzó metas y objetivos mediante la transferencia de recursos de un sector a otro, resultando los principales beneficiarios de este cambio los usuarios del puerto: los buques y las mercaderías.”

Rescatado este análisis conceptual del alto grado de cumplimiento de los objetivos en que se enmarcó la política de concesionamiento portuario y, ergo, de las obligaciones contractuales que lo posibilitaron, resulta necesario precisar cuáles son los incumplimientos contractuales. Tal enumeración se encuentra informada por la AGP bajo el título “VI. SITUACIONES PENDIENTES”.

Así, el informe consigna como únicos incumplimientos deudas por MATC de los años 5to. (1998) y 8vo. (2001), de las terminales 1 y 2, 3 y 5, cuya síntesis, es la siguiente:

Terminal	5° PERIODO		8° PERIODO		Totales	
	Deuda Nominal (1) u\$s	Deuda ajustada al 15/06/04 por Pliego Multas + Int. \$	Deuda Nominal \$ (2)	Deuda ajustada al 15/06/04 por Pliego Multas + Int. \$	Deuda Nominal \$ (3)	Ajte.Pliego Multas + Int. \$
1 + 2	1.103.233,87	3.690.742,27	2.497.914,41	5.247.383,42	3.601.148,28	8.938.125,69
3	647.593,99	2.180.567,12	1.372.866,57	2.804.439,93	2.020.427,56	4.985.007,05
5	1.203.605,59	3.919.891,14	3.447.574,86	7.175.398,04	4.651.180,45	11.095.289,18
Totales	2.954.433,45	9.791.200,53	7.318.355,84	15.227.221,39	10.272.789,29	25.018.421,92

(1) Fecha de origen de la deuda 30-12-1999 concepto Dif. MATC período 1998-1999

(2) La deuda nominal fue facturada a 1 u\$s = \$ 1,40 entre el 07/01/02 y 13/06/02 y dólar libre a partir del 14/06/02, y se ajustó hasta el 15/06/04 mediante la tasa activa para operaciones comerciales del Banco de la Nación Argentina.

Se propone que los concesionarios cancelen sus deudas, pudiendo ofrecérsele planes de pagos que no excedan tres años.

En relación a los valores del octavo año, si bien la AGP ha contabilizado en su informe la deuda ajustada aplicando la tasa activa para operaciones comerciales (Res. 215/00 M.I.V), y éste es el importe que se consigna en el Anexo I de la carta de entendimiento, se estima que puede ser razonablemente discutido por los concesionarios en virtud de que lo elevado de tal tasa resulta ser un claro impacto de la emergencia en los costos financieros.

Por último, es dable destacar que de las observaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación y por la Sindicatura General de la Nación en mérito a las evaluaciones oportunamente realizadas sobre la marcha del contrato, se han considerado y se ha dado solución al tema de la deuda por MATC, toda vez que la resolución del resto de los incumplimientos de los concesionarios reseñados por los informes de los órganos de contralor que de acuerdo con el informe de AGP a la UNIREN continúan vigentes no exceden las facultades del organismo regulador ni constituyen cuestiones que deban ser resueltas en esta instancia en la que se trata de evaluar y – en su caso, componer - el impacto que la emergencia económica hubiera causado en los contratos sub análisis.

VI. ANALISIS DE LA ECUACION ECONOMICO FINANCIERA DE LAS CONCESIONES

Bajo este título se analizará el capítulo “**VI. Rentabilidad de las Concesiones de las Terminales de Puerto Nuevo**” del informe de las terminales por un lado y, por el otro, se evaluará la ecuación económico financiera de las terminales siguiendo la metodología que se expondrá.

VI.1. Análisis del capítulo “VI. Rentabilidad de las Concesiones de las Terminales de Puerto Nuevo” del informe de las terminales portuarias.

En el informe elaborado por las terminales se analiza la situación de las terminales en su conjunto. Se presentan dos cuadros, el N°13 “Cuadro de Resultados” y el N°14 “Análisis comparativo del cuadro de resultados antes y después de la devaluación (Promedio período 2002 – 2003/ Promedio período

1997 – 2001)”, ilustrando en el Gráfico 6 “Evolución resultado operativo” la línea 6 del cuadro 13 (resultado operativo), en el gráfico 7 “Evolución del resultado del ejercicio sin considerar resultados financieros”, la línea 14 del mismo cuadro y, en el gráfico 8, “Evolución del resultado del ejercicio considerando resultados financieros”, la línea 17, siempre del cuadro 13.

Conforme lo consigna el propio informe, toda la información contenida en esos cuadros se encuentra expresada en dólares estadounidense...” a fin de aislar los efectos reales, no considerar efectos nominales y poder comparar entre distintos años. La forma de aislar los efectos reales, es expresar los montos nominales en relación a un bien. Dado que el pliego de licitación de la concesión, la Administración General de Puertos y los usuarios del servicio portuario, contemplan todos los parámetros en dólares, el bien relevante para la comparación es el dólar estadounidense”, definen las terminales.

Del Cuadro 13,” Cuadro de Resultados”, se desprende una rentabilidad en conjunto de las Terminales que se ha deteriorado a partir de 1999, cayendo significativamente luego de la devaluación del 2002, en función de la fila 18, la cual surge del cociente Resultado del Ejercicio/Total Ingresos Operativos.

Sin embargo, se debe remarcar que ese resultado se encuentra fuertemente influido en el año 2002 por el rubro “Resultados Financieros” (línea 16), formado por “resultados por tenencia” y “resultados por exposición a la inflación”, de Terminales Río de la Plata (\$106.000.000 o aproximadamente U\$S 33.000.000), los cuales incluyen tanto “resultados por tenencia” como intereses que corresponden a préstamos efectuados por la Sociedad controlante, P&O Australia, originados en el año 2000, en concomitancia con la adquisición de Terminales Portuarias Argentinas por parte de Terminales Río de la Plata (TRP S.A.)

Despojando al estudio de estos valores, es decir, analizándolo a partir de la fila 15 (“resultado sin resultado financiero/total de ingresos operativos”), se observa que, por el contrario de lo mencionado en el primer párrafo, el 2002 resulta el año de mayor rentabilidad (13,4%), producto de que las terminales, pese a haber registrado menores niveles de operación, mantienen sus tarifas conforme la evolución de la divisa norteamericana, permaneciendo en cambio gran parte de

sus costos pesificados. (Recuérdese que la Resolución AGP 59/02 es de fines de 2002 y entra en vigencia a partir de 2003)

La fila 18 no es representativa, además de por lo antes mencionado, por que se arriba a ella considerando, entre otros conceptos, “Resultados Extraordinarios”, “Resultados de Inversiones Permanentes”, (ingresos y egresos éstos que no hacen a la operatoria específica de la terminal). Por otro lado, se considera la amortización de activos intangibles (la normativa vigente permite su amortización en 5 años) y el impuesto a las ganancias, rubro que, especialmente en el 2003, desvirtúa los resultados por no permitir la legislación amortizaciones sobre el valor actualizado de los bienes.

Por lo mencionado se entiende que, despojando el cuadro de los conceptos vertidos en los párrafos anteriores, la fila 7 aparece como la más representativa y que, contrariamente a lo mencionado en el informe, las Terminales en conjunto mantienen rentabilidades anuales positivas de alrededor del 30% en promedio, considerando el periodo 1997-2003, teniéndose sus máximas expresiones en el año 2003 (36,5%) y 2002 (34,8%).

A partir del Cuadro 14, se analizan resultados antes y después de la devaluación, tomando períodos en forma conveniente, comparando los años pico de la crisis (2002-2003) versus el periodo 1997-2001, para demostrar que los concesionarios han visto reducidos en forma significativa sus resultados (en sus diferentes modalidades y medidos en valores absolutos y en dólares estadounidenses). Si bien todos ellos surgen de los estados contables, lo que no es menos cierto es que las terminales han obtenido resultados operativos positivos en todos los años, tal cual se observa en el Gráfico 6 (fila 7 del Cuadro 13) y en el Gráfico 7 (fila 11 del Cuadro 13) los cuales muestran los “resultados operativos” antes y después de impuesto a las ganancias, respectivamente, sin considerar “resultados financieros”. De este último, se desprende que en el año 2002 se obtienen ganancias por aproximadamente U\$S 10 millones, superiores en más de U\$S 9 millones y de U\$S 7 millones al 2000 y 2001 respectivamente, y apenas u\$s 2,5 millones por debajo de los casi U\$S 12.5 millones obtenidos por este concepto en 1997. En este mismo orden, el promedio del periodo 2002-2003 arroja U\$S 6.5 millones, superiores en aproximadamente U\$S 4 millones al bienio anterior (2000-2001).

Del análisis de los resultados operativos de las terminales tomadas en conjunto, surge que el periodo 2002-2003 estuvo influido por hechos circunstanciales y coyunturales, y que lo que ha afectado a las terminales de manera casi excluyente es la merma en los niveles de operaciones, situación que se venía registrando desde antes de la declaración de emergencia y se está revirtiendo con claridad este año.

Tal como surge del propio cuadro 13, a partir de 1999 se venía registrando una caída en los niveles de actividad, caída que se vuelve más empinada entre el 2000 y el 2001, por lo que no cabría tomar la emergencia como causa de la reducción de los resultados operativos del bienio 2002 y 2003, toda vez que la pendiente negativa de la curva representativa de los “resultados operativos” se registra desde 1999 y no existe motivo para suponer que de no haberse declarado la emergencia y de no haber cambiado la paridad cambiaria, tal tendencia se hubiera revertido. Más bien, las mermas de alrededor de u\$s 8 millones entre los resultados operativos de 2001 y del promedio 2002/03, con caídas concomitantes del ingreso de u\$s 42 millones, permiten concluir que la reducción de costos operativos generada por la modificación de la paridad cambiaria atemperó notablemente la caída que podría haber registrado el resultado operativo del bienio 2002/03 de no haber existido la devaluación. Nótese en tal sentido que una caída de “sólo” el 7% en los u\$s 116 millones de ingresos de las terminales del 2001 (u\$s 8,12 millones) habrían hecho igualar el resultado operativo promedio 2002/03, que requirió una caída de u\$s 42 millones para producirse.

Por otro lado y más importante aún para el flujo esperado del negocio resulta el incremento del 30,80% registrado en el volumen operado de contenedores por el puerto durante el primer cuatrimestre del corriente año respecto de igual período del año anterior, volumen que, anualizado, se coloca cerca del operado en los años 1999 y 2000.

Resulta útil a esta altura recordar que esta parte del análisis se ha realizado sobre la base de la información y los criterios sostenidos por las terminales en su informe, pero, claro está, no se ha llegado a similares conclusiones. Tampoco se ha discutido aquí el criterio sostenido por las terminales en su informe, consistente en que “el bien relevante” para aislar los efectos reales de los

nominales sea el dólar, aún cuando no se coincide con tal aseveración, ya que el dólar constituye uno de ellos, tal como surge de la metodología adoptada para el análisis de la ecuación económica financiera de las terminales que se expone seguidamente.

Bajo el siguiente título, se realizará el análisis de la ecuación económica financiera de la concesión del puerto de Buenos Aires, tomando a todas las terminales en conjunto.

VI.2. Análisis de la ecuación económico financiera de las concesiones

VI.2.1. Metodología seguida.

El modelo utilizado compara dos situaciones: la que se supone se habría dado de no haber existido devaluación y la que se proyecta como probable bajo las actuales circunstancias y, de existir mejores condiciones de rentabilidad en el escenario proyectado como probable respecto del primero, proponer el modo de al menos igualar condiciones.

Para evaluar el proyecto de las terminales antes de la devaluación se han seguido los lineamientos enunciados bajo el título "Escenario 1" (Anexo 1). Para proyectar lo que sucederá bajo las actuales circunstancias se han seguido los lineamientos enunciados bajo el título "Escenario 2" (Anexo 1).

En ambos escenarios se ha proyectado la ecuación económica financiera de las terminales en su conjunto, considerando los datos individuales de la evolución económica de cada contrato brindados por la AGP o por los estados contables, según se especificará en cada caso. Ello así toda vez que las conclusiones a que se arribe en la evaluación deben ser aplicadas a todas ellas por igual, con el objetivo de no desvirtuar las condiciones de competencia originales.

Es dable destacar que las ofertas que motivaron las adjudicaciones de los contratos de concesión de las terminales portuarias hoy vigentes no contaron con planes económicos financieros. Sólo contaron con un Monto Asegurado de Tasas a las Cargas (MATC), variable ésta determinante de cada adjudicación.

Entre los puntos considerados en el análisis del "Escenario 2" se encuentra la Resolución N°59/02 AGP, mediante la cual se dispuso que las tarifas que cobran las terminales a sus clientes se mantuvieran dolarizadas, estableciendo para las

de transporte internacional una bonificación del 20% y para las de cabotaje del 50%.

Escenario 1

Se ha simulado lo que hubiera sido el proyecto en su versión original, de no haber sucedido la devaluación cambiaria en el 2002.

Para ello se ha procedido de la siguiente manera:

Hasta el año 2001 se consideró como flujo neto de fondos el que surge de restar a la "Ganancia Operativa después de impuestos" del "Cuadro comparativo de ingresos y gastos" (Anexo 2) el monto correspondiente a inversiones realizadas en cada año (Anexo 3). Para los años 2002 y 2003 se tomó la "Ganancia operativa" (Anexo 2) promedio menos las provisiones (Anexo 2), ambos de los años 1997-1998-1999-2000, descontándosele a tal importe el 35% de impuesto a las ganancias.

A partir de 2004 se proyectó sobre ese importe una tasa de crecimiento del volumen operado del 3% anual hasta el fin de la concesión.

Se supuso que la inversión existente es suficiente como para atender el volumen de cargas proyectado, toda vez que éste, al final del plazo de concesión, se sitúa alrededor del operado en 1998, por lo que se ha asumido que cualquier nueva inversión que se realice a partir del 2004 será más que compensada con aumentos de las utilidades netas.

Con estas consideraciones se obtuvo la TIR del proyecto en su versión original considerando a todas las terminales en su conjunto.

Escenario 2

Se ha proyectado la situación actual hasta el fin de las concesiones.

El valor pendiente de recupero considerado es el correspondiente a "Activos pendientes de amortización" al final del año 2001 (Anexo 3), esto es, justo antes de la declaración de la emergencia económica y social.

Esta cifra se llevó a junio de 2004 capitalizada mediante la TIR original (la obtenida en el escenario 1) y ajustada a través del Coeficiente de Actualización

Monetaria (CAM) hasta junio del 2004. A este valor se sumó el flujo neto de fondos del 2002 capitalizado por TIR original y ajustado por CAM y, por último, el flujo neto de 2003 capitalizado por TIR y ajustado por CAM.

A partir del 2004 se tomó la ganancia operativa promedio de los años 2002 y 2003 menos las provisiones correspondientes a cada año, descontándole a tal importe el 35% de impuesto a las ganancias. A ello se le sumó una tasa de crecimiento del volumen a operar estimado en el 3% anual.

Se supuso que la inversión existente es suficiente como para atender el volumen de cargas proyectado, toda vez que éste, al final del plazo de concesión, se sitúa alrededor del operado en 1998, por lo que se ha asumido que cualquier nueva inversión que se realice a partir del 2004 será más que compensada con aumentos de las utilidades netas.

Coeficiente de Actualización Monetaria

Para la determinación del coeficiente de actualización monetaria se consideró que el equipamiento portuario ajusta su costo de reposición en función de la paridad cambiaria. Dado que no resulta posible, para el resto de los activos, identificar con qué índice debe ajustarse cada rubro, se ha considerado apropiado ajustar por el promedio aritmético de los índices de la construcción y de los precios mayoristas obtenidos del INDEC.

1. Participación del "equipamiento portuario" en el total de activos: 48%
2. Participación del resto de los activos: 52%

ICC Diciembre 2001	95
ICC Promedio 2002	121,5
ICC Promedio 2003	139,8
ICC Junio 2004	159,2
IPIIM Diciembre 2001	100,22
IPIIM Promedio 2002	183,91
IPIIM Promedio 2003	216,83
IPIIM Mayo 2004	231,39
Dólar estadounidense Dic. 2001	1
Dólar estadounidense Promedio 2002	3,223
Dólar estadounidense Promedio 2003	2,949
Dólar estadounidense Junio 2004	2,96

$$\text{CAM 2001} = (231,39/100,2) * 0,32 + (159,2/95) * 0,2 + (2,96/1) * 0,48 = \boxed{2,49478}$$

$$\text{CAM 2002} = (231,39/183,91) * 0,32 + (159,2/121,5) * 0,2 + (2,96/3,223) * 0,48 = \boxed{1,105447}$$

$$\text{CAM 2003} = (231,39/216,83) * 0,32 + (159,2/139,8) * 0,2 + (2,96/2,949) * 0,48 = \boxed{1,051028}$$

VI.2.2. Conclusiones del análisis de la ecuación económica financiera de las concesiones tomadas en conjunto.

No se ha producido impacto derivado de la emergencia que deba ser tenido en cuenta en términos regulatorios, toda vez que la tasa interna de rendimiento que se estima en el escenario 2, “con devaluación” es apenas levemente inferior a la calculada para el escenario 1, es decir, aquel que presumiblemente se habría dado de no haber existido devaluación cambiaria.

Esto es así porque las tarifas continuaron dolarizadas y sólo desde el año 2003, a partir del dictado de la Resolución AGP 59/02 se redujeron aquellas que se encuentran sujetas a regulación en un 20%, produciendo una merma en el ingreso (dolarizado) de las concesionarias tomadas en conjunto de alrededor del 10%, en tanto los costos operativos del año 2002 fueron 41% menores que los del 2001, como se ha visto en oportunidad de analizar el propio informe de las terminales.

Dicho de otro modo: dado que los ingresos que perciben las concesionarias y que tiene establecidas tarifas máximas representa alrededor del 50% del total, la reducción del 20% en las tarifas reguladas equivale a decir que las terminales venden sus servicios a un dólar promedio igual al 90% del dólar libre, registrando entonces un incremento promedio del 170%, en tanto sus costos – incluida la inversión no recuperada o el pago de la deuda asumida en función de ella (como quiera verse) – se incrementaron desde el 2001 en el 149%, lo que equivale a un dólar del 84% del libre. Nótese que el aumento apuntado del 149% en los costos reconoce en la inversión no recuperada un 48% de componentes cuyo costo se ajusta en función del dólar, como fuera descrito en la metodología de análisis de la ecuación económica financiera.

A esta altura, es dable destacar que no corresponde tener en cuenta en la evaluación del impacto de la emergencia en términos regulatorios la caída en los ingresos a raíz de la reducción del volumen operado, por un lado, y de la mayor participación de las exportaciones, por el otro, toda vez que la cantidad demandada y su composición son elementos constitutivos del riesgo empresarial.

No menos importante resulta el hecho de que la metodología seguida estimó un crecimiento anual uniforme del 3% en el volumen operado y, como se señaló, el volumen operado en la primera mitad de este año resultó un 24% mayor que el de igual período de 2003. Tampoco resulta ocioso subrayar que importantes consultores e instituciones ligadas a la comercialización de mercaderías que se transportan por buque han estimado que las exportaciones de granos crecerán de 70 a 100 millones de toneladas en los próximos diez años, de todo lo cual se desprende que la estimación realizada en este trabajo no puede ser tildada de optimista por las terminales y, ergo, no podrá argüirse válidamente que se ha sobrevalorado la tasa interna de retorno correspondiente al escenario 2, “con devaluación”.

Por último y, teniendo en cuenta lo establecido por el artículo 9º de la ley 25.561 en relación a la rentabilidad de las concesionarias, debe considerarse muy especialmente que es la ecuación económica en su conjunto lo que debe evaluarse y no el efecto que sobre los ingresos de la concesión provoque una medida específica.

Así, si bien es obviamente verdadero que, invariadas las restantes circunstancias, esto es, que las tarifas continuaran dolarizadas y que las cantidades demandadas no disminuyeran más que un diez por ciento, la reducción tarifaria dispuesta por la resolución AGP 59/02 redujo los ingresos que habrían tenido las concesionarias de no haberse dictado tal resolución, no es menos cierto que tal evaluación resulta irrelevante si de ella pretende colegirse que corresponde reducir “simétricamente” las obligaciones del concesionario para “compensarlo” por la disminución apuntada en sus ingresos. De lo que se trata es de analizar el impacto que la emergencia económica tuvo sobre la ecuación económica financiera, esto es el conjunto de impactos que sobre el flujo neto de fondos se estima ocurrirán para, a partir de su análisis, determinar si la nueva tasa interna de rentabilidad que es dable esperar resulta inferior o no a la que tuvo en expectativa el concesionario a la hora de realizar su oferta. De resultar inferior, podría (no obligatoriamente) el Concedente, mediante diversos cursos de acción, tender a recomponer tal tasa de rentabilidad, siempre teniendo en claro que tal tasa actúa como el máximo admisible para el Estado.

Dado que, como se afirmó al comienzo de este punto, la tasa interna de rendimiento que se estima en el escenario 2, “con devaluación” es apenas levemente inferior a la calculada para el escenario 1, es decir, aquel que presumiblemente se habría dado de no haber existido devaluación cambiaria, no corresponde conceder compensación alguna.

VII. LOS RECLAMOS DE LAS TERMINALES PORTUARIAS

1) Reducción de tasas a las cargas, MATC y tasa al concesionario en igual porcentaje que tarifa (20%) en virtud de que, consideran, debe existir comportamiento simétrico entre tarifas reguladas y costos regulados.

Con relación a este punto cabe advertir que el pretendido comportamiento simétrico entre tarifas y costos, ambos regulados, no resulta condición necesaria para el mantenimiento de una rentabilidad razonable de la concesión, ni siquiera para el mantenimiento de la rentabilidad que se hubiera alcanzado de no haber existido la devaluación. Como ya se ha visto en el capítulo anterior, tampoco resulta condición necesaria que tal rentabilidad se mantenga constante en la divisa estadounidense: que las tarifas (ingresos del concesionario) sean en dólares, en modo alguno significa que la rentabilidad se mantenga constante en esa moneda, toda vez que los costos desregulados no se comportan, todos ellos, “simétricamente” con la paridad cambiaria. El detalle de esta explicación se encuentra en el capítulo anterior, al describirse la metodología con que se determinó la TIR del “escenario 2” (con inclusión del impacto de la emergencia), de cuya evaluación resulta que no es necesario que la tasa al concesionario y el MATC se modifiquen, según lo pretendido por las terminales, para que la TIR de las concesiones tomadas en su conjunto permanezca inalterada, en pesos actualizados reconociendo el valor de reposición de los activos específicos de la actividad de las terminales y los nuevos costos de explotación.

Las tasas a las cargas tampoco deben modificarse. Por un lado, porque no forman parte de los costos de las terminales (las facturan al cliente por cuenta de la AGP) y, por tanto, no se incorporan a su propia ecuación económica. Por otro lado, porque corresponde mantener lo establecido en el Pliego de condiciones que rigió la licitación 6/93.

Adicionalmente, resulta importante destacar que no corresponde una nueva reducción, adicional a la del 25% que estableciera la Resolución AGP 26/95, ya que tal monto resultó esencial para la adjudicación de la concesión y corresponde al Estado percibirlo como contraprestación por el uso de los bienes dados en concesión y para poder atender los costos de la innovación tecnológica que se requiera al finalizar los contratos de concesión.

2) Suspensión de las tarifas máximas (Art. 37 pliego) ya que, a criterio de los concesionarios, están dadas las condiciones de competitividad exigidas por el pliego para llevarla adelante.

El capítulo IV ha dado cuenta de las condiciones de alta competencia en que está enmarcado el puerto de Buenos Aires, por lo que, prima facie y, de acuerdo con lo informado por la AGP, se encuentran dadas condiciones de competencia que, en el marco de lo establecido por el Art. 37 del pliego que rigió la LP 6/93, podrían considerarse habilitantes de la suspensión de las tarifas máximas.

Sin embargo, resulta indispensable que el órgano de control realice un pormenorizado estudio en tal sentido que no tenga sólo por finalidad concretar un análisis de situación del mercado portuario, sino también, y aún cuando de tal análisis resulte la confirmación de lo expuesto en el informe que remitiera a la UNIREN en febrero del corriente, la conclusión de recomendaciones que propendan a garantizar la transparencia en la determinación de precios y las más amplias posibilidades de competencia. Todo ello con miras a que la Autoridad de Aplicación cuente con todos los elementos de juicio que le permitan tomar la decisión conforme a lo dispuesto por el pliego.

No resulta ajeno a esta cuestión para qué destino y con qué grado de amplitud de oferentes potenciales será ofrecida en concesión el área que ocupará la Terminal 6, toda vez que de ello puede derivarse una menor o mayor concentración de la oferta.

3) Revisión (eliminación) de la fórmula de ajuste del MATC establecida por el Art. 35 .

Las empresas concesionarias aducen para tal solicitud que la aparición de Exolgán y, en mucho menor medida, de otros puertos del Paraná, y también el

crecimiento de Montevideo, alteraron negativamente sus previsiones al momento de la licitación sobre volumen a operar y, consecuentemente, el volumen implícito en el MATC ofertado supera el volumen operado, cargando un costo más a las terminales por la diferencia entre ambos.

En realidad, según surge del cuadro 10 del informe de las terminales, de los nueve años analizados desde el inicio de la concesión, sólo **debieron** – y se resalta debieron porque según ya se explicitó en el capítulo V”Cumplimiento del Contrato” aún no lo han efectivizado – hacerse cargo de la diferencia de MATC en dos años y esto se originó en consonancia con caídas del volumen en todo el mercado y no por caída de la participación del puerto “Nuevo” en el total, como pretenden las terminales. Como puede observarse en el referido cuadro 10 de su propio informe, tanto en el año 1999 como en el 2002, que son los únicos dos períodos en que debieron haber pagado diferencial por MATC, el volumen operado por la terminal de Dock Sud cayó más que el operado en las terminales de puerto de Buenos Aires tomadas en conjunto: 1999, 11% se redujo en Dock Sud y 5% en las terminales de Buenos Aires; en 2002, 26% en Dock Sud y 23% en Buenos Aires.

Enfatizan que la disminución del volumen operado en relación al previsto se produce por la existencia de “asimetrías regulatorias” y no por mayor eficiencia de los competidores, por lo que denominan al volumen operado por ellos como “desvío de cargas” hacia otros puertos. A la hora de realizar el cálculo económico relevante, efectúan la “simulación de la aplicación de la fórmula del MATC a las terminales de Puerto Nuevo sin terminal de contenedores en Dock Sud”

Veamos:

3.1) Los contratos de concesión de las terminales de Puerto Nuevo establecen como obligación del concesionario el pago de dos tipos de canon: uno fijo (tasa al concesionario) y otro variable en función del volumen operado (tasa a las cargas), que tiene por piso el monto asegurado de tasas a las cargas (MATC). Al momento de la licitación, los MATC ofrecidos en dólares estadounidenses por las seis (6) terminales adjudicadas eran los siguientes:

TERMINAL	T. 1 y 2	T. 3	T. 4	T.5	T.6	EMCYM	Sumatoria
MATC oferta	9.661.000	5.105.550	1.115.000	8.873.788	8.254.000	401.400	33.410.738
Toneladas comprometidas	2.415.250	1.276.388	278.750	2.218.447	2.063.500		8.252.335

MATC oferta menos 25%	7.245.750	3.829.162	836.250	6.655.341	6.190.500	301.050	25.058.053
Tasa percibida sin descuento promedio 97/01	7.830.562	2.456.512	2.001.670	4.394.853	0	26.401	16.709.833
Diferencia a cargo del concesionario promedio 97/01	909.961 (10,41%)	830.802 (25,27%)	0	2.302.221 (34,38%)	0	177.250 (87,04%)	4.220.248 (20,26%)
Tasa percibida sin descuento promedio 02/03	5.680.652	1.782.044	1.452.060	3.188.235	0	19.100	12.122.093
Diferencia a cargo del concesionario promedio 02/03	1.140.848 (16,72%)	1.041.607 (36,89%)	0	2.886.376 (47,52%)	0	222.242 (92,09%)	5.291.075 (30,39%)

Como puede apreciarse, el MATC de todas las terminales en su conjunto **queda disminuido de los u\$s 33.410.738 a u\$s 25.156.738 (24,7%)** después del retiro de la terminal 6, ya que se restan los u\$s 8.254.000 ofrecidos por ella.

Luego de ello, la Resolución AGP 26/95 dispuso **la reducción del 25%** en la tasa a la carga por tonelada e interpretó que debía disminuirse en igual proporción el MATC, por lo que **lo disminuyó a pesar de haber sido ésta la única variable económica considerada para la adjudicación, quedando esta vez en \$ 18.867.553.**

Este último monto es 43,5% inferior al de oferta de todas las terminales, tomadas en su conjunto, incluida la T.6.

Exolgán movió en el período 1995/2003 el 30% de la carga de todo el puerto de Buenos Aires, **por lo que la reducción del MATC en 43,5% más que compensa la salida de carga hacia Exolgán.** Por otro lado, tal “desvío” de cargas no se encuentra demostrado ni probado en el informe que sea por menores costos regulatorios ni que efectivamente los costos totales de operación sean menores en Dock Sud que en Puerto Nuevo pero, aún cuando así pudiera suponerse a los solos fines de la argumentación, de ninguna manera esto habilita suponer, como lo hace el informe en la simulación desarrollada en pág. 37, que toda la carga se operaría a través de las terminales de Puerto Nuevo si los costos regulatorios fueran iguales. Así lo asume porque la simulación se hace sin contenedores en Dock Sud.

Ahora bien, todo este análisis resulta equivocado si no se repara, como no lo hace el informe de las terminales, en que **el MATC fue ofrecido individualmente** por cada terminal ignorando cada una de ellas el MATC que

ofrecerían las otras. La sumatoria de lo ofrecido por todas ellas no hace más que ratificar que muchas de ellas sobrestimaron lo que en realidad operarían. Basta observar los distintos porcentajes de “diferencia a cargo del concesionario” de cada terminal para advertir que cada terminal sobreestimó su volumen de modo disímil e independiente del “desvío de cargas” hacia Dock Sud. Lo que puede inferirse de lo antedicho es que cada oferente de la licitación 6/93 evaluó con su mejor criterio el negocio que pretendía tener en concesión y, así, asumió el riesgo empresario compatible con la presentación de su mejor oferta (mayor MATC), es decir, aquella que le permitiera convertirse en adjudicatario.

A esta altura no resulta ocioso señalar que en 1992 se movieron 278526 TEUs en Puerto Nuevo, cifra que al promedio de ton/TEU (7,46) de 1994 arroja 2.077.864 ton., en 1993 se operan 409.263 TEUs, cifra que al promedio de ton/TEU (7,46) de 1994 arroja 3.053.101 ton.. **De lo analizado surge que el movimiento comprometido entre todas las terminales fue 171% superior al movido efectivamente durante 1993**, año durante el que se realizó la oferta técnica y culminado apenas tres meses antes de la presentación de la oferta económica.

De la observación del cuadro surgen con toda claridad las disparidades porcentuales de la diferencia existente entre el monto asegurado de tasas a las cargas y las tasas que cobraron las terminales de los clientes. Dicho de otro modo, surge con claridad que cada terminal sobreestimó en distintos porcentajes su demanda, siendo la T.4 la única que no lo hizo. Así, esos porcentajes de sobrestimación van desde el 10,41 hasta el 87 en el período 97/01, incrementándose en todos los casos en el período 02/03. Más importante aún resulta dejar en claro que, aún suponiendo que la terminal del Dock Sud no existiera y que toda su carga pasara a las terminales de Puerto Nuevo, de ninguna manera podría asegurarse que no habría diferencias entre el MATC de cada año y las tasas percibidas **individualmente** por cada terminal. En última instancia, éste es el dato relevante para las terminales, ya que bien podría suceder que la “nueva” carga fuera operada por una sola terminal o dos de Puerto Nuevo, por lo que la/s otra/s seguirían con iguales problemas de no cobertura de su MATC. Tampoco resulta en modo alguno necesario que tal carga concurriera a las terminales de Puerto Nuevo, ya que bien podría dirigirse a otros puertos nacionales o a Montevideo o al sur de Brasil. En tal sentido y,

dado que el informe de las terminales nada dice al respecto, no resulta ocioso señalar que la Terminal 6, concesionada al mismo tiempo, fracasó, se retiró del negocio y no se volvió a licitar, por lo que sumó a las demás un volumen potencial que, por capacidad, bien puede ser equiparado al de la terminal de Dock Sud.

Finalmente, es importante señalar que el MATC se reduce en función de la fórmula de ajuste del Art. 35 si las tasas a las cargas del año anterior al del ajuste son más bajas que las del año anterior a él. Este mecanismo ha significado una sensible reducción en los años 2002, 2003 y 2004 respecto de los valores de años anteriores, fijándolos incluso por debajo de las tasas a las cargas del año 1992 y, obviamente, muy por debajo del ofertado. Incluso, se ha dado el caso extremo en el noveno período (2003) de que el MATC ajustado en función del Art. 35 del Pliego resulte inferior al MATC de referencia establecido para cada terminal por el Art. 19 del Pliego. En tal caso la aplicación de la fórmula de ajuste resultó absolutamente ventajosa para las terminales, toda vez que el MATC ajustado (u\$s 9,1 millones) es menor al 50% del MATC originalmente ofertado (u\$s 19,8 millones)

Por último en relación al tema corresponde destacar que, al momento de tomar posesión, los concesionarios enfrentaban un “multiplicador de ajuste del MATC” (MATC of./TC92) de 1,5942 (u\$s 33.410.738 : u\$s 20.957.456), mientras que el actual es 1,2602, (u\$s 25.058.053 : u\$s 20.957.456 a u\$s 4/ton. o u\$s 18.867.553 : u\$s 15.718.09,75 a u\$s 3/ton.) ello debido a que la T.6 dejó de operar, reduciendo de este modo el dividendo, pero quedando inalterado el divisor, toda vez que se trata de un importe que surge del volumen operado por todo el puerto en 1992.

3.2.) Dilucidado que fuera en el punto anterior que las obligaciones de los concesionarios de Puerto Nuevo, tomados en su conjunto, se redujeron en mayor proporción que la participación de la terminal del Dock Sud, corresponde ahora analizar si las “asimetrías regulatorias” a las que alude el informe – de existir efectivamente - reconocen como hecho originante normas sancionadas o actos administrativos dictados con posterioridad a la toma de posesión por parte de los concesionarios de Puerto Nuevo.

Veamos:

Tal como señala el informe de las terminales, el 21 de junio de 1993 se vende el pliego de la LP. 6/93. Las ofertas técnicas se presentan el 16 de noviembre de 1993 y las económicas el 25 de marzo de 1994. Luego, las adjudicaciones, aprobaciones contractuales por parte del Poder Ejecutivo Nacional y la toma de posesión, en cada caso, se producen de acuerdo al siguiente detalle:

Terminal Acto	T. 1 y 2	T.3	T.4	T.5
Adjudicación	01/09/94	06/06/94	06/06/94	06/06/94
Aprobación del contrato por el PEN	23/09/94	19/07/94	30/11/94	19/07/94
Toma de posesión	01/11/94	14/11/94	09/02/95	30/09/94

No se consignan datos de la Terminal 6 porque ya ha dejado de operar.

Ahora bien, la ley 24.093 se sanciona el 3 de junio de 1992 y en ella se establece la posibilidad de que cualquier particular pudiera operar un puerto, por lo que la competencia potencial generada por los puertos hoy operados por particulares, instalados sobre el Paraná, ya estaba vigente a la fecha de toma de posesión por las terminales de Puerto Nuevo. Más aún, ya estaba vigente al momento del llamado a licitación. Las llamadas “asimetrías regulatorias” estaban vigentes al momento de sancionarse la norma toda vez que, como citan las terminales en su informe: ‘En su artículo 18 establece que **‘los puertos particulares estarán exentos del pago al Estado de derechos y tasas por servicios que éste no preste efectivamente’**, por lo que no resultaba dable esperar que el Estado Nacional pretendiera cobrar tasas a las cargas porque no presta en ellos el servicio que dicha tasa factura, ni tampoco canon, ya que no es propietaria de la tierra ribereña que ellos ocupan ni de la infraestructura que utilizan.

En cuanto al puerto de Montevideo, demás está siquiera entrar a considerar qué posibilidades legales tendría el Estado Nacional (argentino) para decidir algo en relación a él.

En cuanto a la terminal que opera en el Dock Sud, las terminales de puerto de Buenos Aires sostienen su razonamiento en tres argumentos, a saber:

a) “En el Anexo I de la LP 6/93 se indica que entre las zonas en que se fragmente el Puerto de Buenos Aires se encuentra Puerto Dock Sud”

“El Texto en el pliego indica; “Puerto Dock Sud. Sector a Provincializar y Concesionar que trabaja prioritariamente con productos inflamables, derivados químicos y petroleros””.

“Dado que Puerto Madero sería asignado a la Corporación para el desarrollo de actividades inmobiliarias y Puerto Comercial Sur estaba dedicado principalmente a talleres y reparaciones navales, quedaba un mínimo porcentaje de carga histórica de contenedores fuera de Puerto Nuevo”.

b) Por otro lado también señala el informe de las terminales: “El 4 de Mayo de 1993 se firma un Convenio de Transferencia que establece los lineamientos a seguir para elaborar el Acta de Transferencia de los puertos de Coronel Rosales y Dock Sud de la Nación a la Provincia de Buenos Aires” ⁽²⁾, señalando a su criterio algunos puntos significativos, a saber:

“Se destacan entre sus artículos los siguientes:”

- “Artículo 5º: *La provincia **cumplimentará la política nacional en materia portuaria**, en un todo de acuerdo con la legislación vigente.”*
- “Artículo 6º: *La provincia dispondrá el sistema de administración y explotación de puertos. . . , cumpliendo con el propósito respecto al abaratamiento efectivo de los costos a cargo del usuario.”*
- “Artículo 7º: **Todos los ingresos** de los Puertos, sin excepción, . . . **serán aplicados a cubrir gastos de administración, operación, capacitación e inversiones relacionados con la actividad portuaria** que tienden a asegurar una mayor eficiencia optimizado la infraestructura, los costos y tarifas e beneficio del comercio interior y exterior,” ..
- “Artículo 8º: *La provincia establecerá un **régimen tarifario** de los puertos, **uniformando los rubros con los vigentes en el orden nacional**”*

c) Refiriéndose al contrato celebrado entre la provincia de Buenos Aires y Exolgán, en su Art. 5º señala: “...Otra diferencia radica en que indica en forma explícita que es el Concesionario quien cobrará a terceros el servicio a las

² En dicho Convenio se acuerda formar dos grupos de trabajo (uno por puerto) cuya misión es, en un plazo máximo de 30 días, elaborar un informe a fin de establecer la delimitación de los puertos con descripción de la infraestructura, instalaciones y límites así como también un inventario de los bienes, equipos y repuestos, estado del personal a cargo y descripción de la situación contractual de la operación del Puerto. El artículo 13º establece que una vez elaborados esos informes los mismos deberán ser aprobados por Economía y la Provincia y las partes suscribirán un Acta de Transferencia.

cargas como su contraprestación por las inversiones de capital en obras civiles para renovación, mejoramiento ampliación y mantenimiento de las instalaciones e infraestructura.”

“Como señala Caso (2004), “no se previó entonces que la provincia de Buenos Aires tras la provincialización de puertos podía competir por el mismo mercado, ni que al amparo del espíritu federal podía tener su propia política de concesiones””

Analicemos:

a) Lo primero que debe enfatizarse es que en el texto del pliego de la LP 6/93 referido al puerto de Dock Sud que citan las terminales en su informe, se dice “Puerto Dock Sud. Sector a Provincializar y Concesionar que trabaja prioritariamente con productos inflamables, derivados químicos y petroleros”

No se advierte inconsistencia entre lo dicho en el pliego y lo que sucedió en la realidad. El sector se provincializó bajo las condiciones acordadas entre la Nación y la provincia el 4 de mayo de 1993. De toda el área transferida, sólo una ínfima parte (alrededor de 2,3 ha.) fue concedida por la provincia para la construcción y operación de un muelle de buques portacontenedores. No resulta ocioso destacar aquí que la playa que junto al muelle concedido opera el concesionario del muelle con carácter de terminal no fue concedida por la provincia, sino que su operación era preexistente a la transferencia del puerto y la tierra sobre la que se asienta es propiedad del actual concesionario provincial, por lo que mal podría haber sido concedida por la provincia o por la Nación. Por lo expuesto, no se advierte inconsistencia entre lo dicho en el texto del pliego de la LP 6/93 citado y lo ocurrido.

También es de expreso conocimiento de los actores del sector portuario que antes de la fecha de presentación de ofertas para la licitación de las terminales de “Puerto Nuevo”, la terminal del Dock Sud publicó avisos en diarios de gran tirada resaltando la inminente incorporación de grúas pórtico y la finalización de la construcción del muelle.

b) Dado que el convenio de transferencia de los puertos de Coronel Rosales y Dock Sud fue celebrado entre la Nación y la provincia de Buenos Aires el 4 de

mayo de 1993, su contenido era conocido por quienes se propusieran formular ofertas en la LP 6/93. Más aún, sabiéndose provincializado el puerto Dock Sud sin restricciones a su operatoria y estableciéndose que la provincia sería quien dispondría el sistema de administración y explotación, resultaba perfectamente previsible (no como sostiene Caso en el texto transcrito) que la provincia autorizara el funcionamiento de una terminal de contenedores.

Retomando entonces, de la lectura de los puntos del convenio citados por las terminales en su informe, no se advierte incumplimiento por parte de la provincia de Buenos Aires, dado que:

- En relación al Art. 5º, ha cumplido con la ley 24.093 y el Decreto 817/92. En relación al Art. 6º, no se advierte que la provincia no haya contribuido a abaratar los costos portuarios.
- En relación al Art. 7º, tales aplicaciones de los ingresos portuarios son las que están establecidas en las normas provinciales, por lo que no se advierte incumplimiento.

c) En relación al contrato celebrado por la provincia de Buenos Aires y Exolgán el 24 de junio de 1994, aprobado por Decreto 2264 del 11 de agosto de 1994, debe señalarse que:

El cuerpo tarifario nacional establece el siguiente concepto como facturado por el “servicio a las cargas”:

“Las tarifas por el servicio a las cargas comprenden el pago correspondiente que deben efectuar las mercaderías, que según su régimen sean pasibles de la prestación de alguno o algunos de los servicios que se enumeran a continuación: manipuleo, tracción ferroviaria, tráfico de intercambio y estacionamiento de camiones afectados a la carga y descarga en muelles y elevadores terminales, como asimismo la retribución proporcional que les alcanza en compensación de las inversiones que demandan los servicios generales de conservación y mantenimiento de la infraestructura portuaria como ser servicios y conservación de la red y artefactos de alumbrado público y consumo de energía eléctrica, reparación y construcción de pavimentos y veredas, cercos, verjas, desagües pluviales, cloacales, edificios, útiles, recolección de residuos y limpieza terrestre, pabellones sanitarios de uso público, vigilancia y redes no específicas de servicio contra incendio”.

En tanto el artículo 32 del Decreto 817/92 establece: "Prohíbese a los entes que presten servicios en el ámbito portuario el cobro de tasas u otras contribuciones por servicios que no sean efectivamente prestados y utilizados por los usuarios".

Casi simultáneamente al inicio de operaciones de la terminal del Dock Sud y no constando cuestionamiento alguno por parte de la Nación en el sentido de que hubiera habido incumplimiento por parte de la provincia de ninguno de los postulados del convenio de transferencia, el Poder Ejecutivo Nacional, a través de la AGP, resolvió reducir en un 25% las tasas a las cargas y luego aplicar idéntica reducción a los MATC ofertados por los concesionarios del puerto de Buenos Aires a menos de un año del comienzo de los contratos de concesión.

Finalmente, resulta importante destacar que, en virtud de lo expuesto bajo este título, no se consideran probadas las llamadas "asimetrías regulatorias" pretendidas por el informe de las terminales entre ambas concesiones (Puerto Nuevo y muelle operado por Exolgan) ni que se justifique modificar ninguna tasa de las establecidas y vigentes en el Pliego de condiciones que rigió la licitación 6/93.

4) Ejecución de las obras de infraestructura a cargo de AGP: dragado y mejora de conectividad por carretera y ferrocarril.

La solicitud tiene por objeto evitar una potencial migración de tráfico a otros puertos, entre ellos Montevideo, por falta de calado o ancho de solera o malos accesos ferroviarios y terrestres.

Por otro lado, se trata de una obligación contraída por el concedente y para cuyo cumplimiento cobra, a través de la AGP, las tasas al concesionario, a los buques y a las cargas, por lo que no existen objeciones que formular al pedido bajo análisis.

Resta destacar que tales obligaciones a satisfacer desaconseja reducir los fondos que la AGP requiere para ejecutarlas (tasas, canon y MATC, con su respectiva fórmula de ajuste) y que su incumplimiento ha motivado observaciones por parte de la Auditoría General de la Nación.

5) Reducir costos de acceso al puerto (Hidrografía, remolque y practicaje)

Es importante subrayar que esta solicitud también ha sido formulada por la AGP en su informe a la UNIREN.

Como ya se desprende del análisis de los costos de operación de los puertos de Buenos Aires, Montevideo, Santos, Valparaíso y San Antonio obrante en Anexo al informe de AGP, la suma de estos tres costos, peaje de canal troncal, remolque y practicaaje, resulta muy elevada en Buenos Aires, principalmente, en comparación con Montevideo, puerto al que se accede sin pago de peaje por uso de la vía navegable y tiene costos sensiblemente menores en remolque y practicaaje.

Dado que, como se ha visto, estos costos constituyen el 30% de los costos del buque y que las compañías navieras son quienes deciden dónde llevan la carga (Bs.As. o Montevideo en este caso), esos costos resultan relevantes a la hora de saber si la carga llega o no a Buenos Aires.

Por tanto, resulta conveniente realizar, a través de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (SSPyVN) y del órgano de control, las gestiones a su alcance con miras reducir los costos de practicaaje y remolque, por un lado, y analizar si existen inequidades y, en tal caso eventuales subvenciones implícitas a los puertos de aguas arriba, mediante la determinación de la tarifa que por peaje de la hidrovía deben abonar los buques que operan en puerto de Buenos Aires y, en su caso, incorporar su tratamiento con miras a su subsanación.

6) Remoción de obstáculos ligados a regulaciones aduaneras, a saber:

6.1) Se solicita la extensión de plazos del régimen provisorio de importación: en una primera etapa, de los 15 días actuales a 90 días y múltiples fraccionamientos; en una segunda etapa, igualar Uruguay: sin límite temporal ni de fraccionamientos.

Se aduce para formular el pedido que no se alcanzan los objetivos perseguidos por la restricción del plazo establecido por Decreto 379/97, a saber: a) dar fluidez al ingreso –egreso de mercaderías, b) mayor presteza a la recaudación fiscal, c) mayor control aduanero del tráfico. En cuanto al punto a) se aduce que el

obstáculo para la fluidez de mercaderías que asegure espacio en zona primaria aduanera no reside en el plazo de depósito sino en la falta de remate de las mercaderías en situación de rezago (aún hoy hay mercadería en tal situación ingresada en 1994). El punto b) no sólo no se verificó. Empeoró la recaudación por migración de mercaderías a Montevideo, puerto que posee cinco años de plazo de estada en puerto sin pago de derechos de importación y múltiples fraccionamientos. En cuanto al punto c), tampoco se ha logrado mayor control ya que al derivarse a zona Franca la mercadería, se exige triplicar controles (descarga, tránsito y destino), además de aumento de accidentes, rotura de pavimentos y daños a la mercadería, todo ello como consecuencia negativa del aumento de tránsito de camiones.

6.2) En cuanto a los reembolsos por exportaciones: se solicita que en los casos en que la exportación desde el primer puerto de carga se encuentre consolidada en puerto de origen, sea considerada exportación, aunque posteriormente requiera trasbordo oceánico en puerto argentino.

Esta solicitud tiene por objeto evitar la pérdida de carga que se genera a favor de Montevideo. Esto se produce porque en caso de no requerirse trasbordo en puerto nacional, el trámite de reembolso se inicia apenas cargado el buque en el puerto de origen, mientras que si requiere trasbordo en Bs. As., el trámite de reembolso recién puede iniciarse luego de que el buque zarpa de Bs.As., ya que adicionalmente se requiere la confirmación electrónica de ese hecho desde la Aduana de Buenos Aires a la del puerto de embarque inicial.

6.3) Se solicita la anulación de limitaciones regulatorias a la circulación de contenedores, a través de que el PEN asuma las facultades delegadas por la ley 25.561, ya que las limitaciones están impuestas por ley.

La normativa vigente dispone que los contenedores extranjeros no pueden permanecer en el país más de 180 días, requiriéndose trámite de prórroga o nacionalización para una estada mayor. Caso contrario, debe pagarse una multa de u\$s 100 diarios hasta un máximo de 90 días después de los 180.

6.4) En cuanto al uso del dispositivo electrónico de seguridad (DES): se solicita que se modifique el proceso de “aceptación” y que todos los trasbordos que requieran ser trasladados entre terminales sean exceptuados de su uso, independientemente del medio de transporte usado (terrestre o acuático)

Se aduce por tal petición que la aceptación de un traslado (destinación sumaria) por parte de la terminal implica una responsabilidad para ella y que, en ocasiones, por el tratamiento que da la DGA, hace que el receptor ignore el momento de la salida real del depósito que se envía, ya que no puede seguirlo por sistema María.

6.5) En cuanto a la implementación de nuevos procesos aduaneros: se solicita que no sean obligatorios sólo para puerto Buenos Aires y, en su caso, la participación activa de todos los sectores afectados por la medida que se propicie, previo a su implementación.

Tal solicitud se apoya en que, de otro modo, el tráfico buscará otros puertos para operar con menos trabas, en demérito del puerto de Buenos Aires, por lo que el volumen que éste opera tenderá a descender.

6.6) Se solicita que haya servicio aduanero las 24 horas.

Tal solicitud encuentra sustento en que la operatoria aduanera en puerto debe acompañar el cambio de operatoria experimentado por el negocio, caso contrario, esto aumenta los costos por falta de disponibilidad del servicio fuera de horario hábil.

Dadas las particularidades de las reformulaciones regulatorias solicitadas, se encuentra conveniente que la SSPyVN lleve a cabo acciones, conjuntamente con los organismos de la Administración Pública Nacional con competencia en las materias planteadas, que posibiliten el tratamiento de dichos temas con miras a encontrar soluciones que contemplen los intereses del Concedente y los concesionarios.

VIII. CONCLUSIONES

De lo analizado en el presente informe se desprenden los lineamientos seguidos por la UNIREN para elaborar la “Carta de entendimiento” firmada entre ésta última y las terminales portuarias de Puerto Nuevo:

- 1) Todas las tarifas que cobran (salvo transporte de cabotaje) y las tasas que pagan los concesionarios (a las cargas, al buque, al concesionario y “monto asegurado de tasas a las cargas” (MATC)) son en dólares estadounidenses.

- 2) Las tarifas que se acuerdan son:
 - a) Transporte internacional: iguales a las vigentes, o sea, 20% menores a las que regían antes de la emergencia.
 - b) Transporte de cabotaje: se reducen casi 33%, ya que pasan de liquidarse en dólares, bonificadas en 50%, a un tipo de cambio 1 peso = 1 dólar.
- 3) Se reduce la tarifa de “Entrada, Faros y Balizas” en 50%, lo que representa una reducción del 1,2% para el buque que opera en puerto de Buenos Aires.
- 4) No corresponde reducir ni aumentar ninguna obligación del concesionario: ni “monto asegurado de tasas a las cargas” (MATC), ni la tasa al concesionario (canon fijo por superficie) ni el ajuste anual del MATC en función del volumen operado el año anterior al del ajuste. Tampoco corresponde reducir la tasa a la carga por tonelada que el concesionario percibe en carácter de “agente de percepción” de la AGP.
- 5) En cuanto a las deudas de los concesionarios de las terminales 1 y 2, 3 y 5 por MATC del 8º período, se requiere su cancelación por parte de los concesionarios.
- 6) En cuanto al reclamo correspondiente al 5º período por similar concepto, se posterga su resolución conforme a la decisión que recaiga en sede judicial, o en otros procedimientos de composición que el concedente y el concesionario acuerden oportunamente.
- 7) Los concesionarios y sus accionistas renuncian a realizar cualquier tipo de presentación, reclamo o demanda tanto en sede administrativa, arbitral o judicial de nuestro país o del exterior.

Habiendo resumido el contenido de la carta de entendimiento, cabe puntualizar las siguientes cuestiones en relación a los criterios establecidos por el artículo noveno de la ley 25.561:

- 1) No existe impacto negativo de las tarifas en la competitividad de la economía, ya que los valores propuestos dejan inalteradas las tarifas relacionadas al transporte internacional y reducen en alrededor del 33% las relacionadas al transporte de cabotaje. Asimismo, no se verifican efectos indeseados en la distribución del ingreso, toda vez que las tarifas y las obligaciones a cargo del

concesionario permanecen inalterados respecto de los valores vigentes con anterioridad a la eventual entrada en vigencia de este proyecto de acuerdo, a excepción de la reducción tarifaria antes apuntada que se operaría en transporte de cabotaje.

- 2) No se produce alteración en la calidad de prestación de los servicios ni en los planes de inversión toda vez que los ingresos resultan más que suficientes para atenderlos sin alteración negativa.
- 3) El interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios se encuentran debidamente resguardados en virtud de lo expresado en el punto 1).
- 4) La seguridad de los sistemas comprendidos no se halla alterada en razón de lo expuesto en el punto anterior.
- 5) La rentabilidad del concesionario permanece prácticamente sin modificación, tal como surge de los cálculos obrantes en anexo al presente.

Ing. Germán Ball

Lic. Sergio Adrián Mileo