



HACIA UNA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN DEL MERCOSUR

Proyecto de investigación coordinado por: Marcel Vaillant (DECON), Julio Berlinski (ITDT), Honório Kume (IPEA)¹

Introducción

En la primera investigación realizada en el marco de la Red MERCOSUR en el área de comercio se estudiaron las restricciones no arancelarias al comercio intra-MERCOSUR, con el objeto de evaluar los beneficios de una integración plena (Berlinski et al, 2001; y Vaillant, 2001). En su desarrollo histórico, el MERCOSUR avanzó primero en el libre comercio intra-regional de bienes, y por este motivo, fue de interés analizar qué profundidad adquirió el proceso de integración, identificando otros obstáculos al comercio distintos de los aranceles. Un paso natural, que le da continuidad a ese primer esfuerzo de investigación, es estudiar en esta segunda investigación la política comercial de cada país miembro, y de la región en su conjunto, vis à vis el resto del mundo.

A partir de la reunión de Ouro Preto, en diciembre de 1994, quedó claro que el proceso de integración económica en el MERCOSUR iba a seguir la trayectoria de la construcción de una Unión Aduanera (UA): libre comercio dentro de la zona y una política comercial común con terceros. Una política comercial común está formada por varias partes, entre las que se destacan: un sistema común de clasificación de mercancías; un sistema común de valoración en aduana; un código aduanero común; un arancel externo común (AEC) a las importaciones de extra-zona; un sistema de distribución de la renta aduanera del AEC; similares preferencias arancelarias concedidas a terceros países; regímenes especiales de comercio armonizados; y un sistema común de defensa comercial (derechos compensatorios, anti-dumping y salvaguardias).

La racionalidad para constituir una UA como estrategia de integración obedece a dos motivos. El primero se vincula con la vocación de inserción internacional de los países del MERCOSUR. Esto es, en el contexto de las condiciones adversas de acceso a mercados que enfrentan nuestras economías en los países industrializados, contar con una UA permite amplificar el intercambio regional y la voz (el peso) en todos los ámbitos de negociación en curso. El segundo argumento se basa en que una UA supone un modo de integración más profundo que una Zona de Libre Comercio (ZLC), y en consecuencia, potencia el aprovechamiento de las ganancias del comercio. Esto se debe a que una UA puede funcionar sin un régimen de origen para las mercancías sujetas a las

¹ Participan:

DECON - *Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay)*

ITDT - *Instituto Torcuato Di Tella (Argentina)*

IPEA - *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasil)*

preferencias regionales. Por el contrario, una ZLC necesita de un régimen de origen a efectos de evitar la triangulación, es decir, que las importaciones desde extra-zona se canalicen a través del socio con la política comercial más liberal.

El proceso de construcción del AEC se inició en Ouro Preto, donde se armonizó una amplia mayoría de los ítems arancelarios y se empleó un procedimiento similar al Programa de Liberalización Comercial del Tratado de Asunción, en el sentido de admitir cierta flexibilidad en los aspectos más conflictivos del proceso. Esto último se tradujo en la existencia de cuatro listas de excepciones al AEC, cada una con un mecanismo previsto para su eliminación. La primera de estas listas contenía las excepciones al AEC de aquellos productos que estaban en el Régimen de Adecuación Final a la UA, en tanto la segunda recogía las Listas Nacionales de Excepciones específicas. Por su parte, la tercera y la cuarta eran las listas sectoriales de Bienes de Capital, e Informática y Telecomunicaciones, respectivamente. A partir del 1º de enero de 2006 debía regir una UA con un AEC sin excepciones. En los últimos años, en el marco de la crisis por la que han atravesado los países miembros, se ha producido el incumplimiento de algunas metas.

Existen otros mecanismos que dan lugar a aranceles nacionales diferentes al AEC. Estos mecanismos no sólo incluyen las listas de excepciones mencionadas sino también regímenes especiales de comercio, regímenes de derechos específicos, acuerdos comerciales preferenciales con terceros países y prácticas de defensa comercial, todos los cuales no han sido aún armonizados entre los socios. Los regímenes especiales de comercio y los acuerdos comerciales preferenciales están asociados a la concesión de exoneraciones de impuestos a la importación que determinan desvíos hacia abajo respecto del AEC, mientras que los derechos específicos y las medidas de defensa comercial son generadores de desvíos hacia arriba. Las listas de excepciones, por su parte, pueden determinar divergencias en ambos sentidos. La consideración de estos desvíos es esencial para poder terminar de construir una política comercial común en el MERCOSUR.

Plan de trabajo

El análisis y evaluación de esta diversidad de instrumentos de política comercial fue encarada a través de un plan de trabajo en cuatro etapas.

En la **primera etapa** el objetivo fue analizar el ámbito arancelario aplicado a las importaciones de la política comercial común del MERCOSUR, a través de una descripción de la política arancelaria de los cuatro socios en los años noventa. De este modo, se contribuyó a la determinación del verdadero nivel de uniformidad alcanzado por la política comercial entre los países miembros. En primer lugar se describió la política comercial común y su proceso de creación, señalando los principales desvíos respecto de lo acordado inicialmente. En segundo lugar se desarrolló una breve crónica por país de los hechos más relevantes en materia de política comercial en las décadas pasadas, en particular, los procesos de apertura unilateral emprendidos por cada país. Finalmente, se observó la evolución de la estructura arancelaria y su proceso de convergencia al AEC.

En la **segunda etapa** se determinaron los desvíos nacionales a la aplicación de una misma política arancelaria y se caracterizaron algunos efectos de estos desvíos en términos de su relevancia como impedimento para la consolidación de una estructura de protección común, que permita profundizar la libre circulación dentro de la zona a integrar. En la primera parte de esta etapa se definieron los conceptos necesarios para interpretar las relaciones entre el arancel teórico asociado al AEC, el arancel aplicado y el arancel efectivamente cobrado. Luego se desarrolló un marco analítico que permite identificar el tipo de desvío y sus efectos sobre los precios, el consumo, la producción y el comercio. Asimismo, se incluyó una estimación de los desvíos arancelarios previamente definidos para cada socio. Por último, se realizó una descripción más detallada de la situación por país miembro en materia de mecanismos generadores de desvíos, a excepción de las prácticas de defensa comercial que son objeto de análisis de la siguiente etapa de la investigación.

La **tercera etapa** tuvo como objetivo presentar la experiencia de los países del MERCOSUR respecto de la utilización de las disciplinas de defensa comercial y describir los esfuerzos de armonización realizados en esta materia. Una descripción detallada de las solicitudes de defensa comercial, y de sus resultados, permite entender las consecuencias que se han derivado del uso de estos instrumentos. Los instrumentos de defensa comercial aplicados en el comercio intra-zona y en el comercio extra-zona genera excepciones al libre intercambio dentro del bloque y desvíos respecto de la política comercial común frente a terceros países, respectivamente. El primer componente de esta etapa resumió el marco multilateral de reglas de comercio relativas a la defensa comercial (*anti-dumping*, derechos compensatorios y salvaguardias) y analizó el tema en el contexto particular de la integración económica. En el segundo componente, se describieron tanto el camino recorrido por el MERCOSUR en el intento de establecer políticas de defensa comercial comunes, como el recurso a este tipo de medidas por parte de cada uno de los países miembros.

En la **cuarta etapa** se realizó una evaluación de la política comercial descrita en las etapas anteriores. La misma tuvo lugar desde dos perspectivas complementarias. La primera consistió en determinar, dado el conjunto de relaciones inter-industriales existentes, cuál es el nivel de la protección efectiva (la diferencia entre el valor agregado a precios domésticos respecto del valor agregado a precios internacionales, expresado como proporción de este último) resultante de la estructura arancelaria adoptada. La segunda perspectiva implicó estimar los costos de la protección en un conjunto de sectores seleccionados. En primer lugar se desarrolló la metodología para el cálculo de la protección efectiva (según el método de Corden que permite incorporar a los insumos no comerciables) y se presentaron los resultados a nivel de sector, evaluando distintas estructuras arancelarias. En segundo lugar se propuso una metodología para el cálculo del costo de la protección cuando el bien importado es un sustituto imperfecto del bien sustitutivo de importaciones, admitiéndose la existencia de competencia imperfecta en el mercado doméstico. En este marco, se seleccionó un conjunto de sectores del MERCOSUR y se midió el costo de la protección respectivo.

Resultados

De la **primera etapa** se pueden extraer algunos resultados relevantes. Se ha verificado una disminución significativa en el nivel promedio del arancel legal nominal extra-zona en el período 1992-2002 (promedio simple de todos ítems arancelarios) para todos los países del MERCOSUR. En Argentina, el arancel promedio se redujo a la mitad en los once años considerados, mientras que en Brasil y Uruguay la disminución fue de alrededor de 25% y de 33%, respectivamente. En cuanto a la dispersión de la estructura arancelaria (medida como el cociente entre el desvío estándar y la media) la misma aumentó en Argentina y Uruguay, y disminuyó en Brasil. Por otro lado, de la evolución de los aranceles promedio por tipo de bien en los socios mayores, se observa que en bienes de consumo y bienes intermedios se llegó a una convergencia rápida, mientras que en la industria automotriz y en combustibles y lubricantes, se alcanzó un alto nivel de armonización recién hacia fines del período, luego de varios años de fuertes asimetrías, principalmente en los aranceles de vehículos. En bienes de capital y, en menor medida, en sus piezas y accesorios han persistido las diferencias a lo largo del período.

En la **segunda etapa** se analizaron algunos de los regímenes especiales vigentes en cada país. En Argentina se consideraron los de bienes de capital, informática y telecomunicaciones, y textiles, vestimenta y calzado. En Brasil, se estudiaron los regímenes especiales de importación de la Zona Franca de Manaus, del régimen automotriz, del régimen de *drawback* y de los acuerdos comerciales con países o bloques. En Paraguay, se consideraron los acuerdos comerciales preferenciales no armonizados firmados en el marco de ALADI, los regímenes especiales de comercio aplicados unilateralmente, la lista de excepciones nacionales al AEC y los recargos adicionales al AEC. En Uruguay se analizaron los efectos de los regímenes de bienes de capital, informática y telecomunicaciones, industria automotriz y la lista de excepciones nacionales al AEC.

En el promedio agregado del año 2000, la mayor diferencia entre el AEC y el arancel aplicado en cada país corresponde a los países pequeños (Paraguay y Uruguay) mientras que en los países grandes el diferencial es mayor cuando se considera la comparación entre el arancel aplicado y el cobrado. El primer caso está asociado a la mayor flexibilidad adoptada respecto a los países chicos en cuanto a su convergencia al AEC mientras que en los países grandes la diferencia se justifica por la mayor importancia relativa de los regímenes especiales nacionales.

Considerando las discrepancias entre el arancel aplicado y el cobrado, por tipo de bien y país, se observa la mayor diferencia en vehículos automotores en Argentina, Brasil y Uruguay. Con respecto a bienes de capital (incluidos sus piezas y accesorios) y bienes de consumo, la mayor discrepancia se encuentra en los países grandes. Finalmente, en bienes intermedios, la mayor brecha entre las tasas mencionadas corresponde a Uruguay y Argentina.

En la **tercera etapa** se realizó un relevamiento de las principales medidas de *anti-dumping*, derechos compensatorios y salvaguardias.

Con respecto al *anti-dumping*, en los últimos años Argentina se ha convertido en uno de los países más activos en su aplicación, ubicándose entre los primeros cinco que más intensamente han utilizado este instrumento. Si se

considera el valor de las importaciones, Brasil aparece como el país más perjudicado por las medidas *anti-dumping* impuestas por Argentina, seguido por China, Corea y Ucrania. A su vez, las acciones están fuertemente concentradas en dos industrias (metales básicos y maquinaria y equipo eléctrico) que representan aproximadamente la mitad de las investigaciones iniciadas, y que también concentran gran parte de las acciones a nivel internacional. Brasil ocupó el octavo lugar en el *ranking* de los países que aplicaron más intensamente estas medidas entre 1995 y 2002. El principal objetivo de sus acciones *anti-dumping* fue China. En Uruguay se iniciaron pocas acciones tanto respecto de importaciones del resto del mundo como de los socios comerciales del MECOSUR.

En los países grandes se han utilizado derechos compensatorios y salvaguardias. Con respecto a las acciones contra exportaciones subvencionadas, en Argentina están concentradas en elaboración y conservación de frutas, aceites, y molienda de trigo mientras que en Brasil hubo sólo un proceso contra India relativo a film de poliéster. Respecto de las salvaguardias, el mayor número en Argentina corresponde a calzado y sus partes. En cuanto a Brasil los productos involucrados fueron los juguetes y el coco rallado.

Las reglas multilaterales de comercio tienen por objetivo defender las condiciones de competencia contra las prácticas desleales, como forma de nivelación del campo de juego. En la práctica, tanto por razones inherentes a las propias normas como por un mal uso de las mismas, estas reglas pueden ser utilizadas contra la competencia, y en particular, contra la apertura comercial. Esto ocurre cuando las reglas de comercio son empleadas en forma proteccionista para desandar el camino de la apertura o como barrera a la entrada en mercados con un alto grado de concentración.

En la **cuarta etapa** se obtuvieron resultados basados en estimaciones de protección efectiva y costos de protección para sectores seleccionados.

La distribución absoluta de frecuencias de las tasas de protección efectiva del AEC está más afectada por el escalonamiento en las tasas nominales de protección a productos que a insumos. El resultado del promedio aritmético de protección arancelaria efectiva fue similar para Argentina, Brasil y Uruguay. Sin embargo, esta similitud a nivel agregado no refleja la situación de los sectores de actividad, lo cual puede observarse en la notable discrepancia del coeficiente de dispersión. La incorporación del equivalente *ad valorem* de los instrumentos de defensa comercial afecta las estimaciones anteriores en forma asimétrica, tanto debido al uso diferencial de tales instrumentos por los países del MERCOSUR, como por la importancia del equivalente *ad valorem* correspondiente y el efecto de su peso dentro de los agregados de la clasificación sectorial.

Con respecto a los costos de protección, se realizaron estimaciones para automóviles, camiones, televisores, heladeras, cerveza, entre otros. Se obtuvieron importantes ganancias de bienestar asociadas al desmantelamiento de los instrumentos de protección, tanto las tradicionales correspondientes al incremento en el superávit del consumidor (para distintas hipótesis de elasticidades de sustitución) como aquellas que se originan en los efectos pro-competitivos asociados con la liberalización comercial.

Conclusiones y recomendaciones

Las acciones intra-zona no se justifican en una UA, sin embargo, siguen aún vigentes en el MERCOSUR. Por su parte, las acciones extra-zona permiten a los países miembros aplicar y cobrar un arancel mayor al AEC, dando lugar a un incremento de la preferencia regional. Estos aumentos en la protección efectiva de los socios en sus ventas regionales, resultantes de la aplicación por parte de un miembro de medidas de defensa comercial para proteger un interés nacional, podrían redundar en nuevas trabas al comercio intra-zona a efectos de maximizar la sustitución de importaciones y minimizar el desvío de comercio adicional.

Los hechos estilizados que surgen de la investigación pueden ser resumidos en dos grandes puntos. En primer lugar el AEC no informa adecuadamente de la protección nominal, existen excepciones nacionales y sectoriales, regímenes especiales de comercio no armonizados y defensa comercial que no es común. En segundo lugar, el sentido del desvío de las políticas nacionales es fundamentalmente hacia abajo, lo que genera redundancia en la protección nominal. Como el AEC está fijado sin considerar las especializaciones relativas, muchos sectores exportadores tienen altos niveles de protección nominal. Empleando estimaciones alternativas, estas características propias de la política comercial en el MERCOSUR fueron incorporadas a los indicadores de protección efectiva a los efectos de medir el grado de redundancia en la protección nominal.

En la práctica, el MERCOSUR hoy, diez años después de creado el AEC, funciona como una ZLC. De este estado

de situación se derivan dos consecuencias interrelacionadas. En primer lugar, revela la dificultad de cambiar las reglas y hacer que el MERCOSUR empiece a funcionar como una UA. En segundo lugar, indica la dificultad para avanzar en una negociación preferencial con terceros mercados de carácter significativo.

Las recomendaciones que surgen de tal situación se puedan enmarcar en una serie de líneas de trabajo complementarias. La primera y más obvia es la necesidad de un proceso de revisión del AEC acompañado de una armonización de los regímenes especiales de comercio. Ello permitiría que la protección nominal sea informada por el AEC y restringir el uso de los regímenes especiales de comercio. La segunda se relaciona con la necesidad de avanzar regionalmente en materia de reglas de defensa comercial comunes, especialmente referidas a los casos de *anti-dumping*. La tercera línea se refiere a cambiar gradualmente las reglas de circulación, utilizando por ejemplo el concepto de libre práctica: los bienes que ingresan a la UA aplicando la Política Comercial Común son tratados igual que los bienes originarios. La cuarta está vinculada con la necesidad de adoptar un sistema de reparto del ingreso de la renta aduanera común. La quinta con el rol de las aduanas como instrumentadoras del proceso de integración, especialmente en lo referido a: Código Aduanero Común e interconexión aduanera. Adicionalmente, es necesario comenzar a instrumentar cambios institucionales que permitan desarrollar una administración única de la Política Comercial Común.

Equipo responsable:

Coordinadores:

- Marcel Vaillant (DECON)
- Julio Berlinski (ITDT)
- Honorio Kume (IPEA)

Co-autores:

- Alvaro Ons (DECON)
- Pedro Miranda (IPEA)
- Guida Piani (IPEA)
- Carlos Romero (UADE).



La documentación completa de este proyecto se encuentra disponible en : www.redmercosur.org



Oficina de Coordinación

Red de Investigaciones Económicas del Mercosur
Edificio Mercosur, 3er. piso
Luis Piera 1992 / Montevideo - Uruguay
Tel: (598 2) 410 14 94
Telefax: (598 2) 410 14 93

E-mail: coordinacion@redmercosur.org