



1 de febrero de 2013

Hon. Nelson Torres Yordán
Presidente
Comisión de Asuntos del Consumidor
El Capitolio

Re: RC 132

Lcdo. Manuel Reyes Alfonso
Vicepresidente Ejecutivo

Estimado representante Torres Yordán:

Agradecemos la oportunidad de expresarnos en torno a la R de C 132 que ordena a la Comisión de Asuntos del Consumidor y Prácticas Anti Monopolísticas de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, realizar una investigación exhaustiva sobre la imposición del nuevo cargo sobre el uso de la plataforma de acarreo o "chassis" de los contenedores de carga que llegan a la Isla por parte de las compañías navieras.

La Cámara de Mercadeo, Industria y Distribución de Alimentos (MIDA), agradece y felicita al presidente de este cuerpo, Hon. Jaime Perelló, por haber radicado esta resolución y cumplido con su palabra empeñada en diciembre. Sin embargo, entendemos que la importancia de este asunto amerita el involucramiento de la rama ejecutiva de la que aún no hemos visto acciones concretas (Dpto. de Justicia, Autoridad de los Puertos, DACO, etc.). Lamentablemente, al día de hoy, este cargo es una realidad que ya está impactando los precios de los bienes que entran a la Isla y requiere atención urgente.

Debemos comenzar estableciendo que como organización que representa comerciantes, entendemos perfectamente que cada empresa naviera tiene como objetivo maximizar sus ganancias y establece sus precios de acuerdo a sus expectativas o necesidades de ingreso. De igual manera, entendemos que las empresas navieras se han visto afectadas por la crisis económica que sufre la Isla con una reducción en el volumen de sus negocios desde el 2006 y por ende tienen que hacer ajustes como el resto de la cadena ha tenido que hacer. No es en el

mejor interés de nuestra economía que esas líneas marítimas pierdan dinero e incluso se vean forzadas a abandonar las rutas a Puerto Rico porque eso agravaría aún más nuestro aislamiento económico. Precisamente por nuestra dependencia en estas empresas, debemos verlas como socios estratégicos y parte integral de las soluciones para mejorar nuestra economía.

Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre el resto del sector empresarial y las empresas navieras que operan el mercado de Puerto Rico bajo las Leyes de Cabotaje, y es que precisamente en virtud de esas leyes, no existe libre competencia. Estamos sujetos a lo que se conoce como un oligopolio, tal y como lo identifica la exposición de motivos de esta resolución. Éste fenómeno está bien documentado en la teoría económica por lo que quisiéramos citar brevemente algunas descripciones que entendemos son pertinentes a esta discusión:

*En microeconomía, un **oligopolio** (del griego oligo=pocos, polio=vendedor) es un mercado dominado por un pequeño número de vendedores o prestadores de servicio (oligopólicos-oligopolistas). Debido a que hay pocos participantes en este tipo de mercado, cada oligopólico está al tanto de las acciones de los otros. Las decisiones de una empresa afectan o causan influencias en las decisiones de las otras. Por medio de su posición ejercen un poder de mercado provocando que los precios sean más altos y la producción sea inferior. Estas empresas mantienen dicho poder colaborando entre ellas evitando así la competencia. <http://es.wikipedia.org/wiki/Oligopolio>*

En el oligopolio con colusión tácita, se produce lo que se denomina el liderazgo de precios, dado lo destructivo de una guerra de precios para los integrantes de oligopolio, las empresas siguen a las primeras que suben los precios. <http://economia-facil.blogspot.com/2007/10/oligopolio-concepto-y-caractersticas.html>

Esto es una explicación probable para lo que ha ocurrido con el llamado cargo por los chasis. El problema surge en este caso por la forma y manera en que estas empresas tomaron una determinación que impacta grandemente nuestra economía de una manera coordinada de facto, independientemente de si hubo o no colusión explícita en violación de la leyes anti-monopolísticas o si se trató de una colusión tácita. Al final del día, el anuncio alegadamente coincidente evita las consecuencias típicas de pérdida de cuota de mercado cuando uno de los competidores sube sus precios. Anejo

Agravando aún más la situación, y aunque aparenta ser que este cargo existe para la carga internacional, entendemos que dentro del tráfico doméstico de EEUU, incluyendo Hawaii y Alaska, sólo se impuso este cargo a Puerto Rico. De ser así, esto representa un claro discrimen con la Isla y nos pone en una peor posición competitiva mundialmente. Es importante señalar que Puerto Rico depende mucho más de este tráfico que ninguna otra jurisdicción en los EEUU. Por ejemplo, en el caso de Hawaii, sus primeros tres socios comerciales son asiáticos y por ende

no le aplican la Leyes de Cabotaje para ese tráfico. Alaska, además de tener conexiones terrestres, sólo cuenta con una población de 700mil personas aproximadamente comparado con los 3.7 millones habitantes nuestros.

Ante el anuncio del nuevo cargo y por su impacto en nuestra economía, MIDA se dio a la tarea de coordinar esfuerzos con otras organizaciones del sector privado para intentar persuadir a estas empresas y para lograr el involucramiento del gobierno. Pudimos reunirnos con ejecutivos de Crowley y de Horizon Lines y debemos reconocer que la primera reconsideró dramáticamente el cargo y la segunda hizo un ajuste mínimo. Los esfuerzos por dialogar con Sea Star y Trailer Bridge aún no han dado frutos. La explicación provista hasta el momento es la necesidad de recuperar costos. No pudieron explicar cómo todos llegaron a la misma conclusión y estrategia al mismo tiempo y tampoco pudieron explicar de manera convincente por qué sólo se impuso el cargo a nuestra jurisdicción dentro del tráfico doméstico. En este último punto una de las empresas nos argumentó que nuestra jurisdicción era especial por el tiempo en que se tardan los importadores en devolver los chasis a lo que el grupo cuestionó por qué no se buscaron alternativas para incentivar cambios de conductas y puso en duda que en las otras jurisdicciones no tuvieran ineficiencias similares. El argumento de discrimen y la posibilidad de que esto se deba al conocimiento de la falta de alternativas de nuestro mercado, tanto en el área económica como de falta de poder político en Washington, debe investigarse.

Aún cuando las gestiones realizadas han amortiguado el impacto, el daño existe. Estas acciones reflejadas en los documentos incluidos como anejos deben provocar acciones concretas para minimizar el impacto aún vigente y corregir el riesgo de nuevos aumentos injustificados o coordinados en el futuro. Una Isla no puede darse el lujo de tener un sistema de transportación ineficiente y costoso. Nuestro desarrollo económico y la salida a la presente crisis están íntimamente ligados a este asunto. Debemos aprovechar esta coyuntura para plantearnos soluciones.

Costo y formato

La resolución tiene como objetivo documentar el costo para la economía de este cargo. Para ello debemos entender primero que el mismo no existía para el tráfico doméstico antes de este anuncio. Por ende, el costo que los navieros alegan intentan recuperar hasta el momento siempre estuvo en las tarifas que cobraban. Entonces se anuncia el nuevo cargo que podemos aproximar a \$15 por día. (Anejos) Si consideramos que en la Isla entran alrededor de 266 mil furgones domésticos y que el uso promedio de tiempo por los importadores es de 7 días, un cálculo preliminar rondaría los \$28 millones al inicio de la cadena. A esto tendríamos que aplicarle un multiplicador para poder ver el impacto en la cadena que seguramente sería

considerablemente mayor porque entra como parte de los costos y cada eslabón le añade su ganancia.

Ya mencionamos que al menos una de las líneas anunció ajustes al cargo lo cual debería reducir el cálculo anterior. Lo que ocurre es que existen múltiples formas de lograr el mismo objetivo. Aunque lo más llamativo en este caso es que todos decidieron hacer lo mismo al mismo tiempo, la realidad es que nada impedía que ellos subieran sus tarifas regulares para recuperar ese alegado costo. De hecho, para sus clientes lo más sensato hubiese sido que si decidían poner un nuevo cargo por algo que antes estaba incluido en la tarifa, pues que al menos se redujera la tarifa usual. Es decir, estamos ante un aumento de tarifas comoquiera que se ponga. Lo importante de este aspecto es que el análisis de costos debe incluir todos los cargos para evitar engaño. Esta misma mañana, dos importadores nos confirmaron que la empresa que anunció la modificación sustancial del nuevo cargo, por otro lado les había subido en doble dígito la tarifa marítima. Ojo.

De otra parte, una de las preocupaciones adicionales en este tipo de cargos y de la falta de controles es el peligro que representa para los pequeños y medianos comercios. Esto es, al no existir supervisión ni prohibiciones a esos efectos, empresas con altos volúmenes reciben descuentos considerables y seguramente no pagarán estos cargos lo que agrava aún más la situación de desventaja competitiva de las empresas más pequeñas.

Por último, entendemos que el análisis de costos debe incluir a toda la cadena. Como señalara la prensa esta semana, el país está pagando además el cargo reciente por la inspección de furgones y ahora se está hablando de la posibilidad de que la Autoridad de los Puertos suba sus tarifas. Todos estos cargos los termina pagando el consumidor y hace más caro hacer negocios en la Isla en el peor momento posible. Cada eslabón tiene que poner de su parte y el gobierno no aparenta estar haciendo lo propio tampoco. Reclamamos nuevamente se elimine inmediatamente el cargo por inspección de furgones.

Posible Violación Ley Antimonopolio

La otra área que esta resolución pretende atender es si hubo o no violación a leyes anti-monopolísticas. MIDA no tiene evidencia ni pretende hacer inferencias sobre violaciones a las leyes vigentes pero tampoco las puede descartar ante un largo historial del sector en ese sentido como reseña la exposición de motivos. Ahora, nos parece evidente que el sistema regulatorio actual facilita que este tipo de cosas ocurran. Es decir, las llamadas Leyes de Cabotaje, fuerzan un oligopolio para luego pretender aplicarle legislación creada para asegurar la competencia como lo son los estatutos antimonopolios local y federal. Hay una contradicción inherente en nuestra regulación de este mercado y es evidente que no funciona.

No siempre fue así. En el pasado, Puerto Rico contaba con dos circunstancias que reducían en algo este riesgo. De una parte, el Federal Maritime Commission (FMC) tenía autoridad para aprobar las tarifas de los navieros e incluso se hacían vistas públicas a esos efectos. En esos procesos, era la naviera la que tenía que justificar si las tarifas eran razonables y justas y partes afectadas podían impugnar en los tribunales las determinaciones del FMC. Eso cambió con varias enmiendas hasta el punto que actualmente es el Surface Transportation Board (STB) a quien se le someten las tarifas pero no existe un proceso de aprobación como tal y sólo en el caso de que los aumentos sean superiores a 7.5% en un período de 12 meses, y exista una querrela formal, ellos podrían intervenir. 49 USC sec. 13701.

Es decir, no existe un mecanismo de revisión de estas tarifas pero tampoco existe libre competencia para garantizar que las mismas se mantengan bajas. A diferencia de, por ejemplo, el tráfico terrestre en la Isla que es regulado por la Comisión de Servicio Público. Suponemos que las enmiendas federales a estas regulaciones se basaron en el deseo de desregular la transportación a nivel de los EEUU confiando en el poder autoregulador que de cierta forma genera la libre competencia pero posiblemente no consideraron el impacto en una jurisdicción como la nuestra donde las Leyes de Cabotaje no permiten esa competencia. En todo caso, no parece razonable que una economía dependiente de este tráfico y que por ende debe verse como un utility, no tenga ningún poder para revisar la razonabilidad de las tarifas y evitar abusos salvo en casos de colusión explícita. Ya explicamos anteriormente que en un contexto de oligopolio, la colusión puede ocurrir de manera tácita y esto técnicamente no constituiría una violación a las leyes anti-monopolio.

El otro aspecto que aminoraba el peligro de estos comportamientos era la existencia de una naviera pública que por ende no respondía exclusivamente al interés de lucro. El objetivo original del gobierno en adquirir una naviera en la década de los 70s era precisamente controlar los aumentos en precios. Conocemos de las ineficiencias y las razones para su posterior venta en la década de los 90, pero es menester considerar que en el pasado se buscaron alternativas para atender este problema. Igualmente es menester considerar que cuando se tomó la determinación de vender Navieras de P.R., todavía existía parte del sistema regulatorio del que hacíamos referencia por lo que posiblemente no se consideró en el análisis de la transacción el grado de indefensión en que nos provocaría en el futuro. Ese es precisamente nuestro argumento, hemos pasado al extremo de estar totalmente desprotegidos.

Como si fuera poco, en la siguiente década culminó lo que por muchos años fue la principal herramienta de desarrollo para nuestra economía, la sección 936 del CRI federal. Nada de lo anterior sería tan importante si no fuera por la crisis económica que ha provocado la pérdida de esos incentivos federales. Antes del 2006, cuando se tomó la decisión de vender las navieras y

se eliminó la regulación de tarifas, hubiese sido muy difícil predecir una recesión de 7 años y una economía en crecimiento hubiese podido absorber estos nuevos costos. Es la crisis lo que ha provocado un espiral destructivo en nuestra economía que no sabemos cómo va a terminar. Se sube la tarifa porque baja el volumen lo cual a su vez baja aún más el volumen y requerirá un nuevo aumento de tarifas y así seguimos. Este cargo de los chasis es sólo uno más de los clavos en el ataúd de nuestro desarrollo económico, que se une al cargo por la inspección de furgones, al posible incremento de tarifas por la AP, al incremento en los costos de energía, al anunciado aumento por el bunker, etc.

Alternativas

Aunque no descartamos que se evalúe si ocurrió alguna violación a las Leyes Antimonopolísticas, entendemos que el problema va más allá. Es el sistema jurídico el que permite y hasta incentiva esas prácticas. Puerto Rico debe evaluar seriamente presentarle al gobierno federal de una vez y por todas una petición formal para atender este asunto. Las organizaciones empresariales siempre hemos creído que la exclusión de la Isla de las Leyes de Cabotaje es una alternativa. Pero si el gobierno federal no está dispuesto, entonces tiene el deber de proveer un marco regulatorio que evite los abusos del oligopolio generado por las mismas o proveer excepciones a la Isla para abaratar los costos de capital de las empresas que nos sirven. Recordamos que pronto saldrá el informe del GAO sobre las Leyes de Cabotaje que no esperamos sea favorable para la exclusión de la Isla, pero debe utilizarse para subir el volumen de la conversación.

De otra parte, debe crearse algún tipo de comisión o equipo de trabajo de expertos para evaluar la cadena completa de abastos en la Isla e identificar áreas de oportunidad para reducir ineficiencias. Como decíamos al inicio, las navieras tienen que hacer dinero y no es el único lugar donde pueden existir ineficiencias. Evidentemente el cargo por la inspección de furgones debe ser eliminado inmediatamente porque no aporta nada a la seguridad y sólo representa un costo en la cadena que para colmo se lo lleva una empresa del exterior. Estamos sacando millones más de nuestra economía y empobreciéndonos. Así mismo hay que mirar el tráfico terrestre que ha sido uno de los impedimentos más grandes para la realización del Puerto de Tránsito en Ponce. El costo de la mano de obra en los muelles y la utilización del espacio son otras áreas a evaluar y así puede haber muchas otras. Lo que sí podemos decir es que este asunto no se puede dejar para mañana. Una Isla que quiera tener oportunidades de competir en este nuevo mundo globalizado, tiene por obligación que tener un sistema de transporte que represente una ventaja y no un impedimento.

Por todo lo cual, la Cámara de Mercadeo, Industria y Distribución de Alimentos (MIDA) apoya esta resolución de investigación, recomienda se evalúe solicitar al gobierno federal cambios a nuestro sistema regulatorio y sugiere la creación de una comisión de expertos para evaluar la cadena completa de suministro y hacer recomendaciones adicionales. Agradecemos nuevamente la invitación y estamos a su disposición para cualquier pregunta.