

Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



Expte. CUDAP: EXP-S01:0152872/2017

Resolución N.º 38

BUENOS AIRES, 12 6 MAY 2017

VISTO el Expediente CUDAP: EXP-S01:0152872/2017 caratulado "SUBSECRETARÍA DE PUERTOS Y VÍAS NAVEGABLES, MINISTERIO DE TRANSPORTE S/ INTERVENCIÓN ARTÍCULO 20 INCISOS C Y D DE LA LEY N.º 25156", del Registro del MINISTERIO DE PRODUCCIÓN y,

CONSIDERANDO:

Que el día 26 de abril de 2017, se recibió en esta Comisión Nacional, la presentación efectuada por el Subsecretario de Puertos y Vías Navegables, Sr. Jorge Gerardo METZ, solicitando la opinión de este organismo, "en relación al **Mercado de Servicios de Practicaje y Pilotaje a nivel nacional y de servicios conexos**, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 20, inciso C de la Ley N.º 25156 y, eventualmente se emita la recomendación que considere pertinente, según el artículo 20 inciso D de la citada ley".

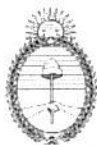
Que específicamente se destacó la necesidad de determinar la naturaleza jurídica del servicio de practicaje y pilotaje, si dichos servicios satisfacen un interés público relevante que justifique la regulación estatal o, por el contrario, se trata de una actividad comercial sujeta exclusivamente a las reglas del mercado.

Que para llevar a cabo la tarea solicitada, debe efectuarse un análisis de mercado que permita evacuar la consulta efectuada por el Señor Subsecretario de Puertos y Vías Navegables, el que, precisamente se está efectuando en la actualidad con motivo de una conducta anticompetitiva denunciada ante esta Comisión Nacional.

Que encontrándose en trámite la referida investigación, se efectuará un **análisis preliminar** en base a la información recabada hasta el presente en el referido expediente. M

Que del estudio preliminar efectuado por esta Comisión Nacional, surge el siguiente marco de análisis: P

AD



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



## I. DEFINICIONES

1. **AGENCIAS MARÍTIMAS:** tienen a su cargo las gestiones de carácter administrativo, técnico y comercial relacionadas con la entrada, permanencia y salida de un buque en un puerto (marco regulatorio: Ley de Navegación y Decreto 4516/73). Se encuentran nucleadas en el CENTRO DE NAVEGACIÓN (en adelante "CN").
2. **SERVICIOS DE PRACTICAJE Y PILOTAJE.** El Artículo 1° Decreto N.° 2694/91, define: *"El practicaaje y el pilotaje son las tareas que realiza a bordo de los buques el personal habilitado para asesorar al capitán en navegación, maniobras y reglamentación, en las zonas declaradas de practicaaje o pilotaje obligatorio o facultativo. A los efectos de las disposiciones establecidas en este Reglamento, aquellas tareas que se realizan en puerto se denominan "practicaaje" y las de navegación en ríos, pasos y canales se denominan "pilotaje". No obstante, en la práctica del sector se hace referencia a ambos especialistas como "prácticos", por lo que en la presente, se usará ese término para referirse tanto a quienes prestan el servicio de practicaaje como el de pilotaje."*<sup>1</sup>
3. *El practicaaje es una de las profesiones más antiguas e importantes en la seguridad de la navegación. El riesgo económico, ambiental y para las vidas humanas que representan los grandes buques de carga en la actualidad, hacen que el rol del práctico sea esencial e imprescindible. Un práctico es un marino que conduce los barcos en aguas peligrosas o de intenso tráfico, como puertos, canales angostos o ríos; aunque es un asesor, pues el capitán continúa al mando del buque.*
4. **ZONAS DE SERVICIO OBLIGATORIO.** El Decreto N.° 2694/91, en su Artículo 3°, determina las zonas de practicaaje y pilotaje obligatorio, como se transcribe textualmente a continuación:
  - **RIO DE LA PLATA:** Las aguas comprendidas dentro de los siguientes límites: al Este, la línea imaginaria que partiendo de Punta Rasa pasa por Recalada y llega hasta Punta del Este (REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY); al Oeste, la línea imaginaria que partiendo de Punta Lara pasa por el Km. TREINTA Y SIETE (37) del Canal de Acceso

<sup>1</sup> En Argentina, Chile y Uruguay se hace la distinción entre los servicios de practicaaje y pilotaje mientras que en la experiencia internacional, la mayoría de los países analizados utiliza únicamente el concepto de pilotaje para referirse a ambas tareas. La experiencia internacional comparada se analiza en la sección IV.



Ministerio de Producción

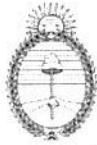
Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



al Puerto de Buenos Aires y llega a Punta Negra (REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY).

- **RÍO PARANÁ:** Comprende el curso del Río Paraná desde la Rada del Puerto homónimo y el de los Ríos Paraná Guazú, Paraná Bravo, Río Sauce, Río Ibicuy y Paraná de las Palmas hasta sus desembocaduras en el Río de la Plata, incluyendo el Pasaje Talavera, la Zanja Mercadal y la Zona del Río de la Plata comprendida en los siguientes límites: al Norte su margen izquierda desde frente al Km. Cero (0) del Río Uruguay hasta Punta Negra (REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY); al Este la línea imaginaria que partiendo de dicha punta pasa por el Km. CINCUENTA Y SIETE (57) del Paso Banco Chico y llega a la Baliza La Plata (Baliza Este Km. SIETE, SETECIENTOS METROS (7,700) del Canal de Acceso del Puerto homónimo, incluyendo en su trayectoria a la Zona de Alijo adyacente establecida por la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA; al Sur la línea imaginaria que une dicha Baliza con el Km. TREINTA Y SIETE (37) del Canal de Acceso al Puerto de Buenos Aires y continúa por el Veril Norte de dicho Canal, la escollera exterior de aquél y el Veril Norte del Canal Costanero hasta el Km. CUATRO (4) y a partir de allí la margen derecha del Río de la Plata hasta la desembocadura del Río Luján.
- **PUERTOS:** Comprende los siguientes:
  - i. Zona Puerto de Buenos Aires con los siguientes límites: al Este el Malecón Oeste del Canal de Acceso al Puerto La Plata y la línea imaginaria que partiendo de la Baliza La Plata (Baliza Este Km. SIETE, SETECIENTOS METROS (7,700) del Canal de Acceso al Puerto homónimo), pasa por el Km. CINCUENTA Y SIETE (57) del Paso Banco Chico incluyendo en su trayectoria a la Zona de Alijo adyacente establecida por la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA y llega hasta UNA (1) milla al Norte de aquél; al Norte la línea imaginaria que une dicho punto con el Km. TREINTA Y SIETE (37) del Canal de Acceso al Puerto de Buenos Aires y continúa por el Veril Norte del mismo hasta la Baliza NOVECIENTOS METROS (900) en el extremo S.E. de la escollera y la línea imaginaria de prolongación hasta el Km. CUATRO (4) del Canal Costanero para seguir la ruta de navegación a la Dársena "F"; al Sur la margen derecha del Río de la Plata desde el Malecón Oeste del Canal de Acceso al Puerto la Plata hasta la desembocadura del Riachuelo; el límite abarcará a continuación todas las instalaciones portuarias de los puertos Dock Sud y Buenos Aires y los pasajes de navegación que lleven a los mismos.



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



- ii. Puertos de: Paraná, Bajada Grande, Santa Fé, Diamante, San Martín, San Lorenzo, Borghi (SULFACID), Rosario, Arroyo Seco, Villa Constitución, San Nicolás, Ramallo, San Pedro, Ibicuy, Zárate, Campana, Concepción del Uruguay, La Plata, Mar del Plata, Quequén y Bahía Blanca. (Ver Disp. DPRA, N.º 39 N.º 01/92, Disp. DPRA, TSI N.º 3/93)

- **LITORAL MARITIMO SUR.** Comprende:

- i. Puertos de: San Antonio, Punta Colorada, Madryn, Comodoro Rivadavia y sus cargaderos de Caleta Olivia, Caleta Olivares, Km.3 y Caleta Córdova, Deseado, San Julián, Santa Cruz, Río Gallegos, cargadero de la Bahía San Sebastián, Río Grande, Ushuaia (Ver Artículo 23 REpra) y Puertos de las Islas del Atlántico Sur. Para el practicaaje de entrada y salida en cualquier puerto de las Islas Malvinas, todo buque proveniente de otro puerto argentino, embarcará en este último el práctico correspondiente.
- ii. Canal Beagle:(Ver Artículo 23 REpra) En las Zonas enunciadas en los apartados precedentes, la obligatoriedad - cuando sea necesario- se hará extensiva a todos los puertos y cargaderos que se crearen en el futuro.

5. **TARIFA ALARCIA.** Es la Tarifa máxima regulada por la Disposición N.º 1, del 8 de enero de 1992, de la ex Dirección Nacional de Transporte Fluvial y Marítimo, y debe su nombre al Director Nacional de Transporte Fluvial y Marítimo que suscribió esa normativa.

6. Dicha disposición establece la Unidad Fiscal (UF) por zona o puerto, según se trate del servicio de practicaaje o pilotaje (Ver ANEXO I, Disposición DNTFyM N.º 1), que es un importe fijo en dólares que debe multiplicarse por el Coeficiente Fiscal (CF) del buque <sup>2</sup>. Al importe resultante se le deben sumar los importes fijos que correspondan de acuerdo a lo establecido por el mismo ANEXO I de la Disposición N.º 1, y que se exponen en las Tablas 1 y 2 siguientes.

7. El resultado final, dará como resultado lo que se conoce como "Tarifa Básica" (TB):

$$UF \times CF + \text{Recorrido} = \text{TB pilotaje}; UF \times CF + \text{Entrada/Salida} + \text{Movimiento}^3 = \text{TB practicaaje}$$

ND

<sup>2</sup> El Coeficiente Fiscal se calcula con la siguiente fórmula:  $\frac{\text{eslora} \times \text{manga} \times \text{puntal}}{800}$

<sup>3</sup> Para el caso que corresponda.



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



**Tabla 1: Tarifario de los servicios de pilotaje**

ZONAS PILOTAJE	U.F.	POR RECORRIDO			
		HASTA 60	HASTA 100	HASTA 200	HASTA 300
RÍO PARANÁ	7,97	49,18	121,62	255,73	412,68
RÍO URUGUAY	7,97	49,18	121,62	255,73	412,68
RÍO DE LA PLATA	4,67	378	0	458,19	0
RÍA BAHÍA BLANCA	4,90	106,40	0	0	0
CANAL DE BEAGLE	7,72	252,00	315,00	378,00	0
PILOTAJE	UF	HASTA 400	HASTA 500	MAYOR DE 500	
RÍO PARANÁ	7,97	695,79	763,96	818,43	
RÍO URUGUAY	7,97	695,79	763,96	818,43	
RÍO DE LA PLATA	4,67	0	0	0	
RÍA BAHÍA BLANCA	4,90	0	0	0	
CANAL DE BEAGLE	7,72	0	0	0	

FUENTE: ANEXO I, Disposición DNTFyM N.º 1

**Tabla 2: Tarifario de los servicios de practicaje**

ZONAS PRACTICAJE	UF	ENTRADA/SALIDA	MOVIMIENTOS
PTO. BUENOS AIRES	7,01	184,82	100,42
PTO. LA PLATA	4,1	80,66	44,13
PTO. BAHÍA BLANCA	3,61	59,18	47,52
PTOS. PARANÁ SUPERIOR Y MEDIO	2,49	72,86	39,11
PTOS. PARANÁ INFERIOR	2,99	69,13	45,68
PTO. CONCEPCIÓN DEL URUGUAY	2,99	69,13	45,68
PTO. MAR DEL PLATA	3,93	72,02	34,16
PTO. QUEQUÉN	3,93	72,02	34,16
PTOS. LITORAL MARÍTIMO SUR	7,72	226,08	113,11

FUENTE: ANEXO I, Disposición DNTFyM N.º 1

8. **SERVICIOS DE APOYO y CONEXOS.** Según la reglamentación, serán acordados por las partes (agencias marítimas y empresas de practicaje), no estando incluidos en la TARIFA ALARCIA. Incluye los siguientes conceptos:

- Transporte terrestre y acuático de prácticos.
- Práctico a la orden.
- Demora.
- Posicionamiento.



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



- Otros: Viaje al exterior, gastos administrativos, estadía en recalada, IGS<sup>4</sup>, navegación continua, etc.

**Marco regulatorio del servicio de practicaaje**

9. **Ley de Navegación N.º 20094:** "SECCION 3ª - **SERVICIOS AUXILIARES, Practicaaje**, Artículo 99. - El practicaaje en aguas jurisdiccionales nacionales constituye un servicio público regulado y controlado por la autoridad marítima. **Obligación de utilizar práctico**, Artículo 100. - La autoridad marítima impondrá la obligación de utilizar prácticos por los buques argentinos y extranjeros, en toda zona donde sea necesario. **Prestación del servicio**, Artículo 101. - La reglamentación fijará la forma en que será prestado el servicio de practicaaje, así como las tarifas correspondientes".
10. **Decreto 2694/91<sup>5</sup>:** mediante este decreto se desreguló la actividad, de manera que el servicio de practicaaje que hasta entonces era prestado y administrado por la Prefectura Naval Argentina, pasó a ser privado y regido por el REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PRACTICAJE Y PILOTAJE PARA LOS RIOS, PUERTOS, PASOS Y CANALES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (en adelante, el "REGLAMENTO"), que forma parte integrante del referido decreto como ANEXO I.
11. El Artículo 1º, dispone: "Los prácticos habilitados por la autoridad competente, podrán ser contratados libremente por los usuarios para la prestación de sus servicios en carácter de profesionales independientes, ya sea en forma individual o a través de asociaciones o personas jurídicas registradas en las que se nucleen".

<sup>4</sup> El Código IGS (Código Internacional de Gestión de la Seguridad), aplicable a la navegación marítima internacional, fue incorporado a la reglamentación marítima nacional a través de la Ordenanza N.º 8/97 Tomo 3 DPSN de la Prefectura Naval Argentina y recoge en esta norma la letra y el espíritu de la resolución de la ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL (OMI) A. 788, Directrices para la Implantación del Código IGS por las Administraciones. El Código IGS se aplica tal lo define el Capítulo IX del Convenio SOLAS (Convenio sobre Seguridad de la Vida Humana en el Mar) a:

- Los buques de pasaje, incluidas las naves de pasaje de gran velocidad.
- Petroleros, buques quimiqueros, buques gaseros, buques graneleros y naves de carga de gran velocidad de arqueo bruto igual o superior a 500; y
- Otros buques de carga y las unidades móviles de perforación mar adentro de arqueo bruto igual o superior a 500.

En tanto en el orden nacional, la Prefectura Naval Argentina publicó la Ordenanza N.º 11/97 Tomo 2 DPSN, que establece su aplicación a las compañías y sus buques de la matrícula mercante nacional que efectúen cabotaje nacional o fronterizo. En el caso de compañías operadoras de buques de bandera extranjera y que bajo régimen de excepción, efectúen cabotaje nacional, cumplirán las prescripciones del Código Internacional de Gestión de la Seguridad, pudiendo la Prefectura, a solicitud de su Administración, certificar el sistema bajo la norma nacional. La norma de gestión de la Ordenanza N.º 11/97 se aplica a los buques de pasaje, a los buques de carga, incluidos convoyes de empuje de arqueo total igual o mayor a 500 y a las unidades móviles de perforación mar adentro de arqueo igual o mayor a 500. (Fuente: [www.prefecturanaval.gov.ar/web/es/html/dpsn\\_index\\_control\\_gestion.php](http://www.prefecturanaval.gov.ar/web/es/html/dpsn_index_control_gestion.php))

<sup>5</sup> Es de fecha 20 de diciembre de 1991, y fue publicado en el Boletín Oficial el 31 de diciembre de 1991.

ND

M

✓



*Ministerio de Producción*

*Secretaría de Comercio*

*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*



12. El Artículo 2°, establece que la Prefectura Naval Argentina deberá *"abrir sus registros para la incorporación y habilitación de nuevos prácticos, sin límite de número, a todo profesional que reúna las condiciones de idoneidad establecidas por el ordenamiento jurídico vigente que rige la actividad"*.
13. El Artículo 3° del decreto, determina que *"Los servicios de apoyo para el traslado, embarque y desembarque de los prácticos, podrán ser prestados libremente o suministrados por los usuarios y los prácticos, de acuerdo a la normativa vigente..."* y que cuando los servicios adquieran comportamiento monopólico, deberán ser prestados por la Armada Argentina y la Prefectura Naval <sup>6</sup>.
14. El Artículo 4°, dispone que *"La Secretaría de Transporte... a través de la Dirección Nacional de Transporte Fluvial y Marítimo, será la autoridad de aplicación del presente decreto"*<sup>7</sup>.
15. El Artículo 5° dispone que *"La retribución de los servicios de practicaje y pilotaje será convenida en cada caso entre el o los prácticos y quien solicite su intervención"*, y que la autoridad de aplicación *"determinará las tarifas máximas para cada tipo de servicio"*. En cumplimiento de esa manda legal, se dictó la Disposición DNTFyM N.° 1/92, que en su Anexo I, fijó las tablas tarifarias que se transcribieron a continuación del numeral 7 precedente, y que en su Artículo 2° estableció que *"los servicios de apoyo a que se refiere el artículo 3° del Decreto 2694/91, serán acordados por las partes, no estando incluidos en las tarifas máximas del artículo 1°"*.
16. La Prefectura Naval Argentina, *"en su carácter de policía de navegación, ejercerá el poder de policía para garantizar la adecuada prestación de los servicios de practicaje y pilotaje, en todos los aspectos vinculados con la seguridad de la navegación"* (Artículo 6°).
17. **REGLAMENTO.** Su Artículo 2° –texto según modificación dispuesta por artículo 18 del Decreto N.° 817 de fecha 24 de junio de 1992– dispone que: *"El practicaje y el pilotaje constituyen un servicio público de interés para la seguridad de la navegación..."*. Su Artículo 3° establece las zonas de practicaje y pilotaje obligatorios, enunciadas en el numeral 4 precedente, y el Artículo 5° prevé que *"Todo buque argentino o extranjero,*

MI

<sup>6</sup> ARTÍCULO 3°: *"(...) La Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina deberán prestar los servicios de practicaje, pilotaje o baquia en aquellas zonas cuando a juicio de la autoridad de aplicación del presente, no hubiera práctico, piloto o baquiano, o la oferta de los servicios adquiriesen comportamientos monopólicos"*.

<sup>7</sup> Actualmente, la autoridad de aplicación es la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables con intervención de la Dirección Nacional de Transporte Fluvial y Marítimo.

b  
p



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



*mientras navegue en las zonas de practicaje o pilotaje obligatorio, debe llevar práctico a su bordo...".*

18. **Decreto N.º 817/92, del 24 de junio de 1992.** Además de las modificaciones introducidas al Decreto N.º 2694/91, que en lo pertinente se discriminaron en la transcripción de los artículos mencionados *ut supra*, su Artículo 25 dispuso: *"La autoridad de aplicación del presente fijará las tarifas máximas de los servicios involucrados en este capítulo hasta tanto se den las condiciones de oferta que permitan su liberación"*. Nótese que este decreto es de fecha posterior a la Disposición DNTFyM N.º 1/92, que es de fecha 8 de enero de 1992, y al Decreto N.º 2694 que, como ya se dijo, es de fecha 20 de diciembre de 1991.

Que descripta en lo atinente la normativa que regula el servicio de practicaje y pilotaje, corresponde puntualizar acerca de la naturaleza de dicho servicio.

## II. NATURALEZA JURÍDICA DEL SERVICIO

Que el Decreto N.º 2694/91, en sus considerandos establece: *"Que el practicaje y pilotaje constituyen un servicio público impropio<sup>8</sup> que es prestado por profesionales, en tanto el Estado Nacional ejerce actualmente a través de la PREFECTURA NAVAL ARGENTINA, las funciones de administración y provisión de apoyo logístico para su ejercicio.*

*Que en virtud de la Reforma del Estado encarada por el Gobierno Nacional, se considera necesario descentralizar y desregular todas aquellas funciones y actividades que puedan ser prestadas por los particulares, entre las que se encuentra el servicio aludido.*

*Que por el Artículo 1º del Decreto Nº 2284/91 se deja sin efecto las restricciones a la oferta de bienes y servicios en todo el territorio Nacional propendiéndose a liberar la contratación entre las partes interesadas.*

(...)

*Que en relación al Servicio de Practicaje y Pilotaje, constituye un objetivo primordial lograr una mayor agilidad operativa y administrativa, así como una mayor economía para los usuarios, sin desatender la necesaria independencia de la prestación profesional del mismo.*

<sup>8</sup> Se entiende por servicio público impropio al que es prestado por los administrados o particulares de acuerdo a disposiciones establecidas por la Administración Pública.





Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



Que los servicios conexos al practicaaje y pilotaje deben seguir el mismo esquema desregulatorio.

Que es necesaria una ampliación de la oferta de profesionales para un real abaratamiento de los costos para el usuario.

**Que en su carácter de servicio público deben fijarse las tarifas máximas para la prestación de cada tipo de servicio.**

Que es necesario establecer la autoridad de aplicación del nuevo sistema creado por el presente." (El resaltado no corresponde al original.)

Que por ser servicios públicos, deben respetar los principios de continuidad, regularidad, profesionalidad y uniformidad<sup>9</sup>. Al ser servicios considerados esenciales, existe obligación de servicio, que debe brindarse en todo momento y la prestación no debe ser interrumpida.

Que esta concepción de servicio público impropio se verifica en la mayoría de las legislaciones internacionales relevadas en el análisis de la experiencia internacional, según se describe en la sección IV subsiguiente.

Que la naturaleza de servicio público no fue modificada por el Decreto N.º 817/92 que, como ya se expresara, en su Artículo 18, que sustituyó el Artículo 2º del Decreto N.º 2694/91, mantuvo el carácter de servicio público del practicaaje.

### III. CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS DE PRACTICAJE Y PILOTAJE

Que la importancia de los puertos dentro de la economía de un país es un hecho incuestionable, dada la relevancia que a nivel mundial tiene el transporte marítimo. En casi todas las economías, el mayor porcentaje del total de exportaciones e importaciones de bienes se realiza por vía marítima. Para el transporte de larga distancia, no existen modos de transporte alternativos que puedan constituirse como sustitutos viables, salvo para el caso de mercancías de alto valor y poco volumen, para las que el transporte aéreo tiene ventajas por su mayor celeridad en la entrega.

MD

<sup>9</sup> Agustín Gordillo y Fundación de Derecho Administrativo. Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Capítulo XI, Servicio Públicos. Año 2014.



*Ministerio de Producción*

*Secretaría de Comercio*

*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*



Que en este orden de ideas, debe tenerse presente que, a fin de facilitar el comercio exterior, es necesario que los puertos sean eficientes, económicos y seguros, es decir: servicios competitivos, los que en definitiva colaboran con la competitividad de las exportaciones y reducen barreras de entrada a mercados que requieren abastecimiento desde el exterior.

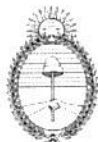
Que específicamente, se puede definir a los servicios portuarios como aquellas actividades que, dentro del ámbito de actuación de un puerto, sirven directa o indirectamente a garantizar el arribo, atraque/desatraque, carga/descarga de mercadería y zarpada de buques y artefactos navales de los muelles, instalaciones y canales navegables que conforman el sistema portuario, en condiciones de seguridad, eficacia, continuidad y economía.

Que en dicho contexto, se distinguen también los servicios de auxilio o ayuda a la navegación y servicios relacionados con la explotación (orientados, básicamente, a sostener una adecuada y eficiente explotación comercial de los puertos, por ejemplo, intercambio de medio de transporte de la carga, estiba y desestiba, operaciones de control, pesaje, etc).

Que el objeto de los servicios de ayuda a la navegación, está destinado a garantizar la seguridad del tráfico marítimo dentro del puerto y en sus proximidades. Dentro de este tipo de servicios encontramos el practicaaje, el remolque, el amarre, y la ayuda a la navegación mediante señalización náutica (boyado de canal de acceso, por ejemplo) y control de tráfico de buques (VTS).

Que corresponde, a continuación, determinar las partes involucradas en el mercado bajo análisis: los oferentes son los prácticos/pilotos de manera independiente, o a través de sociedades o cooperativas creadas al efecto. En este punto cabe resaltar que la autoridad que tiene a su cargo la habilitación de los profesionales prácticos/pilotos, es la Prefectura Naval Argentina, y que, si bien las personas jurídicas de las que forman parte los profesionales deben inscribirse en un registro creado a tal fin, no son éstas las habilitadas a prestar el servicio, sino cada profesional de manera individual.

Que por el lado de la demanda, se encuentran los "armadores", que son los propietarios y/o quienes dirigen la explotación de los buques, que habitualmente se encuentran representados a través de la figura del mandato por las agencias marítimas, y que se encuentran obligados por ley a recurrir a los prácticos para posibilitar el efectivo arribo del



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



buque al puerto. El agente marítimo es un mandatario del armador, que por sus servicios percibe una comisión o *agency fee*, que es un porcentaje fijo sobre el costo total del servicio prestado.

Que los costos aproximados que afrontan los armadores para exportar o importar mercaderías por vía marítima, se exponen en las siguientes tablas, dando acabadada cuenta del alto porcentaje que representan los servicios de practicaaje, pilotaje y servicios conexos en esa operatoria.

**TABLA 3: Estimación de los costos que debe afrontar el armador para la entrada a Puerto. Zona Bahía Blanca, buques no metaneros**

SERVICIO	Valor promedio por servicio (Miles de U\$S)	Valor anual <sup>10</sup> (Miles de U\$S)	%
Pilotaje (Entrada -Salida)	17.2	12,014.7	9%
Embarco	81.7	57,178.4	44%
Remolque (Entrada -Salida)	64.9	45,433.1	35%
Amarre/Desamarre (Entrada -Salida)	3.6	2,510.6	2%
Guardia	3.1	2,194.5	2%
Gastos Administrativos	3.3	2,338.4	2%
OSRO	1.5	1,050.0	1%
Aduana	2.5	1,736.0	1%
Migraciones	1.6	1,134.0	1%
Costos de Agencia	2.5	1,750.0	1%
Impuestos de débitos y créditos	2.2	1,528.0	1%
<b>TOTAL ESTIMADO</b>	<b>184.1</b>	<b>128,867.5</b>	<b>100%</b>

FUENTE: CNDC en base a estimación aportada en el Expediente N.º S01:0224087/2016 (C.1598).

<sup>10</sup> Considera 700 solicitudes de servicio promedio por año.



Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



**TABLA 4: Estimación de los costos que debe afrontar el armador. Río arriba incluyendo buque metanero<sup>11</sup>**

SERVICIO	Valor promedio por servicio (Miles de U\$S)	Valor anual <sup>12</sup> (Miles de U\$S)	%
Practicaje Río de la Plata	33.4	86,948.3	17%
Lancha Prácticos	3.4	8,736.0	2%
Pilotaje Río Paraná	50.2	130,550.7	25%
Practicaje en Puerto	9.2	23,827.0	5%
<b>SUBTOTAL POR PRACTICAJE</b>	<b>96.2</b>	<b>250,062.1</b>	<b>48%</b>
Remolque	12.5	32,494.2	6%
Costo de entrada	1.8	4,744.1	1%
Lancha a disposición	2.9	7,540.0	1%
Amarre/Desamarre	6.0	15,470.0	3%
Peaje	64.1	166,772.1	32%
Guardia	1.6	4,173.5	1%
Gastos Administrativos	1.5	3,840.6	1%
Aduana	1.5	3,772.7	1%
SENASA	0.4	1,009.2	0%
OSRO	1.5	3,900.0	1%
Servicio privado	2.0	5,267.6	1%
Migraciones	2.0	5,308.8	1%
Fumigación	1.3	3,328.0	1%
Costos de Agencia	2.5	6,500.0	1%
Impuestos de débitos y créditos	2.4	6,170.2	1%
<b>TOTAL ESTIMADO</b>	<b>200.1</b>	<b>520,353.2</b>	<b>100%</b>

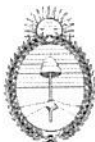
FUENTE: CNDC en base a estimación aportada en el Expediente N.º S01:0224087/2016 (C.1598).

Que en el mercado de practicaje se pueden identificar ciertas particularidades que determinan el comportamiento de los participantes.

Que en principio, como fue mencionado anteriormente, el servicio de practicaje resulta obligatorio para ciertos buques argentinos y extranjeros.

<sup>11</sup> Incluye el practicaje en zona Río de la Plata, el pilotaje en Río Paraná, y el practicaje en un puerto del Río Paraná, es decir, considera una operación que parte de un puerto en Río de la Plata y concluye en algún puerto del Río Paraná.

<sup>12</sup> Considera 2600 solicitudes de servicio promedio por año.



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



Que, dado que los servicios en cuestión son de carácter obligatorio para el transporte marítimo <sup>13</sup>, dada su relevancia para la seguridad marítima. Esta particularidad genera que la elasticidad de la demanda de dichos servicios sea baja, es decir que ante un aumento en el precio del servicio, la demanda no tendría el potencial para reaccionar en forma inmediata, atento a que las agencias marítimas no pueden prescindir del servicio ni trasladar su demanda a otros prestadores.

Que, es importante tener en cuenta que la experiencia internacional muestra que los servicios de estiba y desestiba brindados por las terminales portuarias, reúnen las características necesarias para ser considerados facilidades esenciales <sup>14</sup>. En consecuencia, pueden existir incentivos hacia una integración vertical entre los operadores portuarios y los prestadores de servicios complementarios (incluidos los de practicaje). De este punto se desprende la posibilidad de prácticas anticompetitivas unilaterales, como es el caso de ventas atadas entre servicios complementarios de puertos (remolcadores y prácticos, por ejemplo).

Que, por otro lado, como consecuencia de las numerosas imposiciones de calidad y seguridad en la prestación de los servicios de practicaje, se generan condiciones de mercado que facilitan la colusión entre los prestadores de los servicios bajo análisis tales como:

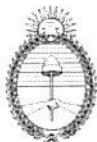
- a. Homogeneidad de los servicios/productos;
- b. Especificidad geográfica del servicio (incentivos hacia una distribución geográfica de la oferta);
- c. Pocos oferentes y presencia de fuertes barreras a la entrada. *p*

<sup>13</sup> De todas maneras, la legislación de ciertos países de Europa (Inglaterra, Francia, Países Bajos y Bélgica, entre otros), prevé el otorgamiento de *certificados de exención de pilotaje (PEC - Pilotage Exemption Certificate)* o *licencia práctico-capitán* para aquellos pilotos que hayan cumplido con ciertos requisitos. Estos requisitos pueden variar de acuerdo a cada país.

<sup>14</sup> Una definición generalmente aceptada de facilidad esencial es la que provee la OECD: "[l]a *infraestructura esencial* significa que prestar un servicio es sustancialmente más difícil sin acceso a esta infraestructura, y que el propietario monopolista de esta infraestructura encontraría rentable imponer al menos un aumento de precio reducido pero significativo y no transitorio sobre el nivel competitivo para acceder a esta infraestructura". OECD, (2006) Policy Roundtables: Access to Key Transport Facilities. Pueden identificarse tres elementos que resumen los criterios para identificar una facilidad esencial:

1. Provisión en condiciones monopólicas: La premisa de que el propietario de la facilidad esencial debe poseer posición dominante en ese mercado.
2. Imposibilidad de duplicar las instalaciones: La facilidad esencial no se encuentra disponible en la actualidad proveniente de otra fuente y no es económicamente viable que una firma competidora la duplique;
3. El acceso a la facilidad esencial es necesario para preservar la competencia en el mercado verticalmente relacionado: La obstaculización del acceso impide la competencia en el mercado aguas abajo.

*MS*



*Ministerio de Producción*

*Secretaría de Comercio*

*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*



Que por otro lado, en función de la legislación vigente, existen restricciones para el ingreso de nuevos ofertantes al servicio de practicaje. Puntualmente, el Decreto Reglamentario N.º 2694/91 en su Artículo 14 establece que los prácticos serán habilitados por cada zona geográfica, luego de aprobar las evaluaciones reglamentarias por la autoridad competente junto con la respectiva habilitación por parte de la Prefectura Naval Argentina.

Que esto significa que las restricciones refieren tanto al ingreso de nuevos prácticos al mercado como oferentes del servicio, como al movimiento entre áreas geográficas, ya que existe un límite respecto del tránsito de prácticos entre una zona y otra (los prácticos de una determinada zona sólo pueden desempeñarse en esta).

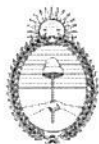
Que adicionalmente, la dotación de prácticos expresada cuantitativamente es un número con elevada inelasticidad o rigidez, que no responde en forma inmediata ante nuevas demandas; y que cualitativamente el ingreso y formación de aspirantes a práctico a corto plazo reclama de un periodo de tiempo calendario no menor a unos siete (7) meses para aquellos que cumplen con los requisitos que dictan los reglamentos.

Que en cuanto al mercado geográfico del servicio de practicaje, el Decreto N.º 2694/91 establece las zonas geográficas de practicaje obligatorio (ver numeral 4 precedente), y determina que todo buque argentino o extranjero, mientras navegue en las zonas de practicaje o pilotaje obligatorio, deberá llevar práctico a bordo. Independientemente de la detallada zonificación que surge del decreto mencionado, a los fines de facilitar la exposición, en el presente análisis se tendrá en cuenta la clasificación efectuada por Prefectura Naval Argentina: Zonas Río de la Plata, Zona Bahía Blanca y Zona Río Paraná, las que incluyen tanto los recorridos fluviales como los puertos de cada una de ellas, y en el caso particular de la Zona Río de la Plata, también incluye la denominada "zona común"<sup>15</sup>.

#### **IV. EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA EN MATERIA DE REGULACIÓN DE SERVICIOS DE PRACTICAJE Y PILOTAJE**

Que resulta necesario resaltar que, a nivel internacional, los servicios de pilotaje y practicaje son considerados servicios públicos. De este hecho se desprende un alto interés por parte de las autoridades de imponer diferentes regulaciones referidas a la provisión y determinación de tarifas de estos servicios.

<sup>15</sup> Sirve como punto de embarque y desembarque de prácticos desde y hacia las distintas zonas de practicaje.



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



Que, se observa que gran parte de los países analizados regulan las tarifas de los servicios en cuestión <sup>16</sup>. En particular, y en contraposición a la experiencia local, se destaca una clara tendencia a la regulación tarifaria de los cargos extraordinarios <sup>17</sup> de pilotaje y practicaje. A su vez, en general las autoridades correspondientes establecen detalladas tablas tarifarias tanto de los servicios básicos como de los extraordinarios, en base a determinados criterios como el tonelaje de los buques y las distancias a recorrer por los prácticos.

Que en este sentido, la Unión Europea, dictó recientemente un nuevo reglamento sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios, velando por la libre competencia y la transparencia en los servicios portuarios, pero excluyendo a los servicios de practicaje de dicho reglamento, con sustento en que el práctico, en definitiva, controla, como sustituto del Estado, que los buques viajen seguros y no se generen perjuicios en la navegación. <sup>18</sup>

Que en Europa Continental, países como Alemania, Francia, Italia y Holanda, concesionan los servicios de pilotaje a organizaciones que agrupan a los distintos prácticos bajo estrictas normas de supervisión y control, dado su estatus de servicios de interés público. El caso de Holanda presenta la particularidad de la existencia de un único oferente de los servicios, quien tiene el monopolio legal de esta actividad económica. Las tarifas de pilotaje de dicha organización poseen un componente fijo que se calcula en base al calado del buque (para cubrir gastos administrativos y de traslado del práctico) y un componente variable que tiene en cuenta el recorrido navegado. <sup>19</sup>

Que, asimismo, la regulación marítima de dicho país desagrega con alto grado de detalle cada servicio de pilotaje e incluso estipula las bonificaciones o descuentos que se otorgan a los clientes. Análogamente, en Bélgica existen 57 categorías diferentes de tarifas aplicables en diferentes circunstancias en función de la zona y las características del servicio a brindar. <sup>20</sup>

<sup>16</sup> Ver Pilotage Bulletin. The Standard for service and security May 2016. <http://www.standard-club.com/media/2136806/pilotage-bulletin-may-2016.pdf> y OECD Policy Roundtables, *Competition in Ports and Port Services*, 2011.

<sup>17</sup> Son aquellos cargos adicionales a la tarifa básica, correspondientes a servicios auxiliares, usualmente denominados en nuestro país servicios conexos.

<sup>18</sup> Reglamento UE 2017/352 del PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO. Marco para la prestación de servicios portuarios y normas comunes sobre la transparencia financiera de los puertos. 15 de febrero de 2017.

<sup>19</sup> Pilot tariffs 2017. Region Amsterdam-IJmond.

<sup>20</sup> Pilotage Bulletin. The Standard for service and security. May 2016.



Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



Que por su parte, Canadá, divide el control del mercado en cuatro autoridades geográficas, las cuales individualmente estipulan las condiciones de los servicios y, a su vez, pueden contratar directamente ciertos grupos de prácticos o brindar los servicios ellas mismas<sup>21</sup>. En dicho país, se distinguen dos tarifas aplicables: la primera, correspondiente al pilotaje, se fija por tarea o servicio; y la segunda, de practicaaje, se encuentra sujeta al tiempo que transcurre el práctico en el buque realizando el servicio. A esta última tarifa se le adicionan otros cargos extraordinarios que se encuentran debidamente detallados en la regulación y se calculan como un porcentaje de la tarifa de practicaaje.

Que a su vez, en Estados Unidos, desde 1789 cada Estado tiene el derecho de regular los servicios de pilotaje en sus propias aguas<sup>22</sup>. A pesar eso, existen semejanzas entre los marcos regulatorios estatales, relacionadas principalmente con el proceso de entrenamiento del práctico para obtener su licencia y con la regulación tarifaria de dicho servicio.

Que resulta de interés analizar el caso de los países escandinavos que comparten territorio marítimo del Mar del Norte y del Mar Báltico, donde la intensidad del tráfico, las condiciones geográficas costeras (acantilados, fiordos, archipiélagos, etc.) y las condiciones climáticas (clima gélido en invierno con formación de hielo) hace conveniente el uso de un práctico en diversas regiones geográficas. Sin embargo, a pesar de dichas similitudes, cada uno de los países de la región tiene un marco regulatorio diferente del mercado bajo análisis.

En Suecia, la Administración Marítima Sueca es la encargada de proveer la oferta de los servicios de pilotaje designando sus propios prácticos, determinando las zonas de pilotaje y regulando sus respectivas tarifas<sup>23</sup>. En el caso de Finlandia, una empresa estatal (*FinnPilot*) detenta el monopolio legal del servicio, y la misma se encuentra supervisada por la Agencia de Seguridad de Transporte<sup>24</sup>. La regulación finlandesa estipula la forma en que tienen que ser cobradas las tarifas, debiendo la empresa estatal incluso notificar públicamente los descuentos a realizar.

Que con respecto a Dinamarca, la organización del mercado de pilotaje representa un caso híbrido de la experiencia observada en la zona. En particular, existe una prestadora

<sup>21</sup> Pilotage act. Pacific pilotage tariff regulations. Effective January 1, 2016. <https://www.tc.gc.ca/>.

<sup>22</sup> [http://www.americanpilots.org/pilotage\\_in\\_the\\_u\\_s/index.php](http://www.americanpilots.org/pilotage_in_the_u_s/index.php).

<sup>23</sup> Swedish Maritime Administration Code of Statutes. regulations on the provision of pilots, ordering pilotage, allocation of pilots and pilotage fees. 2016. <http://www.sjofartsverket.se/sv/>

<sup>24</sup> Pilotage Act (940/2003; amendments up to 592/2011 included), disponible en <https://www.trafi.fi/en/maritime/pilotage>.





Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



estatal con tarifas reguladas por la autoridad competente, mientras que se permite la competencia en tarifas entre prestadoras privadas de pilotaje <sup>25</sup>. Por último, el caso de Noruega se diferencia del resto de los países escandinavos, materializando el caso de libre competencia de tarifas de pilotaje, brindado exclusivamente por empresas privadas.<sup>26</sup>

Que en los casos de Uruguay y Chile, el marco regulatorio se asemeja a los casos internacionales antes mencionados en los que las tarifas de los servicios de practicaje están reguladas. En Uruguay, la tarifa de practicaje está compuesta por una tarifa básica para cada servicio de practicaje o pilotaje requerido, más los gastos extraordinarios que correspondan.<sup>27</sup> La tarifa básica está compuesta por una unidad monetaria de practicaje que se actualiza anualmente y un coeficiente de practicaje definido en base al tonelaje de registro bruto del buque y al tipo de maniobras a realizar por parte del práctico. Adicionalmente, las tarifas extraordinarias se encuentran reguladas y se prevén como un porcentaje de la tarifa básica o de la tarifa total de practicaje. Paralelamente, en Chile, la tarifa del servicio de practicaje está constituida por un valor base, más el producto de un factor multiplicado por el tonelaje de registro grueso de la nave.<sup>28</sup>

Que en Brasil, como en Argentina, la regulación tarifaria difiere de la mayor parte de la experiencia internacional, que tiende a una regulación integral de las tarifas de pilotaje y practicaje. El ejemplo de Brasil, expone una situación de alta conflictividad y elevados costos de transacción, que se reflejan en tarifas de pilotaje considerablemente elevadas, en el contexto de una desregulación tarifaria<sup>29</sup>. Actualmente las distintas tarifas (tantos básicas como de servicios extraordinarios) se negocian entre las partes involucradas y de no existir un acuerdo, es la Administración Pública la que interviene en la negociación estipulando precios máximos.

Que en resumen, en la experiencia internacional sucintamente analizada, se observa un claro predominio de la regulación tarifaria por sobre la libre determinación de los precios de los servicios de practicaje. p

<sup>25</sup> <http://www.danpilot.dk/en/information-on-pilotage>.

<sup>26</sup> Act relating to the Pilot Services. Ministry of Transport and Communications.

<sup>27</sup> Decreto N° 405/007 del 29/10/2007.

<sup>28</sup> Armada de Chile. Manual de trabajo del reglamento de tarifas y derechos de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante. 2011.

<sup>29</sup> Pilotage Bulletin. The Standard for service and security May 2016. <http://www.standard-club.com/media/2136806/pilotage-bulletin-may-2016.pdf>.



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



## V. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DEL MERCADO DE PRACTICAJE Y PILOTAJE

Que de la información recabada hasta el presente, del marco regulatorio de la actividad y de la experiencia internacional analizada, se extraen las siguientes conclusiones, en lo que a defensa de la competencia atañe:

1) La normativa aplicable al servicio de practicaaje, ha fijado pautas para el desarrollo de las actividades de practicaaje, pilotaje y remolque maniobra tendientes a evitar distorsiones de los precios de mercado propendiendo paulatinamente a la interacción espontánea de la oferta y la demanda y a la libertad y fluidez de los mercados (conf. "Considerandos" Decreto N.º 817/92).

2) El Estado, si bien consideró *"necesario descentralizar y desregular todas aquellas funciones y actividades que puedan ser prestadas por los particulares"*, también vio la necesidad de fijar tarifas máximas, fundándose en la naturaleza de servicio público del servicio de practicaaje, lo que –reiteramos– no se ha visto modificado por la posterior sanción del Decreto N.º 817/92, que no sólo mantuvo el carácter de servicio público, sino que también dispuso la fijación de tarifas máximas hasta tanto *"se den las condiciones de oferta que permitan su liberación"*. Claro está que las condiciones de oferta deben ser valoradas por la autoridad de aplicación con facultades regulatorias, y así declararlo de manera expresa, no bastando la existencia de diversas empresas o cooperativas que presten el servicio, las que bien pueden coexistir sin competir.

3) Del análisis de las mejores prácticas en materia de regulación y defensa de la competencia surge que cuando se enfrenta un proceso de desregulación como el que se inició a principios de la década del 90 en los servicios de practicaaje y pilotaje en Argentina, resulta recomendable, en primer lugar, determinar si el mercado es potencialmente competitivo y luego mantener la regulación de tarifas máximas hasta tanto se verifiquen condiciones de competencia efectiva, lo cual no sucedió en el caso bajo análisis. La experiencia internacional relevada indica, además, que los servicios de practicaaje y pilotaje se encuentran regulados en la mayor parte de las jurisdicciones. Por lo tanto, resulta necesario establecer un tope a las tarifas de practicaaje y pilotaje, correspondiendo su determinación a la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (conf. Dto. 817/92, Artículo 25).

ND



*Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*



4) Exámenes para poder ejercer como prácticos. Barrera a la entrada. Los exámenes de prácticos dependen de la Secretaría de Transporte, la que a su vez los delega en la Armada Argentina<sup>30</sup>.

Para obtener el título de Práctico, además de cumplir con todos los requisitos que exige la reglamentación (ser capitán con comando los últimos 5 años, etc.), se deben aprobar cuatro materias y un examen final a bordo. Las cuatro materias son: reglamento internacional, inglés, conocimiento de zona y maniobra. En estas dos últimas, el examen se divide en escrito y oral, no pudiendo rendirse el oral si antes no se aprobó el examen escrito. En los orales de estas dos materias tienen injerencia los prácticos.

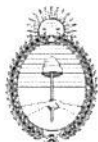
Para las mesas examinadoras de los orales de las dos materias mencionadas (conocimiento de zona y maniobra) se seleccionan a tres prácticos por sorteo entre todos los prácticos con más de cinco años de antigüedad en el practicaaje. Esos tres profesionales pueden pertenecer a una o a varias de las empresas de prácticos.

Los testimonios recabados por esta Comisión Nacional son coincidentes en cuanto a que la participación de prácticos en actividad en la aprobación de postulantes que podrían desempeñarse en empresas competidoras consistiría en un "filtro" para limitar la oferta de prácticos y para perjudicar a empresas competidoras de los prácticos que tienen a su cargo el examen de los postulantes.

En este marco, se considera que para promover la competencia resulta recomendable que la autoridad de aplicación pertinente tome las medidas necesarias para evitar la posible manipulación del egreso de postulantes.

En términos generales, la existencia de barreras de entrada que condicionan el número de prestadores de un servicio, tiene por consecuencia el encarecimiento de la actividad. Frente a un escenario de oferta limitada, y ante una demanda sostenida o creciente, el resultado esperable es el incremento en los precios del servicio de practicaaje.

<sup>30</sup> Decreto N.º 572/94: Reglamento de Formación y Capacitación de Personal Embarcado de la Marina Mercante, Artículo 4.01: establece condiciones generales para la obtención del título de práctico. El mismo será otorgado por la Armada Argentina por delegación de la Secretaría de Transporte; luego la habilitación la otorga la Prefectura Naval Argentina. Los exámenes para obtener el título de práctico están a cargo de la Armada Argentina.



*Ministerio de Producción*  
*Secretaría de Comercio*  
*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*



5) Servicios Conexos. La normativa vigente determina que los llamados "servicios conexos" serán acordados por las partes, no estando incluidos en las tarifas máximas que fije la autoridad de aplicación pertinente.

En las Tablas que se adjuntan a la presente como Anexo I y Anexo II, se puede observar el incremento no sólo de la tarifa en dólares que, multiplicada por el Coeficiente Fiscal, da como resultado la Tarifa Básica de los servicios, sino también el incremento de los servicios conexos y la inclusión de nuevos rubros a lo largo de los años.

De la información recabada por esta Comisión Nacional, surge que estos servicios están sujetos a regulación en gran parte de los países analizados en la revisión de la experiencia internacional exhibida en la sección IV.

A su vez, deberá tenderse a que los precios de los servicios conexos se fijen de manera transparente, objetiva y no discriminatoria, y respondan al costo real del servicio efectivamente prestado en condiciones eficientes.

6) Integración vertical y ventas atadas. La posible integración vertical entre servicios de practicaje y otros servicios complementarios puede generar que se subordine la prestación de servicios portuarios o de otros servicios de ayuda a la navegación a la adquisición de servicios de practicaje y pilotaje de una misma empresa o de una empresa vinculada, de modo de obstaculizar el ingreso al mercado, o restringir la oferta de servicios, por parte de prestadores independientes de servicios de practicaje y pilotaje.

En consecuencia, resulta recomendable que se tomen medidas para evitar ventas atadas que pudieran restringir la competencia en los servicios de practicaje y pilotaje.

Que la presente se dicta en ejercicio de la facultad conferida por la Ley N.º 25156, Artículo 20, Inciso c) y d), y en virtud del deber de colaboración dispuesto por el Artículo 14 de la Ley N.º 19549.

Por ello, 





*Ministerio de Producción*

*Secretaría de Comercio*

*Comisión Nacional de Defensa de la Competencia*



## LA COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

### RESUELVE:

**Artículo 1°.-** Emitir la siguiente opinión en los términos del artículo 20, inc. c), de la Ley N.º 25156:

- a) Conforme a la normativa vigente, el servicio de practicaje y pilotaje es un servicio público, cuya regulación compete a la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables y a la Dirección Nacional de Transporte Fluvial y Marítimo, y como tal, resulta conveniente, conforme lo ha querido el legislador y surge de los lineamientos internacionales actuales, mantener el régimen de tarifas máximas, hasta tanto verifiquen condiciones de competencia efectiva.
- b) Determinar nuevas tarifas máximas básicas para los servicios de practicaje y pilotaje y fijar aquellas correspondientes a los servicios los conexos. A tal fin, definir los servicios de practicaje y pilotaje complementarios al servicio básico que son susceptibles de ser considerados como servicios conexos.
- c) Establecer un procedimiento para la actualización periódica de las tarifas de los servicios de practicaje y pilotaje.

**Artículo 2°.-** Emitir las siguientes recomendaciones pro competitivas, en uso de la facultad conferida por el artículo 20, inc. d), de la Ley N.º 25156:

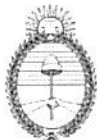
- i) A la Secretaría de Transporte y a la Armada Argentina: adopten las medidas necesarias para descartar la posible configuración de barreras a la entrada, que podría implicar el régimen de exámenes dispuesto para la habilitación de prácticos.
- ii) A la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables: adopte medidas tendientes a eliminar barreras de entrada al mercado de practicaje y pilotaje y a evitar que se subordine la prestación de otros servicios portuarios o de ayuda a la navegación a la adquisición de servicios de practicaje y pilotaje de una misma empresa o de una empresa vinculada.

**Artículo 3°.-** Librese nota de estilo a la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, en cumplimiento de lo solicitado en virtud del Artículo 14 del Decreto N.º 1759/72, reglamentario de la Ley N.º 19549.

AD

P

h  
v. [firmas]



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



Artículo 4°.- Notifíquese la presente resolución a la Secretaría de Transporte.

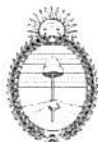
  
**PABLO TREVISÁN**  
 Vocal  
 Comisión Nacional de Defensa  
 de la Competencia

  
 María Fernanda Viecens  
 Vocal  
 Comisión Nacional de Defensa  
 de la Competencia

  
**ESTEBAN M. GRECO**  
 PRESIDENTE  
 COMISION NACIONAL DE DEFENSA  
 DE LA COMPETENCIA

  
 EDUARDO STORDEUR (h)  
 Vocal  
 Comisión Nacional de Defensa  
 de la Competencia

  
**MARINA BIDART**  
 Vocal  
 Comisión Nacional de Defensa  
 de la Competencia



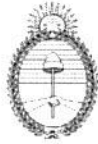
Ministerio de Producción  
Secretaría de Comercio  
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



## ANEXO I.

**Evolución de las tarifas y servicios conexos de practicaje en la zona de Rio de La Plata. Años 1992-2015**

AÑO	FORMULA DE LA TARIFA	VALORES ITEMS ADICIONALES A LA TARIFA ALARCIA	VARIACIONES
1992	4,67 X CF + recorrido + posicionamiento+gastos administrativos+demoras	Gastos administrativos = 15% de la tarifa básica Demoras= 50 USD x hora Posicionamiento= porcentaje de la TB según calado	Se agregó posicionamiento y 15% de gastos administrativos respecto del decreto
1993	4,67 X CF + recorrido + posicionamiento+gastos administrativos+ <b>navegación continua</b> +demoras	Gastos administrativos = 15% de la tarifa básica Demoras= 50 USD x hora Posicionamiento= porcentaje de la TB según calado Navegación continua= 400 USD	Agregaron el ítem navegación continua
1994	4,67 X CF + recorrido + posicionamiento+gastos administrativos+ <b>navegación continua</b> +demoras+estadía en recalada +servicios conexos	Gastos administrativos = 15% de la tarifa básica Demoras= 50 USD x hora Posicionamiento= 70 USD + porcentaje de la TB según calado Navegación continua= 400 USD Estadía en recalada =135 USD	Le agregaron al posicionamiento un valor fijo (70 USD) Agregaron el ítem estadía en recalada Comienzan a manejar los servicios conexos
1995	4,67 X CF + recorrido + posicionamiento+gastos administrativos+ navegación continua +demoras+estadía en recalada +servicios conexos	Gastos administrativos = 15% de la tarifa básica Demoras= 50 USD x hora Posicionamiento= 100 USD + porcentaje de la TB según calado Navegación continua= 400 USD Estadía en recalada =135 USD	Aumentan el valor del posicionamiento
1996	4,67 X CF + recorrido + posicionamiento+gastos administrativos+ navegación continua +demoras+estadía en recalada +servicio adicional+servicios conexos	Gastos administrativos = 15% de la tarifa básica Demoras= 50 USD x hora Posicionamiento= 150 USD + porcentaje de la TB según calado Navegación continua= 400 USD Estadía en recalada =135 USD Servicio Adicional =400 USD	Aumentan el valor del posicionamiento a 150 USD. Agregaron el ítem estadía servicio adicional Aumentan los valores de remises y lanchas
1997	4,67 X CF + recorrido + posicionamiento+gastos administrativos+ navegación continua	Gastos administrativos = 15% de la tarifa básica Demoras= 50 USD x hora	Aumentan los valores de los servicios conexos (lanchas y remises)
1998	+demoras+estadía en recalada +servicio adicional+servicios conexos	Posicionamiento= 150 USD + porcentaje de la TB según calado Navegación continua= 400 USD	
1999		Estadía en recalada =135 USD	
2000		Servicio Adicional =400 USD	
2001	4,67 X CF + recorrido + posicionamiento+gastos administrativos+ navegación continua +demoras+estadía en recalada +servicio adicional+servicios conexos	Gastos administrativos = 15% de la tarifa básica Demoras= 50 USD x hora Posicionamiento= 150 USD + porcentaje de la TB según calado Navegación continua= 400 USD	Aumentan los valores de los servicios conexos (lanchas y remises) Intentan colocar un segundo
2002		Estadía en recalada =135 USD	
2003			



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



AÑO	FORMULA DE LA TARIFA	VALORES ITEMS ADICIONALES A LA TARIFA ALARCIA	VARIACIONES
		Servicio Adicional =400 USD	práctico sin consultar
2004	4,67 X CF + recorrido + posicionamiento+gastos administrativos+ navegación continua +demoras+estadía en recalada +servicio adicional+ código IGS+servicios conexos	Gastos administrativos = 15% de la tarifa básica Demoras= 50 USD x hora Posicionamiento= 150 USD + porcentaje de la TB según calado Navegación continua= 400 USD Estadía en recalada =135 USD Servicio Adicional =400 USD Código IGS=150USD	Agregan el ítem código IGS. Aumentan los valores de los servicios conexos
2005 2006 2007	4,67 X CF + recorrido + posicionamiento+gastos administrativos+ navegación continua +demoras+estadía en recalada +servicio adicional+ código IGS+servicios conexos	Gastos administrativos = 15% de la tarifa básica Demoras= 50 USD x hora Posicionamiento= 150 USD + porcentaje de la TB según calado Navegación continua= 400 USD Estadía en recalada =135 USD Servicio Adicional =400 USD Código IGS=150USD	Agregan el ítem código IGS. Aumentan los valores de los servicios conexos. Se incrementan los % en el ítem posicionamiento hasta valores del 120%
2008	4,67 X CF + recorrido + posicionamiento+gastos administrativos+ navegación continua +demoras+estadía en recalada +servicio adicional+ código IGS+servicios conexos	Gastos administrativos = 15% de la tarifa TOTAL (CONEXOS INCLUIDOS) Demoras= 100 USD x hora Posicionamiento= 300 USD + porcentaje de la TB según calado Navegación continua= 400 USD Estadía en recalada =200 USD Servicio Adicional =400 USD Código IGS=150USD	Se aumenta el valor de posicionamiento a 300USD. Se duplica el valor de la demora a 100USD x hora. Se incrementa la estadía en recalada a 200 USD. Aumentan el valor de los gastos administrativos. Aumentan los servicios conexos
2009	4,67 X CF + recorrido + posicionamiento+gastos administrativos+ navegación continua +demoras+estadía en recalada +servicio adicional+ código IGS+servicios conexos	Gastos administrativos = 15% de la tarifa TOTAL (CONEXOS INCLUIDOS) Demoras= 100 USD x hora Posicionamiento= 300 USD + porcentaje de la TB según calado Navegación continua= 400 USD Estadía en recalada =200 USD Servicio Adicional =400 USD Código IGS=150USD	Aumentan los valores de los servicios conexos
2010	4,67 X CF + recorrido + posicionamiento+gastos administ.+ navegación continua +demoras +estadía en recalada +servicio adicional+ código IGS+servicios conexos <b>TODO MULTIPLICADO POR DOS AL AUMENTAR EL NUMERO DE PRÁCTICOS</b>	Gastos administrativos = 15% de la tarifa TOTAL (CONEXOS INCLUIDOS) Demoras= 100 USD x hora Posicionamiento= 450 USD + porcentaje de la TB según calado Navegación continua= 400 USD Estadía en recalada =250 USD Servicio Adicional =400 USD Código IGS=250USD	Llevar de 1 a 2 los prácticos para el mismo servicio es decir duplican la tarifa Se incrementa la estadía en recalada a 250 USD. Aumentan el valor del Código IGS a 250 USD





Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

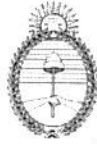
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



AÑO	FORMULA DE LA TARIFA	VALORES ITEMS ADICIONALES A LA TARIFA ALARCIA	VARIACIONES
2011	<p><b>5,60 x</b>                      CF+recorrido+posicionamiento+gastos administrativos+navegación continua+demoras+estadía en recalada+servicio adicional+código IGS+servicios conexos</p>	<p>Gastos administrativos = 15% de la tarifa TOTAL (CONEXOS INCLUIDOS) Demoras= 120 USD x hora x práctico</p> <p>Posicionamiento= 540 USD + porcentaje de la TB según calado                      Navegación continua= 400 USD                      Estadía en recalada =300 USD                      Servicio Adicional =480 USD                      Código IGS=300 USD</p>	<p>Aumentan la unidad fiscal de la tarifa Alarcia de 4,67 a 5,60. Aumentan el valor de recorrido de la tarifa Alarcia de 458,19 a 549,83. Aumentan el valor del posicionamiento a 540 USD. Aumentan el valor de la demora, el valor del código IGS, el valor del servicio adicional, el valor de estadía en recalada y el valor de los servicios conexos.</p>
2012	<p><b>6,33 x</b> CF +recorrido +posicionamiento+gastos administrativos+navegación continua+demoras+estadía en recalada+servicio adicional+código IGS+servicios conexos</p>	<p>Gastos administrativos = 15% de la tarifa TOTAL (CONEXOS INCLUIDOS) Demoras= 200 USD x hora x práctico</p> <p>Posicionamiento= 610 USD + porcentaje de la TB según calado                      Navegación continua= 400 USD                      Estadía en recalada =340 USD                      Servicio Adicional =545 USD                      Código IGS=340 USD</p>	<p>Aumentan la unidad fiscal de la tarifa Alarcia de 5,60 a 6,33. Aumentan el valor de recorrido de la tarifa Alarcia de 549,83 a 621,31. Aumentan el valor del posicionamiento a 610 USD. Aumentan el valor de la demora, el valor del código IGS, el valor del servicio adicional, el valor de estadía en recalada y el valor de los servicios conexos.</p>
2013	<p><b>6,96 x</b>                      CF+recorrido+posicionamiento+gastos administrativos+navegación continua+demoras+estadía en recalada+servicio adicional+código IGS+servicios conexos</p>	<p>Gastos administrativos = 15% de la tarifa TOTAL (CONEXOS INCLUIDOS) Demoras= 220 USD x hora x práctico</p> <p>Posicionamiento= 671 USD + porcentaje de la TB según calado                      Navegación continua= 400 USD                      Estadía en recalada =374 USD                      Servicio Adicional =600 USD                      Código IGS=374 USD</p>	<p>Aumentan la unidad fiscal de la tarifa Alarcia de 6,33 a 6,96. Aumentan el valor de recorrido de la tarifa Alarcia de 621,31 a 683,44. Aumentan el valor del posicionamiento a 610 USD. Aumentan el valor de la demora, el valor del código IGS, el valor del</p>

3)

Handwritten signatures and initials, including a large 'M' and 'P'.



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



AÑO	FORMULA DE LA TARIFA	VALORES ITEMS ADICIONALES A LA TARIFA ALARCIA	VARIACIONES
			servicio adicional, el valor de estadía en recalada y el valor de los servicios conexos
2014	6,96 x CF+ recorrido+ posicionamiento+gastos administrativos+navegación continua+demoras+estadía en recalada+servicio adicional+código IGS+servicios conexos	Gastos administrativos = 15% de la tarifa TOTAL (CONEXOS INCLUIDOS) Demoras= 220 USD x hora x práctico Posicionamiento= 671 USD + porcentaje de la TB según calado Navegación continua= 400 USD Estadía en recalada =374 USD Servicio Adicional =600 USD Código IGS=374 USD	Aumentan el valor de los servicios conexos
2015	6,96 x CF+ recorrido+posicionamiento+gastos administrativos+navegación continua+demoras+estadía en recalada+servicio adicional+código IGS+servicios conexos	Gastos administrativos = 15% de la tarifa TOTAL (CONEXOS INCLUIDOS) Demoras= 220 USD x hora x práctico Posicionamiento= 671 USD + porcentaje de la TB según calado Navegación continua= 400 USD Estadía en recalada =485 USD Servicio Adicional =600 USD Código IGS=485 USD	Aumentan el valor del código IGS. Aumentan el valor de estadía en recalada. Aumentan el valor de los servicios conexos. Reducen fuertemente los descuentos por volumen de buques.



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



ANEXO II

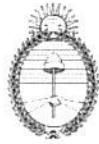
Evolución de las tarifas y servicios conexos de practicaaje en la zona de Rio Paraná.

Año 1992-2015

AÑO	FORMULA DE LA TARIFA	VALORES ITEMS ADICIONALES A LA TARIFA ALARCIA	VARIACIONES
1992	7,97 X CF + Recorrido + servicios conexos + demoras	Gastos administrativos = 15% de la tarifa básica Demoras=50 USD x hora x práctico Servicios conexos= 250 USD Recorrido= 818,43 USD	Se agregó 15% de gastos administrativos respecto del decreto
1993/2003	16,84 X CF+ recorrido + continuidad operativa +adicional por calado +gastos administrativos +demoras +servicios conexos DEVALUACION DE 1 A 4 (TARIFA DOLARIZADA)	Gastos administrativos= 15% de la tarifa básica Demoras =50 USD x hora x práctico Continuidad operativa =(4,05 x CF) +650 USD Servicios conexos=550 USD Recorrido= 848,45 USD Adicional por calado 15 a 25% de la TB	Se agregó el ítem de continuidad operativa. Se aumentó el valor del recorrido. Se aumentó los valores de los servicios conexos. Se agregó el ítem adicional por calado
2004/2005	16,84 X CF+ recorrido + continuidad operativa +adicional por calado +gastos administrativos + código de gestión +demoras +servicios conexos	Gastos administrativos= 15% de la tarifa básica  Demoras =50 USD x hora x práctico Continuidad operativa =(4,05 x CF) +795 USD Servicios conexos=600USD Recorrido= 848,45 USD Adicional por calado 25% de la TB  Código de gestión =200 USD	Se aumentan los valores de los servicios conexos (lanchas y remises). Se aumentó el ítem adicional por calado. Se agregó el ítem código de gestión.
2006	16,84 X CF+ recorrido + continuidad operativa +adicional por calado +gastos administrativos + código de gestión +demoras +servicios conexos	Gastos administrativos= 15% de la tarifa básica  Demoras =50 USD x hora x práctico Continuidad operativa =(4,05 x CF) +795 USD Servicios conexos=650USD Recorrido= 848,45 USD Adicional por calado 25% de la TB  Código de gestión =200 USD	Aumentan los servicios conexos
2007	16,84 X CF+ recorrido + continuidad operativa +gastos administrativos +demoras +servicios conexos	Gastos administrativos= 15% de la tarifa básica Demoras =50 USD x hora x práctico Continuidad operativa =(4,05 x CF) +795 USD Servicios conexos=650USD Recorrido= 848,45 USD Adicional por calado 25% de la TB Código de gestión =200 USD	Aumentan los servicios conexos
2008	21 X CF+ recorrido + continuidad operativa +gastos administrativos+ adicional por calado	Gastos administrativos= 15% de la tarifa básica Demoras =100USD x hora x práctico Continuidad operativa =(5,0 x CF) +850USD Servicios conexos=1200USD	Se aumenta el coeficiente de la tarifa Alarcia al triple del valor de 1992

M)

f v c H



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



AÑO	FORMULA DE LA TARIFA	VALORES ITEMS ADICIONALES A LA TARIFA ALARCIA	VARIACIONES
	+demoras + código IGS+servicios conexos	Recorrido= 1060 USD Adicional por calado según tabla Código de gestión =250 USD	Se aumenta el recorrido, se duplica el valor de la demora, se incrementa la continuidad operativa tanto en su coeficiente como en el valor fijo, aumentan el valor de los gastos administrativos, los valores de los servicios conexos, y se incrementa el ítem código de gestión.
2009	21 X CF+ recorrido + continuidad operativa +gastos administrativos+ adicional por calado +demoras + código IGS+servicios conexos	Gastos administrativos= 15% de la tarifa básica Demoras =140USD x hora x práctico Continuidad operativa =(5,50 x CF) +925USD Servicios conexos=1500USD Recorrido= 1160 USD Adicional por calado según tabla Código de gestión =250 USD	Se aumenta el coeficiente de la tarifa Alarcia Se aumenta el recorrido, se aumenta el valor de la demora, se incrementa la continuidad operativa tanto en su coeficiente como en el valor fijo, aumentan el valor de los gastos administrativos, los valores de los servicios conexos, y se incrementa el ítem código de gestión.
2010	23 X CF+ recorrido + continuidad operativa +gastos administrativos+ adicional por calado +demoras + código IGS+servicios conexos	Gastos administrativos= 15% de la tarifa básica Demoras = 140USD x hora x práctico Continuidad operativa = (5,50 x CF) + 925USD Servicios conexos=1500 USD Recorrido= 1160 USD Adicional por calado según tabla Código de gestión =250 USD	Sin cambios luego de los aumentos y el brutal recorte en los descuentos a las agencias marítimas (cambiando condiciones de 20 años) que impacta en el cliente final y por ende en el flete y el precio FOB del productor primario.
2011	23 X CF+ recorrido + continuidad operativa +gastos administrativos+ adicional por calado +demoras + código IGS+servicios conexos	Gastos administrativos= 15% de la tarifa básica Demoras = 170USD x hora x práctico Continuidad operativa =(6 x CF) +1000USD Servicios conexos=1800 USD Recorrido= 1270 USD Adicional por calado según tabla Código de gestión =300 USD	Aumentan la unidad fiscal de la tarifa Alarcia, el valor del recorrido, el coeficiente y la cifra fija de la continuidad operativa, el valor de la demora, el valor del código de gestión, el valor de los servicios conexos.

ND

f v c

h p



Ministerio de Producción

Secretaría de Comercio

Comisión Nacional de Defensa de la Competencia



AÑO	FORMULA DE LA TARIFA	VALORES ITEMS ADICIONALES A LA TARIFA ALARCIA	VARIACIONES
2012	28,25 X CF+ recorrido + continuidad operativa +gastos administrativos+ adicional por calado +demoras + código IGS+servicios conexos	Gastos administrativos= 15% de la tarifa básica Demoras = 150USD x hora x práctico Continuidad operativa =(6,78x CF) +1130 USD Servicios conexos=2050 USD Recorrido= 1435 USD Adicional por calado según tabla Código IGS =340 USD	Aumentan la unidad fiscal de la tarifa Alarcia, el valor del recorrido, el coeficiente y la cifra fija de la continuidad operativa, el valor de la demora, el valor del código de gestión, el valor de los servicios conexos.
2013	31 X CF+ recorrido + continuidad operativa +gastos administrativos+ adicional por calado +demoras + código IGS+servicios conexos	Gastos administrativos= 15% de la tarifa básica Demoras = 187 USD x hora x práctico Continuidad operativa =(7,50x CF) +1243 USD Servicios conexos=2255 USD Recorrido= 1578 USD Adicional por calado según tabla Código IGS =374 USD	Aumentan la unidad fiscal de la tarifa Alarcia, el valor del recorrido, el coeficiente y la cifra fija de la continuidad operativa, el valor de la demora, el valor del código de gestión, el valor de los servicios conexos.
2014	31 X CF+ recorrido + continuidad operativa +gastos administrativos+ adicional por calado +demoras + código IGS+servicios conexos	Gastos administrativos= 15% de la tarifa básica Demoras = 187 USD x hora x práctico Continuidad operativa =(7,50x CF) +1243 USD Servicios conexos=2726 USD Recorrido= 1578 USD Adicional por calado según tabla Código IGS =374 USD	Aumentan el valor de los servicios conexos
2015	31 X CF+ recorrido + continuidad operativa +gastos administrativos+ adicional por calado +demoras + código IGS+servicios conexos	Gastos administrativos= 15% de la tarifa básica Demoras = 187 USD x hora x práctico Continuidad operativa =(7,50x CF) +1243 USD Servicios conexos=2726 USD Recorrido= 1578 USD Adicional por calado según tabla Código IGS =374 USD	Sin cambios

W

f v. C P

AD