

CAPÍTULO 5

LA POLÍTICA DE APERTURA COMERCIAL EXTERNA

El Índice de Libertad Económica elaborado por el Fraser Institute mostrado en *“Economic Freedom of the World - 2013 Annual Report”* decía que la Argentina en el capítulo de comercio internacional en 2011 se ubicaba en el puesto 138 entre los 152 países relevados. El “track record” de nuestro país en el largo plazo ha sido el siguiente: año 1980, puesto 55; año 1985, puesto 88; año 1990, puesto 73. Tras la vigorosa desregulación y la disminución (en algunos hasta su eliminación) de las restricciones e impuestos aplicados tanto a la importación como a la exportación, la posición argentina mejoró notablemente en la década de 1990, ocupando los puestos 21 en 1995 y 51 en 2000. Pero en 2005 ya se había retrocedido hasta el puesto 86, en 2009 al puesto 88, en 2010 a la posición 90.

	Rankin g global	Tamaño del gobierno	Sistema legal y derechos de propiedad	Moneda sana	Libertad para comerciar internacionalment e	Regulación
1980	84	38	52	102	55	91
1985	103	63	62	106	88	95
1990	95	41	37	108	73	105
1995	33	7	73	63	21	44
2000	34	17	71	5	51	52
2005	100	31	104	114	86	63
2010	110	67	105	115	90	102
2011	112	79	105	98	100	99

Los impuestos y otras restricciones aplicadas a las importaciones y exportaciones (ya sea en las aduanas o en los mercados cambiarios) dejaron hace mucho tiempo de ser una fuente significativa de recursos fiscales o cuasi-fiscales, para transformarse en instrumentos de estímulo o de penalización para las diversas actividades productivas domésticas. Dentro de esta categoría de políticas se deben incluir los aranceles de importación, los derechos aplicados sobre las exportaciones, las prohibiciones y restricciones cuantitativas de cualquier naturaleza y las normas y controles a los que se someten importadores y exportadores en el mercado de cambios o divisas., en particular cuando ellas contienen elementos de discriminación.

Toda restricción impuesta sobre el comercio internacional de un país – por más uniforme o generalizadamente que sea – altera los precios relativos internos y por lo tanto la asignación de los recursos y la distribución del ingreso. Obviamente el efecto más visible e inmediato será reducir el comercio internacional respecto a la situación que prevalecería en ausencia de la restricción. Las medidas que restringen las importaciones impactan también negativamente en las exportaciones, porque las restricciones o impuestos a las importaciones elevan los precios y costos de producción domésticos, haciendo caer la competitividad de los exportadores. Para ilustrar este punto vale el siguiente ejemplo extremo: En un país donde estuvieran prohibidas todas las importaciones no habría demanda por moneda extranjera y por lo tanto, no habrían tampoco incentivos para exportar.

Entre los argumentos más importantes que se esgrimen para aplicar medidas proteccionistas están: a) la conveniencia de subsidiar el nacimiento de “industrias infantiles”; b) la necesidad por razón de Estado (estratégica o política) de lograr la subsistencia de actividades que de otra manera desaparecerían y c) la defensa de ciertas actividades frente a subsidios que estarían recibiendo competidores extranjeros. En cuanto a los controles de cambios (obligación de vender divisas impuesta a los exportadores y restricciones a la compra por parte de importadores), suelen apuntar a mantener sobrevaluada la moneda doméstica, lo que da origen a discriminación y otras distorsiones.

Es notable como en la mentalidad popular estas políticas se perciben con frecuencia como defendiendo los intereses del país como un todo, perdiéndose de vista a) la manera como ellas, dentro del mismo país, benefician a determinados sectores privados en perjuicio de otros y b) como por lo general perjudican al conjunto a través de un menor crecimiento económico.

En ninguno de los cuarenta años que van desde 1952 hasta 1991 la suma de exportaciones e importaciones superó el 10% del PIB, con un promedio de 7,2%, casi un tercio del volumen relativo del comercio exterior anterior al cierre de la economía.

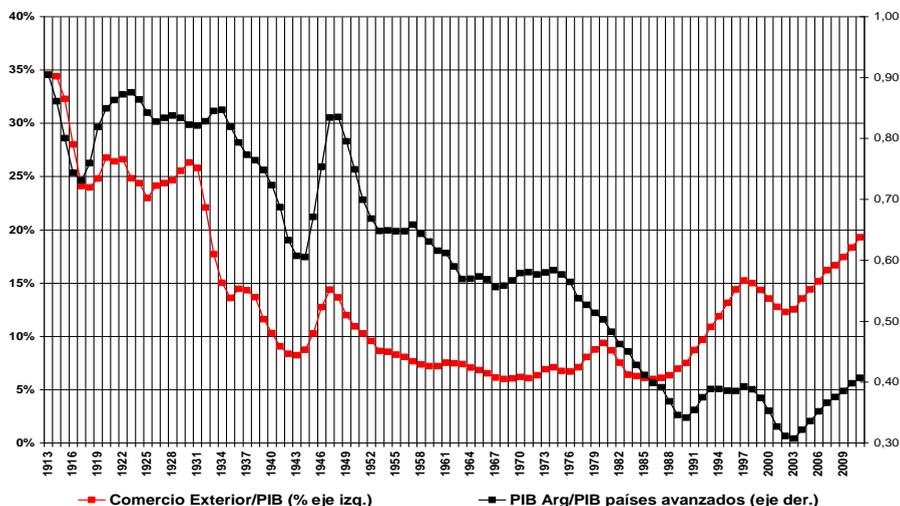
A partir de 1992, junto con otras importantes reformas de política económica, se eliminaron todas las restricciones cuantitativas al comercio exterior, se redujeron todos los aranceles de importaciones estableciéndose un tope máximo de 22% y se eliminaron todos los derechos de exportación, así como la totalidad de los controles de cambios. En un espectacular resultado, cuatro años más tarde el cociente “(exportaciones + importaciones) / PIB” llegó al 15%. No es de extrañar, en consecuencia, la gran mejoría que en esos años experimentó la Argentina en el ranking de libertad económica para comerciar con el exterior

El retroceso reciente de la Argentina en esta materia comenzó con el restablecimiento de los derechos de exportación y controles de cambio en 2002. Estas medidas, que podrían haberse justificado como excepcionales y propias de una grave crisis económica, no solo se perpetuaron, sino que se profundizaron en los años siguientes. En 2008, el derecho máximo de exportación se llevó del 25 al 35% y en materia de importaciones, si bien no hubo aumentos masivos de aranceles, se instituyó un sistema de licencias o permisos previos emitidos de manera no automática y cada vez más discrecional por la Secretaría de Comercio. A partir de 2012 y hasta fines de 2015 el control de cambios se extendió a la venta de divisas a los viajeros al exterior, a la remisión de utilidades y a las compras de divisas con fines de ahorro.

El grado de discriminación introducido por esta maraña de medidas fue tal que el tipo de cambio final (o sea, incluyendo derechos de importación) para una importación que debía liquidarse mediante una compraventa de bonos en dólares, triplicaba al tipo de cambio final (neto de derechos de exportación) que recibía un exportador de porotos de soja. Otro efecto fue una gran conflictividad con muchas contrapartes comerciales y la frecuente denuncia del país ante organismos como la OMC (WTO) y otros para dirimir diferencias.

Tal como ha ocurrido con la aceleración de la inflación, el impacto negativo de las políticas proteccionistas de los últimos años en el crecimiento no ha sido inmediato, pero, como lo muestra de manera elocuente el siguiente grafico, existe en el largo plazo una notable asociación entre el retraso del PIB per capita argentino (relativo al de los países avanzados) y el “cierre” de la economía medido por el cociente entre el comercio exterior y el PIB. Han sido los altos precios internacionales obtenidos en estos años por los commodities exportados por la Argentina los que han permitido sostener el valor en dólares de las exportaciones, pese al estancamiento de su volumen físico.

Argentina: Cierre de la economía y retraso de su PBI per cápita



Las distorsiones que generan las exageradas medidas proteccionistas y de control de cambios inhiben las inversiones en los sectores de mayor productividad, incentivándolas en actividades ineficientes, incapaces de exportar bajo cualquier circunstancia. Contribuyen, además, a la incertidumbre sobre las reglas de juego que prevalecerán en el futuro.

POLÍTICAS EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

La Argentina deberá establecer, como política de Estado, un modelo económico abierto que tenga como objetivo generar un crecimiento de la productividad y eficiencia de la economía como consecuencia de la exposición al comercio internacional. Este camino a recorrer no sólo habrá de asegurar un marco competitivo en el mercado interno sino también la eliminación del sesgo anti exportador que genera toda economía cerrada.

Para esto deberá dismantelarse el todavía amplio y discrecional andamiaje proteccionista. El intento de la gestión kirchnerista de revertir la tendencia a la desaparición del superávit comercial mediante restricciones y trabas a las importaciones sólo generó ineficiencias y aumentos en los precios internos en desmedro del nivel de vida. Por otro lado provocaba medidas de retaliación de otros países hacia la Argentina y afectó la credibilidad y la confianza.

Aún no ha desaparecido la inclinación de un vasto espectro de la dirigencia política, empresarial y sindical hacia los modelos de sustitución de importaciones que aplicó nuestro país en décadas pasadas generando una estructura industrial ineficiente que sólo puede mantenerse tras barreras proteccionistas que lesionan tanto los intereses del consumidor como los de los trabajadores.

La Argentina ha experimentado dos procesos de apertura económica en las últimas décadas. Ambos finalizaron de manera desequilibrada habiendo generado dificultades en el plano productivo, pero más importantes en el plano conceptual. Hubo situaciones críticas generadas principalmente por la manipulación del tipo de cambio, el endeudamiento que aparentaba entrada de capitales y la dispersión arancelaria debido a las presiones sectoriales. Las reducciones arancelarias fueron discrecionales y utilizadas como amenaza para bajar precios internos. En lo conceptual estos fracasos instalaron en buena parte de la sociedad una oposición a los procesos de apertura económica.

A la luz de estas experiencias debe asegurarse que todo proceso de apertura económica esté basado en el efecto del nivel arancelario y no se vea potenciado o limitado por manipulaciones cambiarias con apreciaciones significativas y coyunturales de nuestra moneda. El eje de la política de apertura debe ser la convergencia hacia un derecho de importación uniforme y bajo. Conceptualmente, como meta final, debería suprimirse todo gravamen al comercio exterior para darle un mismo tratamiento tributario que a la producción y comercio domésticos. El ejemplo chileno con sus resultados, está a la vista.

En este marco conceptual, deberá compatibilizarse el Arancel Externo Común establecido para el Mercosur con los objetivos de una economía más abierta y competitiva. Deberá para ello buscarse consenso para

modificarlo y mantener la figura de mercado común o unión aduanera. En caso que ello no pudiera lograrse, podría ser más realista sostener el proceso de integración sobre la base de una zona de libre comercio con aranceles externos diferenciados por cada país de la zona.

Las prolongadas y varias veces interrumpidas negociaciones comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea deben avanzar. Por su parte, el único interés sustancial del Mercosur consiste en lograr un ingreso sin restricciones para los productos hoy protegidos por la Política Agrícola Común (PAC). Se debe ser más que prudente en avanzar con este tema.

La posición Argentina en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC) constituye, eventualmente, una oportunidad para alcanzar acuerdos multilaterales en materia agrícola y lograr mejoras en el acceso a los mercados, aunando esfuerzos con los países exportadores de productos agropecuarios integrados en el Grupo Cairns. La Argentina debe asumir la posición de no hacer nuevas concesiones si no se contemplan sus intereses en materia agrícola, aunque no hay dudas de que debe mantenerse en el marco de la OMC cualquiera fuere el resultado de las negociaciones. Deben derogarse todas las medidas violatorias de los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio que se encuentran en vigencia.

Teniendo en cuenta el fracaso de las principales negociaciones multilaterales (OMC y otras) es conveniente la iniciación de negociaciones de carácter bilateral con todos aquellos países con los que haya posibilidades de alcanzar acuerdos de libre comercio u otros de carácter comercial. La reinserción de la Argentina en los mercados internacionales promovería las ventas al exterior y permitiría destrabar las barreras que están impidiendo el salto de las exportaciones no tradicionales que se requiere. La Argentina sólo tiene un futuro de crecimiento sostenido en la medida que se constituya en un país exportador de productos y servicios diversificados. El fuerte crecimiento actual de nuestras exportaciones tradicionales no nos debe hacer olvidar que sólo una economía de alta productividad en todos sus sectores, incluyendo las manufacturas, es lo que puede asegurar un nivel de vida elevado y creciente.

La transformación eventual del Mercosur hacia una zona de libre comercio, en el caso de no lograrse una revisión de los aranceles externos comunes, no deberá interpretarse como un debilitamiento ni como un apartamiento de nuestro carácter de socio comercial del Brasil. Por el contrario, el cambio implicaría darle una flexibilidad a la integración que los dos países requieren. Una zona de libre comercio constituiría igualmente una herramienta poderosa de integración y generación de comercio.

Teniendo en cuenta la trascendencia del comercio de la Argentina con Brasil, convendrá implementar mecanismos que amortigüen variaciones abruptas en los niveles de tipo de cambio real relativo en cualquiera de los países integrantes del Mercosur. El instrumento más apropiado sería el de la fijación transitoria –y con pautas temporales de disminución a cero - de niveles arancelarios Intra-Zona, que naturalmente no superarían los de Extra-Zona.

Se mantendrían aplicables en la zona los instrumentos previstos por la OMC como los Acuerdos de Dumping, Subsidios y Salvaguardias (en una versión restringida para este último, en la cual no podrán aplicarse cupos sino eliminación de la preferencia).

La propuesta que en su momento el Mercosur hizo llegar a la Unión Europea, en el sentido de llegar a un objetivo que tienda a la desaparición de cargas arancelarias de cualquier orden sobre el total del universo de posiciones arancelarias, no ha tenido, ni es probable que tenga, una respuesta en igual sentido.

La UE, esencialmente, sólo se dispondría a reducir exclusivamente los aranceles ad-valorem para un conjunto de productos y no sobre el total de los mismos. Se debe tener en cuenta que la implementación de la protección de la UE a los productos comprendidos dentro de la Política Agrícola Común (PAC) se basa en formas distintas o complementarias a los aranceles ad-valorem, por ejemplo, por medio barreras para-arancelarias (cupos, requisitos fitosanitarios, etcétera), subsidios a sus productores y otros mecanismos. La UE ha sostenido históricamente que la apertura de sus mercados agroalimentarios debería darse en el contexto de las negociaciones multilaterales de la OMC. Los avances fueron lentos. Un acuerdo del Mercosur con la UE deberá contemplar nuestros principales intereses comerciales.

Se proponen las siguientes líneas de acción para la Cancillería argentina: a) Participar activamente en los correspondientes comités de la OMC, para generar el terreno tendiente a alcanzar acuerdos multilaterales en materia agrícola, con miras a lograr un comercio internacional sin prácticas discriminatorias ni reglas comerciales asimétricas. b) Continuar aunando esfuerzos con los países exportadores de productos agrícolas, dentro del compromiso de integrar el comercio internacional de dichos bienes a las reglas de la OMC. c) Recurrir activamente al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC para plantear los correspondientes reclamos, ante todas aquellas medidas de política comercial de otros países que constituyan un incumplimiento de las normas acordadas en esa organización.

Nuestro país debe mantenerse en el marco de la OMC sea cual fuere el resultado de las negociaciones que se planteen. Es poco lo que tiene la Argentina para perder, ya que su falta de acceso a los mercados desarrollados en productos manufacturados no se debe a sus niveles arancelarios sino a nuestra propia falta de competitividad. Hay que recordar que la Argentina ha sido beneficiada durante años por el Sistema Generalizado de Preferencias, que no fue un generador sustancial de exportación de manufacturas locales.

Más allá de lo arriba expuesto en relación a la posición de nuestro países en cuanto a las negociaciones de orden multilateral o con espacios de integración, se deberán llevar adelante negociaciones de carácter bilateral para alcanzar acuerdos de libre comercio con todos aquellos países con quienes se entienda que hay posibilidades de alcanzar acuerdos comerciales ventajosos para ambas partes.

El crecimiento y la diversificación de las exportaciones deberá ser el reflejo no de una situación coyuntural o circunstancial sino el resultado del logro gradual de una mayor competitividad alcanzada en nuestra economía como producto de un conjunto de políticas de aplicación simultánea.

En lo que hace a las exportaciones de nuestros productos tradicionales es indispensable que la producción continúe reaccionando con mayor tecnología, mayores inversiones en el sector, mayores áreas sembradas, como lo ha hecho en los últimos 20 años. La supresión de los derechos de exportación o retenciones deberá tener un efecto positivo.

En especial, debe tomarse en cuenta el estímulo para las exportaciones no tradicionales que habría de generar la reducción de los aranceles a los insumos y la actualización tecnológica que significa impulsar la importación de bienes de capital. No es mediante políticas comerciales externas que los países se convierten en exportadores de manufacturas. Fundamentalmente se trata de una consecuencia de la competitividad que han logrado imprimir a su sistema económico. Sin embargo, hay medidas complementarias que pueden hacer que el proceso sea más fluido e incentive legítimamente la actividad exportadora de un país. En particular, se plantea la instrumentación de iniciativas con el objetivo de potenciar ese crecimiento a corto y mediano plazo.

En lo que hace a las exportaciones no tradicionales, entre otras: flexibilizar los mecanismos de importación temporaria de bienes destinados a integrarlos en procesos productivos orientados a la exportación; reformar el régimen de reintegros, estableciendo un sistema simplificado que uniforme los beneficios y permita la rápida liquidación de las operaciones; modificar la ley de zonas francas, con el objeto de

intensificar su cometido exportador y activar las operaciones en los depósitos fiscales; promover los productos argentinos en los mercados internacionales, con participación de entes privados y organismos oficiales, mejorando la imagen del país en el exterior y posicionando adecuadamente los elaborados en la Argentina.

