

CAPÍTULO 5

LA POLÍTICA DE APERTURA COMERCIAL EXTERNA

La Argentina ha practicado políticas proteccionistas de mayor o menor intensidad a partir de la década del treinta. Los inicios de estas prácticas se relacionaron con los efectos de la crisis mundial, pero se intensificaron como un planteo doctrinario a partir de 1946. Desde entonces tomó fuerza la teoría de la dependencia y la política de sustitución de importaciones.

Dentro de estos criterios de gobierno, los instrumentos más utilizados son los aranceles de importación, 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.

El comercio internacional es un camino de doble vía. Las exportaciones aportan divisas corrientes para compensar las necesarias para adquirir las importaciones. El mercantilismo, latente en nuestros medios políticos, cree que es posible y necesario alentar las exportaciones e impedir las importaciones. Lo único que se logra es encarecer los bienes exportables e importados en el mercado interno. Son finalmente los consumidores los que pagan la ineficiencia y las mayores utilidades de las industrias protegidas.

No termina ahí, los impuestos o aranceles derechos sobre las importaciones de maquinaria y materias primas elevan su precio doméstico y por lo tanto encarecen la producción de las industrias y servicios que las utilizan. De esta forma

impiden la competitividad de las industrias que podrían exportar.

Toda restricción impuesta sobre el comercio internacional de un país – por más uniforme o generalizada que sea – altera los precios relativos internos y por lo tanto modifica la asignación de los recursos alejándola del óptimo. 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 encarecen 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.

Estas cuestiones, que están en el ABC de la teoría económica son vistas de otra manera en ambientes de escasa formación económica. La correcta posición es contraintuitiva. Para la mayoría, importar es pagar trabajo ajeno en lugar de dárselo a los trabajadores locales. Entre los argumentos más frecuentes que se esgrimen para aplicar medidas proteccionistas está la conveniencia de subsidiar el nacimiento de “industrias infantiles”, la subsistencia de empresas que de otra manera desaparecerían y la defensa de ciertas actividades frente a subsidios que estarían recibiendo competidores extranjeros. En cuanto a los controles de cambio (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. Se pierde de vista la manera como ellas, dentro del mismo país, benefician a determinados sectores privados en perjuicio de otros y como por lo general perjudican al conjunto a través de un menor crecimiento económico. En ninguno de los cuarenta años 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.

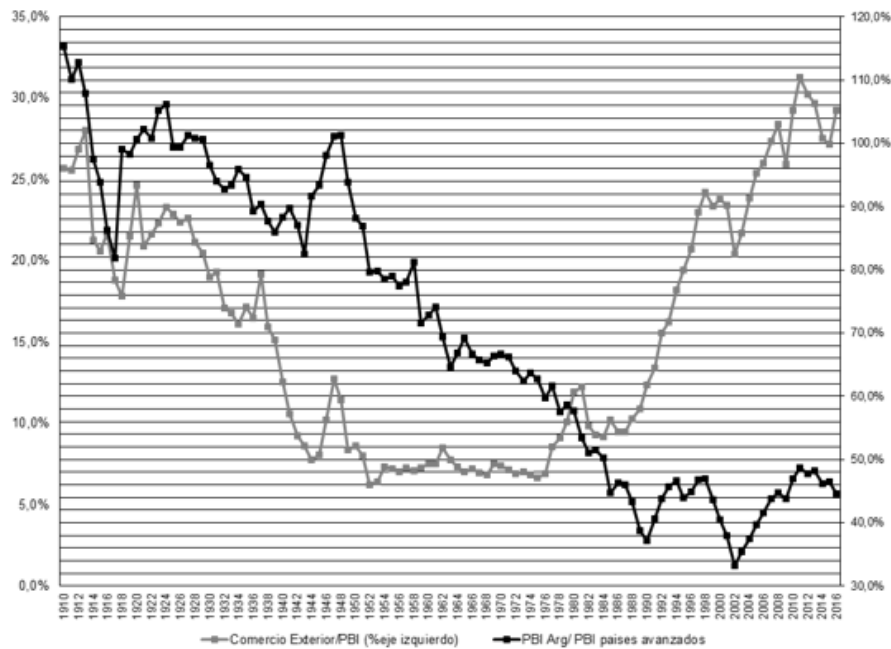
A partir de 1992, junto con otras importantes reformas de política económica, se eliminaron todas las restricciones cuantitativas al comercio exterior, se redujeron todos los aranceles de importaciones estableciéndose un tope máximo de 22% y se eliminaron todos los derechos de exportación, así como la totalidad de los controles de cambios. En un espectacular resultado, cuatro años más tarde el cociente (exportaciones + importaciones) / PIB llegó al 15%. El retroceso 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 sólo 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, a la remisión de utilidades y a las compras de divisas con fines de ahorro. Se introdujo el llamado cepo cambiario, que el gobierno de Mauricio Macri desmanteló. 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 gráfico adjunto, existe en el largo plazo una notable asociación entre el retraso del PIB per cápita 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 entre 2003 y 2008 por los *commodities* exportados por la Argentina los que permitieron sostener el valor en dólares de las exportaciones, pese al estancamiento de su volumen físico.

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.

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



Fuente: elaboración propia en base a OJF y Asociados

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 Presidente Macri ha comprendido la importancia de la apertura comercial y varias veces ha anunciado que se moverá en esa dirección. De hecho, ha apoyado las gestiones de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea dentro del Mercosur. Deberá luchar contra un vasto espectro de la dirigencia política, empresarial y sindical que todavía defienden el modelo de sustitución de importaciones.

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 caída del tipo de cambio real, por el endeudamiento que aparentaba ser entrada de capitales y por 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 un nivel

arancelario bajo y homogéneo y no se vea afectado por manipulaciones cambiarias con apreciaciones significativas y coyunturales de nuestra moneda. El eje de la política de apertura debe ser la suscripción de tratados de libre comercio con la mayor cantidad posible de países. Simultánea y gradualmente deberá irse 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 avanzar con prudencia en 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. 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) se refuerza la conveniencia de negociaciones de carácter bilateral con todos aquellos países con los que haya posibilidades de alcanzar acuerdos de libre comercio. 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 vuelva competitiva en productos y servicios diversificados. La reducción de la carga impositiva basada en una disminución del gasto público es una condición indispensable.

El crecimiento proyectado de la producción de gas no convencional (Vaca Muerta) y su exportación constituye un dato muy positivo. Deberá, sin embargo, evitarse el efecto “holandés” que pudiera llevar a una sobrevaluación de nuestra moneda. 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.

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.

Se proponen las siguientes líneas de acción para la Cancillería argentina: 1) 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. 2) 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. 3) 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 país 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 y mejor 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.

Una cuestión esencial en el proceso de apertura comercial externa es la reducción de la excesiva presión impositiva. Esta es una carga que afecta la competitividad en prácticamente todas las actividades productivas, comerciales y de servicios. En otros capítulos de este libro nos hemos ocupado de la reducción del gasto público, que es el único camino que hará posible la disminución de la enorme carga impositiva que cae actualmente sobre la economía formal en la Argentina.

