

**Convenio de Cooperación Técnica no reembolsable
“APOYO A LOS PROCESOS DE APERTURA E INTEGRACIÓN AL COMERCIO
INTERNACIONAL”
(BID/FOMIN, ATN/ME-9565-RG)**

PRIORIDADES DE LAS POLÍTICAS DE COMERCIO EXTERIOR DE ARGENTINA

Abril 2008

Mg. Graciela Peri*

**Trabajo solicitado por
Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales**

*

El presente trabajo contó con la invaluable colaboración del Dr. Raúl Fiorentino y la Lic. Luciana Peri. Cualquier error u omisión son entera responsabilidad del autor. Las opiniones presentadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones que lo auspician

INDICE

1. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO
2. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA IMPORTANCIA DE LAS POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR EN ARGENTINA EN EL ULTIMO LUSTRO
 - 2.1 *Análisis de la balanza comercial*
 - 2.2 *Contribución del sector externo en los recursos fiscales*
3. INSTRUMENTOS VINCULADOS CON LAS POLÍTICAS DE COMERCIO EXTERIOR
 - 3.1 *Instrumentos fiscales estrictamente vinculados al comercio exterior*
 - i. Dirigidos a las importaciones
 - a. Aranceles a las importaciones
 - b. Normas de origen
 - c. Régimen de Admisión temporaria
 - d. Tasa de Estadística
 - e. Cuotas o contingentes de importación
 - f. Prohibiciones y restricciones a las Importaciones
 - g. Medidas Antidumping
 - h. Medidas de Salvaguardia
 - ii. Dirigidos a las exportaciones
 - i. Aranceles a las exportaciones
 - j. Prohibiciones y restricciones a la exportación y regímenes de licencia
 - k. Régimen de Drawback
 - l. Reintegros a la exportación
 - m. Régimen especial para exportaciones "llave en mano"
 - 3.2 *Instrumentos fiscales indirectamente vinculados al Comercio Exterior*
 - 3.2.1 Exenciones de los Impuestos internos en el Comercio Exterior
 - 3.2.2 Exenciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en las importaciones
 - 3.2.3 Reducciones del IVA (50%) sobre las importaciones
 - 3.2.4 Recupero del IVA por exportaciones
 - 3.3 *Instrumentos fiscales de índole regional vinculados al Comercio Exterior*
 - 3.3.1 Régimen de reembolsos adicionales a las exportaciones por puertos patagónicos
 - 3.3.2 Zonas Francas y Zonas Aduaneras Especiales
 - 3.3.3 Otros instrumentos fiscales regionales

3.4 Instrumentos de promoción vinculados al Comercio Exterior

3.4.1 Instrumentos de promoción nacional vinculados al Comercio Exterior

3.4.2 Instrumentos de promoción regional vinculados al Comercio Exterior

3.5 Instrumentos de gestión de la calidad, vinculados al comercio exterior

3.5.1 Instrumentos de desarrollo de la calidad en el sector agroalimentario

3.5.2 Instrumentos de desarrollo de la calidad en las actividades no agroalimentarias

3.6 Instrumentos de financiación, seguros y garantías al comercio exterior

3.7 Instrumentos cambiarios.

3.7.1 Tipo de Cambio

3.7.2 Regulaciones Cambiarias

3.8 Las negociaciones internacionales como instrumento de políticas de comercio exterior

- La Argentina y la OMC
- La Argentina y la ronda DOHA
- Estado actual de la ronda DOHA: posición argentina
- La Argentina y la integración regional
- Acuerdos de complementación económica (ACE)
- Acuerdos extraregionales del MERCOSUR
- El MERCOSUR y la Unión Europea
- Sistema global de preferencias comerciales

4. EL DEBATE LIBRE COMERCIO VERSUS PROTECCIONISMO

4.1 Argumentos Clásicos y Modernos

4.2 El desarrollo del debate en Argentina

4.3 Estado del debate en la actualidad

5. LOS OBJETIVOS SUBYACENTES EN LAS POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR

6. NATURALEZA DE LOS INSTRUMENTOS DE COMERCIO EXTERIOR E INTERRELACION CON LOS OBJETIVOS SUBYACENTES

7. IDENTIFICACION DE LAS PRIORIDADES SECTORIALES

7.1 Estructura y Rasgos salientes del Cuadro Síntesis

7.2 Tipificación en base a la priorización de las políticas de Comercio Exterior

8. CONSIDERACIONES FINALES

8.1 Referidas a los instrumentos de Políticas de Comercio Exterior implementados por el sector público argentino, en el último lustro

8.2 Referidas a las congruencias entre objetivos e instrumentos aplicados por el gobierno para alcanzar tales objetivos

8.3 Referidas a las prioridades sectoriales y los objetivos subyacentes

8.4 Propuestas de utilización del estudio en posibles aplicaciones futuras

9. BIBLIOGRAFIA

10. ANEXOS

- I. Análisis de la Balanza Comercial y de las Contribuciones del Comercio Exterior a los Recursos Fiscales
- II. Análisis de los Aranceles a las Importaciones y de las Retenciones a las Exportaciones
- III. Análisis de los Instrumentos de Promoción al Comercio Exterior
- IV. Análisis de las Negociaciones Internacionales
- V. Análisis de los Instrumentos de Gestión de la Calidad en el Comercio Exterior
- VI. Análisis de los Instrumentos y de los Objetivos Subyacentes
- VII. Tipología en la base a las priorizaciones de la Políticas de Comercio Exterior

1. OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO

Este estudio se ha desarrollado dentro del Programa “Apoyo a los Procesos de Apertura e Integración al Comercio Internacional” (BID/FOMIN, 2006) que asiste a los sectores privados de la producción y el comercio agroalimentarios del MERCOSUR, para una mejor integración al comercio internacional. El propósito del trabajo, de acuerdo a la convocatoria efectuada por la Fundación INAI integrante del programa, ha sido realizar un estudio de base que identificara las prioridades otorgadas a los 97 capítulos del Nomenclador Arancelario del MERCOSUR (NCM) a los fines de describir los objetivos, prioridades sectoriales y políticas del gobierno nacional en materia de comercio exterior en el último lustro.

Los objetivos del trabajo consistieron en: (a) realizar un análisis descriptivo y minucioso de los instrumentos de políticas de Comercio Exterior (C.E.) actualmente en vigencia en Argentina en los 97 capítulos del NCM; (b) analizar el sustento teórico que los respalda; (c) identificar los objetivos subyacentes del Gobierno Nacional que pueden haberlo inducido en la aplicación de los instrumentos identificados para cada uno de los 97 capítulos del NCM y su vinculación con la teoría económica; (d) dilucidar la aptitud de los instrumentos en aras de lograr la concreción de los objetivos subyacentes; (e) identificar las prioridades sectoriales que emergen de los análisis anteriores en las políticas de Comercio Exterior; y (f) finalmente inferir el impacto de las políticas comerciales sobre el logro de un número importante de objetivos macroeconómicos y sociales tales como: el empleo, los salarios, la distribución de los ingresos personales y regionales, y la pobreza.

El estudio comprende cuatro partes, en la primera se analizan los instrumentos de políticas de comercio exterior actualmente en vigencia en Argentina, de acuerdo a una clasificación de los mismos basada en: (a) las características del instrumento, (b) la orientación de los mismos, (c) los efectos a nivel de sectores y actores sociales, y (d) la incidencia e intensidad de uso en los diferentes capítulos del NCM. En la segunda parte se hace una revisión de las teorías del comercio exterior, planteando las ventajas y desventajas relativas del libre comercio frente al proteccionismo. Esta revisión teórica tiene por objeto proveer de instrumental analítico para examinar las medidas adoptadas por Argentina en materia de comercio exterior, y proceder a determinar los objetivos subyacentes que han guiado la política argentina en el último lustro. En la tercera parte se establece un nexo entre los instrumentos aplicados en cada capítulo del NCM, y se los vincula con los objetivos subyacentes a través de una matriz descriptiva. Finalmente en la última parte del estudio se elabora una tipología que nuclea a los capítulos del NCM de acuerdo a criterios similares en la intensidad, diversidad y grado de desempeño en el uso de los instrumentos, y que concluye en la individualización de tipos o “modelos” básicos que van desde los sectores o actividades productivas “altamente priorizadas o favorecidas” por las políticas de comercio exterior, pasando por tipos o modelos intermedios de “moderada priorización”, hasta llegar a los sectores de “baja priorización o no favorecidos” por las políticas comerciales. En las consideraciones finales se hace especial referencia a las congruencias entre la priorización sectorial en el uso de los instrumentos de políticas de Comercio Exterior y la consecución de los objetivos macroeconómicos vinculados con el empleo, la inversión y el crecimiento.

En la realización de este estudio se ha tenido presente que contextualizar las políticas de comercio exterior dentro de una tipología, es acotar el universo de análisis a categorías o criterios estancos. Sin embargo nos hemos otorgado la licencia, con la prudencia de reconocer las múltiples interrelaciones entre sectores (cadenas de valor), de realizar una primera aproximación, que consideramos valiosa, al análisis de los efectos e impactos de dichas políticas sobre la concreción de los objetivos macroeconómicos y sociales, de orden sectorial, regional y/o nacional.

La búsqueda de información para la realización de este trabajo estuvo orientada a los organismos e instituciones públicas y privadas vinculadas con el Comercio Exterior y las Negociaciones Internacionales. En algunos de dichos organismos se hicieron entrevistas a funcionarios, técnicos y gerentes con el fin de recabar información técnica, e inferir apreciaciones sobre los objetivos subyacentes que encierran las medidas de comercio exterior adoptadas por el sector público en el último lustro.

La documentación acopiada ha permitido analizar los instrumentos de comercio exterior utilizados desde el 2002 en adelante en Argentina, modalidades de aplicación, organismos ejecutores, incidencia arancelaria en los agentes económicos, y en la mayoría de los casos se ha podido llegar a niveles de desagregación por sectores y por actividad productiva.

Asimismo se ha recurrido a la información de la prensa escrita, documentos oficiales e informes sobre las negociaciones internacionales que ha ido concertando el gobierno con los países del MERCOSUR, con el resto de bloques a nivel multilateral y bilateral, y a nivel de países. Estas fuentes de información han posibilitado conocer y registrar los instrumentos de comercio exterior y las estrategias que el sector público ha llevado adelante en el periodo considerado. Este análisis ha sido de suma utilidad a fin de detectar, en algunos casos, los objetivos explícitos de las políticas implementadas; en tanto que en otras ocasiones sólo ha sido posible inferir la naturaleza de dichos objetivos a partir del análisis de los instrumentos y las estrategias. Complementariamente se ha consultado la literatura tradicional sobre Comercio Exterior y Relaciones Económicas Internacionales existente en los tratados y manuales específicos (Tugores Ques, 2005; Krugman y Obstfeld, 2001; Chacholaidis, 1994; Houck y Briz, 2000, entre otros).

2. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA IMPORTANCIA DE LAS POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR EN ARGENTINA EN EL ULTIMO LUSTRO

Las políticas de comercio exterior se apoyan en un vastísimo arsenal de instrumentos de diversa naturaleza (comerciales propiamente dichos, fiscales, financieros, de asistencia técnica, promocionales, regionales, y de gestión de la calidad, la sanidad y el cuidado del medio ambiente).

Estos instrumentos pueden estar definidos a nivel del gobierno central o de las administraciones provinciales; pueden estar dirigidos a firmas o grupos industriales, regiones o sectores específicos, pueden ser de alcance genérico o para acciones individualizadas, y finalmente pueden ser de vigencia plena o temporaria.

En Argentina a partir del inicio de la década de los noventa, una vez abandonado el esquema de políticas altamente restrictivas al comercio exterior, de corte proteccionista y con un fuerte sesgo anti-exportador, que predominó en la décadas del '80, se optó por una política comercial orientada hacia la apertura externa y con fuerte apoyo a la modernización de la estructura productiva interna, tendiente a fortalecer las capacidades competitivas del país en el comercio internacional (Obschatko, 1993, Cap. 2).

Las políticas comerciales argentinas de este último período fueron influidas por la orientación general de las ideas económicas de la época, que se apoyaron, en el mundo y en Argentina, en dos conceptos claves: mayor desregulación de las actividades productivas internas y mayor apertura al comercio internacional (Reca y Parellada, 2001, Cap. 1).

Al margen de dificultades importantes de corte macro-económico y social que estas políticas originaron en Argentina y que han sido analizadas por varios autores (Damill, Frenkel y Juvenal, 2003), el efecto neto de la orientación general de la política comercial Argentina fue una importante retracción en el uso de los instrumentos propiamente comerciales (en particular los aranceles de importación y exportación, y las cuotas o cupos de importación) que intentaban paliar los efectos de un tipo de cambio fijo y sobrevaluado. Se apeló además al uso de una "nueva" generación de instrumentos con un enfoque netamente horizontal, destinados a promover las competencias tecnológicas, las economías de escala y la calidad de la gestión empresarial. El esfuerzo estuvo orientado a aumentar la productividad, y la competitividad exportadora, principalmente dirigido a las PYMES nacionales y a las cadenas agroalimentarias.

En la etapa de crisis y colapso del esquema de tipo de cambio fijo, ya iniciado el nuevo siglo, se vuelven a reflotar instrumentos comerciales que prevalecieron en los años ochenta, y a diseñar otros, tendientes a apuntalar a los sectores más debilitados por las políticas económicas de finales del siglo anterior, y a moderar el impacto positivo de gran magnitud, que resultó de la devaluación del tipo de cambio, en los sectores más competitivos a nivel internacional.

Se reinstalan las retenciones a las exportaciones en un marco de aumento importante de las exportaciones impulsadas por un tipo de cambio favorable y una demanda mundial en ascenso proveniente de los países asiáticos. La aparición de China y la India, como demandantes de alimentos y materias primas industriales provoca un incremento en los precios internacionales de los "commodities", y abre una oportunidad muy importante para los países ricos en recursos naturales, que poseen ventajas comparativas y competitivas en el sector agroalimentario, y en las producciones: minera, pesquera, energética y forestal.

Conviene subrayar que la batería de instrumentos de política comercial vigentes en Argentina se corresponde con una evolución favorable de la balanza comercial en los

últimos años, y por lo tanto la incidencia de la misma ha sido altamente positiva en la recaudación de recursos fiscales provenientes de las políticas tributarias aplicadas al sector externo. Este notable desempeño del sector exportador argentino, ha jugado un rol clave en el logro de los llamados “superávit gemelos”, fiscal y de cuenta corriente, que alcanzó un record de casi 5% del PBI en 2005. Esta situación contrasta con el desempeño externo en los 90s, caracterizado por fuertes déficits de la cuenta corriente que llegaron en ese periodo, en promedio, casi al 3% del PBI. (Rapetti, 2005)

Por lo tanto se hace necesario previo al estudio de los instrumentos de políticas comerciales realizar un breve análisis del comportamiento de la balanza comercial y su repercusión en los recursos fiscales por la importancia que cobra el sector externo en la década actual como generador no sólo de recursos para el Estado, sino también como dinamizador del crecimiento económico de la Argentina.

Análisis de la Balanza comercial

Las exportaciones argentinas de bienes sufren una importante contracción reflejo de la recesión que se experimenta durante el periodo 1999-2002. A partir del 2003 comienzan una tendencia creciente, que se continua hasta el 2007 alcanzando en dicho año, un pico de 46.569 millones de dólares. (Cuadro nº 1 del Anexo I)

El repunte de las exportaciones ha sido motivado por una mejora de los términos de intercambio de la Argentina, como consecuencia de un incremento de los precios mundiales de algunos de sus principales productos de exportación, como por la recuperación de la competitividad cambiaria desde la introducción del régimen de flotación a principios de 2002. Las exportaciones han respondido positivamente al cambio de precios relativos, (que ha sido de más del 30%), con aumentos de las cantidades superiores al 33%, aún en un contexto desfavorable signado por: (a) el aumento sostenido de la demanda interna, (b) los problemas de suministro en algunos servicios e insumos básicos, (c) las dificultades para la obtención de crédito, y (d) el empleo por parte del Estado de aranceles a la exportación y de controles de precios internos.

Claramente un tipo de cambio competitivo y estable ha sido una condición necesaria para el reciente salto exportador. La depreciación del tipo de cambio resultó en una fuerte reducción de los costos salariales industriales, que en el primer trimestre del 2006 eran en términos reales un 20 por ciento menores que en el momento de la devaluación y mucho más bajos que en los noventa.

A su vez, la causa profunda de este salto exportador puede encontrarse en transformaciones ocurridas en la década pasada. Primero, en los importantes cambios tecnológicos y organizacionales del sector agroindustrial pampeano, vinculados sobre todo a la cadena de la soja y sus derivados. Y segundo, en el aprovechamiento de ‘nuevos’ recursos naturales como el petróleo, minería y el gas que no habían sido aprovechados anteriormente. A su vez, ambos procesos estuvieron dinamizados por un proceso de fuerte transnacionalización de la actividad productiva que permitió incorporar nuevos capitales y nuevas tecnologías. (Rozemberg, 2006; Kosakoff, 2006; Bisang, 2005).

Como consecuencia de estos procesos, la canasta de exportación argentina ha sufrido importantes cambios estructurales, entre los años 2002 y 2006 se percibe una caída de la participación de los productos primarios, (del 20,5% al 19,2%) un aumento de la participación de las manufacturas de origen agropecuario (MOA) (del 31,7% al 32,7%, y en mayor medida, de las manufacturas de origen industrial (MOI) (del 29,6% al 31,8%), con asimismo una baja de la participación de combustibles y energía (del 18% al 16,2%) (Gráfico 1 del Anexo I). Las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) ganan participación en las exportaciones evidenciando tasas de crecimiento del 94,7% entre los años señalados,

bastante mayores a las de Productos Primarios y Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA), con lo que se logra una diversificación del espectro exportador al incorporarse nuevos rubros con mayor valor agregado, con alta participación de pequeñas y medianas empresas y con incidencia en las economías regionales. Las MOI fueron motorizadas por los productos con contenido tecnológico medio-alto donde se destacaron los vehículos automotores, las máquinas y aparatos y los productos químicos y conexos. En el último año, las exportaciones industriales de elevado contenido tecnológico han mostrado una creciente contribución al crecimiento, siendo los casos más destacados los vehículos de navegación aérea, fluvial y marítima y algunos productos químicos.

A nivel de destinos, se observa en términos históricos una mucha menor dependencia de Brasil y en general una mayor diversificación de mercados, tal como lo muestra el gráfico 2 del Anexo I, con una significativa caída en el índice de concentración Herfindhal-Hirschmann. Mientras el MERCOSUR dominó los destinos del comercio exterior argentino en los noventa, a partir de la devaluación de Brasil en 1999, y en especial a partir del fin del régimen de cambio fijo en 2001, se ha producido una importante diversificación hacia destinos extra-regionales.

Hasta el 2000 la balanza comercial del rubro servicios mostraba un déficit que rondaba los U\$S 4.000 millones. Esta cifra fue reducida a U\$S 1.057 millones en el 2006, siendo las exportaciones el motor principal de este cambio. El auge de las exportaciones de servicios de la Argentina se explica principalmente por el rubro Viajes y Turismo, junto a las ventas de servicios no tradicionales, como los servicios empresariales, profesionales y técnicos y los servicios de tecnología de las comunicaciones e informática.

El aumento de las exportaciones en concepto de Viajes y Turismo explicó algo más del 50% del crecimiento de las exportaciones totales del sector en el año 2006. Por lo cual, el turismo se constituyó en uno de los principales rubros de exportación, con una contribución de 3788 millones de dólares en el 2006, está por encima de los cereales (2964 millones de dólares), aproximadamente igual a los aportes del sector de grasas y aceites, y material de transporte terrestre, y sólo por debajo de las exportaciones de harinas para la alimentación animal (4668,4 millones de dólares).

Respecto a las importaciones de bienes, luego de la fuerte caída experimentada en 2002, éstas se recuperaron a tasas elevadas, acompañando el ritmo de expansión de la economía local. Alcanzaron los U\$S 32.593 millones en el 2006, por el fuerte crecimiento que se viene verificando en la demanda de insumos relacionada con las actividades productivas así como por la importación de Máquinas y Equipos y sus partes y piezas.

El comercio total argentino (exportaciones más importaciones) incrementó su participación en el PIB del 23,3 por ciento en 1998 al 43,5 por ciento en 2006, y el superávit comercial se mantiene más o menos inalterado alrededor de los U\$S 13.000 millones de dólares, que representan el 5,9% del PBI, entre dichos años (gráfico 3 del Anexo I).

El comercio exterior es cada vez más importante para el desarrollo económico argentino. Una mirada de largo plazo sugiere que luego de un periodo prolongado de cierre, el nivel de apertura de la economía, medido como exportaciones más importaciones sobre el PBI, se encuentra históricamente en niveles muy elevados, no alcanzados desde comienzos del siglo XX.

Contribución del sector externo en los Recursos Fiscales

Los recursos del Estado están fuertemente condicionados por el nivel de la actividad económica, por lo que la contracción de los años 1999-2002 provocó una fuerte caída en la recaudación fiscal. A partir del 2003 con el crecimiento del PBI y la modificación de la

estructura tributaria, en la que se introducen los llamados “impuestos transitorios o de emergencia”, se revierten las cuentas fiscales volviendo después de muchos años, a obtenerse saldos positivos.

Los llamados “impuestos transitorios o de emergencia” están integrados por las retenciones a la exportación y el impuesto sobre los débitos y créditos fiscales. Ambos impuestos fueron introducidos por un lapso de tiempo, pero siguen aún vigentes y con alícuotas que han ido creciendo. En el caso del impuesto a las transacciones financieras (ITF) ha alcanzado el máximo permitido por la ley, y en las retenciones a las exportaciones (cuyo origen coincide con la devaluación del 2002) se busca mantener el valor del dólar a través de sucesivas intervenciones del Banco Central, con fin de evitar revaluaciones que impliquen caídas en la recaudación.

El aumento del Comercio Exterior señalado en el acápite anterior se encuentra entonces estrechamente vinculado con los importantes incrementos verificados en la recaudación fiscal. Durante la década del 90 los impuestos al Comercio exterior habían reducido su participación en la estructura tributaria pasando de representar el 6,3% de la recaudación (1994) a sólo el 3,7% en el 2001, fruto de una reducción casi a cero de las tasas y derechos que gravaban la actividad exportadora. Para el año 2006 la participación de los impuestos al Comercio Exterior llegaban al 13% de los recursos totales de la Administración Nacional (AN) que ascendían a \$ 128.473,5 millones¹. Pero si consideramos sólo los Ingresos Tributarios (provenientes de la recaudación de impuestos), los que gravan al Comercio Exterior pasan a explicar el 22,4% de la recaudación tributaria, desglosados de la siguiente forma: (a) por derechos a la importación se recaudaron \$4.840,2 millones (5,7%), (b) por derechos a la exportación \$14.011,8 millones (16,6%), y (c) por tasa estadística \$118,1 millones (0,1%) , sobre un total de ingresos tributarios de la Administración Nacional de \$84.332,3 millones.(Cuadro 2 del Anexo I)

La participación de los impuestos tradicionales (IVA, Ganancias, Internos, otros) más la Seguridad Social explican casi el 70% de los recursos de la Administración Nacional, mientras los tributos implantados a partir de la crisis del 2001 (ITF y Comercio exterior) aportan el 30% restante (Gráfico 4 del Anexo I). Debido a la importancia con que gravitan actualmente en el total del monto recaudado, pese a ser concebidos como transitorios y como los “más distorsivos”, según la opinión de especialistas en tributación, siguen teniendo un rol estratégico en el esquema de ingresos del sector público.²

¹ Recursos totales de la Administración Nacional, los ingresos del Sector Público Nacional (SPN) incluyen además los Fondos Fiduciarios, Empresas Públicas y otros entes que no son aprobados por los legisladores dentro del Presupuesto Nacional

² En el 2007 los derechos de exportación totalizaron 20.450 millones, y en el 2008, con las nuevas alícuotas móviles y la suba de los precios internacionales podría llegar a los 40.000 millones, un dato clave para llevar el superávit fiscal primario al 4% del PBI.

3. ANALISIS DE LOS INSTRUMENTOS VINCULADOS CON LAS POLÍTICAS DE COMERCIO EXTERIOR (2002-2007)

En esta sección se describen en forma minuciosa toda la batería de instrumentos que actualmente tienen vigencia en el país, para lo cual se los ha clasificado en:

- a. Instrumentos fiscales tradicionales estrictamente vinculados con el comercio exterior: han sido creados para ser aplicados solo en el comercio exterior, y actúan directamente sobre las mercaderías que atraviesan las fronteras de Argentina con el resto del mundo. Dado que las mercaderías pueden tener por destino los mercados externos, o a la inversa proceder del resto del mundo, teniendo en cuenta dicha direccionalidad, los instrumentos han sido, subdivididos en instrumentos dirigidos a las importaciones e instrumentos dirigidos a las exportaciones.
- b. Instrumentos fiscales indirectamente vinculados con el comercio exterior: conforman nuestro sistema tributario interno, e indirectamente son aplicados en el comercio exterior. Estos instrumentos son habitualmente usados para incentivar el comercio exterior a través de la devolución de la totalidad o de una parte de los impuestos, o directamente disponiendo la exención de su pago, así como de ambas medidas combinadas para el mismo impuesto.
- c. Instrumentos fiscales de índole regional vinculados al comercio exterior: tienen por finalidad lograr el desarrollo de una región específica mediante el estímulo fiscal favorable a las exportaciones y a las importaciones de insumos estratégicos y tecnología de punta.
- d. Instrumentos de control técnico, de la calidad y sanidad en la gestión del comercio exterior: tienen como propósito general asegurar características o atributos de calidad, sanidad, inocuidad, sustentabilidad ambiental y seguridad para los productos o servicios que se comercializan tanto en los mercados externos como en el mercado doméstico.
- e. Instrumentos de promoción a las exportaciones: se parte de la idea de que las empresas (sobretudo las PYMES) necesitan de la asistencia del gobierno para desarrollar nuevos mercados internacionales y/o conservar los existentes, para lo cual se las apoya mediante instrumentos de promoción tales como: ferias, exposiciones, seminarios, capacitaciones, misiones comerciales, entre otros.
- f. Instrumentos de crédito, monetarios y financieros: ha crecido la gama de operaciones y servicios internacionales que incluyen nuevos productos y servicios bancarios y financieros para la facilitación de las importaciones y exportaciones. Este aumento de herramientas ha contribuido al desarrollo de negocios en el contexto internacional y a la consolidación del proceso de integración. Las modificaciones del tipo de cambio son otra herramienta utilizada, sobretudo en los países en desarrollo, para aumentar la competitividad de las exportaciones en los mercados externos
- g. Negociaciones internacionales: se consideran todas las formas de negociación en que Argentina se ha visto involucrada a nivel multilateral, como parte integrante del MERCOSUR o bien a nivel de país. Se han tenido en cuenta sobretudo las preferencias otorgadas y recibidas por Argentina y el resto de países del MERCOSUR, en los Acuerdos de Complementación Económica (ACE), firmados principalmente con los países latinoamericanos. El análisis se ha efectuado de acuerdo a los escalonamientos arancelarios fijados, y los plazos acordados por capítulos del NCM y en algunos casos por tipo de producto.

Instrumentos fiscales estrictamente vinculados al Comercio Exterior

Organismos de Aplicación

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), una entidad autárquica del Ministerio de Economía y Producción (MEP), tiene a su cargo la aplicación de la política fiscal aduanera.³ La AFIP se creó en 1998 como resultado de la unificación de la Administración Nacional de Aduanas (ANA) y la Dirección General Impositiva (DGI), entidades previamente existentes, y que actualmente se denominan Dirección General de Aduanas (DGA) y Dirección General Impositiva (DGI). A raíz de la fusión, los procedimientos aduaneros fueron objeto de modificaciones encaminadas a simplificar los procedimientos buscando también la disminución de los costos administrativos y de personal, y apuntando a una mayor explotación de la información fiscal disponible. En 2005, se modificó la estructura orgánica de la AFIP y en especial la de la DGA mediante la creación de la Subdirección General de Control Aduanero, con miras a modernizar el control de aduanas.

Los importadores (y los exportadores) deben registrarse en el Registro de Importadores y Exportadores de la Dirección General de Aduanas (DGA).⁴ Algunos de los requisitos generales para efectuar el registro son acreditar la inscripción y el domicilio fiscal ante la DGI a través de la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT), y acreditar la solvencia necesaria u otorgar una garantía a favor de la DGA.⁵ Los importadores (y exportadores) deben también constituir domicilio especial en el país (un domicilio ante la Aduana alrededor del puerto que utilizan).

3.1.1 Dirigidos a las importaciones

a. Aranceles a las importaciones

Los aranceles a la importación son simplemente un impuesto que recae sobre los productos importados elevando de este modo el precio del producto en el mercado interno del país que lo aplica. Esto significa una discriminación en contra de los artículos importados, en comparación con productos idénticos o similares de producción nacional que no pagan dicho arancel.

Por ello uno de los fundamentos teóricos tradicionales en defensa de la aplicación de esta discriminación es la “protección a la industria naciente o infante”. El Estado interviene hasta que la industria naciente, aún no madura, logre consolidarse y adquirir competitividad (teoría ya avalada en los Siglos XVIII y XIX por A. Hamilton en EEUU y F. Liszt en Alemania). El problema en la práctica es conocer las razones por las cuales algunos sectores nacen con inferioridad relativa frente a los mismos sectores que producen en el resto del mundo, y cuál es el horizonte temporal que debería normalmente cubrirse. ¿Cuándo se considera que una empresa ha adquirido (si es que alguna vez lo consigue) el status de madurez?

³ Decretos N° 1156/96 de 14 de octubre de 1996 y N° 618/97 de 10 de julio de 1997.

⁴ Artículo 92 de la Ley N° 22.415 (Código Aduanero) de 2 de marzo de 1981 y sus modificaciones.

⁵ Código Aduanero, Decreto N° 2690/2002 de 27 de diciembre de 2002 y Decreto N° 971/2003 de 25 de abril de 2003.

Efectos de los aranceles a la importación

En el caso de Argentina, considerado un país pequeño, dado que en general no puede incidir en los precios mundiales, los aranceles a la importación producen los siguientes efectos netos:

- a. Ineficiencias en la producción: porque permite subsistir a fabricantes que incurren en costos superiores a los que rigen en el resto del mundo. Estas producciones absorben recursos y factores de la producción que podrían ser más eficientemente utilizados en otros sectores de la economía
- b. Ineficiencias en el consumo: el arancel aumenta el precio interno privando a parte de los consumidores de la posibilidad de acceder a los productos gravados, y haciendo que otros, que pueden acceder, estén pagando un sobreprecio artificial (superior al precio mundial), lo que redundaría en una quita de poder adquisitivo para demandar otros bienes.
- c. Frente a los efectos negativos señalados, el Estado que sale beneficiado por el efecto recaudación del arancel, puede recomponer parte de las ineficiencias a través de la redistribución de los recursos percibidos, dirigiendo dicha recaudación a los sectores consumidores de más bajos ingresos, y hacia los procesos de reconversión productiva de áreas industriales atrasadas.

Requisitos previos a la fijación de aranceles

Para importar determinados productos se exige la inscripción del producto y/o del importador en un registro específico. En el caso de importaciones de alimentos para la venta al por menor, el importador y el producto deben inscribirse en el Registro Nacional de Alimentos (R.N.P.A.). Para las importaciones de reactivos y material de uso médico se requiere el registro de los importadores y de los productos.⁶ Las importaciones de aparatos o dispositivos para computar o determinar valores de cualquier tipo deben aprobarse y presentarse para su inspección a la Oficina Nacional de Metrología Legal, que registra al importador.⁷ También se exige el registro de determinados productos o de sus importadores por razones sanitarias y fitosanitarias

Forma de valoración de las Importaciones

En el 2005, la Resolución N° 1907 reemplazó a la Resolución N° 1004/01 y, entre otras cosas, sustituyó el concepto de "valores referenciales" por el de "valores criterio", que según señalan las autoridades aduaneras se establecen a través de la participación con los sectores privados; la Resolución también confirió a la AFIP (a través de la DGA) el derecho de establecer los valores criterio. Las importaciones con valores declarados inferiores a los valores criterio están sujetas al pago de una garantía equivalente a la diferencia de tributación entre los derechos que se pagan sobre el valor declarado y los valores criterio establecidos por la DGA. Los valores criterio pueden consultarse en Internet, y en las revistas especializadas de comercio exterior utilizadas por los usuarios del servicio aduanero.

La valoración en aduana se aplica teniendo en cuenta los tipos de cambio oficiales comunicados por el BCRA.

⁶ Decreto N° 2505/85; Resoluciones N° 551/86, 139/89, 607/93, 2015/93, 255/94 (Anexo V), 460/95, 1380/95 y 446/96.

⁷ Ley N° 19.511, Decreto N° 1157/72, Resoluciones N° 198/84 y 140/86.

Fijación de aranceles a la importación por tipos y procedencia de la mercadería

La Argentina ha adoptado el trato “Nación más favorecida” (NMF) en virtud del principio de no discriminación entre sus interlocutores comerciales. Si se concede a un país una ventaja especial como la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos, se tiene que hacer lo mismo con todos los demás Miembros de la O.M.C.

En 2006, los derechos de importación recaudados ascendieron \$4.840,2 millones de pesos, y contribuyeron en un 5,7% por ciento a los ingresos tributarios totales. En la Argentina los montos de las mercancías importadas se toman a valor c.i.f (costo, seguro y flete incluido) y sobre este valor se fija el arancel.

El arancel argentino en el 2006 tiene 9.784 líneas, a nivel de 8 dígitos (los dos primeros señalan el capítulo, los dos siguientes la partida, el quinto y sexto la subpartida y los dos últimos la subpartida regional y el ítem regional). El arancel a la importación oscila entre el 0 y el 35 por ciento, el 92% de todas las líneas arancelarias está sujeto a derechos *ad valorem*, y el 8 % a derechos compuestos (es decir, *ad valorem* más derechos específicos adicionales denominados derechos de importación específicos mínimos (DIEM). La Argentina no percibe derechos de importación estacionales, temporales ni variables.

En el 2000, la Argentina introdujo los llamados derechos de importación específicos mínimos (DIEM). Según el arancel de 2006 presentado a la OMC, 777 líneas arancelarias están sujetas a los DIEM que afectan a productos como los textiles, las prendas de vestir y algunos otros artículos fabricados con textiles, calzado y tocados, determinados tipos de juguete, y cuatro ítems relativos a bienes de informática y telecomunicaciones. Los DIEM se aplican a las importaciones provenientes de todas las procedencias, a excepción del MERCOSUR. Los derechos aplicados son específicos, pero no pueden exceder los aranceles consolidados aplicados a las importaciones de Miembros de la OMC. Los DIEM intervienen únicamente cuando el monto resultante de la aplicación de los mismos supere el importe que resulte de aplicar el arancel *ad valorem*. Inicialmente, los DIEM impuestos al calzado debían terminarse el 30 de junio 2001, pero su aplicación fue prorrogada gradualmente y, en mayo del 2006 se resolvió suprimirlos el 31 de diciembre de 2007.⁸ Con el tiempo, el número de líneas arancelarias concernientes al calzado⁹ y textiles, confecciones textiles e indumentaria sujetas a los DIEM se ha reducido.¹⁰ Sin embargo son sectores que aparentemente reciben un tratamiento diferenciado en los niveles de protección.

El promedio aritmético del arancel NMF en 2006 fue del 10,4 por ciento, habiendo descendido del 13,8 por ciento correspondiente al año 1998. En el 2006, el promedio del arancel NMF aplicado fue del 7,1 por ciento para los productos agrícolas, 3,3% para los minerales y del 10,7 por ciento para los productos manufacturados. La estructura arancelaria de la Argentina muestra una dispersión relativamente baja, medida por un coeficiente de variación del 0,9.

El nomenclador arancelario está compuesto por 21 secciones de las que damos cuenta en el cuadro I del texto, que ha sido analizado a nivel de los 97 capítulos que integran el NCM. Además, ante la aparición de situaciones particularizadas, también se ha trabajado a nivel de partidas. En las columnas en que aparecen los derechos a la importación actualmente vigentes se distinguen cuatro tipos de modalidades:

⁸ Resoluciones N° 123/2000 de 23 de febrero de 2000 y 572/2000 de 21 de julio de 2000.

⁹ En junio de 2006, el DIEM afectaba al calzado deportivo (líneas arancelarias 6402.12.00; 6402.19.00; 6402.91.00; 6402.99.00; 6403.12.00; 6403.19.00; 6403.91.00; 6403.99.00 y 6404.11.00).

¹⁰ Resoluciones N° 245/2001 de 27 de junio de 2001, 617/2001 de 30 de octubre de 2001, 580/2003 de 12 de diciembre de 2003, 495/2004 de 22 de julio de 2004, y 26/2005 de 18 de enero de 2005 y Decreto N° 690/2002 de 2 de mayo de 2002.

- a. **El Arancel Externo Común (AEC)**, que pasó a regir el comercio de los países integrantes del MERCOSUR con terceros países desde el 1° de enero de 1995 (Decisión N° 22/94). Este AEC se aprobó a fines de 1994 para el 85 % del universo de posiciones arancelarias (Unión Aduanera imperfecta). Finalmente en 1994 se fueron tomando una serie de decisiones comunitarias referidas a aspectos técnicos o formales relativas a los impuestos aduaneros y que son necesarias para el adecuado funcionamiento de la Unión Aduanera. El primer aspecto de estas normas se refiere a la adopción de una nomenclatura común basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SADCM) que reemplaza el anterior sistema de clasificación de mercancías para importaciones y exportaciones (Nomenclatura de Comercio Exterior - NCE-). La nueva nomenclatura común para los cuatro países, agregó dos dígitos a los seis del SADCM, para llegar a un total de ocho dígitos en cada partida. Los dos dígitos agregados corresponden a la Subpartida Regional que ya hemos mencionado. Se incluyen además las "Reglas generales", que incorporan una regla complementaria para el análisis de las subpartidas regionales. Asimismo se aprobó a nivel comunitario la Decisión N° 26/94 sobre "Normas de Tramitación de Decisiones, Criterios y Opiniones de Carácter General sobre Clasificación Arancelaria", que establece el procedimiento común a los cuatro países para la toma de decisiones clasificatorias de mercaderías. Estas decisiones clasificatorias serán obligatorias para su aplicación por los cuatro países del Grupo, a efectos de evitar ambigüedades que impliquen alteraciones de las decisiones tomadas sobre el AEC o de los diversos regímenes de excepción.

El nivel arancelario acordado varía del 0 al 20 % para alrededor del 85 % del universo de partidas arancelarias y la tasa promedio es del 14%, pero no se pudo aplicar a tres grupos: bienes de capital, productos para informática, y telecomunicaciones, que representan alrededor del 15 % de las partidas arancelarias. Ello se debió a que, si bien Brasil realizó un acelerado programa de apertura económica mediante una reducción importante de la protección arancelaria, deseaba mantener una mayor protección a esos tres grupos de mercancías hasta el año 2006. Por ello se dice que se ha aprobado una Unión Aduanera Imperfecta, ya que el AEC todavía no abarca todo el universo arancelario, en virtud de numerosas excepciones : (i) regímenes sectoriales específicos: automotor¹¹, azucarero, de bienes de capital (BK) y de bienes de informática y telecomunicaciones (BIT), (ii) lista básica de excepciones nacionales de diverso tipo (LBE), (iii) regímenes especiales de importaciones diferenciados en cada uno de los países que incluyen drawback, y otros regímenes de admisión temporaria, y (iv) preferencias bilaterales no armonizadas concedidas por los Estados parte en las negociaciones con terceros.

Las últimas disposiciones del Consejo MERCOSUR asesorados por el GANAEC (Grupo de Alto Nivel para examinar la consistencia y dispersión de la actual estructura del AEC) son: (a) la Decisión CMC 02/06 que define como sectores prioritarios que deben estar sujetos a regímenes especiales de importación a los: bienes integrantes de proyectos de inversión, ciencia y tecnología, comercio transfronterizo terrestre, educación, industria aeronáutica, industria naval y salud, pero todavía no hay definición al tratamiento particular, (b) Decisión CMC 03/06 regímenes especiales de importación unilaterales en casos puntuales como las misiones diplomáticas, remesas postales sin valor comercial,

¹¹ el Acuerdo Automotor entre Argentina y Brasil con vigencia entre el 1 de Julio del 2006 y el 30 de Junio del 2008, implementado dentro del 35 Protocolo Adicional al ACE n°14 de la ALADI (reemplaza al 31 Protocolo Adicional) mantiene el coeficiente de desvío anual de la exportaciones, conocido como "flex" para definir el límite en el comercio bilateral de las importaciones exentas de (DII) con el 100% de preferencias (arancel 0), el coeficiente válido para el flujo comercial entre ambos países es de U\$s 1,95 de importación por cada U\$s 1 de exportación (antes U\$s 2,6 por U\$s 1).Las penalizaciones para las importaciones que exceden el límite será la aplicación del 75% de la alícuota de AEC para las autopartes y del 70% para los automóviles. La metodología de cálculo se hace por país, y no por empresa como fue el pedido Argentino. Se calcula sobre dos periodos de 12 meses y el desvío de las exportaciones no debe superar 2,1 en los primeros doce meses.

muestras comerciales, objetos artísticos, mercaderías para atender situaciones de catástrofe y emergencias, (c) en cuanto a los regímenes especiales vinculados con los BIT y con los BK, los movimientos se han limitado a sucesivas prorrogas para la entrada de la vigencia de un régimen común , que se ha postergado en ambos casos, para los BIT al 2012 y en el caso de los BK hasta el 2011.

- b. **El Derecho de Importación Extrazona (DIE):** que se aplica a las importaciones de países no integrantes del MERCOSUR, que en la casi totalidad de los casos coincide con la alícuota del AEC, salvo en algunos capítulos como el azúcar y artículos de confitería (capítulo 17), reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, partes de esas máquinas y aparatos (capítulo 84) entre otros.
- c. **EL Derecho de Importación Intrazona (DII):** que se aplica a las importaciones provenientes de los países integrantes del Mercosur, en este caso y a partir del Programa de Liberalización Arancelaria (1991-1994) y del Régimen de Adecuación (1995-1999). Los sectores tienen una cobertura del 90% de los productos con 100% de preferencia (con arancel cero), aunque siguen habiendo excepciones (10% de los productos)
- d. **El Derecho de Importación Específico Mínimo (DIEM):** opera como ya ha sido explicado en párrafos anteriores, y sólo aparece en los capítulos del nomenclador que corresponden a productos específicamente afectados por esta modalidad.

En el cuadro I del texto se explicitan entonces los aranceles de importación (incluyendo los DIEM) en promedio y por secciones solamente. La fuente del cuadro corresponde al estudio hecho por la OMC "Examen de las Políticas Comerciales" de Argentina (2006) al que se le han hecho algunas modificaciones para actualizar la información.

Cuadro 1: Análisis recapitulativo del arancel a la Importación (NMF), año 2006

Designación de los productos	NMF (incluyendo DIEM)			Coeficiente de variación (CV)	Arancel consolidado promedio (%)
	Numero de líneas	Promedio (%)	Intervalo (%)		
Total	9.784	10,4	0 – 35	0,9	30,7
SA 01-24	1.045	10,1	0 – 20	0,5	32,7
SA 25-97	8.739	10,5	0 – 35	0,9	30,5
Por sectores de la CIU^b					
Agricultura y pesca	422	7,1	0 - 16	0,6	30,8
Explotación de minas	139	3,3	0 - 10	0,6	34,9
Industrias manufactureras	9.222	10,7	0 - 35	0,8	30,6
Por SECCIONES del Nomenclador					
I Animales vivos y productos del reino animal	342	9,0	0 – 16	0,4	30,4
II Productos del reino vegetal	363	7,7	0 – 14	0,5	33,7
III Grasa y aceites	71	9,6	4 – 12	0,2	33,8
IV Productos de las industrias alimentarias, bebidas, y tabaco,	269	14,8	2 – 20	0,3	33,2

Designación de los productos	NMF (incluyendo DIEM)				Arancel consolidado promedio (%)
	Numero de líneas	Promedio (%)	Intervalo (%)	Coefficiente de variación (CV)	
V Productos minerales	214	2,5	0 – 6	0,7	34,9
VI Productos de las industrias químicas y de las industrias conexas	2.951	6,6	0 – 18	0,8	23,9
VII Plástico y caucho	407	11,6	0 – 18	0,5	25,4
VIII Pieles y cueros	121	11,1	2 – 20	0,5	34,9
IX Madera y manufacturas de madera	107	7,8	0 – 14	0,5	31,1
X Pasta de madera, papel, etc.	230	11,5	0 – 16	0,4	34,9
XI Materias textiles y sus manufacturas	976	25,5	0 – 35	0,4	35,0
XII Calzado, sombreros y demás tocados	62	19,1	16 – 20	0,3	35,0
XIII Manufacturas de piedra	210	10,6	0 – 20	0,4	34,9
XIV Piedras preciosas, etc.	64	9,6	0 – 18	0,6	35,0
XV Metales comunes y sus manufacturas	739	11,6	0 – 20	0,4	34,0
XVI Máquinas y aparatos	1.774	7,6	0 – 20	1,0	34,9
XVII Material de transporte	212	14,2	0 – 35	1,0	34,7
XVIII Instrumentos de precisión	480	9,3	0 – 20	0,9	31,6
XIX Armas y municiones	21	20,0	20 -20	0,0	35,0
XX Manufacturas diversas	164	17,5	0 – 20	0,3	35,0
XXI Objetos de arte, etc.	7	4,0	4 – 4	0,0	35,0
Por etapas de elaboración					
Primera etapa de elaboración	905	6,6	0 – 35	0,7	32,7
Productos semielaborados	3.720	9,5	0 – 35	0,8	26,4
Productos totalmente elaborados	5.159	11,8	0 – 35	0,8	33,4

Fuente: Estimaciones de la Secretaría de la OMC, basadas en datos del Nomenclador Arancelario

El 14,6 por ciento de todas las líneas arancelarias está libre de derechos, el tipo medio para todas las líneas sujetas a derechos es del 11,5 por ciento. A más de la mitad de las líneas arancelarias corresponde un tipo arancelario inferior al 10 por ciento (con inclusión de franquicias arancelarias) y el 26 por ciento de las líneas arancelarias lleva un tipo superior al 15 por ciento. El tipo arancelario más común es del 2 por ciento (aplicado al 19,1 por ciento de las líneas arancelarias), seguido de tipos del 0 y el 14 por ciento, que se aplican,

respectivamente, al 14,6 y al 14,5 por ciento de la totalidad de las líneas arancelarias. En total, el 4,4 por ciento de las líneas están sujetos al tipo más elevado del 35 por ciento (incluidos los tipos compuestos); entre ellos figuran productos como las alfombras, los tejidos de punto y ganchillo, prendas y complementos (accesorios) de vestir, artículos textiles, y ciertos vehículos. En el capítulo 85 del NCM se detecta un arancel del 43% que corresponde: “a los demás equipamientos o repetidores de aparatos de telecomunicaciones por corriente portadora o telecomunicación digital”. Es una sola posición arancelaria, que estaría por encima del límite máximo fijado por Argentina a los aranceles a la importación.

Los grupos de productos sujetos a aranceles medios relativamente altos comprenden textiles y vestido, bebidas y alcoholes, tabaco y productos lácteos.

Análisis de los aranceles a la importación por Secciones y Capítulos del NCM

El cuadro 1 (que se agrega en el Anexo II) presenta la siguiente información especificada por columnas: (1) cada una de las 21 secciones del NCM; (2) los 97 capítulos de cada una de las secciones; (3) el cálculo del promedio del Derecho de Importación Extrazona (DIE) que corresponde a los productos que integran cada capítulo del NCM; (4) el intervalo del rango de variación del DIE en el capítulo; (5) las aclaraciones de los productos o líneas de productos que están por encima o por debajo del promedio y, cuando no existe coincidencia con el Arancel Externo Común (AEC); (6) las resoluciones o modificaciones que aparecen en el NCM para algunas líneas de productos.

SECCION I: Productos del reino animal

Esta sección está compuesta por cinco capítulos con un promedio arancelario de 8,28% (intervalo entre 0%-16%), el **Capítulo 1: Animales vivos** es el de menor protección (2,4% de arancel promedio), los **capítulos 2: Carne y despojos comestibles** y **3: Pescados y crustáceos** tienen un arancel promedio del 10%, mientras el **capítulo 4: Leche y productos lácteos, huevos, miel y otros**, es el de mayor protección con un arancel promedio del 13%. Finalmente el **Capítulo 5: Demás productos de origen animal**, tiene un arancel relativamente bajo del 6%. En caso de tratarse de importaciones que involucran material genético (reproductores, semen) el arancel es del 0% para facilitar la incorporación de nuevas razas o especies de peces o crustáceos.

SECCION II: Productos del reino vegetal

Esta sección está compuesta por nueve capítulos con un promedio arancelario de 7,2% (intervalo 0%-14%), el **Capítulo 6: Plantas vivas y productos de Floricultura** es el de menor protección con 3% de arancel promedio, el **Capítulo 7: Hortalizas (incluso silvestres), plantas, raíces tubérculos alimenticios**, levanta la protección al 8%. Tres capítulos: el **8: Frutas y frutos comestibles, cítricos, melones y sandías**, el **9: Café, te, yerba mate** y el **11: Productos de molinería, malta, almidón, fécula, inulina, gluten de trigo** tienen los mayores niveles de protección con un 10% de arancel. Los capítulos más cercanos al promedio de arancel de la Sección son: el **Capítulo 10: Cereales** (con el 6% promedio), el **Capítulo 12: Semillas y frutos oleaginosos, plantas industriales o medicinales, paja y forrajes** (con el 5% promedio), el **Capítulo 13: Gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales** (con el 7% promedio) y finalmente el **Capítulo 14: Materias trenzables y demás productos de origen vegetal** (con el 6% promedio)

En este caso también todo lo que constituyen importaciones de material genético (semillas, hortalizas para siembra) tienen un arancel del 0%, otra excepción con el 0% de arancel son las algas que a su vez detentan un AEC del 6%. Los productos con mayores aranceles son las harinas (12%), las maltas (14%), los espesantes y el agar-agar con el 13,5%, en este último caso con un AEC del 10%.

SECCION III: Grasas y aceites animales o vegetales

Esta Sección tiene un solo Capítulo, el **15: Grasas y aceites animales o vegetales, productos de su desdoblamiento, grasas alimenticias elaboradas, ceras de origen animal o vegetal** con un arancel promedio del 9,6% (intervalo del 4%-12%), los valores más bajos de arancel lo detentan los aceites de bacalao (4%), grasas animales y lanolina (6%) y grasas de cerdos y aves (8%) , el resto de aceites y grasas están con el 10% de protección arancelaria.

SECCION IV: Productos de las industrias alimentarias, bebidas, líquidos alcohólicos, y vinagre, tabaco y sucedáneos

Esta Sección está integrada por nueve capítulos con un arancel promedio de 14% (intervalo 2%–20%). El **Capítulo 23: Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias, alimentos preparados para animales**, es el que detenta menor protección arancelaria con el 6,5% promedio, con una disparidad entre un arancel del 2% al 8% según el tipo de alimentos preparados para animales y el 14% para esos mismos productos, pero acondicionados para la venta al por menor. El **Capítulo 22: Bebidas, líquidos alcohólicos, y vinagre** detenta el nivel arancelario más alto con el 20%, sólo tiene un excepción el alcohol con el 6% de DIE pero con un AEC del 12%, le sigue el **Capítulo 17: Azúcares y artículos de confitería** con el 18% promedio, en este caso la excepción la constituyen los azúcares de caña pura en estado sólido con un comportamiento dispar : el AEC es del 16%¹², el DII es del 18% y el DIE es del 20% , y el **Capítulo 19: Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche, productos de pastelería** con el 17% promedio de arancel.

El resto de los capítulos tienen valores próximos al promedio de la sección, los **Capítulos 16: Preparaciones de carne, pescado o de crustáceos**, el **18: Cacao y sus preparaciones** y el **21: Preparaciones alimenticias diversas** tienen un arancel del 16% promedio, y finalmente **Capítulo 20: Preparaciones de hortalizas** y el **Capítulo 24: Tabaco y sucedáneos del Tabaco** tienen aranceles promedio de 14% y 15% respectivamente

SECCION V: Productos minerales

Esta Sección está compuesta por tres capítulos con un promedio arancelario del 2,5% y un intervalo de 0%-6%, es la sección menos protegida de todo el NCM, el **Capítulo 27: Combustibles minerales, aceites minerales y productos de destilación, materias bituminosas, ceras minerales** apenas llega al 0,5% de arancel promedio con tres excepciones el coque de petróleo con el 2%, la mezcla de hidrocarburos con el 4% y los aceites lubricantes con el 6%. El **Capítulo 25: Sal, azufre, tierras y piedras, yesos, cales y cementos** tiene un arancel promedio del 4% exceptuando el azufre y fosfatos con el 0% y los mármoles con el 6% , y **Capítulo 26: Minerales metalíferos, escorias y cenizas** con el 3% de arancel promedio

SECCION VI: Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas

Esta Sección está integrada por 11 capítulos con un arancel promedio del 9,3% y un intervalo de 0%-18%. El **Capítulo 31: Abonos** es el de menor nivel de protección con el 2%

¹² Para promover la producción de alcohol que se usa como mezcla en las naftas (24% de alcohol etanol) , el Programa Proalcohol en Brasil aplica subsidios y regulaciones al sector que a su vez se trasladan a los precios de la caña de azúcar (el alcohol es un subproducto de la caña de azúcar). La Argentina ha debido aplicar un DII del 18% para proteger a los productores e ingenios azucareros. En general el azúcar a nivel mundial presenta un tratamiento diferencial y específico.

de arancel promedio, se trata de un insumo estratégico para el sector agropecuario. Los **capítulos 28: Productos químicos inorgánicos y 29: Productos químicos Orgánicos** tienen asimismo aranceles por debajo del promedio de la sección con el 6% y 5% de arancel promedio respectivamente, aunque con un rango de variabilidad pronunciado entre valores extremos. En estos capítulos existen algunos productos con AEC por encima del DIE, es el caso del yodo con un DIE del 0% y un AEC del 2%, el tricloruro de sodio (Resol. 432/05) con un DIE 2%, AEC 10%, el fluoruro de aluminio con el DIE del 2% y el AEC del 10% (Dto. 603/92), los carbonatos de disodio con un DIE del 0% y el AEC del 10%, el octifenol, nonifenol sus isómeros y sales con un DIE del 4% y el AEC del 10%, la dimetilamina y sus sales con un DIE del 8% y el AEC del 10%, la monoisopropilamina y sus sales con un DIE 4% y el AEC del 14%, la hexametildiamina y sus sales DIE 0% y el AEC 12%, la trietanolamina con un DIE del 8% y el AEC del 14%, y el epsilon caprolactama con el DIE 6% y un AEC del 12%.

Los capítulos que responden al arancel promedio de la sección (9%) son el **Capítulo 30: Productos Farmacéuticos y el Capítulo 37: Productos fotográficos o cinematográficos**, este último con una excepción a las fotomáscaras sobre vidrio plano que tienen 0% de arancel

Los capítulos restantes tienen aranceles por sobre el promedio de la sección. El **Capítulo 32: Extractos curtiebres o tintóreos, taninos y derivados, pigmentos, pinturas** (el 11 % de arancel promedio) con la excepción de los pigmentos que detentan un 0% en el DIE y un AEC del 12%, el **Capítulo 33: Aceites esenciales y resinoides, preparaciones de perfumería, tocador o cosmética** (el 14 % de arancel promedio), el **Capítulo 34: Jabón, preparaciones de lubricantes, ceras, velas, productos de limpieza, ceras y preparaciones odontológicas** (el 13% de arancel promedio), y los **capítulos 35: Materias albuminoideas, productos a base de almidón o féculas, colas, y enzimas y 36: Pólvora y explosivos, artículos de pirotecnia, fósforos, materias inflamables** con el 12% de arancel promedio. Estos dos últimos capítulos encierran una excepción cada uno, el primero con 2% de arancel en las proteínas de papa en polvo (seroalbumina) y en el segundo los cohetes y cartuchos antigranizo con el 4%.

Finalmente el **Capítulo 38: Productos diversos de las industrias químicas** con el 10% de arancel promedio, vuelve a presentar como excepción los abonos, esta vez los foliares, con un arancel del 0%

SECCION VII: Plástico y sus manufacturas, Caucho y sus manufacturas

Esta sección comprende dos capítulos, el 39: Plásticos y sus manufacturas y el 40: Caucho y sus manufacturas con el 12% de arancel promedio con un intervalo del 0% -18%. Ambos capítulos contemplan algunas excepciones, en el primero los policarbonatos tienen un 0% de DIE y un AEC del 14%, los tubos o accesorios de plástico para hemodiálisis detentan un 0% de DIE y de AEC, mientras en el segundo capítulo el látex de caucho natural tiene un 0% de DIE y un AEC del 4%, y los neumáticos nuevos de los tipos usados para aeronaves detentan un 0% de DIE y de AEC. En materia de usos medicinales y de transporte aéreo las excepciones al pago de aranceles a la importación son frecuentes.

En esta sección como en las siguientes a medida que a la materia prima se le va agregando valor en el proceso manufacturero el arancel a la importación cobra mayores niveles de protección, pasando del 2% al 18%.

SECCION VIII: Piel, cueros, peletería y manufacturas de estas materias, talabartería, artículos de viaje, carteras y otros similares

Esta Sección comprende tres capítulos con un arancel promedio del 11% y un intervalo de variabilidad del 2%-20%. El **Capítulo 41: Pieles y cueros (excepto peletería)** es el de menores niveles de protección con una tasa promedio del 8%, en cambio las manufacturas derivadas de dichas materias primas (excepto peletería) comprendidas en el **Capítulo 42: Manufacturas de cuero, talabartería, carteras, manufacturas de tripa** tienen una tasa arancelaria promedio del 20%, la más alta del NCM en DIE (sin considerar el DIEM). En tanto el **Capítulo 43: Peletería y confecciones de peletería** tiene un nivel de protección del 14% promedio, subiendo a medida que pasamos de la peletería en bruto (10%) a las prendas o confecciones de piel (20%).

SECCION IX: Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera, corcho y sus manufacturas, manufacturas de cestería

Esta Sección está integrada por tres capítulos con un arancel promedio del 8% con un intervalo de variabilidad entre el 0%-14%. Los capítulos **44: Madera, carbón vegetal, y manufacturas de madera** y el **45: Corcho y sus manufacturas** tienen una tasa promedio arancelaria cercana al promedio de la sección (8%), en el primero se encuentra como única excepción la producción de barriles, cubas, tinas y demás manufacturas de tonelería y sus partes de madera, incluidas las duelas, de encina, roble, alcornoque y demás belloteros, con un DIE del 0% y un AEC del 2%, que está destinado a favorecer el almacenamiento y conservación de la industria vitivinícola. En estos dos capítulos se arranca con un arancel del 2% para las materias primas en bruto y se aumenta a medida que se incorpora VA hasta llegar al 14% en los casos de mayor elaboración. El **Capítulo 46: Manufacturas de espartería o cestería** tiene un arancel del 12% homogéneo, se trata de artículos manufacturados: esteras, esterillas, materiales trenzados y artículos de cestería.

SECCION X: Pasta de madera, papel, o cartón para reciclar, papel o cartón y sus aplicaciones

Esta Sección consta de tres capítulos con una tasa promedio arancelaria del 8% con un intervalo entre el 0%-14%. El **Capítulo 47: Pasta de madera, papel o cartón para reciclar (desperdicios y desechos)** tiene una tasa promedio que apenas llega al 3,5%, todo lo que es papel o cartón para reciclar (desperdicios o desechos) tiene un 2% de arancel. El **Capítulo 48: Papel y cartón, manufacturas de pasta de celulosa, de papel o cartón** es el de arancel promedio más elevado (13%), sin embargo los productos correspondientes a este capítulo son de una amplia variabilidad de acuerdo a las especificaciones de peso, resistencia, calidad de hoja, etc., arrancan de valores del 2% llegando a valores arancelarios más altos (16%) para el papel o cartón acondicionados para la venta al por menor (en tiras o bobinas) o cuando se trata de productos más elaborados como cajas, bolsitas, cucuruchos, y demás envases de papel o cartón, tapas, formularios, etiquetas, libros registros o de contabilidad, talonarios de notas, y demás artículos de librería. El **Capítulo 49: Productos editoriales de la prensa y demás industrias gráficas, textos manuscritos o mecanografiados** tiene un arancel promedio del 7% debido a la presencia de varias excepciones con arancel del 0% como: libros, folletos e impresos similares, diarios y publicaciones periódicas, incluso ilustrados y con publicidad, música manuscrita o impresa, sellos y timbres fiscales, impresos publicitarios y catálogos comerciales, se trata de fomentar la información y elevar los niveles culturales con menos trabas a los productos.

SECCION XI: Materias textiles y sus manufacturas

Esta Sección es la más profusa, posee 14 capítulos con un arancel promedio del 16,5% (sin incluir el DIEM)¹³ lo que la constituye en una de las secciones más protegida de todo el

¹³ En el 2000, la Argentina introdujo los llamados derechos de importación específicos mínimos (DIEM). Según el arancel de 2006 presentado a la OMC, 777 líneas arancelarias están sujetas a los DIEM que afectan a

NCM. El Capítulo 57: Alfombras y revestimientos para el suelo, de materia textil, el Capítulo 61: Prendas y complementos (accesorios) de vestir de punto y el Capítulo 62: Prendas y complementos (accesorios) de vestir, excepto los de punto detentan el máximo del DIE aplicables es decir una tasa del 20%. Le siguen los capítulos 63: Los demás artículos textiles confeccionados, juegos, prendería y trapos con el 19% promedio, el Capítulo 60: Tejidos de punto y el Capítulo 58: Tejidos especiales, superficies textiles con mechón insertado, encajes, tapicería, pasamanería, éstos con el 18% promedio. Los capítulos 52: Algodón, 54: Filamentos Sintéticos o artificiales, 55: Fibras Sintéticas o artificiales discontinuas, 56: Guata, filtro, y tela sin tejer, hilados especiales, cordeles, cuerdas y cordajes, artículos de cordelería, y 59: Telas impregnadas, recubiertas, revestidas, artículos técnicos de materia textil responden al arancel promedio de la sección (16%). En estos capítulos el arancel baja al 2% cuando se trata de hilados, guatas, nudos y motas de aramida, o filamentos de rayón viscosa. Los dos capítulos de menor tasa arancelaria son el Capítulo 50: Seda (12,5%) y el Capítulo 51: Lana y pelo fino u ordinario, hilados y tejidos de crin (13%) donde en el primer caso los capullos de seda tienen una tasa del 4% y en el segundo las lanas con mezclas sintéticas el 2%, y con menor valor agregado, sin cardar el 6% y con cardado 8%.

SECCION XII: Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas, bastones, látigos, fustas, plumas y artículos de plumas, flores artificiales, manufacturas de cabello

Esta sección está integrada por cuatro capítulos con un promedio arancelario del 18,5% (sin incluir DIEM). Este nivel de tasa por encima de la tasa promedio de la sección anterior, converge en tasas muy altas de protección para tres de sus capítulos: el 64: Calzado, polainas, y artículos análogos, partes de estos artículos, con el 20% de arancel (máximo nivel del DIE) , y los capítulos 65: Sombreros, demás tocados y sus partes y el 66: Paraguas, sombrillas, quitasoles, bastones, bastones asiento, látigos, fustas y sus partes, ambos con una tasa promedio también alta del 19%. El Capítulo 67: Plumasy plumón preparados y artículos de plumas o plumón, flores artificiales, manufacturas de cabello es el único que presenta una tasa relativamente menor de protección del 16%, que comprende a todos los productos de dicho capítulo..

SECCION XIII: Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, amianto, mica o materias análogas, productos cerámicos, vidrio y manufacturas de vidrio

Esta Sección comprende tres capítulos con un arancel promedio del 10,6% y un intervalo de variabilidad del 0%-20%. El Capítulo 68: Manufacturas de piedra, yeso fraguables, cemento, amianto, mica o materias análogas con un 9% promedio de tasa arancelaria, tiene como excepción las fibras y tejidos de fibras de carbono para usos no eléctricos y las manufacturas de turba electrofundidas con sólo el 2% de DIE. El Capítulo 69: Productos cerámicos tiene un arancel promedio del 11%, con valores del 20% cuando se trata de vajilla y demás artículos de uso doméstico higiene o tocador de porcelana y de cerámica, asimismo estatuillas y demás artículos de adorno de cerámica. El Capítulo 70: Vidrios y sus manufacturas parte de aranceles bajos del 2% para desperdicios y desechos de vidrio llegando al 18% para manufacturas de vidrio con mayor V.A. Se ha incluido en esta sección por Resolución 832/04 un DIE del 0% para los bloques y ladrillos de grafito con un contenido de carbono superior al 95%, y de otros materiales con contenido de carbono del 85%, en ambos casos de los tipos utilizados para altos hornos.

productos como los textiles, las prendas de vestir y algunos otros artículos fabricados con textiles, calzado y tocados, determinados tipos de juguete, y cuatro ítems relativos a bienes de informática y telecomunicaciones. Los DIEM se aplican a las importaciones provenientes de todas las procedencias, a excepción del MERCOSUR y lleva el DIE al 35%.

SECCION XIV: Perlas naturales o cultivadas. Piedras preciosas semipreciosas. Metales preciosos, chapados de metal, precioso (plaque) y manufacturas de estas materias, bisutería, monedas

Esta sección está solo integrada por el **capítulo 71** del mismo nombre que posee una tasa arancelaria promedio del 9,6% con un intervalo del 0-18%. La excepción con el 0% de arancel corresponde al oro para uso monetario, en polvo o en bruto y las guías de agujas de rubí para cabezales de impresión

SECCION XV: Metales comunes y sus manufacturas

Esta Sección está compuesta por 11 capítulos, el arancel promedio es de 11,6% y el intervalo de variación es del 0%-20%. El **Capítulo 73: Manufacturas de fundición, hierro o acero** tiene un arancel promedio del 14,5% por encima de la sección. En general la mayoría de las partidas están entre el 14-16%, sin embargo existen algunas partidas de DIE del 2% como: (a) los carriles de acero de peso lineal superior o igual al 44,5kg/m, (b) los tubos de carbono igual o superior a 0,98%, (c) los recipientes isotérmicos refrigerados a nitrógeno líquido usados para semen, sangre, tejidos biológicos y productos similares¹⁴, (d) los generadores de aire caliente, de combustible líquido de los tipos utilizados en vehículos automóviles. Además hay partidas que conservan el 14% de AEC pero el DIE es del 0%, por ejemplo construcciones de puentes, torres y castilletes, depósitos para almacenamiento de granos u otras materias sólidas, y los cables de alambres de acero revestidos en bronce o latón. Finalmente los tornillos, pernos y tuercas en general de acero tienen alta protección extrazona, llegando el DIE al 25% mientras el AEC se mantiene en el 16%.

La mayoría de los capítulos se encuentran con valores promedio cercanos a la media arancelaria de la Sección. Los capítulos **74: Cobre y sus manufacturas** y el **Capítulo 76: Aluminio y sus manufacturas** tienen una tasa promedio del 11% con algunas excepciones de 0% de arancel, se trata de hojas y tiras de cobre refinado de un espesor inferior o igual a 0,07mm, y asimismo, las que poseen un espesor superior a 0,012mm. En ambos capítulos los desperdicios o desechos de metal tienen una tasa del 2% de DIE. Con el 10% de arancel promedio tenemos los capítulos **72: Fundición, hierro, y acero**, **75: Níquel y sus manufacturas** y **80: Estaño y sus manufacturas**, en todos los casos los desperdicios y desechos de metal tienen un arancel de 0% a 2%. Con el 9% de arancel promedio tenemos los capítulos **78: Plomo y sus manufacturas** y **79: Cinc y sus manufacturas**, en estos casos los desperdicios de plomo tienen una tasa del 4% y los de cinc del 2%. Cabe aclarar como siempre que los aranceles suben a medida que es mayor el V.A. a los metales.

Los dos capítulos de más alta protección son justamente los de mayor V. A., el **Capítulo 82: Herramientas y útiles, artículos de cuchillería y cubiertos de mesa, de metal común y partes de estos artículos** con el 18% de DIE, vale la pena señalar que en este capítulo los útiles de taladrar tienen una partida con el 19,5% de DIE, y el **Capítulo 83: Manufacturas diversas de metal común** con el 16% de DIE. El **Capítulo 81: Los demás metales, cermetes, manufacturas de estas materias** es el de más bajo nivel de protección (4%)

El **Capítulo 77** está reservado para una futura utilización.

SECCION XVI: Máquinas y aparatos. Material eléctrico y sus partes, aparatos de grabación o reproducción de sonido, de imagen y sonido en TV, y las partes y accesorios de estos aparatos

Esta Sección está integrada por dos capítulos con una tasa de arancel promedio del 9% y un intervalo de variabilidad del 0%-43%. El **Capítulo 84: Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, partes de estas máquinas o aparatos**

¹⁴ Por Resolución 603/03 MEP

tiene un arancel promedio del 6%, pero es el capítulo con mayores divergencias entre el DIE y el AEC. Presenta unas 660 líneas de excepción donde el DIE es del 0% y el AEC es del 14%, además en compresores del tipo de los utilizados para frigoríficos el DIE es 0% y el AEC es del 18%, y en perforadoras de percusión, máquinas de componer para procedimiento fotográfico y sus partes, máquinas para coser cueros o pieles, o tipo zig-zag para insertar elástico, sierras o tronzadoras de cadenas, cortadoras de carbón o roca, y máquinas para túneles el DIE es 0% y el AEC es del 10%. Si bien la mayoría de las máquinas y aparatos detenta una tasa arancelaria alta entre el 14-20%, son muchas las excepciones con un nivel del 0% de DIE compatible con un AEC del 0%, lo que produce la baja del arancel promedio.

Entre las máquinas y aparatos exceptuados vale la pena señalar que corresponden al sector aeronáutico (turborreactores, turbopropulsores y demás turbinas de gas); al sector metal mecánico (placas corrugadas de acero inoxidable o aluminio), al sector textil (cardas para lanas, máquinas para preparación de sedas, fibras e hilados, retorcedoras, bobinadoras, máquinas con mecanismo jacquard, para la fabricación de tejidos, aparatos de chorro de arena para desgastar prendas de vestir); al sector del calzado y pieles (máquinas de coser cueros o pieles); al sector editorial y prensa (transportadores (elevadores) automáticos de desplazamiento horizontal, máquinas utilizadas en la formación de pilas de periódicos, máquinas de impresión multicolor), y a la industria alimenticia (elaboradoras de bombones de chocolate por moldeo, los esterilizadores de alimentos “ultra high temperature”).

El Capítulo 85: Máquinas y Aparatos, Material Eléctrico y sus partes, aparatos de grabación o reproducción de sonido, de imagen y sonido en TV, y las partes y accesorios de estos aparatos tiene un arancel promedio del 12% con tres casos que superan el máximo del DIE, los equipos de control o distribución eléctrica con el 24,5%, los discos de rayos láser con el 26% y los aparatos de telecomunicación por corriente portadora o telecomunicación digital, los demás equipamientos terminales o repetidoras con el 43%. También aparecen algunas excepciones con el 0% de DIE: los grupos electrógenos de energía eólica, máquinas de cortar el pelo o esquilar, grabador-reproductor sin sintonizador, aparatos de radar y de radionavegación, algunos tipos de emisores de radiotelefonía, tubos intensificadores de imágenes rayo x, diodos, fotodiodos, fototransistores, microprocesadores, microcontroladores y circuitos del tipo “chipset”.

SECCION XVII: Material de transporte

Esta Sección comprende cuatro capítulos con un arancel promedio del 7,8% y un intervalo de variación entre el 0% – 35%. El **Capítulo 86: Vehículos y material para vías férreas o similares, y sus partes; aparatos mecánicos (incluso electromecánicos) de señalización para vías de comunicación y el Capítulo 88: Aeronaves, Vehículos espaciales y sus partes** detentan un arancel bajo del 3%, la mayoría de los productos comprendidos en ambos capítulos tienen un DIE del 0%. En el primero de ellos el AEC es del 14% y sólo coincide con un DIE del mismo valor en los “bissels” para vías férreas, en las cajas de cojinetes y en los aparatos mecánicos de señalización, seguridad, control o mando para vías férreas, carreteras o vías fluviales, áreas o parques de estacionamiento, instalaciones portuarias u aeropuertos que sean mecánicas o electromecánicas. En el segundo el DIE del 0% coincide con el AEC del 0%, existen dos excepciones, una con arancel del 20% correspondiente a los globos y dirigibles planeadores, alas volantes y demás aeronaves no concebidas para la propulsión a motor, y la otra del 14% para los paracaídas parapentes, sus partes y accesorios. Le sigue con tasa de DIE del 4% el **capítulo 89: Barcos y demás estructuras flotantes** también con prevalencia de un DIE del 0% pero combinado con un AEC del 14%, existe una excepción con AEC y DIE del 20%, se trata de las embarcaciones inflables, los barcos de vela, incluso con motor auxiliar, y los barcos de motor, excepto los de motor fuera de borda, y todas las embarcaciones de recreo o deporte,

barcas de remo y canoas, en tanto los barcos y demás artefactos flotantes de desguace están gravados con el 2% de DIE.

El Capítulo 87: Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres; sus partes y accesorios rebasa el máximo alcanzable por el DIE, llegando al 21,5%, esto se debe a la existencia de un DIE del 35% con un AEC del 20% en algunas de las partidas, entre ellas los tractores para carretera semirremolque, los vehículos automóviles para el transporte de 10 o más personas, incluido el conductor, los vehículos automóviles para transporte de mercancías, y los chasis de vehículos automóviles equipados con su motor, Además de existir algunas líneas con el 33,5% de DIE y AEC del 18%, que corresponden a remolques y semirremolques, autocargadores y descargadores para uso agrícola, cisternas, trailers para transportar algodón compactado, los demás remolques y semirremolques.,

SECCIÓN XVIII: Instrumentos de precisión

Esta sección está constituida por tres capítulos con un 14,6% de arancel promedio y un intervalo de variación del 0%-20%. **El Capítulo 90: Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; instrumentos y aparatos médicos y aparatos medicoquirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos** es el de más bajo nivel de protección con un DIE promedio del 8%, la tasa arancelaria es sumamente variable y en muchos casos el DIE es del 0% con un AEC del 14%. El valor máximo del 20% de DIE sólo es aplicable a las gafas o anteojos de sol, y baja al 18,5% para las gafas o anteojos correctores. Existen un buen número de productos con DIE del 0% entre ellos: las cámaras de aproximación (lentes “zoom”) para televisión, cubas y cubetas de operación automáticas y programables, microscopios para fotomicrografía, cinefotomicrografía y micro proyección, instrumentos y aparatos para navegación aérea o espacial (excepto las brújulas), y en general los aparatos para uso medicinal (ecógrafos con análisis espectral doppler, aparatos de diagnóstico por resonancia magnética, endoscopios, cámaras gamma, aparatos para cirugía por láser, equipos para terapia intrauretral, desfibriladores aparatos de tomografía computada, entre otros).

El Capítulo 91: Aparatos de relojería y sus partes detenta una protección alta del 19%, todas las partidas están entre el 18% y el 20% de DIE. En tanto el **Capítulo 92: Instrumentos musicales; sus partes y accesorios** tiene una tasa promedio del 17% todas las partidas están entre el 16% y el 18% salvo sintetizadores que están gravados con el 10% de DIE.

SECCIÓN XIX: Armas y municiones

Esta sección está integrada por el **Capítulo 93: Armas y municiones; sus partes y accesorios** con el 20% de DIE coincidente con un 20% de AEC.

SECCIÓN XX: Mercancías y productos diversos

Esta Sección incluye tres capítulos con un arancel promedio del 17,5% promedio con un intervalo del 0%-20%. Todos los capítulos tienen valores arancelarios promedio cercanos al de la Sección, el **Capítulo 94: Muebles; mobiliario medicoquirúrgico; artículos de cama y similares; aparatos de alumbrado no expresados ni comprendidos en otra parte; anuncios, letreros y placas indicadoras luminosas, y artículos similares; construcciones prefabricadas** detenta una tasa promedio del 17% con tres excepciones las mesas de operaciones, las camas para usos clínicos, y las construcciones prefabricadas para invernaderos con un DIE del 0% y un AEC del 14%. El **Capítulo 95: Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes y accesorios** con un arancel promedio del 18,5%, prácticamente todo el capítulo tiene un 20% de DIE (en algunos casos hay que agregar el DIEM), salvo en los juegos de bolos automáticos, la montaña rusa (comprendido los coches) y los tiiovivos que tienen DIE del 0%.. El **Capítulo 96: Manufacturas diversas**

detenta una tasa del 18% en casi todos los rubros salvo las cápsulas de gelatina digeribles con el 14% y en las partes de termos y demás recipientes isotérmicos.

SECCIÓN XXI: Objetos de arte o colección y antigüedades

Esta Sección está integrada por el **Capítulo 97: Objetos de arte o colección y antigüedades que tiene una tasa de DIE promedio del 4%**

Algunas consideraciones generales sobre la aplicación de los aranceles a las importaciones

Los aranceles a la importación en general presentan un alto grado de dispersión, y en algunos casos de poca transparencia. Los procedimientos y forma de cálculo sugieren alguna arbitrariedad, por lo cual sería aconsejable revisar la metodología usada por los organismos de ejecución y aplicación para hacer más compatible el sistema fiscal con el equilibrio entre los sectores productivos y a lo largo de la cadena de producción de un mismo producto.

- a. Dentro de NCM existen 32 capítulos que detentan un alto nivel de protección a través de una tasa arancelaria de importación extrazona (DIE) promedio por encima del 15% (los valores de las crestas arancelarias estarían en muchos casos cercanas al 20% sin considerar el DIEM). Estos capítulos están concentrados en cinco de las 21 secciones del NCM que son respectivamente: (a) la **sección IV. Productos de las industrias alimentarias, bebidas, líquidos alcohólicos, y vinagre, tabaco y sucedáneos (con excepción del capítulo 23 sobre preparados para la alimentación animal: pellets, tortas, y harinas de oleaginosos)**; (b) la **SECCION XI: Materias textiles y sus manufacturas (con excepción del capítulo 53 Demás fibras vegetales)**; (c) la **SECCION XII: Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas, bastones, látigos, fustas, plumas y artículos de plumas, flores artificiales, manufacturas de cabello**, (d) la **Sección XIX : Armas y municiones** y (e) la **SECCIÓN XX: Mercancías y productos diversos**

Además de algunos capítulos como el **82: Herramientas y útiles, artículos de cuchillería y cubiertos de mesa, de metal común y partes de estos artículos**, el **Capítulo 83: Manufacturas diversas de metal común**, el **Capítulo 87: Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres; sus partes y accesorios**, el **Capítulo 91: Aparatos de relojería y sus partes** y el **Capítulo 92: Instrumentos musicales; sus partes y accesorios**, de estos el mayor grado de protección lo detenta el capítulo 87 con un 21,5% de arancel promedio.

- b. Se han señalado a lo largo del análisis las frecuentes disparidades entre el DIE y el AEC, lo que ratifica los problemas aún existentes en la convergencia hacia una Unión Aduanera perfecta dentro del MERCOSUR.
- c. Los capítulos más desprotegidos son 13 (en este caso estarían los capítulos con un arancel promedio (DIE) inferior o igual al 5%) que corresponden a: (a) el **Capítulo 1: Animales vivos**; (b) el **Capítulo 6: Plantas vivas y productos de Floricultura**; (c) el **Capítulo 12: Semillas y frutos oleaginosos, plantas industriales o medicinales, paja y forrajes**; (d) todos los capítulos de la **SECCION V: Productos minerales**; (e) el **Capítulo 29: Productos químicos Orgánicos**; (f) el **Capítulo 31: Abonos**, (g) el **Capítulo 47: Pasta de madera, papel o cartón para reciclar (desperdicios y deshechos)**, (h) el **Capítulo 86: Vehículos y material para vías férreas o similares, y sus partes; aparatos mecánicos (incluso electromecánicos) de señalización para vías de comunicación**, (i) el **Capítulo 88: Aeronaves, Vehículos espaciales y sus**

partes, (k) el Capítulo 89: Barcos y demás estructuras flotantes (salvo las recreativas y deportivas) y (l) la Sección XXI: Objetos de arte o colección y antigüedades

- d. Los restantes 52 capítulos (53% del total de capítulos del NCM) estarían comprendidos en el intervalo entre el 6%-14% de DIE promedio, haciendo la salvedad que existen muchas excepciones con DIE del 0%.
- e. En general se observa que el arancel es progresivo a medida que los productos tienen mayor grado de elaboración la alícuota promedio pasa de 6,6% al 11,8%
- f. Muchas de las excepciones que aparecen con un DIE del 0% corresponden a productos medicinales, y aparatos o equipos relacionados con la salud. Otro sector que aparentemente goza del DIE del 0% en materias primas, aparatos y equipos, es el sector editorial y de prensa.

b. Normas de origen

La Argentina notificó a la OMC sus normas de origen no preferenciales, así como sus normas de origen preferenciales.¹⁵ La última notificación relativa a normas de origen (preferenciales y no preferenciales) data de 1997.¹⁶

Conforme a la Resolución N° 763/96 pueden exigirse certificados de origen en el caso de importaciones de mercadería sujeta a los instrumentos de política comercial no preferencial. La administración de las normas de origen no preferenciales se rigen por las Resoluciones N° 763/96 y 381/96, y se aplican en el caso de las medidas comerciales correctivas y de los contingentes de importación, y con fines estadísticos. Según las normas citadas las únicas importaciones sujetas a la presentación de un certificado de origen para fines estadísticos son las importaciones para el consumo de tejidos, prendas, confecciones y calzado, así como de aquellos productos para los cuales ha sido abierta una investigación respecto de alguna medida correctiva sin que dicha investigación haya concluido, con independencia de su país de procedencia.¹⁷

Conforme a las normas de origen no preferenciales, se considera que un producto es originario de un país determinado si los productos han sido íntegramente elaborados en ese país o, si participaron muchos países en el proceso de producción, en el país donde el producto fue sometido a la última transformación sustancial (conforme a lo definido en la legislación general sobre normas de origen). El certificado de origen debe ser expedido en el país de origen por la autoridad gubernamental competente o por la entidad en la que esté delegada tal función.¹⁸ Los certificados de origen deben ser intervenidos por el consulado argentino con jurisdicción en el país de origen y tienen validez por seis meses.¹⁹

Las importaciones beneficiarias de preferencias otorgadas en el contexto de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), del MERCOSUR o de países con los cuales la

¹⁵ Documentos de la OMC G/RO/N/2 de 22 de junio de 1995, G/RO/N/10 de 16 de agosto de 1996, G/RO/N/12 de 1° de octubre de 1996 y G/RO/N/16 de 5 de marzo de 1997.

¹⁶ Las normas de origen no preferenciales notificadas son las siguientes: Ley N° 22.415/82 (Código Aduanero) de 2 de marzo de 1981, Resoluciones (MEOSP) N° 763/96 de 7 de junio de 1996 y N° 381/96 de 1° de noviembre de 1996); las normas de origen preferenciales notificadas son las siguientes: Resoluciones (MEOSP) N° 763/96 de 7 de junio de 1996 y N° 381/96 de 2 de noviembre de 1996, Régimen general de origen de la ALADI (Resolución 78 y Acuerdo 91 del Comité de Representantes), y Regímenes de origen de los Acuerdos de Alcance Parcial y Régimen de Origen MERCOSUR (esto es, Decisiones del MERCOSUR N° 6/94 y N° 23/94).

¹⁷ Resolución N° 39/96 de 8 de enero de 1996 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOSP).

¹⁸ Resolución N° 763/96 de 7 de junio de 1996 del MEOSP.

¹⁹ Resolución N° 763/96 de 7 de junio de 1996 del MEOSP.

Argentina ha suscrito Acuerdos de Complementación Económica están sujetas a las normas de origen preferenciales definidas en dichos acuerdos.²⁰

Conforme a las normas de origen generales de la ALADI²¹, se confiere el origen para productos mediante requisitos específicos: si han sido elaborados en el territorio de uno de los signatarios utilizando exclusivamente materiales de otros signatarios; o, cuando se han utilizado materiales de países no participantes, se ha producido un cambio de partida arancelaria; o, cuando no pueda cumplirse este criterio, el valor c.i.f. de los insumos de materiales originarios de terceros países no exceda del 50 por ciento del valor f.o.b. del producto final. En el caso de las operaciones de ensamble, el valor c.i.f. de los insumos originarios de terceros países no puede exceder del 50 por ciento del valor f.o.b. del producto final, salvo cuando se trata de países de menor desarrollo²², para los cuales el límite es del 60 por ciento. Estas reglas se aplican a arreglos como el acuerdo bilateral entre la Argentina y México (ACE N° 6), la Argentina y Cuba (ACE N° 45), y el resto de los acuerdos con preferencias arancelarias regionales (PAR).

Con respecto al comercio en régimen preferencial dentro del ámbito del MERCOSUR, las normas de origen pueden ser generales o específicas.²³ Conforme a las normas generales, los productos tienen que haber sido obtenidos o elaborados íntegramente en el MERCOSUR; cuando se utilizan materiales originarios de terceros países en la producción del bien, es preciso que se haya producido un cambio de la partida arancelaria; o el valor f.o.b. del producto final no debe contener más de un 40 por ciento de insumos de terceros países (valor c.i.f.); esto último se aplica también a las operaciones de ensamblaje o montaje. Sin embargo, a raíz de la conclusión del Acuerdo entre el MERCOSUR y Colombia, Ecuador y Venezuela (ACE N° 59), el contenido mínimo de valor agregado regional se redujo al 50 por ciento durante los siete primeros años de vigencia del ACE N° 59, y al 55 por ciento a partir del octavo año de vigencia, con el objetivo de llegar al 60 por ciento del valor agregado regional más adelante (la fecha no está fijada).²⁴ Rigen normas especiales para los productos químicos, agroquímicos, de acero, bienes de capital, de telecomunicaciones e informáticos, y los lácteos, papel, textiles y calzado.

El acuerdo entre la Argentina y México contiene normas de origen específicas; en el caso del sector automotriz (capítulo 87 del SA), se aplican las normas definidas en el ACE N° 55. Todos los acuerdos suscritos en el marco del MERCOSUR establecen también normas de origen especiales para determinados productos. Conforme a dichos acuerdos, se emplea como criterio general el cambio de clasificación arancelaria. Cuando no se puede utilizar ese método, se confiere el origen si el valor c.i.f. de los materiales originarios de terceros países no excede del 40 al 60 por ciento del valor f.o.b. del producto final (según el acuerdo y el producto de que se trate).²⁵

En síntesis en el nomenclador se requieren certificados de origen sólo en la Sección XI: Materias textiles y sus manufacturas: capítulos 52 al 63 y en la Sección XII el capítulo 64 referido a calzado, polainas, y artículos análogos

²⁰ Resolución N° 763/96 de 7 de junio de 1996 del MEOSP.

²¹ Resoluciones de la ALADI N° 78 de 24 de noviembre de 1987, y N° 252 de 4 de agosto de 1999.

²² Dichos países son Bolivia, Ecuador y el Paraguay.

²³ Decisiones del MERCOSUR N° 6/94, 23/94, 16/97, 3/00 y 01/04, Directiva N° 4/00, y Resolución N° 27/01.

²⁴ En su comercio recíproco, el Brasil y la Argentina continúan aplicando el valor agregado regional del 60 por ciento.

²⁵ El documento OMC (2006), capítulo III 2) iii), contiene breves descripciones de las normas de origen aplicadas con arreglo a los acuerdos MERCOSUR con Chile (ACE N° 35), Bolivia (ACE N° 36), México (ACE N° 55), el Perú (ACE N° 58), y con Colombia, el Ecuador y Venezuela (ACE N° 59).

c. Régimen de Admisión Temporaria

La Argentina mantiene su propio régimen de entrada en condiciones de favor destinado a promover la elaboración interna y la diversificación de los productos, así como hacer frente a la escasez de suministros de insumos. En el marco del régimen de admisión temporaria denominado "Destinación Suspensiva de Importación Temporaria"²⁶, los bienes pueden importarse libres de derechos a condición de que sean reexportados en el mismo estado o después de su transformación, elaboración, combinación, mezcla, reparación o cualquier otro perfeccionamiento o beneficio. No obstante, no abonarse los "tributos que gravan la importación para consumo ni la tasa de estadística, con la única excepción de las demás tasas retributivas de servicios". Deben -aunque no se los pague- garantizarse los derechos de importación, el IVA, los Impuestos Internos y la percepción del Impuesto a las Ganancias.

Los bienes que se exportan en el mismo estado han de ser exportados en un plazo de tres años (bienes de capital), o de 8 ó 12 meses (los demás bienes). Las mercancías que se han sometido a una modificación o mejora han de ser reexportadas en un plazo de uno o dos años (prorrogable), dependiendo del proceso de transformación.²⁷

Queda establecido asimismo, que a los efectos del cálculo de los "beneficios promocionales", por ejemplo de los reintegros, deberá detrarse de la correspondiente base de aplicación del pertinente porcentaje, el valor CIF de lo introducido al país al amparo de este régimen.

Las normas aludidas prevén importantes sanciones para el incumplimiento de los compromisos asumidos por el importador-exportador, como por ejemplo el pago de un derecho de exportación del 20% sobre las mercaderías que se exporten sin haber recibido el perfeccionamiento industrial previsto, y el ingreso de un derecho de importación adicional del 30% para el caso de convertirse en importación definitiva para consumo la que previamente fuera de carácter temporario.

En 2002 se introdujo un nuevo régimen, que suspendió el pago de los derechos de importación, denominado Régimen de Aduana en Factoría (RAF), que permite a los establecimientos industriales importar materias primas, partes, componentes, materiales, material de embalaje o envasado y material de protección que se utilicen directamente en la producción y/o transformación de bienes que posteriormente sean exportados o importados para su consumo.²⁸ El ingreso de las mercaderías está sujeto a la constitución de una garantía. La puesta en marcha del RAF se formaliza por rama industrial por medio del reglamento establecido por la Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía y Producción. La condición previa para ello es la firma con la entidad que agrupa a una determinada actividad de un acta-convenio mediante la cual se acuerden metas de producción, empleo, y utilización de componentes de fabricación local en el producto que elaboren. En octubre de 2006 se habían adoptado reglamentos específicos únicamente para el sector automotor.²⁹

En virtud de la Decisión N° 36/03 del MERCOSUR, de 15 de diciembre de 2003, se estableció un régimen común para los bienes destinados a la investigación científica y tecnológica, que permite a las personas jurídicas sin fines de lucro importar dichos productos libres de derechos con fines de investigación científica y tecnológica.

²⁶ Ley N° 22.415/1981 (artículos 250 a 277) de 2 de marzo de 1981 (y modificatorias), Decreto N° 1001/1982 de 21 de mayo de 1982 (artículos 30 a 33) (y modificatorios) y Decreto N° 1439/1996 de 11 de diciembre de 1996 (y modificatorios).

²⁷ Decreto N° 1439/1996 de 11 de diciembre de 1996 (modificado).

²⁸ Decreto N° 688/2002 de 26 de abril de 2002, Decreto N° 2722/2002 de 30 de diciembre de 2002, y Resolución conjunta N° 14/2003 y N° 1424 de 17 de enero de 2003.

²⁹ Resolución conjunta N° 54/2003 y N° 1448 de 21 de febrero de 2003, y Resolución N° 1509 de 27 de mayo de 2003.

Con arreglo a la Resolución N° 69/00 del MERCOSUR (modificada por la Decisión N° 33/05) que permite a cada país miembro reducir los aranceles temporalmente, en agosto de 2005 y por un período de un año, la Argentina redujo al 2 por ciento el DIE para un contingente de 600 toneladas de tricloruro de fósforo.³⁰

d. Tasa de Estadística

Dentro de los tributos que gravan las importaciones se encuentra la tasa estadística del 0,5 por ciento sobre el valor c.i.f. de las mercancías importadas, exceptuando las que proceden de países del MERCOSUR y de sus miembros asociados Bolivia y Chile.³¹

Algunas mercancías están exentas del pago de la tasa estadística, independientemente de su origen. Entre las mercancías exentas se cuentan productos para la reproducción de animales o plantas contenidos en los capítulos 1, 3, 6, 7 y 10 del NMC y sujetos a un arancel del 0 por ciento; los combustibles y aceites minerales indicados en el capítulo 27, sujetos a un arancel del 0 por ciento; bienes comprendidos en la Regla General Tributaria del sector aeronáutico sujetos a un arancel del 0 por ciento; libros, diarios y periódicos contenidos en las posiciones 49.01 y 49.02 del NMC; nuevos bienes de capital, y productos de la tecnología de la información y las telecomunicaciones; mercancías importadas en el marco del Régimen de Importación Temporal; y obras de arte comprendidas en las posiciones 97.01, 97.02 y 97.03 del NMC.

En el 2006, los ingresos tributarios provenientes de la tasa de estadística sumaban 135,8 millones de pesos (0,1% del total de recursos tributarios de la Administración Nacional).

e. Cuotas o contingentes a la Importación

Una cuota o contingente es una restricción cuantitativa, destinada a fijar un volumen máximo de unidades susceptibles de importación. En cuanto a los efectos es lo mismo que una restricción voluntaria a las exportaciones (VER, voluntary export restraint) es decir una restricción negociada o “voluntaria” que se establece con la aquiescencia del país exportador, para entrar una cantidad fija de productos importados. En ambos casos se persigue disminuir la cuantía de productos que ingresan a un país, en forma obligatoria o negociada con el país exportador, desde el mercado doméstico.

Efectos de una cuota o contingente

Los efectos son una suba de los precios en el mercado doméstico como consecuencia de la escasez artificialmente provocada. La diferencia con el arancel es con respecto a la asignación de los beneficios y las ineficiencias para la sociedad en su conjunto.

Al respecto existen al menos cuatro alternativas para asignar las cuotas o contingentes:

- a. Los derechos o licencias de importación pueden ser otorgadas a los productores nacionales en forma informal, que así dispondrían de la posibilidad de importar al precio mundial y luego vender en el mercado nacional a precios más elevados, con lo cual se

³⁰ Resolución N° 432/2005 de 10 de agosto 2005.

³¹ Decretos N° 389/95 de 22 de marzo, 37/98 de 9 de enero de 1998 y 690/2002 de 26 abril 2002; y Resoluciones (MEOSP) N° 232/1996 de 1° de octubre de 1996 (importaciones originarias de Chile) y N° 270/1997 de 28 de febrero de 1997 (importaciones originarias de Bolivia).

beneficiarían aquéllos que de algún modo están conectados con los mecanismos de poder.

- b. Otra opción es el mecanismo de adjudicación a los importadores por “subasta abierta y transparente” de las cuotas o contingentes. Este proceso es, realizado por el Estado, y se fija un costo de los pliegos de licitación que ingresa como recursos fiscales al erario público.
- c. Asimismo podría dejarse en manos de los extranjeros la gestión de las licencias de importación para ser distribuidas entre las empresas que aspiran a vender en el mercado nacional. En una palabra el gobierno nacional cede al gobierno extranjero, la posibilidad de distribución de las cuotas o cupos.
- d. Una variante de lo anterior es que el Estado Nacional reparta entre varios países extranjeros el acceso al mercado doméstico, establezca las condiciones y venda los pliegos a ser repartidos entre las empresas de dichos países que cumplan con las condiciones establecidas

Las cuotas producen, al igual que el arancel, ineficiencias en la producción por protección a empresas que, sólo subsisten gracias a los precios más altos provocados por el control de la oferta externa en el mercado nacional. Además se generan ineficiencias en el consumo, por los precios artificialmente más altos que deben pagar los consumidores, pudiendo quedar algunos fuera del mercado. Hasta aquí, los efectos de las cuotas, salvo las dudas sobre la posibilidad cierta de recaudación de fondos por parte del Estado, no parecen tener diferencias marcadas con los aranceles a la importación.

Sin embargo, tal como lo demuestra la teoría económica de producirse adelantos o mejoras tecnológicas en el extranjero, que abaraten el producto, en presencia de un arancel se trasladaría el efecto positivo inmediatamente sobre los consumidores nacionales en cambio con la existencia de una cuota rígida no habría las mismas posibilidades. En segundo lugar de producirse un aumento de la demanda interna, la respuesta en un país con arancel es un aumento en las importaciones; en cambio si existe una cuota, la escasez se hace más notable y los precios internos tienden a elevarse. En el caso del arancel no hay impedimentos a los ajustes de cantidad que equilibren los precios.

Estos argumentos son los que han primado en las negociaciones internacionales para poner especial énfasis en que es preferible la “arancelización” por sobre las medidas cuantitativas por considerarlas menos dañinas para los consumidores y para el funcionamiento de los mercados.

Fijación de cuotas o contingentes por tipos y procedencia de la mercadería

La Argentina no aplica contingentes arancelarios a las importaciones NMF por lo que no están contemplados en el nomenclador. En el 2003, la Argentina notificó a la OMC que no mantenía restricciones cuantitativas.³² Sin embargo Argentina en virtud del mecanismo de salvaguardia (que será explicado en detalle más adelante), y con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, en 1999, introdujo contingentes anuales para los tejidos de algodón y sus mezclas originarios del Brasil³³, China³⁴ y Pakistán³⁵; las medidas aplicadas al Brasil y al Pakistán se eliminaron en 2000³⁶ y a la China³⁷ en 2002.

³² Documento de la OMC G/MA/NTM/QR/1/Add.9 de 18 de marzo de 2003.

³³ Resolución N° 861/99 de 13 de julio de 1999.

³⁴ Resolución N° 862/99 de 13 de julio de 1999.

³⁵ Resolución N° 863/99 de 13 de julio de 1999.

³⁶ Resoluciones N° 265/2000 de 11 de abril de 2000 y N° 337/2000 de 26 de abril de 2000.

La Argentina también ha presentado varias notificaciones relativas a los procedimientos para el trámite de licencias de importación.³⁸ Además, ha actualizado sus respuestas al cuestionario relativo a los procedimientos para el trámite de licencias de importación³⁹ y ha facilitado respuestas a las preguntas formuladas por un Miembro sobre la aplicación de ciertas disposiciones de su legislación en materia de licencias de importación.⁴⁰

Hay varios organismos que administran dos tipos de licencias de importación: las automáticas (LAPI) y las no automáticas (LNAPI). La LAPI constituye un sistema general de licencia automática previa de importación. Se introdujo con fines estadísticos, y su objetivo es supervisar las importaciones para el consumo de ciertos productos⁴¹, a efectos de realizar un análisis rápido para la adopción de medidas correctivas del comercio, entre otras cosas.⁴² También se expiden licencias automáticas de importación sobre la base del cumplimiento de todas las formalidades establecidas, y se aprueban en todos los casos. Los períodos de validez son de 60 días (Certificado de Importación de Calzado, Certificado de Importación de Lavarropas, Certificado de Importación de Juguetes, Certificado de Importación de Cámaras y Cubiertas, y Certificado de Importación de Bicicletas), 120 días (Certificado de Importación de Papel), o de 360 días (Declaración Jurada de Composición del Producto).

Vale la pena recordar los problemas suscitados entre Brasil y Argentina en el comercio de la llamada "línea blanca" (lavarropas, cocinas, heladeras) que según un informe de la Unión Industrial Argentina (U.I.A.) había confluído al menos al cierre de 17 empresas Argentinas del sector entre 1992-2003. Según dicho informe "La invasión de la industria brasileña de electrodomésticos ha dañado y amenaza con profundizar el daño porque apuntaría a quedarse con hasta el 90% del mercado Argentino de esos productos". Los Acuerdos firmados a mediados del 2004 fijaron "cupos" de ingreso por unidades que serían monitoreados por una comisión formada al efecto, donde la producción Argentina se aseguraba el 50% del mercado local. En el caso de heladeras el ingreso sería de 18.160 unidades por mes, y en cocinas se logró un acuerdo por un año de 90.0000 unidades para el 2004 y 47.500 para el primer trimestre del 2005. Hubo mayor dificultad en la fijación de los cupos para lavarropas donde las pretensiones brasileras alcanzaban al abastecimiento del 46% del mercado y Argentina pretendía fijar el cupo en el 35%.

La consecuencia de estos acuerdos de limitaciones cuantitativas de las importaciones que no sólo ponían en peligro la marcha del MERCOSUR sino también los postulados de la OMC y las negociaciones de la Ronda de Doha que condenan este tipo de medidas, fue la creación del **Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC)**. Este mecanismo comercial firmado entre ambos países pero que se extiende al resto de países socios del MERCOSUR limita las importaciones si un sector industrial denuncia daño o amenaza de daño a la producción, si esto se comprueba el país importador tiene derecho a la aplicación de un arancel de importación de hasta el 90% de la tasa que se cobra, a esos mismos productos, provenientes de extrazona.

³⁷ Resolución N° 862/1999 de 13 de julio de 1999.

³⁸ Documentos de la OMC G/LIC/N/2/ARG/4 de 5 de marzo de 1999, G/LIC/N/2/ARG/5 de 15 de octubre de 1999, G/LIC/N/2/ARG/6 de 21 de diciembre de 1999, G/LIC/N/2/ARG/7 de 19 de agosto de 2004, G/LIC/N/2/ARG/8 de 20 de octubre de 2005 y G/LIC/N/2/ARG/9 de 20 de octubre de 2005.

³⁹ Documento de la OMC G/LIC/N/3/ARG/3 de 15 de septiembre de 2006.

⁴⁰ Documento de la OMC G/LIC/Q/ARG/1 de 25 de mayo de 2004.

⁴¹ La lista de productos ha sido objeto de numerosas modificaciones y, en mayo de 2006, incluía productos de los siguientes capítulos del SA: 01, 02, 04, 07, 11, 13, 16, 17, 20, 24, 25, 28, 29, 32, 36, 38, 39, 40, 42, 44, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 76, 82, 83, 84, 85, 87, 90, 94, 95 y 96.

⁴² Los productos se detallan en la Disposición N° 9/99, de 4 de febrero de 1999, con sus modificaciones.

El resguardo permanece por tres años con la opción de ser extendido por un año más y, durante ese tiempo, el productor damnificado debe reconvertir su empresa a fin de adquirir competitividad. El entonces Secretario de Industria, Comercio y PYMES, Lic. Miguel Peirano en declaraciones efectuadas a Clarín (Suplemento Económico, 12/2/2006) afirmaba “Si en 1999 hubiese existido el MAC, ante la devaluación del real, se hubiera preservado el tejido industrial argentino de la avalancha brasileña” Peirano argumenta en el mismo artículo, que “el MAC es un resguardo y que apunta a corregir la composición del comercio para que la Argentina pueda avanzar en la sustitución de importaciones y en el perfil de sus exportaciones”.

f. Prohibiciones y restricciones de importación

El Código Aduanero divide las prohibiciones a la importación (y a la exportación) en diferentes categorías, según su finalidad (económicas o no económicas)⁴³ y su alcance (absolutas o relativas)⁴⁴, y define los objetivos fijados para cada categoría. Las prohibiciones por razones económicas pueden introducirse, en general, sólo con respecto a bienes de consumo. En términos generales, se han introducido prohibiciones sobre todo por razones de seguridad y de protección ambiental. La lista de mercancías sujetas a prohibiciones se ha modificado varias veces. Las prohibiciones en vigor en mayo de 2006 se detallan en el cuadro siguiente:

Cuadro 2: Prohibiciones a la importación en vigor en mayo 2006

Producto	Razón	Base legal
Prohibiciones absolutas		
Acumuladores usados para recuperación de metales	Protección del medio ambiente	Ley N° 23.922 de 21 marzo de 1991 y Ley N° 24.051 de 17 de diciembre de 1991
Barros cloacales, para uso fertilizante	Protección del medio ambiente	Ley N° 24.051 de 17 de diciembre de 1991 y Decreto N° 181/1992 de 24 de enero de 1992
Cenizas procedentes de hornos de combustión	Protección del medio ambiente	Ley N° 23.922 de 21 marzo de 1991 y Ley N° 24.051 de 17 de diciembre de 1991
Desperdicios de papel, sin clasificar y con gran contenido de plásticos	Protección del medio ambiente	Decreto N° 181/92 de 24 de enero de 1992, Ley N° 24.051 de 17 de diciembre de 1991 y Decreto Reglamentario N° 831/1993 de 23 de abril de 1993
Equipos de telefonía privada, inalámbricos que operen con una frecuencia superior a 1.880 MHZ pero inferior o igual a 1.900 MHZ (P27)	Evitar interferencias perjudiciales en los servicios debidamente autorizados	Resolución N° 1994 de 13 de octubre de 1999, Secretaría de Comercio
Estupefacientes, intermediarios y psicotrópicos (es decir, mercaderías enumeradas en el Anexo III y mercaderías definidas como medicamentos a base de estupefacientes y psicotrópicos,	Protección de la salud	Resoluciones ANA N° 2017/93 y 543/95

⁴³ Se consideran económicas las prohibiciones establecidas con fines tales como asegurar un adecuado ingreso para el trabajo nacional o combatir la desocupación; ejecutar la política fiscal, monetaria, cambiaria o de comercio exterior; proteger las actividades nacionales productivas de bienes o servicios; estabilizar los precios internos. Se consideran no económicas las prohibiciones establecidas por razones tales como la defensa de las instituciones políticas del Estado; moral o salud pública, política alimentaria o sanidad animal o vegetal; o preservación del ambiente.

⁴⁴ Se consideran prohibiciones absolutas las que impiden a todas las personas la importación o exportación de mercaderías determinadas, en tanto que son relativas las prohibiciones a la importación y exportación cuando prevén excepciones a favor de una o varias personas.

Producto	Razón	Base legal
Prohibiciones absolutas		
excepto las cantidades estrictamente necesarias para la investigación médica y científica y los experimentos clínicos con estupefacientes realizados bajo vigilancia y fiscalización de la autoridad sanitaria) (P28)(P36)		
Materiales de uso médico obsoleto, inservible o vencido	Protección de la salud y del medio ambiente	Decreto N° 181/92 de 24 de enero de 1992
Materias plásticas de calidades substandar y manufacturas usadas	Protección de la salud y del medio ambiente	Decreto N° 181/92 de 24 de enero de 1992
Motociclos y velocípedos usados (la partida 8711) (P4)	Seguridad; protección del consumidor y de la industria local	Resolución MEOSP N° 790 de 29 de junio de 1992
Neumáticos recauchutados y usados clasificados en las posiciones arancelarias 4012.10.00 y 4012.20.00 (P3)	Seguridad; protección del consumidor y del medio ambiente	Ley N° 25.626 de 8 de agosto de 2002
Pesticidas prohibidos en sus lugares de origen (P12, P14, P15, P16, P21, P22, P23, P24 P32, P39)	Protección del medio ambiente	Ley N° 24.051 de 17 diciembre de 1991 y Ley N° 23.922 de 21 de marzo de 1991
Productos vitivinícolas en envases mayores de 5 litros	Preservar la identidad de los productos vitivinícolas de cada Estado Parte	Resolución MERCOSUR N° 45/96 de 21 de junio de 1996 y Resolución C 22/2002 del Instituto Nacional de Vitivinicultura de 14 de agosto de 2002, incorporando Resolución MERCOSUR N° 12/2002 ("Reglamento Vitivinícola del MERCOSUR")
Residuos, desechos o desperdicios peligrosos	Protección del medio ambiente	Ley N° 24.051 de 17 de enero de 1992; Decreto N° 181/1992 de 24 de enero de 1992
Vehículos automotores y auto partes usados (P2)	Seguridad; protección del consumidor y de la industria local	Decreto N° 110 de 15 de febrero de 1999
Prohibiciones relativas		
Artículos de prendería usados comprendidos en las posiciones arancelarias NCM 6309.00.10, 6309.00.90. (P1)	Protección de la salud	Resolución MEP N° 367 de 30 de junio de 2005 (prorrogó la prohibición hasta el 30 de junio de 2010)
Máquinas, instrumentos, aparatos y sus partes y material de transporte usados (capítulos 84 a 90 de la NCM), con la excepción de las partes y/o piezas de bienes que hayan sido sometidas a proceso de reconstrucción por su fabricante original, con certificado de garantía extendido por el mismo (P2).	Incrementar la eficiencia, la productividad y la calidad de la producción de la industria argentina de bienes de producción y de consumo	Resolución MEOSP N° 909 de 29 de julio de 1994 (y modificatorias)

Fuente: Secretaría de la OMC.

A la lista citada realizada por la Secretaría de la OMC se le han introducido la letra P acompañada de un número que identifica en el nomenclador los productos afectados en los diferentes capítulos, agregamos algunas prohibiciones que faltan al cuadro:

P5: Prohibición de importación de ganado vivo, material genético y productos provenientes del Reino Unido de Gran Bretaña como consecuencia del "mal de la vaca loca", protección a la salud.

P6: Prohibición de importación de porcinos por epizootias de gran relevancia internacional, protección a la salud, se extiende a carnes frescas y productos cárnicos de cerdo (P20 de carácter transitorio)

P7: Prohibición de importación de frutas frescas a granel y sorgo de alepo, protección de la salud.

P8: Prohibición de importación de plantas cítricas y/o sus partes también por protección de la salud

P9: Prohibición de importación de vegetales, protección de la salud

P10: Prohibición de importación de polen

P11: Prohibición de importación de vegetales que tengan adherida tierra a las raíces, protección del medio ambiente y la salud

P13: Prohibición de importación de alimentos balanceados .que contengan cloranfenicol, protección a la seguridad, al medio ambiente y la salud

P17: Prohibición de importación de productos frescos y congelados provenientes de la República de Bolivia Protección a la salud (posibles epizootias)

P18: Prohibición de importación de productos de medición Seguridad; protección del consumidor y de la industria local

P10: Prohibición de importación de algodón sin desmotar, Seguridad, protección al medio ambiente (problema de plagas agrícolas, el picudo)

P37: Prohibición de importación de pinturas látex Seguridad; protección del consumidor y de la industria local

g. Medidas antidumping y compensatorias

El artículo 6 del GATT autoriza a un país a aplicar medidas antidumping – normalmente recargos adicionales a la importaciones- en los casos en que una empresa practique el “dumping” entendido como la fijación de precios artificialmente bajos para sus productos en los mercados externos, casi siempre por debajo de los fijados en el país de origen.

La dificultad para el país que aplica la medida antidumping (AD) es demostrar que se está aplicando un precio “desleal” ya sea comparado con el mercado de origen, otro mercado de exportación, o en relación a los costes de producción de la empresa exportadora (calculando en este caso una ganancia normal). Lo anterior ya de por sí es complejo, pero además, debe demostrarse, que se está causando un perjuicio al país importador, “ocurrencia de daño a los productores nacionales”. Por último, a los fines de la aplicación del “derecho antidumping”, es necesario establecer la relación de causalidad entre la práctica desleal y el daño.

Pese a las dificultades señaladas algunas estadísticas de EEUU muestran la relevancia que ha ido adquiriendo esta medida en las últimas décadas para dificultar la entrada de productos importados, y “combatir las prácticas desleales”. Además se constata, a medida que ha pasado el tiempo, una mayor frecuencia de resultados favorables para las empresas que a través de los gobiernos, inician medidas AD. Los países que más han apelado a este

tipo de medidas desde su establecimiento en la OMC (enero del 95) son: la India, EEUU y la Unión Europea, y en el 92% de los casos ha sido sobre manufacturas de origen industrial.

La Argentina ha notificado a la OMC que la autoridad competente con respecto a la iniciación de investigaciones antidumping y de medidas compensatorias es la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa dependiente del MEP. La autoridad competente con respecto a la determinación del margen de dumping o de la subvención, las recomendaciones y la iniciación de investigaciones es la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial, y la autoridad competente con respecto al análisis del daño y de la amenaza de daño es la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE).⁴⁵

Durante el período que se examina, la Argentina ha presentado con regularidad al Comité de Prácticas Antidumping y al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias informes semestrales sobre las medidas adoptadas en el ámbito de dichos acuerdos.⁴⁶

Entre 1998 y mediados de 2005, la Argentina ocupó el cuarto lugar entre los Miembros de la OMC con mayor número de asuntos antidumping iniciados cada año. Durante los años de la recesión económica (1999-01), aumentó considerablemente la utilización (es decir, el número de las investigaciones y medidas adoptadas) por parte de la Argentina de medidas antidumping. Después de 2001, a continuación de la devaluación del peso, disminuyeron las solicitudes de medidas antidumping.⁴⁷ Se acompaña un cuadro de la OMC que brinda información sobre el periodo (1998-2005)

CUADRO 3: Dumping y Compensatorias, 1998-05

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Antidumping								
Iniciaciones	6	21	32	26	10	1	12	9
Medidas provisionales impuestas	4	6	8	21	25	0	1	1
Medidas antidumping definitivas impuestas	13	9	16	14	21	19	1	8
Revocaciones	0	0	0	0	0	0	0	0
Compensatorias								
Iniciaciones	0	0	0	0	0	0	0	0
Medidas compensatorias definitivas impuestas	2	0	0	0	0	0	0	0
Revocaciones	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Información proporcionada por la OMC en el estudio de políticas comerciales (2005)

Por otro lado, la utilización de derechos compensatorios ha sido muy limitada, y conforme a las notificaciones que la Argentina ha presentado a la OMC, durante el período que se examina no se ha iniciado ninguna investigación.

⁴⁵ Documento de la OMC G/ADP/N/14/Add.21-G/SCM/N/18/Add.21 de 25 de octubre de 2005.

⁴⁶ Documentos de la OMC de las series G/ADP/N y G/SCM/N.

⁴⁷ Finger, J. Michael y Julio J. Nogués (2006).

En diciembre del 2005, había 35 grupos de productos (relacionados con productos industriales solamente) sujetos a derechos antidumping definitivos y tres sujetos a derechos compensatorios (uno de ellos desde 1996 y dos desde 1998).⁴⁸ Los principales países destinatarios de las medidas han sido China, el Brasil y el Taipei Chino. La mayoría de las solicitudes de derechos antidumping han provenido de la industria del acero y de productos del acero, y de la industria química.

Las investigaciones se inician a pedido de la rama de producción nacional o de oficio. La Subsecretaría de Política y Gestión Comercial examina la solicitud y la CNCE prepara un informe sobre la existencia de un producto similar nacional. Tras recibir el informe, la Subsecretaría dispone de 35 días para examinar las pruebas de la existencia de dumping o de subvención, y para determinar si dichas pruebas son suficientes para iniciar una investigación, en tanto que la CNCE examina la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas. Tras la conclusión de ambos informes, la CNCE dispone de tres días para preparar un informe sobre el vínculo de causalidad y elevarlo ante el Secretario de Industria Comercio y Minería, remitiendo copia del mismo a la Subsecretaría. Una vez recibida la copia, la Subsecretaría cuenta con cinco días para elevar al Secretario de Industria su recomendación acerca de la apertura de la investigación, "evaluando las demás circunstancias atinentes a la política general de comercio exterior y al interés público". Sin embargo, las autoridades indicaron que nunca han utilizado esta cláusula de interés público. Salvo en ciertas circunstancias, las investigaciones deben concluir en un plazo de un año, y en ningún caso más de 18 meses después de su iniciación.⁴⁹

Entre dos y cuatro meses después de la iniciación, la CNCE debe determinar si hay resultados preliminares que acrediten la existencia del daño, en tanto que la Subsecretaría debe determinar si hay resultados preliminares que acrediten la existencia de dumping o de subvenciones. La CNCE dispone de 10 días para establecer el vínculo de causalidad. El Ministro de Economía y Producción adopta la decisión acerca de la procedencia de la adopción de medidas provisionales. Todas las resoluciones que cierran la investigación, dispongan o no la adopción de medidas antidumping o compensatorias, se publican en el Boletín Oficial y se comunican a todos los interesados.⁵⁰

Los derechos antidumping y compensatorios, provisionales o finales, pueden consistir en derechos *ad valorem* o específicos. A fin de determinar los derechos específicos el MEP puede establecer "valores f.o.b. mínimos de exportación".⁵¹ El derecho antidumping se fija en forma prospectiva y no puede exceder el margen de dumping. La cuantía de los derechos compensatorios también se fija en forma prospectiva, y no puede exceder la cuantía de la subvención.⁵² Estos derechos deben permanecer en vigor sólo durante el período necesario para contrarrestar el dumping o las subvenciones, pero no pueden durar más de cinco años contados a partir de la fecha de su imposición o de la última revisión. Las resoluciones que imponen derechos pueden someterse a revisión después de un año contado a partir de su establecimiento o de la última revisión.

Desde el último examen de la Argentina, en varios casos se han establecido "valores f.o.b. mínimos de exportación".⁵³ Cuando las importaciones del país sujeto a derechos

⁴⁸ Para más detalles, véase el documento de la OMC G/ADP/N/139/ARG de 31 de enero de 2006.

⁴⁹ Decreto N° 1326 de 10 de noviembre de 1998.

⁵⁰ Decreto N° 1326 de 10 de noviembre de 1998.

⁵¹ Decreto N° 1326 de 10 de noviembre de 1998.

⁵² Decreto N° 1326 de 10 de noviembre de 1998.

⁵³ Se han establecido "valores mínimos de exportación" para los siguientes productos, originarios de los países indicados: ciertos productos planos de hierro o acero (Australia, Corea, Sudáfrica y el Taipei Chino); papel y cartón estucados, utilizados para la elaboración de envases (Austria, Polonia, España y Suecia); ciertas barras de acero (República Checa, Sudáfrica y Turquía); productos laminados planos de hierro o acero, ciertos paneles compensados fenólicos, pollos eviscerados, y ciertas brocas helicoidales (Brasil); determinados equipos acondicionadores de aire (Brasil y China); cierto perfil de hierro (Brasil, República Checa, Sudáfrica y Turquía);

antidumping o compensatorios son inferiores al "valor f.o.b. mínimo de exportación", el importador está obligado a pagar un derecho antidumping equivalente a la diferencia entre este valor y el valor f.o.b. declarado de las exportaciones.

Durante el período que se examina, se utilizó el mecanismo de solución de diferencias de la OMC contra los derechos antidumping y compensatorios impuestos por la Argentina en tres y dos ocasiones, respectivamente. En 1999, la Unión Europea (UE) solicitó la celebración de consultas con respecto a los derechos antidumping definitivos de la Argentina aplicados a las brocas helicoidales importadas de Italia, pero no se estableció un grupo especial. En 2000, la UE solicitó el establecimiento de un grupo especial para que examinara las medidas antidumping impuestas por la Argentina a las baldosas de cerámica importadas de Italia. En 2001, el Grupo Especial determinó que la Argentina no actuó de conformidad con cuatro artículos del Acuerdo Antidumping relativos a cuestiones tales como la determinación del dumping y las pruebas.⁵⁴ La Argentina retiró las medidas en 2002. En 2002, el Brasil solicitó el establecimiento de un grupo especial para que examinara las medidas antidumping aplicadas por la Argentina a los pollos importados del Brasil; en 2003, el Grupo Especial determinó que la medida era incompatible con varias normas de la OMC relativas a cuestiones como la determinación del dumping y del daño, la iniciación y el desarrollo de la investigación, las pruebas y la notificación pública de las determinaciones.⁵⁵ Con antelación a la adopción del Informe del Grupo Especial, la Argentina dejó sin efecto las medidas mediante la Resolución N° 79/2003 de 26 de febrero de 2003.

En 1998, la UE solicitó la celebración de consultas con respecto a los derechos compensatorios aplicados por la Argentina al gluten de trigo importado de la UE, pero no se estableció un grupo especial. En 2005, la UE solicitó la celebración de consultas con respecto a los derechos compensatorios aplicados por la Argentina al aceite de oliva, el gluten de trigo y los duraznos. En julio de 2006, la Resolución N° 593/2006 dejó sin efecto el derecho compensatorio sobre las importaciones de aceite de oliva envasado y a granel originarias de la Unión Europea.

Es bueno señalar que en varias ocasiones Argentina ha tenido fallos a favor por medidas antidumping iniciadas contra empresas nacionales, en el 2004 la OMC falló a favor de Argentina en los derechos antidumping que EEUU venía aplicando desde 1995 a los tubos de acero de la empresa SIDERCA del grupo Techint.

Dentro del MERCOSUR una vez dejados de lado los mecanismos de salvaguardia intrazona, disponibles durante el periodo de transición (1991-1994) sólo quedaron vigentes los relativos al "comercio desleal". Argentina ha usado en varias oportunidades medidas AD sobre productos originarios de Brasil y a la recíproca también ha sido afectado por medidas AD provenientes de sus socios, sobretodo en los sectores en que Argentina presenta condiciones altamente competitivas, en lácteos (por Brasil) y en aceites (por Uruguay). Al respecto Bertoní R. (Centro de Estudios para la Producción (C.E.P.) con respecto al funcionamiento de las medidas AD en los procesos de integración regional, en particular en

granallas y polvo de acero con exclusión de las de acero inoxidable (Brasil y España); naipes, cubiertos fabricados en acero inoxidable, artículos para fuegos artificiales, ciertos candados de bronce, ciertas brocas helicoidales, lápices de color y de grafito, ciertos hornos de microondas mecánicos y digitales, ciertos termos y demás recipientes isotérmicos, juegos de grifería sanitaria para baño y cocina, juegos de naipes españoles, franceses e ingleses, ciertas gafas de sol, y ciertos armazones o monturas de metal, y determinados rodamientos de bolas radiales (China); rayos y rayos con niples para bicicletas y motocicletas (China y el Taipei Chino); ciertas jeringas hipodérmicas (China y Corea); ciertos tejidos (Taipei Chino y Corea); bandejas de poliestireno espumado para productos alimenticios (Chile); ciertos productos de lana de vidrio (Chile y Sudáfrica); ciertas brocas helicoidales (Italia); ciertos lavarropas automáticos (Italia y España); ciertas hojas de sierra rectas para uso manual (Irlanda y el Reino Unido), ciertos productos planos de hierro o acero (Kazajstán, Corea, Rumania, Sudáfrica y Ucrania); tejidos puros de filamentos de acetato, teñidos (Corea); ciertas hojas de sierra rectas para el trabajo manual (México); y discos de acero para máquinas agrícolas (España).

⁵⁴ Documento de la OMC WT/DS189/R de 28 de septiembre de 2001.

⁵⁵ Documento de la OMC WT/DS241/R de 22 de abril de 2003.

referencia al MERCOSUR, afirma la necesidad de reemplazarlas por políticas competitivas y que el MAC es un paso favorable en esta dirección.

h. Medidas de salvaguardia

No se han introducido modificaciones en el marco jurídico general o institucional de las salvaguardias, con excepción de los Decretos N° 1059/2004 y 1860/2004 relacionados al punto 16 del Protocolo de Adhesión de la República Popular de China. El marco jurídico general consiste en los Acuerdos de la OMC, adoptados mediante la Ley N° 24425 de 1994, y los reglamentos sobre salvaguardias (Decreto N° 1059 de septiembre de 1996). La Argentina ha notificado su legislación a la OMC y los Miembros la examinaron en 1996-97.⁵⁶

Durante el período desde 1999 hasta mediados de 2005, la Argentina inició tres investigaciones sobre salvaguardias; dos de ellas dieron lugar a la imposición de medidas de salvaguardia definitivas. La única otra medida de salvaguardia en vigor durante el período que se examina estaba relacionada con el calzado deportivo de performance.⁵⁷ En junio de 2006, la única medida de salvaguardia en vigor era la aplicada a los receptores de televisión en color, adoptada mediante la Resolución N° 43/05 de 9 de febrero de 2005 por un período de tres años.⁵⁸

El MEP es la autoridad encargada de la aplicación de las medidas de salvaguardia. La solicitud de una medida de salvaguardia debe presentarse a la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa (en adelante, la Secretaría) junto con un plan de reajuste para la rama de la producción nacional en cuestión. La Secretaría remite la cuestión a la Subsecretaría de Comercio Exterior y a la CNCE, que disponen de 50 días para elaborar sendos informes sobre la existencia o no de un aumento de las importaciones del producto en cuestión que hayan causado o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional.

En función de los informes, y sobre la base de consideraciones de interés público y de política económica general, el Secretario de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa decide la procedencia o no de la apertura de la investigación en el plazo de 20 días. Cuando se resuelve la procedencia de la apertura de la investigación, el acto es publicado en el Boletín Oficial. La duración de la investigación para la aplicación de una medida de salvaguardia no puede, en general, exceder de nueve meses contados a partir de la fecha de su iniciación. En el supuesto de que se apliquen medidas provisionales, la duración máxima de la investigación es de 200 días. Las medidas de salvaguardias provisionales pueden adoptar la forma de un aumento de los derechos de importación con relación a su nivel existente.

Las medidas de salvaguardia definitivas pueden tomar la forma de un aumento del derecho de importación, una restricción de carácter cuantitativo, o cualquier otra medida disponible. La duración de una medida de salvaguardia definitiva se limita al período necesario para prevenir o reparar un daño o amenaza de daño y facilitar el reajuste de la rama de producción nacional afectada. El período no puede exceder los cuatro años, incluido el período de aplicación de una eventual medida provisional. El período inicial puede ser prorrogado si se llega a la conclusión que la prórroga es necesaria para prevenir o reparar un daño o amenaza de daño. El período de aplicación total de una medida de salvaguardia,

⁵⁶ Documentos de la OMC G/SG/N/1/ARG/3 de 13 de enero de 1997, G/SG/Q1/ARG/4 de 23 de diciembre de 1996 y G/SG/Q1/ARG/9 de 20 de agosto de 1997.

⁵⁷ Documento de la OMC G/SG/N/8/ARG/1/Suppl.2-G/SG/N/10/ARG/1/Suppl.5-G/SG/N/11/ARG/1/Suppl.5 de 14 de agosto de 2000.

⁵⁸ CNCE (2006).

incluido el período de aplicación de una medida provisional, y su eventual prórroga, no pueden, en general, exceder los ocho años. La resolución de aplicación de medidas provisionales se publica en el Boletín Oficial.

Desde el último examen de la Argentina, se utilizó el mecanismo de solución de diferencias de la OMC contra las medidas de salvaguardias impuestas por la Argentina en cinco ocasiones (tres de las cuales se relacionaban con el calzado). En 1998, la Unión Europea solicitó el establecimiento de un grupo especial para que examinara las medidas de salvaguardia impuestas por la Argentina al calzado. El Grupo Especial determinó que las medidas eran incompatibles con ciertas disposiciones del acuerdo de la OMC relativas a las condiciones y a la determinación del daño⁵⁹; la Argentina informó a la OMC que la salvaguardia permanecería en vigor hasta el 25 de febrero de 2000 y que se adoptarían medidas encaminadas a cumplir las recomendaciones y la decisión del Órgano de Solución de Diferencias. La medida que motivó la intervención del Grupo Especial expiró el 21 de julio de 2003. También en 1998, Indonesia solicitó la celebración de consultas con respecto a las medidas de salvaguardia aplicadas al calzado; sin embargo, la solicitud fue retirada. En 1999, los Estados Unidos solicitaron el establecimiento de un grupo especial (que no se estableció) con respecto a las medidas de salvaguardia aplicadas al calzado originario de países que no son miembros del MERCOSUR.

En 2000, el Brasil solicitó la celebración de consultas con respecto a las medidas de salvaguardia de transición aplicadas a los tejidos de algodón y sus mezclas originarios del Brasil; el mismo año, se adoptó una solución mutuamente convenida. En 2001, Chile solicitó el establecimiento de un grupo especial con respecto a las medidas de salvaguardia definitivas aplicadas a los duraznos en conserva; el Grupo Especial determinó que la medida era incompatible con ciertas disposiciones, como las relativas a la demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, la determinación de un aumento en las importaciones y la evaluación de todos los factores pertinentes.⁶⁰ La Argentina retiró la medida en 2003.

La Argentina se reservó el derecho de aplicar el mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el artículo 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la Ronda Uruguay⁶¹, pero no las disposiciones especiales sobre salvaguardias contenidas en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. La Argentina presentó su lista de productos textiles y de vestido que se incluyeron en la primera, segunda y tercera fases de la integración en el GATT de 1994.⁶²

En el período bajo examen, la Argentina impuso medidas de salvaguardia de transición a las importaciones de tejidos de algodón y sus mezclas originarios del Pakistán⁶³; dichas medidas fueron eliminadas en 2000, en cumplimiento de las recomendaciones de que la Argentina suprimiera las medidas, formuladas por el Órgano de Supervisión de los Textiles y adoptadas en enero de 2000.⁶⁴ En 1999, también se introdujeron salvaguardias para los mismos productos originarios del Brasil y de China. En 1999, la Argentina también notificó a la OMC que había decidido no aplicar la medida de salvaguardia proyectada para las importaciones de hilados de fibra de poliéster procedentes de Corea, Indonesia y Malasia, y a las importaciones de fibra de poliéster de Corea.⁶⁵

⁵⁹ Documento de la OMC WT/DS121/R de 25 de junio de 1999.

⁶⁰ Documento de la OMC WT/DS238/R de 14 de febrero de 2003.

⁶¹ Párrafo 6 del artículo 1 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido de la OMC (documento de la OMC G/TMB/N/15 de 6 de marzo de 1995).

⁶² Documentos de la OMC G/TMB/N/51 de 28 de abril de 1995, G/TMB/N/51/Add.1 de 15 de febrero de 1996, G/TMB/N/225 de 13 de febrero de 1997 y G/TMB/N/357 de 17 de noviembre de 2000.

⁶³ Las medidas se introdujeron a través de la Resolución N° 983/99 de 13 de julio de 1999, modificada por la Resolución N° 919/99 de 30 de julio de 1999.

⁶⁴ Documento de la OMC G/TMB/22 de 2 de febrero de 2000.

⁶⁵ Documento de la OMC G/TMB/N/347 de 12 de noviembre de 1999.

3.1.2 Dirigidos a las exportaciones

i. Aranceles o derechos de exportación

Los aranceles a la exportación o derechos de exportación son un instrumento poco usado en los países industrializados entre las prácticas comerciales, pero por el contrario bastante asiduamente aplicados en los países en desarrollo. Estos países gravan sus exportaciones debido a varias razones: (a) los usan los gobiernos para incrementar sus ingresos fiscales, (b) para mejorar los términos de intercambio, (c) como medida compensatoria interna entre sectores importadores y exportadores después de procesos de devaluación de la moneda interna, (d) para incrementar el procesamiento de las materias primas gravando en forma diferencial de acuerdo a los niveles de elaboración, (e) asegurarse la provisión interna de alimentos a precios más bajos a fin de evitar procesos inflacionarios.

Efectos de los aranceles a la exportación

Un arancel a las exportaciones disminuye el precio que reciben los productores y consumidores domésticos, generando ingresos para el Estado. El excedente de los productores se transfiere al Estado y a los consumidores, además de traer ineficiencia por no alentar aumentos en la producción y estimular el consumo, reduciendo los saldos exportables. Los países grandes con una participación importante en los mercados de exportación, pueden utilizar el impuesto a la exportación para mejorar sus términos de intercambio, dado que el impuesto crea escasez en los mercados mundiales elevando los precios internacionales de los bienes exportados. En cambio en los países pequeños, como Argentina, gravar la producción exportable, en momentos como los actuales en que los precios de los “commodities” son altos significa perder mercados y generar distorsiones en el mercado interno entre los sectores productivos.

Fijación del arancel a la exportación por tipo y modalidades

En el 2002, después de la devaluación del peso, todas las exportaciones argentinas quedaron sujetas nuevamente a derechos de exportación. La Resolución N° 11/2002 del ex Ministerio de Economía e Infraestructura dispuso la fijación de derechos de exportación del 10 por ciento para un conjunto de bienes y del 5 por ciento para el remanente del universo de bienes exceptuando combustibles, adicionales a los existentes en ese momento. La mayor parte de los impuestos sobre las exportaciones habían sido suspendidos o eliminados a principios del decenio de 1990 luego de que los mismos afectaran durante tres décadas un amplio rango de mercaderías.

Desde el 2002, resoluciones sucesivas han modificado las tasas de los impuestos de exportación, incrementándolas para un número significativo de productos.⁶⁶ A mediados de 2006, de acuerdo a la mercadería de que se trate, los derechos aplicables eran del 5, 10, 15, 20, 25 y 45 por ciento sobre el valor f.o.b.

⁶⁶ Resoluciones N° 35/2002, N° 160/2002, N° 307/2002 y N° 530/2002 del ex Ministerio de Economía; Resoluciones N° 532/2004, N° 406/2005, N° 653/2005, N° 19/2006, N° 113/2006 y N° 149/2006 del Ministerio de Economía y Producción; y Decreto N° 310/2002 y sus modificatorios. La Resolución N° 35/2002 del MEP determinó la aplicación de derechos de exportación del 20 por ciento sobre una lista de productos, luego modificada por las Resoluciones N° 160/2002 y N° 307/2002 y el Decreto N° 690/2002. Por su parte, la Resolución N° 655/2005 de 18 de noviembre de 2005 estableció la reducción al 3 por ciento de los derechos de exportación aplicados sobre cueros vacunos frescos, salados, piquelados y *wet-blue*, mientras que la Resolución N° 149/2006 de 27 de marzo de 2006 anuló dicha reducción y reestableció las alícuotas originales.

Cuadro 4: Tasas de derechos de exportación, vigentes en el 2007

Productos afectados	Tasa de Derecho de Exportación
SECCION I: Productos del reino animal	
Capítulo 1: Animales vivos	10%
Capítulo 2 : Carne y despojos comestibles	5 %
Capítulo 3 : Pescados y crustáceos	5 -10%
Capítulo 4 : Leche y productos lácteos, huevos, miel y otros	Del 5% pasó al 10-15% por R.406/05 por 180 días ampliado por R.19/06
Capitulo 5: demás productos de origen animal	5% (excepción 10% las esponjas, plumas para relleno, coral)
SECCION II: Productos del reino Vegetal	
Capítulo 6 :Plantas vivas y productos de Floricultura	10%
Capítulo 7 : hortalizas , plantas, raíces tubérculos alimenticios	5 – 10%
Capítulo 8 : frutas y frutos comestibles, cítricos, melones y sandías	5 - 10%
Capítulo 9: Café, te, yerba mate y especias	5% (excepto café en grano 10%)
Capítulo 10 : Cereales	20% (excepto trigo 28%, maíz 25%, salvo maíz pisingallo 5%, cereales destinados a siembra 5% y arroz entre 5-10%) ⁶⁷
Capítulo 11 : productos de molinería, malta, almidón, fécula, inulina, gluten de trigo	20% (excepto pellets de cebada, centeno, harina de arroz, harina y polvo de hortalizas, almidón fécula 5% y, malta de cebada y otros con 10%)
Capítulo 12 Semillas y frutos oleaginosos, plantas industriales o medicinales, paja y forrajes	35% habas de soja, 32% semilla de girasol (salvo tipo confitería 10% y descascarada 5%) y harina de habas de soja, 23,5% maníes y semilla de lino, 20% harinas, 5% semillas para siembra, y 10% el resto ⁶⁸
Capítulo 13: gomas, resinas y demás jugos y extractos vegetales	5%
Capitulo 14: materias trenzables y demás productos de origen vegetal	5%
SECCION III: Grasas y aceites animales o vegetales	
Capitulo 15 : grasas y aceites animales o vegetales	32% aceite de soja, 30% aceite de girasol 20% cártamo, algodón, maíz, margarina y grasas, ceras y aceites vegetales, 5% resto de grasas animales (cerdo, pescado, bovina, ovina ,caprina), aceite de oliva, de palma, de maní o cacahuete, de coco, de almendra, de nabo, de colza, de tung, de ricino, de joroba y cera de abejas.
SECCION IV : Productos de las industrias alimentarias, Bebidas, líquidos alcohólicos, y vinagre, tabaco y sucedáneos	
Capítulo 16 : Preparaciones de carne ,pescado o de crustáceos	15% Carne vacuna refrigerada y congelada; preparaciones y conservas de carne vacuna por R.653/05 y 113/06

⁶⁷ En marzo del 2008 (Resolución N° 125 /2008) se adopta el sistema de retenciones móviles a los granos de soja, girasol, trigo y maíz , que aumentan si los granos incrementan los precios FOB de exportación y caen en caso contrario, por ejemplo en el caso de la soja si el precio se instala en la franja de 501 a 600 U\$/tn la alícuota promedio se sitúa entre 43 a 49%.

⁶⁸ Idem 66

<p>Capítulo 17: Azúcares y artículos de confitería</p> <p>Capítulo 18: Cacao y sus preparaciones</p> <p>Capítulo 19: Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche, productos de pastelería</p> <p>Capítulo 20: preparaciones de hortalizas</p> <p>Capítulo 21: preparaciones alimenticias diversas</p> <p>Capítulo 22: bebidas, líquidos alcohólicos, y vinagre</p> <p>Capítulo 23: residuos y desperdicios de las industrias alimentarias, alimentos preparados para animales</p> <p>Capítulo 24: Tabaco y sucedáneos del Tabaco</p>	<p>5% el resto de preparaciones</p> <p>5%</p> <p>5%</p> <p>5%</p> <p>5%</p> <p>5%</p> <p>5%</p> <p>32% harinas y pellets de la extracción del aceite de soja, 30% tortas , harinas , y pellets de girasol , 5% el resto de tortas, harinas y pellets</p> <p>10% tabaco en rama y sin elaborar</p> <p>5% cigarrillos</p>
SECCION V Productos Minerales	
<p>Capítulo 25: Sal, azufre, tierras y piedras, yesos, cales y cementos</p> <p>Capítulo 26: minerales metalíferos, escorias y cenizas</p> <p>Capítulo 27: combustibles minerales, aceites minerales y productos de destilación, materias bituminosas, ceras minerales</p>	<p>10% (excepto cal viva y cemento 5%)</p> <p>10% minerales metalíferos</p> <p>5% escorias y cenizas</p> <p>0% hulla, coque de hulla, turba, lignito, gas de hulla, brea, coque de brea , alquitranes, aceites de petróleo livianos o ligeros; 5% vaselina, parafina y ceras, coque de petróleo, betunes y asfaltos y energía eléctrica; 25% aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso , la tasa se incrementa en función del precio West Texas Intermediate, R.532/04,(en Noviembre del 2007 la alícuota es del 55% con una cotización de U\$S 94 el barril); 45% gas de petróleo y otros hidrocarburos gaseosos (R. 534/06), naftas lubricantes, fueloil y otros derivados del petróleo.</p>
SECCION VI : Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas	
<p>Capítulos 28, 29,30,31,32,33 ,34, 35, 36,37, y 38</p>	<p>5%</p>
SECCION VII: Plástico y sus manufacturas Caucho y sus manufacturas	
<p>Capítulo 39 : Plásticos y sus manufacturas</p> <p>Capítulo 40: Caucho y sus manufacturas</p>	<p>5%</p> <p>5% (excepto caucho natural, balata, y gomas naturales análogas 10%)</p>
SECCION VIII : Pielés, cueros, peletería y manufacturas de estas materias, talabartería, artículos de viaje, carteras y otros similares	
<p>Capítulo 41: Pielés y cueros (excepto peletería)</p> <p>Capítulo 42: manufacturas de cuero, talabartería, carteras, manufacturas de tripa</p> <p>Capítulo 43: peletería y confecciones de peletería</p>	<p>5% todos los cueros y sus preparados (excepto pieles y cueros bovinos y equinos 15% por Resol. 160/02)</p> <p>5%</p> <p>5%</p>
SECCION IX: Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera, corcho y sus manufacturas, manufacturas de cestería	
<p>Capítulo 44: madera, carbón vegetal, y manufacturas de madera.</p> <p>Capítulo 45 : corcho y sus manufacturas</p>	<p>10% leña, madera en plaquitas, deshechos de madera, aserrín, carbón vegetal, madera en bruto,</p> <p>5% manufacturas de madera</p> <p>10% corcho natural en bruto</p> <p>5% manufacturas de corcho</p> <p>5%</p>

Capítulo 46 : manufacturas de cestería	
SECCION X : Pasta de madera , papel, o cartón para reciclar, papel o cartón y sus aplicaciones	
Capítulo 47: pasta de madera, papel o cartón para reciclar (desperdicios y deshechos)	5% (excepto papel o cartón para reciclar 20%)
Capítulo 48: papel y cartón , manufacturas de pasta de celulosa, de papel o cartón	5%
Capítulo 49: productos editoriales de la prensa y demás industrias gráficas, textos manuscritos o mecanografiados	5%
SECCION XI Materias Textiles y sus manufacturas	
Capítulo 50,: seda	10% Cabellos de seda aptos para el devanado 5% hilados
Capítulo 51: lana y pelo fino u ordinario, hilados y tejidos de crin	10% lana sin cardar, ni peinar, 5% pelo fino e hilados
Capítulo 52: algodón	10% algodón sin cardar, ni peinar 5% hilados y tejidos
Capítulo 53: las demás fibras textiles vegetales, hilados de papel y tejidos de papel	10% lino , yute, cáñamo, coco, abaca y otras fibras en bruto 5% hilados y tejidos
Capítulo 54, 55,56,57,58,59,60,61,62 y 63	5% etapas textiles de mayor elaboración (telas, prendas, tapicería, alfombras etc.)
SECCION XII Calzado, sombreros y demás tocados, paraguas, bastones, látigos, fustas, plumas y artículos de plumas, flores artificiales, manufacturas de cabello	
Capítulos 64, 65,66, y 67,	5%
SECCION XIII y XIV	
Capítulos 68, 69,70, y 71	5%
SECCION XV : Metales comunes y sus manufacturas	
capítulos 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82 y 83	5% 20% para los desperdicios y desechos de cobre , níquel, aluminio, plomo, cinc, estaño y demás metales (alícuota aumentada para cobre y níquel al 40% por R. 46/05 por 360 días desde el 31/12/2005)
SECCION XVI , XVII, XVIII, XIX, XX, XXI	
Capítulos 83 a 97	5%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del nomenclador y revisión de resoluciones de MEP

De acuerdo con la Resolución N° 11/2002, los derechos de exportación han sido aplicados con carácter transitorio. Sin embargo, ni la antedicha norma ni sus complementarias o modificatorias prevén ningún cronograma de eliminación.

Según consta en los considerados de la normativa relevante, los impuestos en cuestión han sido implementados como instrumentos de política de precios para atenuar el efecto de las modificaciones cambiarias sobre los precios internos, especialmente en lo relativo a productos esenciales de la canasta familiar y para hacer frente al fuerte deterioro en los ingresos fiscales. En este sentido, los derechos a la exportación, han vuelto a constituir una importante fuente de ingresos públicos, el Estado recaudó por derechos a la exportación en el 2006 \$14.011,8 millones, 16,6% del total de recursos tributarios.

Como lo muestra el cuadro n° 5 los derechos de exportación provenientes de las exportaciones de cinco capítulos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR aportan más del 80 por ciento de la recaudación anual total de derechos de exportación.

Para diversos productos agrícolas sujetos a impuestos de exportación, se fijan precios oficiales f.o.b.; el valor f.o.b. declarado de las operaciones de venta es aceptado sólo si corresponde a los valores establecidos previamente por la autoridad competente.⁶⁹ El objetivo perseguido es el establecimiento de la base sobre la que se aplican las alícuotas para la liquidación de los derechos de exportación, reembolsos, reintegros, contribuciones, tasas, servicios y demás tributos que gravaren o beneficiaren la exportación de las mercaderías a que se refiere la Ley N° 21.453.⁷⁰ Las exportaciones de estos productos deben ser registradas mediante declaración jurada ante la DGA.⁷¹

Cuadro 5: Derechos de exportación: distribución porcentual de la recaudación, 2002-05

Capítulo de la nomenclatura común del MERCOSUR	2002	2003	2004	2005
27 Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación; materias bituminosas, ceras minerales	21,1	14,2	17,9	23,9
23 Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	15,7	21,1	20,8	18,0
15 Grasas y aceites animales o vegetales, productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas, ceras de origen animal o vegetal	13,2	18,0	16,1	14,2
12 Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forrajes	11,2	13,6	11,1	12,1
10 Cereales	9,6	14,0	14,2	11,9
87 Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres; partes y accesorios	3,4	1,6	1,8	1,9
2 Carne y despojos comestibles	1,1	0,9	1,3	1,6
4 Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte	1,1	0,8	1,0	1,3
8 Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías	1,5	1,1	1,1	1,2
3 Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	2,0	1,7	1,5	1,1
39 Plástico y sus manufacturas	1,2	0,9	1,0	1,0
73 Manufacturas de fundición, hierro y acero	1,2	0,7	0,8	1,0
84 Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes	1,3	0,8	0,9	0,9
41 Pieles (excepto la peletería) y cueros	1,4	1,0	1,0	0,8
72 Fundición, hierro y acero	1,3	0,9	0,7	0,8
Otros	13,9	8,5	8,8	8,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: OMC

⁶⁹ El sustento legal de estas medidas está dado por la Ley N° 21.453, B.O. de 11 de noviembre de 1976 y sus normas complementarias y modificatorias: Decretos N° 2488/1991, N° 1177/1992, N° 654/2002 y N° 1094/2002; Resoluciones N° 331/2001, N° 53/2002 y N° 835/2005 de la SAGPA; Resolución N° 1256/2002 de la AFIP; y Resolución N° 296/2002 del ex Ministerio de Economía.

⁷⁰ A inicios de 2002 se introdujeron modificaciones respecto al momento imponible debido a la situación crítica por la que atravesaba la Argentina, que luego fueron revertidas.

⁷¹ La Resolución N° 35/2002 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPA), B.O. de 27 de marzo de 2002, cerró temporalmente el registro de declaraciones juradas de ventas al exterior creado por la Ley N° 21.453, lo cual implicó *de facto* una suspensión transitoria de las exportaciones. El mismo fue reabierto por la Resolución N° 53/2002, B.O. de 12 de abril de 2002.

Algunas consideraciones generales sobre los aranceles a las exportaciones

1. Los aranceles a la exportación más altos (entre el 20% y más del 45%) castigan a determinados sectores productivos vinculados fuertemente con las exportaciones de “commodities”: cereales (trigo 28%, maíz 25%) de molinería (20%), semillas y frutos oleaginosos (poroto de soja 35%, semilla de girasol 32%)⁷², residuos y desperdicios de las industrias alimenticias (32% harinas y pellets de soja, 30% tortas, harinas y pellets de girasol) , grasas y aceites vegetales (32% aceite de soja, y 30% aceite de girasol, (45 al 55%) aceite crudo de petróleo y gas natural (dependiendo del precio del barril de petróleo en West Texas Intermediate), desperdicios y desechos de los metales comunes (entre el 20% y el 40%). Los “commodities” vienen teniendo precios internacionales altos, que han permitido a estos sectores castigados por elevados aranceles a la exportación sostener rentabilidades, aún en las actuales circunstancias con insumos importados caros, y un tipo de cambio menos competitivo como consecuencia de precios internos en alza.
2. En el caso de la materia prima en bruto correspondiente a las Secciones VIII, pieles y cueros; Sección IX madera, carbón vegetal y corcho; y Sección XI seda, lana, algodón y demás fibras; se observa que la alícuota arancelaria de exportación se ubica entre el 10-15%, y desciende al 5%, cuando se incorpora algún grado de elaboración, con lo que aparentemente se desea estimular los procesos de industrialización en dichos sectores.
3. Los derechos a la exportación en que las alícuotas han ido creciendo más fuertemente están asociados con los bienes alimento, y forman parte de la política del gobierno de mantener baja la tasa de inflación interna.
4. Los subsidios al consumo interno derivados de los mecanismos de compensación efectuados por la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA) a los industriales y operadores que vendan en el mercado interno derivados del trigo, maíz, girasol y soja, salen de un fondo creado al efecto, conformado sobre la base de un aumento del 4% a las retenciones de las exportaciones de soja y sus derivados (a partir de enero del 2007) y de aportes del Estado Nacional.

j. Prohibiciones y restricciones a la exportación y regímenes de licencia de exportación

Desde el anterior Examen de la Argentina, se han reintroducido prohibiciones de exportación por razones comerciales. En julio de 2005 se decidió suspender las exportaciones de desechos de cobre y aluminio y sus aleaciones por el término de 90 días.⁷³ La prohibición de exportación fue renovada en marzo del 2006 por un período de 180 días.⁷⁴

La Resolución N° 114 del MEP de 8 de marzo de 2006, dispuso la suspensión de las exportaciones de ganado bovino en pie y de determinados cortes y preparaciones y conservas de carne bovina por un período de 180 días, exceptuándose de la misma las ventas externas sujetas a contingentes de carne tipo Hilton y aquellas efectuadas en el

⁷² Desde marzo del 2008 los valores de los aranceles a las exportaciones son móviles y pueden situarse de acuerdo al precio FOB de exportación por encima del 45%. (Resolución 125/2008 fija la fórmula de determinación de los derechos de exportación)

⁷³ Resolución N° 395/2005 del MEP, que dispuso además la creación del Registro Nacional de Productores y Exportadores de los Desperdicios y Desechos de Cobre y sus Aleaciones a cargo de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa del MEP. A los productos involucrados previamente se les aplicaba un derecho de exportación del 40 por ciento (Resolución N° 4/2003 del ex Ministerio de Economía y Resoluciones N° 256/2003, N° 579/2003, N° 389/2004, N° 788/2004 y N° 46/2005 del MEP).

⁷⁴ Resolución N° 200/2006 del MEP.

marco de convenios bilaterales. El MEP justificó la medida como necesaria para mantener la estabilidad de los precios de la carne vacuna ante un crecimiento de los precios de la misma atribuido en parte a la demanda externa; esto enmarcado dentro de la prioridad del Gobierno Nacional de mantener un abastecimiento del mercado interno a precios razonables.⁷⁵ En mayo de 2006 dicha prohibición de exportación fue derogada y reemplazada por una restricción cuantitativa en virtud de la Resolución N° 397/2006 del MEP. Específicamente, se fijó un contingente de exportación para el período comprendido entre el 1° de junio y el 30 de noviembre de 2006 equivalente al 40 por ciento del volumen registrado en el mismo período en 2005, no pudiendo sobrepasar el 50 por ciento de este total en cada trimestre. El cupo fijado se distribuye entre los exportadores en proporción al volumen físico exportado por cada uno de ellos en el período de referencia. Las exportaciones comprendidas en cupos arancelarios de cortes enfiados y congelados vacunos sin huesos de alta calidad otorgados por la Unión Europea se encuentran exceptuadas.

Más allá de las normas que formalmente restringen las exportaciones, el Gobierno ha realizado acuerdos en virtud de los cuales los exportadores de ciertas mercaderías han aceptado "autolimitar" sus ventas externas.⁷⁶ Tales acuerdos apuntan a controlar la evolución del precio de los bienes respectivos en el mercado interno.

La exportación de sustancias controladas nuevas, usadas, recicladas y regeneradas que agotan la capa de ozono comprendidas en los Anexos A-E del Protocolo de Montreal se encuentra sujeta a un sistema de licencias y cupos.⁷⁷ Los exportadores de tales sustancias deben registrarse en el Registro de Exportadores e Importadores de Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (RIESAO) que funciona en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente. Dicha Secretaría distribuye y adjudica anualmente el 95 por ciento del monto total del cupo entre los solicitantes de licencia en cuotas intransferibles. El 5 por ciento restante se mantiene como reserva para evitar exceder el nivel de consumo y/o producción resultante de las medidas de control en aplicación.

Existen, además, requisitos de certificación previa para las exportaciones de ciertos productos para asegurar la aplicación de los controles sanitarios y de calidad necesarios o garantizar el cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos en materia de seguridad (por ejemplo, armas y material nuclear) y conservación de la vida salvaje.

También existen **Prohibiciones a las exportaciones** relacionadas con la sustentabilidad y control de especies animales y vegetales, y de los valores culturales tales como: (a) Prohibición de exportación de langostinos (por preservación de los bancos de pesca en extinción) (P25), (b) Prohibición de exportación de obras de arte (cuidado del patrimonio cultural) (P26), (c) Prohibición de exportación a Afganistán (P33), (d) Prohibición de exportación de billetes y monedas extranjeras y metales preciosos amonedados (cuidado del equilibrio monetarios) (P34).

⁷⁵ Resoluciones N° 114/2006 y N° 210/2006 del MEP. Dadas las implicancias negativas sobre el nivel de empleo sectorial, el Gobierno adoptó un "Programa de Asistencia al Empleo de los Trabajadores de la Industria de la Carne" (Decreto N° 516/2006 y Resolución N° 356/2006 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Resolución Conjunta N° 216/2006 y N° 272/2006 de la Secretaría de Trabajo y la Secretaría de Empleo, respectivamente), el cual otorga asistencia técnica a empleados y empleadores, así como ayuda económica de carácter transitorio y de naturaleza no remunerativa y garantiza la cobertura de las prestaciones médico-asistenciales.

⁷⁶ Por ejemplo, con los exportadores de trigo. Resumen de prensa de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR de 19 de mayo de 2006, consultado en: <http://www.cpcmercursos.gov.ar/cpcprensa/2006/2006-05/20060519.htm>.

⁷⁷ Leyes N° 24.040, B.O. de 8 de enero de 1992 y N° 25.389, B.O. de 12 de enero de 2001; Decreto N° 1.609/2004; Resoluciones N° 296/2003 y N° 953/2004 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y Resolución General N° 1.852/2005 de la AFIP.

Ciertas medidas adoptadas por otros países han tenido un efecto restrictivo sobre las exportaciones argentinas en el período bajo examen. Por ejemplo, entre 1995 y 2005 las exportaciones argentinas fueron objeto de 12 medidas antidumping por parte de seis países: Brasil (3), Chile (1), Paraguay (1), Perú (1), Tailandia (1) y Estados Unidos (5). Cuatro de esas medidas se aplicaron entre 2002 y 2005. Los sectores involucrados fueron: animales vivos y productos del reino animal (2); productos del reino vegetal (1); aceites y grasas animales o vegetales (1); productos químicos e industrias conexas (2); plástico y sus manufacturas y caucho y sus manufacturas (1); y metales comunes y sus manufacturas (5).⁷⁸

k. Régimen de drawback

La Argentina aplica un esquema de drawback, por medio del cual se procede a la restitución al exportador, de determinados tributos pagados en ocasión de la importación de insumos (derechos de importación, tasa estadística, e IVA) utilizados en la producción de una mercadería exportable, como así también en oportunidad de importar envases, acondicionamientos o embalajes empleados para contener dichos bienes.⁷⁹ La restitución se percibe como crédito fiscal.⁸⁰

El régimen de drawback, así como el régimen de admisión temporaria puede usarse en el comercio intra-MERCOSUR hasta el 31 de diciembre de 2010 (Decisión N° 32/2003 del Consejo del Mercado Común).

Se requiere para acceder al drawback, que exista una transformación de los insumos importados, aunque esta condición no es exigida en el caso de los envases, embalajes y acondicionamientos.

La cuantificación de la suma a devolver a cada exportador se basa en una pormenorizada enumeración de los insumos y envases importados empleados para cada bien a exportar, con la consiguiente asignación de cantidades y valores arancelarios y tributarios, netos de las mermas recuperables. Es decir que el drawback constituye una devolución de cuantificación exacta, si bien una vez aprobada la misma por la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, se convierte en genérica y de utilización por parte de cualquier exportador que remese al exterior un producto igual con igual contenido de insumos importados. El proceso de cuantificación por el cual el exportador solicita la aprobación del drawback para su producto, se conoce con el nombre de "tipificación".

Los organismos intervinientes son el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa (SICPYME) del Ministerio de Economía y Producción (MEP) que efectúa la evaluación de las cantidades empleadas de insumos importados en los procesos de elaboración; la Dirección de Promoción de Exportaciones dependiente de la Dirección Nacional de Gestión Comercial Externa de la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial de la SICPYME que procede a elaborar el estudio técnico respectivo proponiendo la tipificación correspondiente, y la Dirección de Legales del Ministerio de

⁷⁸ Se iniciaron 24 investigaciones antidumping involucrando exportaciones argentinas entre 1995 y 2005, 11 de las cuales correspondieron al período 2002-05.

⁷⁹ El régimen de *drawback* se encuentra regulado por los Decretos N° 1012/1991, N° 2182/1991 y N° 313/2000; las Resoluciones N° 288/1995 y N° 1041/1999 del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; la Resolución N° 177/1991 de la ex Subsecretaría de Industria y Comercio; y las Resoluciones N° 108/2002 y N° 265/2002 de la Secretaría de Industria., Comercio y Minería. Dirección de Promoción de Exportaciones.

⁸⁰ AFIP (2006a).

Economía y Producción que da el marco resolutivo legal para la aplicación del régimen de drawback.

A su vez, la efectivización de la suma que el exportador tiene derecho a obtener en devolución se produce a través de la Dirección Nacional de Aduanas, en pesos. Tradicionalmente existe una significativa morosidad en la concreción de tales pagos, repercutiendo en forma negativa sobre los efectos de este régimen, al extremo que la incertidumbre acerca de la oportunidad del cobro o el enorme diferimiento en el mismo, suelen impulsar a los "beneficiarios" a elegir caminos alternativos, de existir los mismos, para recuperar los tributos pagados, o bien a trasladarlos al exterior vía precio, si las condiciones de mercado se los permite⁸¹.

El régimen de drawback en Argentina, de acuerdo con consultas efectuadas a personal técnico y despachantes de Aduana, es utilizado casi con exclusividad por el sector aluminio, los sectores del transporte y autopartes, el sector de laboratorios farmacéuticos y sólo eventualmente por otros sectores. Las tipificaciones establecidas son aplicables a exportaciones destinadas a extrazona y al MERCOSUR.

En el Cuadro nº 6 se describen los sectores productivos que han utilizado el sistema de drawback en la Argentina desde el 2002 al 2006, clasificándolos de acuerdo a las Secciones y Capítulos del NCM.

Cuadro nº 6: Régimen de Drawback (2002-2006)

SECCIONES	CAPITULOS	ACLARACIONES
Sección I: Animales Vivos y del Reino Animal	Capítulo 4: Leche y productos lácteos, huevos, miel y otros:	Res.36/2003: aplicable al suero de queso
Sección II: Productos del Reino Vegetal, Frutas y Verduras	Capítulo 9: Café, te, yerba mate y especias	Res. 41/2004: té Argentino en bolsas de 54 y 56 kgs Res. 22/2005 : té negro en bolsas de papel
Sección III: Grasas y Aceites, Animales o Vegetales	Capitulo 15: Grasas y aceites animales o vegetales, productos de su desdoblamiento, grasas alimenticias elaboradas, ceras de origen animal o vegetal	Res. 110/2002 aplicable al aceite puro de oliva envasado en latas de 220cc y 500cc
Sección VI : Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas	Capítulo 28: Productos químicos inorgánicos Capítulo 30: Productos Farmacéuticos Capítulo32: Extractos curtiembres o tintóreos taninos y derivados, pigmentos, pinturas Capítulo33: Aceites esenciales y resinoides,	Res. 36/2004 aplicable al Magnevistan x 15 ml. A base de gadopentato de dimeglumina Res. 35, 36, 38 y 91/2003, Res.35, 36, 97, 214/ 2004, Res. 23/2005 y 57/2006 Res. 57/2006 Sellador/adhesivo de siliconas reticulación neutra envase de 280 y 300 cm3 - varios colores. Sellador/adhesivo de siliconas reticulación acética envase de 280 y 300 cm3 - varios colores. Res. 165/2005, 55, 192, 279, 331 y 381/ del 2006. Distintos tipos de Materias colorantes orgánicas sintéticas con diferentes pigmentos Res. 309/2005 aplicable a Desodorante para ambientes en tabletas - Gleid Plug Campos Jazmín - código790105 Desodorante para ambientes en tabletas

⁸¹ Sternberg Alfredo R "la Promoción tributaria de las exportaciones de la República Argentina, Boletín DGI 469 del 1 de enero de 1993

	preparaciones de perfumería, tocador o cosmética	- Gran Prix clip on - códigos 790097/098/099/118/119/133
Sección VII: Plásticos y sus manufacturas , caucho y sus manufacturas	Capítulo 39 : Plásticos y sus manufacturas	Res. 214/2004 y 57, 331, 386/ 2006 aplicable al Politereftalato de etileno (film de poliéster) de distintos espesores. Res. 110/2002 aplicable a láminas de cloruro de polivinilo rígido Res. 309/2005 Tereftalato de polietileno (PET BD 445).
Sección X: Pasta de Madera o de las demás, materias fibrosas celulósicas, papel o cartón para reciclar y sus aplicaciones	Capítulo 48: Papel y cartón, manufacturas de pasta de celulosa, de papel o cartón	Res. 37/2003 Millar de libritos de papel de fumar de 50 hojitas entrelazadas sin estuchar. Bolsa multipliego, 4 pliegos de papel Kraft (1 hoja con polietileno), para envasar leche en polvo. Res116/2003 Pañales descartables en diferentes tamaños Res. 41/2004 Cartón con 3 capas de polietileno estratificado con aluminio, impreso, para envases. Cartón estratificado con aluminio y polietileno, impreso para envases, en bobinas.
Sección XV: Metales Comunes y sus manufacturas	Capítulo 76: Aluminio y sus manufacturas	Res. 47-56, 122, 123, 157-160/ del 2002, Res.15, 37, 48-51, 54, 67, 68, 90, 92, 115, 149,156, 157, y 165/ del 2003, Res.9,10, 56, 130, 134, 135, 136, 184, 215, 217, 302, 303/ del 2004, Res. 22, 24-27, 162,168, 179, 180, 219, 229, 230, 308, 309, 346, 347, 348 /del 2005, , Res. 54, 56, 169, 190-194, 301, 302, 331/ del 2006 aplicables a aluminio con distintas aleaciones, y alambrón, válvulas, travesaños anódicos, lingotes, varillas y barras conductoras de aluminio
Sección XVI: Máquinas y aparatos	Capítulo 85: Material Eléctrico y sus partes, aparatos de grabación o reproducción de sonido, de imagen y sonido en TV, y las partes y accesorios de estos aparatos	Res. 41/2004 y Res. 22/2005 Aromatizadores de ambiente, resistencias calentadoras. Res. 22/2005 Placa base denominada módulo electrónico para control de sistema de limpiaparabrisas de automóviles (Fiat Palio/Siena). Res. 523/2006 Tablero de distribución eléctrica para estación de transformación. Tablero de distribución eléctrica para estación de bombeo 6,86 KV.
Sección XVII: Material de Transporte	Capítulo 87: Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres; sus partes y accesorios	Res. 383/2006 Partes del Vehículo automóvil para el transporte de mercancías - marca Peugeot Partner Furgon Nafta Res. 382/2006 Partes del Vehículo automóvil para el transporte de mercancías – marca Peugeot Partner Furgon Nafta Res. 524/2006Partes del Vehículo automóvil – marca Peugeot Partner Familiar Combispace Nafta AA Re. 522/2006 Partes del Vehículo automóvil – marca Peugeot Partner Furgon Nafta – Res. 518/2006 Partes del Vehículo automóvil - marca Peugeot 206 Berlina XR Presence nafta AA.- Res. 519/2006 Partes del Vehículo automóvil – marca Peugeot 206 Berlina XR Presence nafta. Res. 517/2006 Partes del Vehículo automóvil – marca Peugeot Partner furgón Nafta AA

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por INFOLEG, Ministerio de Economía y Producción (MEP)

Algunas consideraciones generales sobre el régimen de drawback:

1. Según la opinión de informantes claves el Régimen de Drawback no es un instrumento tan generalizado en su uso como el Régimen de Admisión Temporal. Entre las razones aducidas que justifican esta aseveración se encuentran: (a) las dificultades operativas que implica el pedido de tipificación y su posterior realización, (b) lo ya argumentado sobre la morosidad en recuperar los impuestos y (c) la necesidad de actualización casi permanente de la tipificación cuando varían los procesos productivos y se amplía la diversidad de bienes producidos.
2. Los sectores que recurren más asiduamente a este instrumento, como señaláramos, son los productores de aluminio, que hasta el momento absorben el mayor número de resoluciones; le sigue en importancia el sector farmacéutico, y recientemente (2006) aparece el sector automovilístico.
3. No obstante, también se observa el uso del mismo por parte de otros sectores industriales como el sector alimenticio (té, lácteo y de aceite de oliva), plásticos, papel y cartón, máquinas y aparatos, curtiembre e industria de perfumes.

I. Reintegros a la exportación

Los Decretos N° 1011/1991, N° 2275/1994 y N° 690/2002 y sus modificatorios o complementarios, establecen el régimen de reintegros. Este régimen es usado fundamentalmente para alcanzar una mayor integración de la economía argentina en el comercio internacional, a través del reintegro de todos los impuestos pagados en el proceso de elaboración del bien a exportar, para que no incidan negativamente sobre su competitividad.

El régimen de reintegros de impuestos debe ser permanente y actuar de manera interrelacionada con otros regímenes de promoción de exportaciones sin que ello implique la superposición de beneficios que puedan alterar el equilibrio fiscal.

Los exportadores de mercaderías manufacturadas en el país, nuevas sin uso, tendrán derecho a obtener el reintegro total o parcial de los importes que se hubieran pagado en concepto de tributos interiores⁸² en las distintas etapas de producción y comercialización.

Dicho reintegro será aplicable sobre el valor FOB, FOR o FOT de la mercadería a exportar, neto del valor CIF de los insumos importados incorporados en la misma. Para dicho cálculo se tomara como base exclusivamente el valor agregado producido en el país.

El porcentaje de reintegro de tributos de la mercadería a exportar a que hace referencia resulta de la evaluación realizada por la Secretaría de Industria, Comercio y PYMES del Ministerio de Economía y Producción (MEP) para el cálculo de los tributos interiores incorporados en las mercaderías a exportar. Además se faculta al mismo organismo para que determine las mercaderías objeto del presente régimen, y para que incorpore al mismo nuevas mercaderías o elimine de él a las que hubiere incluido, como así también a efectuar las modificaciones de los niveles de reintegros de tributos necesarios, cuando las evaluaciones realizadas sobre el contenido impositivo, así lo justifiquen.

⁸² El alcance de la expresión "tributos interiores" no incluye a los tributos que hubieran podido gravar la importación para consumo, por ejemplo los derechos de importación, la tasa estadística etc.

El pago del importe del reintegro se produce por conducto de la entidad bancaria interviniente en la operación comercial de exportación, la que acredita en la cuenta del exportador el reintegro, con débito a cuentas del Fisco, una vez que obre en su poder la documentación aduanera que certifica el cumplimiento del correspondiente embarque. Se encuentra prevista la conversión a pesos de las divisas, empleando para ello el tipo de cambio comprador Banco Nación del día anterior al de la acreditación mencionada en la cuenta del exportador.

La sumas que los exportadores reciben en concepto del reintegro, gozan además, de una exención del pago del impuesto a las ganancias, es decir que lo que el exportador cobra por este régimen, lo percibe neto de la incidencia del aludido gravamen, por expresa disposición del artículo 20, inciso I) de la ley que rige dicho tributo. Esta exención abarcaría también a las sumas que -de tener aplicación práctica- se dispusieran en concepto de "reembolsos", pero no involucran a lo que el exportador recibe por el régimen del drawback, ni por recupero de IVA, por expresarlo así claramente, el artículo 35 del decreto reglamentario de la referida ley

El nivel de las alícuotas de los reintegros es determinado, como ya señalamos por el Ministerio de Economía y Producción (MEP), y las alícuotas vigentes varían actualmente entre el 0 y 6 por ciento.⁸³ El pago del reintegro es efectivizado por la DGA, una vez que el exportador presenta la documentación que acredita el embarque de la mercadería.⁸⁴ El trámite demora entre 30 y 60 días.⁸⁵ Los reintegros significaron en el 2006 unos 1945 millones de pesos (aproximadamente 648 millones de dólares) es decir el 1,4 por ciento del valor de las exportaciones; esta proporción se ha mantenido relativamente constante desde el 2002, pero es inferior al 2,5 por ciento alcanzado en 1997.

Las modalidades de *drawback* y de reintegros se combinan en el régimen de reembolsos.⁸⁶

El cuadro 2 que se presenta en el Anexo II se describen las alícuotas de los reintegros a la exportación de acuerdo a los 97 capítulos que componen las Secciones del NCM, señalando la alícuota general, si la hubiere, y las específicas de acuerdo al tipo de productos comprendidos dentro de cada capítulo.

Algunas consideraciones generales sobre los reintegros a las exportaciones

- Las Secciones I, II y III, correspondientes a productos de exportación del Reino Animal, Vegetal, Grasas y Aceites, tienen alícuotas de reintegros a la exportación en general con valores bajos, entre el 0% y el 2,7%. En caso de tratarse de exportaciones que involucran material genético (semillas, reproductores, semen) se les otorga un incremento en la alícuota de los reintegros por mayor valor incorporado. Excepcionalmente también aumenta al 3,4% para maní de confitería, harinas, semillas y polvos de hortalizas, jaleas y propóleos, y a valores entre el 5% y el 6% cuando se trata de productos congelados, envasados, y refrigerados (aceite de oliva envasado, yerba envasada, maní envasado y refinado). El 0% se aplica: (a) a las tortas de lino, girasol,

⁸³ Dirección de Promoción de Exportaciones (2006a). En 2002, se dispuso la reducción en un 50 por ciento de la alícuota correspondiente a los reintegros de exportación sobre todos los bienes, por razones de emergencia económica (Resolución N° 56/2002 del ex Ministerio de Economía). Las alícuotas vigentes a ese momento eran del (10 %), (8,3 %), (6,7%) y (3,3%) de acuerdo a la Resolución 1239/92.

⁸⁴ Dirección de Promoción de Exportaciones (2006a).

⁸⁵ Agencia de Desarrollo de Inversiones (ADI) (2006b).

⁸⁶ AFIP (2006a).

nabo y a las tortas, harinas y pellets de soja; (b) a los aceites de soja, girasol, cártamo, algodón, maíz, y oliva, en bruto y a granel y; (c) a las carnes frescas, refrigeradas, y congeladas.

- La Sección IV sobre productos de la industria alimenticia (incluye bebidas, tabaco y sucedáneos) tienen en general alícuotas altas del 4,05% al 6% de reintegros. En esta sección se aplica el 0% al gluten de trigo y al pan común, tostado y de molde.
- La Sección V, de minerales en general en estado bruto o natural, tienen alícuotas del 0%.
- En las Secciones VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII se observa que los productos químicos, plástico y caucho, madera, pieles y cueros, y diferentes fibras textiles en estado natural o bruto, tienen una alícuota de reintegro baja. A medida que se agrega valor en los procesos de manufactura de dichos productos la alícuota va cobrando valores más altos hasta llegar al 6%. El 0% se aplica: (a) a los hilados, prendas y demás confecciones hechas con aramida, (b) al papel o cartón para reciclar, (c) los cheques de viajero, títulos de acciones u obligaciones, y demás impresos para explicar el funcionamiento de máquinas y aparatos de extrazona, y (d) las manufacturas hechas de cuero natural o regenerado.
- El mismo tratamiento se sigue en las Secciones XIII, XIV y XV para el agregado de valor a las piedras, cemento, vidrio, metales comunes (acero, hierro, cinc, níquel, cobre, estaño, aluminio, plomo) y perlas, piedras preciosas y semipreciosas, donde la alícuota va aumentando con el agregado de valor. El 0% de reintegro vale para: (a) los cristales destinados a gafas correctoras, (b) los diamantes en bruto y artículos de joyería y orfebrería, y (c) las manufacturas de turba electrofundida.
- En el caso de las Secciones XVI, XVII, XVIII, XIX y XX las alícuotas generales son altas entre el 5,75% y el 6% por tratarse de máquinas y aparatos, material de transporte, instrumentos de precisión, armas y municiones, mercancías y productos diversos con procesos manufactureros complejos. En estos casos existen excepciones con 0% en un grupo importante de productos (consultar tabla).
- La Sección XXI de Objetos de Artes tiene una alícuota del 0% de reintegros,
- En todos los casos cuando se trata de desperdicios y desechos de insumos o de procesos industriales la alícuota es 0%
- En dos casos las alícuotas escapan a los valores normales, se trata del 16% aplicable a las granallas de fundición y el 8,6% a las gomas éster, se desconoce si son errores del NCM o son dos casos de excepción a los cuáles no se les redujo el 50% de la alícuota original.
- Como reflexión general se nota un alto grado de dispersión, y en algunos casos de poca transparencia en la fijación de las alícuotas correspondientes a los reintegros a la exportación aplicables a la totalidad de las posiciones arancelarias de la NCM., lo que haría aconsejable la reestructuración integral del régimen de reintegros, quizás sobre bases de cálculo más precisas de los impuestos que recaen en las distintas fases del proceso de elaboración y procesamiento de los bienes transables.

m. Régimen especial para exportaciones "llave en mano"

Las exportaciones de plantas industriales completas u obras de ingeniería reciben un tratamiento de reintegro específico, que incluye el reintegro estándar más un adicional equivalente a la diferencia entre la alícuota determinada por el MEP y la alícuota del 10 por ciento, en tanto que los servicios integrantes del componente nacional tienen un reintegro del 10 por ciento.⁸⁷ El beneficio puede obtenerse en la medida en que se cumplan con dos condiciones: en primer lugar, la exportación debe realizarse bajo la modalidad de "Contrato de Exportación Llave en Mano", y en segundo lugar, el componente nacional (bienes físicos y servicios) no puede ser inferior al 60 por ciento del valor "fob" contractual y, además, los bienes físicos deben representar al menos 40 por ciento de dicho valor.⁸⁸ Adicionalmente, existen regímenes especiales de importación de bienes integrantes de grandes proyectos de inversión y líneas de producción usadas.

Instrumentos fiscales indirectamente vinculados al comercio exterior

Sin perjuicio de los instrumentos de tipo tributario creados directamente para su aplicación en el comercio exterior (aranceles a la importación y a la exportación, tasa de estadística, etc) existen otra buena cantidad de instrumentos vinculados con las operaciones de exportación e importación que emergen de los principales impuestos que conforman nuestro sistema tributario interno, y que inciden por lo tanto indirectamente en el comercio exterior. Estos instrumentos son habitualmente usados para incentivar el comercio exterior a través de la devolución de la totalidad o de una parte de los impuestos, o directamente disponiendo la exención de su pago, así como de ambas medidas combinadas para el mismo impuesto.

Por lo que resulta corriente y habitual, utilizar, escuchar o leer la expresión que considera nociva la práctica de "exportar impuestos", sobretodo aquéllos provenientes de sectores económicos interesados en constituirse en beneficiarios de eventuales restituciones o exenciones impositivas. Sea cual fuere el impuesto cuya restitución o exención se pretenda obtener, quienes utilizan esta aseveración consideran que los ayuda para ganar en competitividad en los mercados externos. Del lado de las importaciones también existen grupos interesados en obtener estas prebendas porque les abarata los insumos y bienes de capital, que hacen a los coeficientes de productividad y costos dentro de los procesos productivos.⁸⁹

La expresión "no exportar impuestos" debe ser interpretada, entonces, en el marco del verdadero alcance que los principios y regulaciones internacionales le han asignado, y que de ningún modo es de tipo absoluto o irrestricto.

Precisamente dicho marco conceptual y regulatorio se encuentra esencialmente expresado en el principio de tributación en el país de destino contenido, entre otros acuerdos y legislaciones, en el GATT. El mismo alude a la neutralización por el país de origen, de los efectos de los impuestos indirectos, de los ajustes de frontera y de los tributos aduaneros

⁸⁷ Ley N° 23.101, B.O. de 2 de noviembre de 1984; Decreto N° 870/2003 y Resoluciones N° 12/2004 y N° 335/2004 de la Secretaría de Industria, Comercio y PyMEs.

⁸⁸ Dirección de Promoción de Exportaciones (2006a).

⁸⁹ Sternberg Alfredo R "la Promoción tributaria de las exportaciones de la República Argentina, Boletín DGI 469 del 1 de enero de 1993

que graven la importación de insumos de los productos exportados, para lograr que el país de destino aplique los que rigen en su jurisdicción.

La mencionada neutralización de los efectos de los tributos aludidos, puede ser lograda mediante la aplicación de dos estrategias, en forma independiente o combinada: la liberación del pago de los mismos o la devolución al exportador de lo que hubiera sido previamente pagado por tal concepto.

Se desprende de este análisis que el resto de los tributos que el país de origen tenga vigentes, serán aplicados enteramente sobre los exportadores y/o sobre los productos que sean objeto de exportación. En este apartado pueden citarse, a modo de ejemplo, impuestos tales como el que grava las ganancias, los que inciden sobre el patrimonio y la riqueza en general.

A su vez, el país de destino (importador), conserva íntegramente su potestad tributaria respecto de todos los gravámenes en vigencia en su medio, salvo que no debe discriminar en contra de los productos importados mediante los impuestos interiores, es decir, debe abstenerse de aplicar sobre dichos productos importados, impuestos interiores distintos, o de mayor magnitud, que los que aplicaría sobre ellos si en lugar de ser importados fueran de origen local.

Cabe señalar que la aplicación de otras medidas tributarias que no sean las expresadas, y aun el empleo de las enunciadas en forma que exceda el nivel de lo efectivamente tributado o que correspondería haber tributado de no existir la medida, son considerados por la legislación internacional como “subsídios o subvenciones”, y en tal carácter son susceptibles de ser contra-balanceados mediante la imposición de derechos de represalia o compensatorios por parte del país que se sienta agraviado por tales circunstancias. Naturalmente que ello procederá una vez agotadas las instancias de negociación y comprobación también previstas en la normativa de que se trata. Todo lo señalado reclama de los gobiernos un “sano equilibrio” en el uso de exoneraciones o devoluciones de los impuestos indirectos, que son los únicos aceptados por la legislación internacional como susceptibles del tratamiento enunciado, y además recordar que la liberación de soportar cargas fiscales implica la inmediata repercusión como costo fiscal social en el resto de la comunidad.

Exenciones de los Impuestos internos en el Comercio Exterior

La estructura tributaria Argentina ha estado conformada básicamente por impuestos directos tales como el impuesto a las ganancias y los impuestos sobre los bienes personales que recaen sobre los responsables legales en forma directa, y los impuestos indirectos tales como el impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos internos. Esos últimos constituyen una centenaria modalidad de imposición sobre consumos específicos, que abarca los siguientes bienes: tabacos, bebidas alcohólicas, cervezas, vinos, champañas, objetos suntuarios, bebidas no alcohólicas, jarabes y licores, automotores y motores gasoleros, embarcaciones de recreo o deportes, aeronaves y algunos productos electrónicos.

Reconocen como principales hechos imponible a la primera venta en el mercado interno de los productos gravados y a la importación definitiva para consumo, etapas en las que los respectivos responsables (productor o importador) deberán ingresar el impuesto al Fisco sin perjuicio de su traslación a la etapa siguiente derivada de su carácter de indirectos.

Cuando se vendan productos importados sujetos al gravamen, el importador podrá recuperar el crédito fiscal gravado sobre el expendio, que resulte del impuesto previamente abonado sobre la importación.

En lo que concierne a las exportaciones, el artículo 81 de la norma legal que regula estos impuestos dispone que las exportaciones están exentas del pago de los impuestos internos. En cuanto a la operación de exención puede practicarse bajo dos modalidades correspondientes a otras tantas hipótesis:

- a. Para el caso de exportaciones efectuadas antes de la verificación del hecho imponible, esto es, antes de cualquier venta de los productos en el país, establece la exención del pago del impuesto pertinente, siempre que se trate de bienes de origen nacional.
- b. Para el caso de bienes que se exporten después de verificado el hecho imponible, o sea de productos exportados por sujetos no productores de los mismos, contempla la acreditación o devolución del impuesto interno que se hubiera pagado, en cuanto se pueda demostrar fehacientemente la salida de los productos del país y se inutilicen antes de tal episodio, los instrumentos de control, si los hubiere.

La misma norma le asigna un tratamiento semejante al descrito, a las operaciones de aprovisionamiento para "rancho" de buques y aeronaves de líneas internacionales, agregándose como requisito que los bienes pertinentes deben ser aprovisionados en la última escala que el buque o aeronave hagan en nuestro territorio, o en su defecto, viajen hasta dicho lugar en calidad de "intervenidos".

También se establece en la disposición bajo análisis, que la exportación de mercaderías elaboradas con insumos gravados por impuestos internos, importará el derecho para el exportador de obtener la acreditación del impuesto interno pagado por tales insumos, en la medida en que pueda demostrar su utilización.

La circunstancia de que los impuestos internos afectan sólo a una reducida cantidad de productos exportables, así como en virtud que el ingreso al Fisco de los importes pertinentes se producen básicamente en la etapa de producción, ha hecho que la problemática derivada de las limitaciones tradicionales a la devolución de los impuestos cuando de exportaciones se trata, adquiera una relevancia menor.

En efecto, mayormente la exportación es encarada por los mismos productores, en cuyo caso se verifica la exención directa del tributo, o bien cuando se trata del recupero de alguno de estos impuestos previamente pagado, es posible la acreditación contra el mismo u otros impuestos a cargo de la DGI.

Exenciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en las importaciones

El impuesto al valor agregado (IVA) grava las ventas de cosas muebles y las prestaciones de servicio independientes dentro del país, la importación de bienes muebles, y las prestaciones de servicios en el exterior, cuya utilización o explotación efectiva se lleve a cabo en Argentina, cuando los usuarios sean sujetos del impuesto y revistan la calidad de responsables inscriptos.

El sujeto pasivo del impuesto es la persona que habitualmente realiza la venta de cosas muebles, la importación de mercaderías o la contratación de servicios en el exterior. El hecho imponible se perfecciona una vez que se realiza la entrega del bien, la prestación del servicio o el ingreso de la mercadería importada al territorio nacional.

Se lo considera un impuesto indirecto y proporcionalmente regresivo porque el sujeto pasivo del impuesto lo traslada al consumidor vía precios, y la incidencia del impuesto recae sobre los consumidores que mayor proporción de sus ingresos destinan a la compra de bienes y servicios; por lo general, se trata de los sectores de población de menores ingresos.

La alícuota del impuesto es del 21%. Esta alícuota se incrementará al 27% en los casos de ventas de gas, energía eléctrica y agua, sistema de cloacas, telecomunicaciones que no sean aquellas brindadas para uso residencial o casa de recreo o veraneo y siempre que el usuario sea un sujeto categorizado en el IVA como responsable inscripto.

El periodo fiscal para las liquidaciones del IVA es el mes calendario, por lo que se deberá presentar una declaración jurada de IVA entre el 18 y el 22 de cada mes. En los casos de importación, el IVA se computa y paga junto con los pagos sobre derechos aduaneros.

En Argentina, el IVA es el impuesto que provee la mayor fuente de ingresos al Estado Nacional; en el año 2006 el total recaudado por IVA neto de reembolsos fue de 23.354,6 millones de pesos, que sobre el total de ingresos tributarios de 84.332,3 millones de pesos significó el 27,7%⁹⁰.

El IVA tiene excepciones en su aplicación taxativamente señaladas, en lo que hace a las transacciones de importación. Las actividades exentas totalmente del pago del IVA son las siguientes:

- a. la importación definitiva de mercaderías que califiquen para la exención de derechos de Aduana conforme a regímenes especiales para turistas, científicos y técnicos, y representantes diplomáticos;
- b. la importación definitiva de mercaderías exceptuadas del pago de derechos de importación efectuada por instituciones religiosas y otras entidades exentas del impuesto a las ganancias, con el objetivo de prestar asistencia médica sin fines de lucro o llevar a cabo investigaciones tecnológicas y científicas;
- c. la importación final de muestras y encomiendas exceptuadas del pago del derecho de importación;
- d. la importación de bienes donados a los Estados Nacional, Provincial y Municipal;
- e. la importación de servicios prestados en el exterior, cuando el servicio se contrate por el Estado Nacional, Provincial o Municipal

Reducciones del IVA del 50% sobre las importaciones

Dentro del NCM se reconocen una serie de partidas dentro de los capítulos que están beneficiadas con una reducción del 50% de la alícuota del IVA, es decir que la alícuota se reduce al 10,5%, y son las que se especifican en el cuadro siguiente:

⁹⁰ CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) sobre información provista por el Mensaje de elevación del Proyecto de Ley del Presupuesto Nacional para el 2007.

Cuadro nº 7: Reducción del IVA (50%) sobre las importaciones

SECCION	CAPITULO	PARTIDAS	ACLARACIONES
1. Animales vivos y productos del reino animal	1. Animales vivos	Animales vivos de las especies bovina, ovina y caprina Reproductores de raza pura	No comprende aves, porcinos y demás animales vivos
	2. Carne y Despojos	Carne de animales de las especies bovina, ovina y caprina, fresca, refrigerada o congelada. Despojos comestibles de las especies bovina, porcina, ovina, caprina, caballar, asnal o mular frescos, refrigerados o congelados	Consultar el tipo de mercaderías alcanzadas. Hay que consultar la exención del IVA.
	4. Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte	Leche y nata, sin concentrar, sin adición de azúcar ni otro edulcorante y concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante. Miel natural	
2. Productos del reino vegetal	7. Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios	Todas las hortalizas, plantas, raíces y tubérculos comestibles, frescos o refrigerados.	Excepciones: Papas, ajos, chalotes, puerros y demás hortalizas aliáceas para siembra;
		Hortalizas, aunque estén cocidas en agua o vapor, congeladas Hortalizas de vaina secas desvainadas, aunque estén mondadas o partidas Raíces de mandioca, arrurruz o salep, patacas y raíces y tubérculos similares ricos en fécula o inulina, frescos, refrigerados, congelados o secos, incluso troceados o en pellets; médula de sagu	Hortalizas conservadas en agua salada, sulfurosa o adicionada de otras sustancias para conservación, pero impropias para consumo Hortalizas secas, cortadas o trituradas sin preparación
	8. Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías	Todas las frutas y frutos frescos o secos incluso sin cáscara o mondados Frutas y otros frutos, sin cocer o cocidos en agua o vapor, congelados, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante	Excepciones: damasco, manzanas ciruelas, peras, pelones, cortezas de agrios (cítricos) melones o sandías en todas las variedades y preparaciones
	10. Cereales	Trigo y morcajo Centeno Cebada, Avena, Maíz, , Sorgo de grano, Alforfón, mijo y alpiste; y los	Excepciones : todos los otros destinos y en el caso del arroz incluso cuando el destino es la siembra

		demás cereales con destino a siembra	
6. Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas	37. Productos fotográficos o cinematográficos	Únicamente la línea "Fotomáscaras sobre vidrio plano, positivas, aptas para la grabación en pastilla de silicio(chips) para fabricación de microestructuras electrónicas"	
13. Manufacturas de piedra; yeso fraguable, cemento, mica o materias análogas, productos cerámicos, vidrio y manufacturas de vidrio	69. Productos cerámicos	Únicamente la línea "Guías de agujas para cabezales de impresión "	.
14. Perlas naturales o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos; chapados de metal precioso y manufacturas bisutería y monedas	71. Perlas naturales o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos, chapados de metal precioso y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas.	Únicamente la línea "Guías de agujas, de rubí, para cabezales de impresión"	
15. Metales comunes y manufacturas de estos metales	73. Manufacturas de fundición, hierro o acero 74. Cobre y sus manufacturas	Únicamente las líneas puentes y sus partes, y torres y castilletes Depósitos, cisternas, cubas y recipientes similares para almacenamiento de granos u otras materias sólidas y para otros usos Únicamente hojas o tiras de cobre de espesor inferior o igual a 0,07mm y con pureza del 99,85% y, las hojas con espesor superior a 0,012 sobre soporte de poliéster o poliamida (espesor total 0,195mm)	IVA reducción del 50% excepto sus partes Excepciones: para contener gas licuado o comprimido , y los recipientes isotérmicos refrigerados a nitrógeno líquido para semen, sangre, tejidos biológicos u otros usos similares
16. Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes, aparatos de grabación o reproducción de sonidos, de	84. Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos.	73 de las 85 Partidas presentes en este capítulo cuentan con una reducción del IVA del 50%	Las excepciones a destacar son : motores de embolo alternativo y motores rotativos de encendido por chispa o por compresión; los turbo reactores, y demás turbinas de gas; bombas para elevar líquidos, salvo las usadas en las estaciones de servicio, y gasolineras que tienen IVA reducido

imagen y sonido en TV, y las partes y accesorios de estos aparatos	85. Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, de imagen y sonido en TV, y las partes y accesorios de estos aparatos	28 de las 48 Partidas presentes en este capítulo cuentan con una reducción del IVA del 50%	del 50% Las excepciones a destacar son: micrófonos, altavoces, amplificadores de sonido, y sus soportes; magnetófonos y demás aparatos de grabación de sonido, discos, cintas y otros; aparatos receptores de TV , receptor de radiodifusión, de grabación o reproducción de sonidos o imagen
17. Material de transporte	<p>86. Vehículos y material para vías férreas o similares, y sus partes; aparatos mecánicos (incluso electromecánico) de señalización para vías de comunicación</p> <p>87. Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres; sus partes y accesorios</p> <p>88. Aeronaves, Vehículos espaciales y sus partes</p>	<p>Locomotoras y otros de fuente externa de electricidad o de acumuladores eléctricos</p> <p>Automotores para vías férreas y tranvías autopropulsados</p> <p>Coches de viajeros, furgones de equipaje, coches correo y demás coches especiales para vías férreas o similares</p> <p>Contenedores especialmente concebidos y equipados para medios de transporte</p> <p>Tractores</p> <p>Vehículos automóviles: para el transporte de 10 o más personas; para el transporte de mercancías; para usos especiales.</p> <p>Chasis de vehículos automóviles equipados con su motor</p> <p>Carretillas automóvil sin dispositivo de elevación del tipo de las utilizadas en fábricas, almacenes, puertos o aeropuertos, para transporte de mercancías a corta distancia; carretillas tractor para estaciones ferroviarias</p> <p>Remolques y semirremolques para cualquier vehículo; los demás vehículos no automóviles</p> <p>Las demás aeronaves; vehículos espaciales y sus vehículos de lanzamiento y vehículos suborbitales</p> <p>Aparatos y dispositivos</p>	<p>Excepto sus partes (rotores, hélices, trenes de aterrizaje, paracaídas)</p> <p>Excepto sus partes</p>

		para lanzamientos de aeronaves; aparatos y dispositivos para aterrizaje en portaaviones y aparatos y dispositivos similares, aparatos de entrenamiento de vuelo en tierra	
	89. Barcos y demás estructuras flotantes	Todas las partidas están comprendidas en el 50% de reducción de IVA	Excepción : yates y demás barcos y embarcaciones de recreo o deporte, barcas de remo o deporte
18. Instrumentos de Precisión	90. Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; instrumentos y aparatos médicos y aparatos medicoquirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos	25 de las 33 Partidas presentes en este capítulo cuentan con una reducción del IVA del 50%	Las excepciones a destacar son: fibras ópticas, haces y cables de fibras ópticas; lentes, prismas, espejos montados para instrumentos o aparatos; gafas correctoras, protectoras u otras; artículos y aparatos para ortopedia, de prótesis, audífonos, de mecanoterapia, de masajes, de sicotecnia, de ozonoterapia, respiratorios, y demás terapias
20. Mercancías y Productos diversos	94. Muebles; mobiliario medicoquirúrgico; artículos de cama y similares; aparatos de alumbrado no expresados ni comprendidos en otra parte; anuncios, letreros y placas indicadoras luminosas, y artículos similares; construcciones prefabricadas.	Las siguientes líneas: mesas de operaciones; camas con mecanismo para uso clínico; Construcciones prefabricadas de madera, de hierro y acero y demás materiales	En el caso de las construcciones prefabricadas el IVA tiene una reducción del 50% excepto las patas para ser utilizadas como vivienda.

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos del NCM.

Algunas consideraciones generales sobre la reducción del IVA (50%) sobre las importaciones

1. En el caso de la Sección I las importaciones con tasa reducida del 10,5% se refieren a: (a) animales vivos de las especies bovina, ovina y caprina exclusivamente, específicamente de importaciones de reproductores de raza pura, lo que encierra la preocupación por mejoramiento genético de dichas razas en Argentina; (b) carne de animales de las especies bovina, ovina y caprina, fresca, refrigerada o congelada, estas importaciones en un país básicamente productor y exportador, constituirían casos de excepción, lo que hace suponer que responden a razones de seguridad alimentaria, (c) los despojos comestibles de todas las especies animales frescos, refrigerados o congelados, (d) la leche natural sin edulcorantes, y (e) la miel natural, deben responder al mismo supuesto enunciado.
2. En el caso de la Sección II, las hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios de cualquier naturaleza, y bajo todo tipo de preparación, están comprendidos dentro del 50% de reducción del IVA. En cambio en el capítulo de frutas, frutos frescos o secos incluso sin cáscara o mondados existen excepciones importantes que recaen sobretudo en las frutas con mayores excedentes exportables tales como: damasco, manzanas, ciruelas, peras, pelones, cítricos, melones o sandías en todas las variedades y preparaciones. En esta misma sección los cereales destinados a siembra (salvo el arroz) gozan de la alícuota del 10,5%, favoreciendo de este modo la expansión de la siembra de estos cultivos en Argentina.

3. En las Secciones III a XV y desde la XIX a la XXI, prácticamente no aparecen mercaderías sujetas a reducción del IVA, salvo alguna líneas que fueron especificadas en el cuadro n° 7 .
4. Por el contrario las Secciones XVI, XVII y XVIII de maquinarias y aparatos, material de transporte e instrumentos y aparatos de óptica, fotografía, cinematografía, médicos y médico-quirúrgicos conforman partidas que en su mayoría tienen una tasa reducida del 10,5% del IVA. Los bienes de capital K y el material de transporte vinculado con la producción y la salud, son favorecidos por políticas fiscales que buscan neutralizar los efectos adversos de la carga impositiva sobretudo sobre bienes no producidos internamente.

Recupero del IVA por exportaciones

La neutralización de los efectos del IVA respecto del precio de los bienes exportados constituye una de las pocas medidas que la legislación internacional acepta como viable y no califica como subsidio susceptible de ser contrabalanceado con la imposición de derechos de represalia u otras acciones tendientes a evitar y contrarrestar tales subvenciones.

El logro completo de dicha neutralización implica, atento la mecánica de liquidación y pago del mentado impuesto en cada etapa en proporción al valor agregado generado en la misma, tanto la exención del gravamen para eliminar el débito fiscal concerniente al valor de venta al exterior, cuanto la restitución al exportador del impuesto ya pagado a sus proveedores, esto es el crédito fiscal que resume la totalidad del tributo correspondiente a todas las etapas previas a la exportación.

El régimen de "recupero" del IVA por exportaciones presenta ciertas particularidades.⁹¹ En este caso, el reembolso, que debe ser gestionado ante la DGI, puede concretarse por compensación (débitos propios originados por operaciones en el mercado interno), acreditación (contra las obligaciones originadas por operaciones y adeudadas por el exportador por impuestos a cargo de la AFIP excepto el mismo IVA), transferencia (transferencia del crédito fiscal a otro contribuyente a título oneroso) o devolución (en efectivo o títulos valores).⁹² En 2004-05, las devoluciones del IVA ascendieron al 0,50 por ciento del PIB.

Entre 1995 y 2005, la Argentina aplicó un régimen de financiamiento del IVA.⁹³ En virtud del mismo el Estado financiaba hasta el 12 por ciento de la tasa efectiva anual aplicada por las entidades bancarias que adherían al sistema sobre un crédito bancario por un monto equivalente al IVA pagado por la compra de bienes de capital. La posibilidad de acogerse al beneficio se encontraba supeditada al cumplimiento de determinados requisitos, entre los cuales figuraba que el proceso productivo en que se usaran antedichos bienes estuviera orientado hacia la venta en el mercado externo.

Tampoco han resultado indiferentes en su influencia respecto de la cuestión tratada, las maniobras dolosas llevadas a cabo reiteradamente en perjuicio del fisco al amparo de los efectos devolutivos de las disposiciones aludidas, o bien de la posibilidad de empleo de los créditos de marras por parte de terceros a quienes se les transfiere.

⁹¹ Leyes N° 23.101, B.O. de 2 de noviembre de 1984 y N° 23.349 (Impuesto al Valor Agregado), B.O. de 25 de agosto de 1986 y Resolución General N° 1351/2002 de la AFIP. La restitución del IVA se halla sujeta a una serie de condiciones (AFIP, *Recupero del Impuesto al Valor Agregado por exportaciones*).

⁹² AFIP (2006a).

⁹³ Ley N° 24.402, B.O. de 9 de diciembre de 1994, y Decretos N° 779/1995 y N° 1343/1999. El régimen finalizó el 31 de diciembre de 2005.

Procedimientos de recupero del IVA

La apropiación del IVA deberá realizarse mediante el siguiente procedimiento: (a) **si se trata de exportadores que realizan la totalidad de sus ventas en el mercado externo** no se genera débito fiscal, por lo cual todo el crédito fiscal facturado por sus proveedores de insumos y servicios es acumulado como saldo a favor. En este caso se calcula el coeficiente que resulte de dividir el monto de operaciones destinadas a exportación (neto de los bienes importados temporariamente, si hubiere) por el total de exportaciones gravadas, exentas y no gravadas, acumuladas desde el inicio del ejercicio hasta el mes en que fueron declaradas las operaciones efectuadas. El importe del impuesto computable resultará de multiplicar dichos créditos por el coeficiente obtenido según lo señalado precedentemente.

(b) **si se trata de exportadores que efectúan ventas en el mercado externo en forma conjunta con ventas en el mercado local** se genera débito fiscal el cual podrá ser cancelado tanto con el crédito fiscal vinculado al mercado interno como el vinculado a las exportaciones. En este caso se determina la diferencia entre débitos fiscales y créditos fiscales a fin de obtener el saldo correspondiente. Si arroja un saldo se procede de las formas señaladas acreditación, transferencia o devolución que deberá ser deducido de la declaración jurada del IVA del mes que se efectúa la declaración⁹⁴

La citada Resolución 2000/2006 establece el sistema de “**Recupero simplificado del IVA**” cuando el importe total de las solicitudes de recupero interpuestas en los doce meses inmediatos anteriores a aquel en que se realiza la presentación, no supere la suma de un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000). El precitado monto comprensivo de la totalidad de pedidos formulados por cualquiera de los regímenes previstos, y que cada solicitud no exceda la suma de ciento veinticinco mil pesos (\$125.000) conformada exclusivamente por facturas o documentos equivalentes, cuya antigüedad no exceda de 48 meses a la fecha de presentación.

Instrumentos fiscales de índole regional vinculados al Comercio Exterior

Régimen de reembolsos adicionales a las exportaciones por puertos patagónicos

La Argentina ha aplicado desde 1984 un régimen de reembolsos adicionales para todas las exportaciones realizadas desde puertos ubicados en la región patagónica entre las localidades de San Antonio Este y Ushuaia.⁹⁵ Hasta mediados del 2006, el reembolso adicional variaba entre el 1 y el 6 por ciento del valor “fob” de las exportaciones netas de insumos, dependiendo la alícuota señalada, de la distancia del puerto de salida con respecto a los puertos situados en la Provincia de Buenos Aires. De este modo las alícuotas son: 1% para San Antonio Este y Puerto Madryn, 2% para Comodoro Rivadavia, 4 % para Puerto Deseado y San Julián, 5 % para Punta Quilla, Río Gallegos, y Río Grande, y 6% para Ushuaia.

Las mercaderías pueden exportarse en estado natural o ser manufacturadas en establecimientos industriales de la región con insumos locales o no originarios de la misma, en cuyo caso el proceso de producción debe implicar un cambio de posición arancelaria y no debe constituir un mero ensamblaje. De acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 24.490, de 5 de

⁹⁴ Resolución general 2000/2006 de la AFIP

⁹⁵ Leyes N° 23.018, B.O. de 13 de diciembre de 1983 y N° 25.454. B.O. de 7 de septiembre de 2001. El reembolso también se aplica a las exportaciones de mercaderías originadas en la provincia de Neuquén que se embarquen en los puertos en cuestión, en la medida en que se destinen al exterior.

enero de 1996, el reembolso adicional ha venido disminuyendo anualmente en un punto porcentual desde el 2000 y lo seguirá haciendo hasta su extinción.⁹⁶

Actualmente existe sin embargo un Proyecto de Ley 6271-D-05 presentado en el 2005 que solicita la prórroga del reembolso adicional a las exportaciones, a los niveles del beneficio aplicables desde el 1 de enero del 2002, para todos los puertos, aeropuertos, y aduanas ubicados al sur del Río Colorado por el término de cinco años a partir de enero del 2006, con lo cual la disminución de un punto por año llevaría la extinción del beneficio al 31 de diciembre del 2010. Agrega además el proyecto la necesidad de agregar un certificado de origen (C.O) expedido por la provincia que identifique la procedencia del producto a exportar.

Cuadro nº 8: Cronograma de reducción en los porcentajes de reembolsos de algunos puertos patagónicos (2000/2010)

Puerto / Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
S.A. Este	7	6	5	4	3	2	1	0	0	0	0
Madryn	7	6	5	4	3	2	1	0	0	0	0
Comodoro Rivadavia	8	7	6	5	4	3	2	1	0	0	0
Deseado	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
San Julián	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
Punta Quilla	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
Río Gallegos	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
Río Grande	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
Ushuaia	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2

El mismo se aplica también a las exportaciones de mercaderías de la provincia del Neuquén, que son embarcadas por los puertos antes mencionados, aún cuando el cumplimiento de embarque se realice por aduana seca ubicada en la provincia, siempre que se carguen a buque mercante con destino al exterior o buque mercante de cabotaje para transbordar en cualquier puerto nacional con destino al exterior.

Zonas Francas y Zonas Aduaneras Especiales

La Ley N° 24.331 de 17 de junio de 1994, autorizó al Gobierno nacional a crear una zona franca en el territorio de cada una de las provincias de la Argentina y establecer adicionalmente no más de cuatro zonas francas adicionales a ser ubicadas en aquellas regiones geográficas que por su situación económica crítica y/o vecindad con otros países justificaran la necesidad de la excepcionalidad.⁹⁷

Al 2006, existían nueve zonas francas en funcionamiento, siete adjudicadas, siete en proceso de licitación y una que debe elaborar el reglamento de funcionamiento y operación en forma previa al llamado a licitación.⁹⁸

⁹⁶ Dirección de Desarrollo de Exportaciones, Provincia de Neuquén, consultado en: <http://www.neuquen.gov.ar/org/comex/datosf.htm>. Los años de extinción son: San Antonio Este (2007), Puerto Madryn (2007), Comodoro Rivadavia (2008), Puerto Deseado (2010), San Julián (2010), Punta Quilla (2011), Río Gallegos (2011), Río Grande (2011) y Ushuaia (2012).

⁹⁷ El régimen de zonas francas se encuentra regido, además, por las Leyes N° 5.142 de 22 de septiembre de 1907, N° 8.092 de 30 de setiembre de 1910, N° 24.756, B.O. de 2 de enero de 1997, N° 25.005, B.O. de 18 de agosto de 1998 y N° 25.956, B.O. de 2 de diciembre de 2004; las Resoluciones Generales de la AFIP N° 270/1998 y su modificatoria 1879/2005; y la Resolución N° 42/2004 del MEP.

⁹⁸ Las zonas francas en funcionamiento a esa fecha eran: La Plata (Buenos Aires), Córdoba (Córdoba), Luján de Cuyo (Mendoza), Puerto Iguazú (Misiones), Justo Darat (San Luis), Cruz Alta (Tucumán), General Pico (La

En las zonas francas pueden desarrollarse actividades de almacenaje, comerciales, de servicios e industriales.⁹⁹ Las mercaderías resultantes de procesos productivos manufactureros que tienen lugar en dichas zonas sólo pueden ser exportadas a terceros países. La legislación prevé una excepción en este sentido para los bienes de capital que no registran antecedentes de producción en el territorio aduanero general de la Argentina, los cuales pueden ser exportados al mismo bajo las condiciones arancelarias previstas en el régimen general de importación y las normas tributarias que correspondan (Artículo 6 de la Ley N° 24.331).

Las mercaderías que ingresan en las zonas francas están exentas de los tributos que gravan su importación para consumo, salvo las tasas correspondientes a los servicios efectivamente prestados (Artículo 24 de la Ley N° 24.331). Asimismo, se exige el pago de los impuestos nacionales que gravan los servicios básicos (telecomunicaciones, gas, electricidad, agua corriente, cloacas y desagüe) prestados dentro de las zonas (Artículo 26 de la Ley N° 24.331). La extracción de bienes de la zona franca hacia terceros países se beneficia de la devolución de los tributos efectivamente pagados sólo cuando los mismos son pasibles de devolución a los exportadores radicados en el territorio aduanero general (Artículo 30 de la Ley N° 24.331).¹⁰⁰ Cabe mencionar que los usuarios de las zonas francas no pueden acogerse a los beneficios y estímulos fiscales de los regímenes de promoción industrial, regionales o sectoriales, vigentes en el territorio nacional (Artículo 32 de la Ley N° 24.331).

Las exportaciones de mercaderías desde el territorio aduanero de la Argentina hacia una zona franca que posteriormente se exporten hacia terceros países en el mismo estado, o luego de haber sido objeto de transformación, elaboración, combinación, mezcla o cualquier otro perfeccionamiento en el ámbito de la zona franca, están alcanzados por el régimen general de derechos de exportación. Sin embargo, el valor agregado en las mercaderías en virtud de los procesos de elaboración o transformación que experimentara la misma en el ámbito de la zona de franca están excluidas de la aplicación de los derechos en cuestión.¹⁰¹

El régimen de zonas francas ha sido notificado por la Argentina al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. No se han proporcionado estadísticas de la subvención por unidad o, de la cuantía total de las mismas bajo el régimen de zonas francas por considerarse que no es posible efectuar cálculos dado que no se cuenta con elementos suficientes.¹⁰² Según información proporcionada por las autoridades argentinas, las exportaciones desde las zonas francas representaron aproximadamente el 1,30 por ciento de las exportaciones totales del país en el bienio 2004-05.¹⁰³

Además del régimen de zonas francas, existe un régimen aduanero especial para la provincia de Tierra del Fuego. El Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego fue creada por la Ley N° 19.640, B.O. del 2 de junio de 1972. Este régimen exige del pago de todo impuesto nacional que pudiera corresponder por hechos, actividades u operaciones que se

Pampa), Comodoro Rivadavia (Chubut) y General Güemes (Salta). Dirección Nacional de Gestión Comercial Externa, *Zonas Francas*, consultado en: <http://www.comercio.gov.ar/zonasfrancas/zonasfrancas.html>.

⁹⁹ El hecho de que sea posible utilizar las zonas francas como lugar de almacenamiento genera la posibilidad de realizar importaciones de manera escalonada con un consiguiente beneficio financiero, ir pagando los aranceles aduaneros a medida que se va vendiendo la mercadería, mientras tanto permanece sin pago de derechos en Zona Franca.

¹⁰⁰ La Ley N° 24.331 prevé en su artículo 31 que los gobiernos provinciales deben comprometerse a no disponer la exención de los impuestos provinciales salvo las tasas retributivas de los servicios efectivamente prestados, aunque pueden adherirse a la exención nacional de los tributos que gravan los servicios básicos.

¹⁰¹ Instrucción General N° 6/2004 de la DGA/AFIP.

¹⁰² Documento de la OMC G/SCM/N/48/ARG/Suppl.1-G/SCM/N/60/ARG-G/SCM/N/71/ARG-G/SCM/N/95/ARG de 7 de octubre de 2004.

¹⁰³ Cabe mencionar que los valores reportados pueden potencialmente subestimar la importancia relativa de las exportaciones realmente originadas en las zonas francas, en virtud de que no se contabilizan las ventas externas de bienes producidos en las mismas que se realizan desde aduanas en el territorio aduanero general.

realicen en la provincia. Las empresas gozan de los siguientes beneficios: liberación del IVA, desgravación de los impuestos a las ganancias y los capitales, exención de los derechos de importación e IVA para bienes de capital y de derechos de importación sobre insumos en general y reembolso adicional a las exportaciones realizadas por vía marítima. El único impuesto provincial que pagan las empresas operando en Tierra del Fuego es el Impuesto a los Ingresos Brutos.¹⁰⁴ En 2003, a través del Decreto N° 490/2003 se autorizó la radicación de nuevas empresas y se posibilitó a las firmas ya establecidas a presentar proyectos para productos nuevos, diversificándose la producción beneficiada por el régimen. Las empresas tuvieron plazo hasta el 31 de diciembre de 2005 para acogerse al nuevo régimen. La operación del Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego ha sido permitida hasta el año 2013.

De acuerdo con la normativa del MERCOSUR, las reexportaciones desde las zonas francas en cualquier estado miembro al territorio nacional o el territorio de cualquier otro estado miembro están sujetas al pago del arancel externo común o los aranceles nacionales, cuando los mismos sean aplicables.¹⁰⁵ La Argentina y el Uruguay acordaron una excepción a esta regla en 2003. En virtud de esta excepción, la Argentina le concede al Uruguay una cuota anual de 2.000 toneladas del producto "Preparaciones del tipo de las utilizadas para la elaboración de las bebidas" originario y procedente de la Zona Franca de Colonia, en tanto que el Uruguay otorga a la Argentina una cuota anual de 20 millones de dólares de exportaciones originarias y provenientes del Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego.¹⁰⁶

Otros instrumentos fiscales regionales

Por el momento se encontraron solamente dos normas de nivel provincial (Chaco y San Juan) que aluden a la adhesión de la provincia a una norma nacional: exención de gravámenes a la importación de equipos, y a una norma provincial: la exención del pago de ingresos brutos.

3.9 Instrumentos de promoción vinculados al Comercio Exterior

Instrumentos de promoción vinculados al Comercio Exterior

Breve revisión de los instrumentos disponibles en materia de promoción al Comercio Exterior

Entre los instrumentos de políticas públicas de promoción comercial más citados por los trabajos especializados (CCI-UNCTAD; 1991, 1997, ITC, 1989, 1990) se cuentan los siguientes:

- a. La preparación y distribución de información comercial (desarrollo de bases de datos complejas sobre productos y servicios, sobre firmas exportadoras e importadoras, sobre mercados a desarrollar, a través de folletos, mensajes electrónicos, páginas electrónicas u otros medios)
- b. El apoyo público para la preparación y envíos de muestras de productos, instrumento que constituye por cierto un "caso especial" de distribución de información comercial, que se señala separadamente por sus características específicas.
- c. La realización y difusión de estudios de mercados y de evaluación de la competencia internacional, que podrán incluir viajes a los países de los principales mercados de destino.

¹⁰⁴ Agencia de Desarrollo de Inversiones, consultado en: <http://www.inversiones.gov.ar/documentos/razon02.pdf>.

¹⁰⁵ Decisión N° 08/1994 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR.

¹⁰⁶ Decisión N° 01/2003 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR.

- d. La elaboración y difusión de informes sobre comportamiento y desempeño comercial internacional de los países adheridos a la Organización Mundial del Comercio (generación de “country reports”) y sobre perspectivas de comercio según rubro.
- e. La asistencia técnica para el desarrollo de propuestas publicitarias para productos exportables.
- f. La asistencia técnica y financiera a empresarios y cámaras para la organización de ferias comerciales en el país y para estimular y promover la participación en ferias realizadas en otros países.
- g. La asistencia técnica para la realización de misiones comerciales a otros países y para la realización de rondas de negocios de nivel internacional o para la participación en rondas de negocios ya instituidas.
- h. La asistencia para la organización de instituciones privadas orientadas a la exportación, tales como los consorcios de exportación.
- i. La asistencia técnica a cámaras de productores, entidades y firmas sobre desarrollo de productos para mercados externos, procedimientos comerciales y aduaneros, negociaciones comerciales.
- j. La asistencia para la realización de actividades de enlace entre cámaras de comercio, asociaciones sectoriales, otros.
- k. La asistencia para la realización de actividades de desarrollo institucional exportador, tales como la formación de consorcios y de esfuerzos conjuntos (“joint ventures”).
- l. La provisión de servicios de representación comercial.
- m. La instalación de mecanismos de incentivos privados (premios al mejor exportador, al exportador—innovador y otros).
- n. La asistencia administrativa y secretarial, incluyendo servicios de comunicación interpretación, traducción, servicios de simplificación de los procedimientos comerciales.
- o. La asistencia técnica para la evaluación del impacto de los instrumentos de promoción.

La literatura especializada sugiere la conveniencia de organizar las actividades de promoción de comercio exterior, y el correspondiente uso de instrumentos desde una perspectiva integradora, a partir de verdaderos programas operativos (de carácter nacional o regional) que combinen y coordinen varios instrumentos de promoción. La conveniencia de desarrollar programas de promoción se afirma en el hecho de que la eficacia de la aplicación de un determinado instrumento depende de los mecanismos de coordinación y complementación con otros instrumentos. Así por ejemplo, es conveniente antes de convocar a potenciales compradores extranjeros a una feria, enviar folletos y mensajes electrónicos consignando los tipos de productos y servicios a ofrecer (ITC, 1989).

En la misma dirección, JETRO, Agencia Japonesa de Cooperación Técnica para la Promoción de Exportaciones, señala que las actividades de promoción del comercio poco conexas y “diversificadas” a favor de un elenco grande de productos, no tienen mucho impacto (CCI, 1997, Páginas 22 y 23) y que son convenientes los enfoques integradores que se desarrollan en el mediano plazo (estrategias de comercio exterior de alrededor de un lustro) en lugar de la planificación anual.

Los gobiernos nacionales y regionales suelen utilizar dos tipos de enfoques para el desarrollo de estos programas. En el primer enfoque, el propio gobierno coordina técnica y operativamente el programa de promoción. En el segundo, el gobierno otorga donaciones a las cámaras empresariales, a otras entidades o a empresarios individuales para facilitar la ejecución de sus iniciativas (ITC, obra citada, Páginas 12 y 13). El gobierno parte en este enfoque de la idea de que las empresas necesitan asistencia para desarrollar nuevos mercados internacionales.

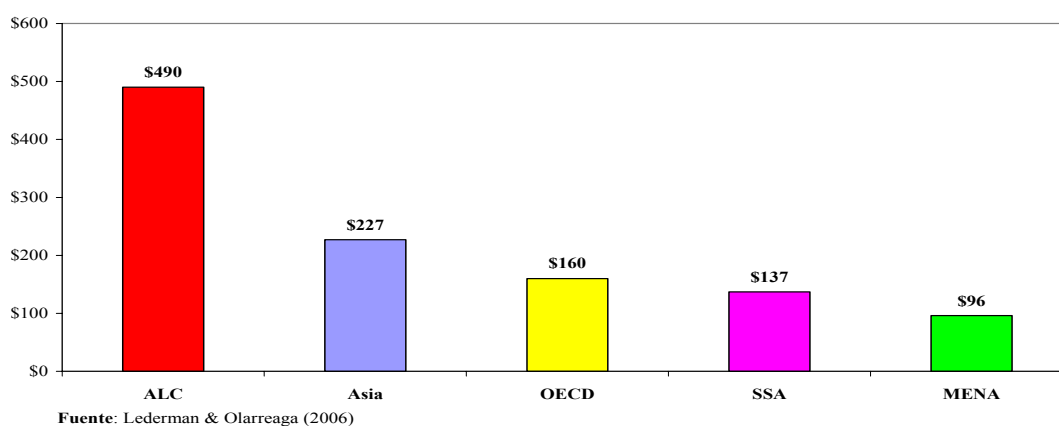
Instrumentos de promoción nacional vinculados al Comercio Exterior

En Argentina a partir de la década del 90, con la mayor apertura al Comercio Exterior (25%), se inicia una etapa de mayor interés por la presencia de Argentina en los mercados externos. La Fundación Export-Ar, es creada por el Gobierno como organismo de promoción y difusión del comercio exterior y, forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación. Desde allí se brinda asesoramiento a las empresas privadas para el posicionamiento de los productos argentinos en el exterior, y a través de una red de Agencias de promoción en el interior del país, se promocionan las producciones regionales.

Castro L (2007)¹⁰⁷ cita un trabajo reciente basado en una encuesta a 88 agencias de promoción de exportaciones (APE) en todo el mundo, realizado por Lederman y Olarreaga (2006) en que se examina en forma cuantitativa la relación entre comercio y gastos en promoción. El hallazgo más importante (presentado en el gráfico 1) es que un aumento en un dólar en el presupuesto de las APE incrementa el volumen de las exportaciones en promedio unos U\$S 300; con aumentos por encima de la media mundial en América Latina (U\$S 490) y Asia (U\$S 227).¹⁰⁸

De acuerdo a ese mismo estudio, el trabajo de Lederman y Olarreaga (Obra Citada) afirma que no cualquier gasto confluye a resultados exitosos, “el incremento en las exportaciones es mayor cuando las APE: (a) tienen foco en actividades ‘off-shore’; (b) cuentan con estructuras público-privadas con fondeo estatal importante; (c) están concentradas en actividades no-tradicionales (nuevos productos de exportación y mercados) y con foco sectorial amplio; (d) desarrolla actividades en conjunto con la promoción de la inversión y provisión de financiamiento y seguro; y (e) una única agencia que coordina todas las actividades vinculadas a la promoción y mejora de la oferta exportadora”.

Gráfico 1. Relación entre presupuesto de las APE y el incremento en el valor promedio de las exportaciones.



¹⁰⁷ Castro L. “Notas para una estrategia de desarrollo vinculada a la promoción de exportaciones” CIPPEC (2007)

¹⁰⁸ En una línea similar de investigación, Rose (2005) encontró que la presencia de embajadas o consulados adicionales en el exterior (cuya actividad esta cada vez mas ligada en todo el mundo a la promoción de exportaciones), aumenta las exportaciones entre un 6 a un 10 por ciento.

La Fundación Export-Ar, a la que haremos referencia en este apartado, es una APE que cumple con gran parte de los puntos enunciados. Se trata básicamente de una institución mixta con fondos estatales importantes, concentrada en acompañar a las PYMES sobretodo no tradicionales, es una única agencia a nivel central que trata de coordinar su accionar con las agencias de promoción regionales, y tal vez el punto más débil es no contar con una oferta de financiamiento en forma regular que permita estimular las inversiones en actividades exportadoras.

Aspectos institucionales

La actividad de promoción de las exportaciones de firmas argentinas se encuentra apoyada por la Fundación Export-Ar y, en algunas provincias, adicionalmente por agencias provinciales de promoción de exportaciones. La Fundación Export-Ar es el brazo ejecutor de las acciones de promoción comercial de la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales (SCREI) del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC).

Las Entidades Fundadoras de la Fundación Export-Ar son las siguientes: (a) Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, (b) Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, (c) Asociación de Bancos Argentinos, (d) Asociación de Bancos de la República Argentina, (e) Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina, (f) Cámara Argentina de Comercio, (g) Cámara de Comercio Exterior de Córdoba, (h) Cámara de Exportadores de la República Argentina, (i) Cámara de Importadores de la República Argentina, (j) Club Europa – Argentina, (k) Confederación General de la Industria de la República Argentina, (l) Confederación General Económica de la República Argentina, (ll) Consejo Argentino de la Industria, (m) Sociedad Rural Argentina y (n) Unión Industrial Argentina.

Programas y servicios de promoción

La Fundación Export-Ar es una institución mixta integrada por el sector público y privado para asistir a la comunidad empresarial en sus esfuerzos por comercializar con eficacia sus productos competitivos en el plano internacional, con miras a acceder, ampliar y diversificar sus exportaciones.

Todo ello se encuentra apoyado por una actividad coordinada con las acciones que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a través de las 120 Embajadas, Consulados y las Secciones Económicas / Comerciales de las diferentes representaciones argentinas en todo el mundo. En algunas plazas estratégicas en materia de comercio exterior, se han instalado diversos Centros de Promoción Argentina en los cuales las empresas interesadas encuentran infraestructura y soporte logístico adecuado para lograr un resultado exitoso en sus viajes de negocios.

El apoyo brindado por dicha institución consiste, entre otras acciones, en: la provisión de información comercial (listados de importadores y oportunidades comerciales en el exterior) basada en inteligencia de mercados e investigaciones; la preparación y coordinación de la participación de empresas argentinas en ferias internacionales; la organización de viajes de negocios, misiones comerciales, semanas de promoción argentina en centros consumidores del exterior y rondas internacionales de compradores; la asistencia al acceso de las PYMES los mercados internacionales a través de la conformación, organización y

coordinación de grupos o consorcios sectoriales de exportadores; y la capacitación sobre el negocio exportador (en especial para PYMES).¹⁰⁹

Ferias internacionales

La participación en ferias internacionales es uno de los instrumentos más eficaces en la promoción de exportaciones, ya que permiten al empresariado argentino tomar contacto en forma directa con potenciales compradores de sus productos y/o servicios, obteniendo la mejor relación costo-beneficio en materia de promoción, siendo un lugar de encuentro entre la oferta y la demanda, en un lugar predeterminado y debidamente organizado. La Fundación Export.Ar organiza anualmente la participación de empresas argentinas en casi 50 ferias internacionales dentro de un Pabellón Argentino.

La evolución en materia de ferias internacionales entre el 2002 -2006 ha ido aumentando de 28 a 49 ferias (con un pico en el 2005 de 53 ferias), con una presencia cada vez más diversificada de empresas productivas, de 13 sectores han pasado a estar representados 30 sectores industriales. El más populoso en número de eventos y empresas asistentes es el sector de alimentos, bebidas y supermercados habiendo participado desde el 2002 en 57 ferias, si le sumamos la especialidad en frutas y verduras con 8 ferias, y el sector de tecnología para la industria alimenticia con 6 ferias, la participación del sector alimentos es el de más amplia concurrencia (71%). Le siguen en importancia las ferias multisectoriales (19), autopartes (24), máquinas herramientas (8) y libros (6), (ver Cuadro 1 del Anexo III)

Las empresas Argentinas tienen presencia de este modo con sus stands en los grandes centros de exposición internacional de productos como: la SIAL (Paris) y SIAL (China), London Wine (Reino Unido), Vinexpo Américas New York (EEUU), Vinexpo Asia (Japón) , Europeas Seafood Exposition Bruselas (Bélgica), Nancy Food New York (EEUU), Biofach Nuremberg (Alemania) en Alimentos y Bebidas; Paace Automechanika (México), Automechanika Franckfurt (Alemania) y APAS San Pablo (Brasil) en Material de Transporte y Autopartes, la FISPAL San Pablo (Brasil) en Tecnología de Alimentos, entre las más conocidas y prestigiosas.

Rondas internacionales de compradores

La Fundación Export.Ar comenzó a brindar este servicio a finales de Octubre del año 2003. A través del mismo los empresarios argentinos pueden presentar sus productos a potenciales compradores extranjeros.

La participación en rondas de negocios también ha ido en aumento de sólo 5 encuentros en el 2004 se pasó a 18 en el 2006, con un mayor número de empresas interesadas. En este tipo de eventos sobresale el rubro modas (vestimentas) con el 20%, los alimentos y bebidas con el 23%, las autopartes, máquinas y herramientas con el 11% cada una, y por último una serie de sectores con el 6% cada uno como: marroquinería, antigüedades, cosmética, construcción, regalos y decoración.

¹⁰⁹ Asimismo, existen dos portales que contribuyen a difundir informaciones relevantes para la operatoria exportadora y oportunidades de negocios con el objetivo explícito de coadyuvar al crecimiento y la diversificación de las exportaciones del país: *Argentina Trade Net* (<http://www.argentinatradenet.gov.ar/sitio/institucional/mision.htm>) mantenido por el Ministerio de Relaciones, Comercio Internacional y Culto a través de la Subsecretaría de Comercio Internacional y *ProArgentina* (http://www.proargentina.gov.ar/qs_proargentina.asp) de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional.

Agenda de negocios

Este servicio consiste en asistir a las empresas en la confección de agendas de negocios. Las mismas son armadas por las Secciones Económicas y Comerciales de las Embajadas en el exterior, por la Fundación Export.Ar y organizaciones vinculadas a la misma. La Fundación Export.Ar participa también en conjunto con la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales y la Subsecretaría de Comercio Internacional en la organización de Agendas oficiales de negocios.

Viajes de promoción sectorial

Los viajes de promoción sectorial tienen por objetivo la visita a un determinado país o una región, con el fin de que los empresarios participantes establezcan contacto con el destino de los productos, las modalidades de comercialización de los países receptores, los hábitos y costumbres que caracterizan la demanda, y puedan de este modo concretar negocios. Los viajes de promoción que sólo fueron 6 en el 2004 han pasado a 21 en el 2006. Nuevamente el sector con mayor participación es el de Alimentos y bebidas con 10 viajes programados, Tecnología alimentaria con 5 viajes, calzado y marroquinería con 2 al igual que el sector de vestimenta y textiles, y con sólo un viaje de promoción los sectores de equipos médicos y de equinos de raza.

Información comercial

Export.ar permite que los empresarios argentinos cuenten con acceso a Información Comercial sobre: (a) Solvencia Crediticia de Importadores Extranjeros, accediendo los exportadores, que así lo soliciten, gratuitamente a información sobre el particular mediante el sistema de "Consulta en Línea", (b) Licitaciones Internacionales consultando el link directo a la página web Argentina Trade Net, donde se informa sobre los llamados de Licitación Internacional y (c) Oportunidades Comerciales accediendo a la página web de la Fundación Exportar se obtiene online información actualizada de demandas de productos y servicios procedentes de los mercados mundiales.

Semanas argentinas

Este servicio consiste en la "organización de negocios en el exterior con la participación de PyMES argentinas mediante reuniones pre-establecidas con posibles compradores."¹¹⁰

Grupos de exportadores

Esta actividad consiste en la organización y coordinación de grupos conformados por empresas PYMES que se asocian bajo la asistencia de la Fundación Bank Boston y la Fundación Export.Ar para poder tener acceso a los mercados externos

Algunas consideraciones generales sobre promoción nacional al Comercio Exterior

1. La Fundación Export.Ar viene aumentando la oferta de servicios en forma acentuada a partir del 2004, en el que se agregan los servicios de Ronda de Negociación, Viajes Sectoriales y Agenda de Negocios.

¹¹⁰http://www.aba-Argentina.com/capacitación/confreg/2007/CCR_ABA_Comodoro_Pres3_Juan_Marcos_Melo.pdf -

2. Si se totalizan el número de actividades brindadas por la Fundación Exportar en el 2004 se registraron 56 actividades (Ferias, Rondas de Compradores y Viajes Sectoriales) destinadas a fomentar la exportación de productos argentinos, cifra que en el 2005 se transformó en 80, para llegar a 88 en el 2006.
3. Si se nuclean las actividades realizadas por la Fundación Export.AR (viajes, ferias, rondas, cursos de capacitación, etc) y se las relaciona con los sectores del NCM, se obtienen los siguientes resultados comparativos: (a) el sector IV de Productos de la industria alimenticia, bebidas y tabaco absorbe en promedio para los años 2002-2006 el 31% de participación, con una presencia en aumento sobretodo en el 2006; (b) los sectores XVI de Máquinas y aparatos que incluye a la tecnología de la industria alimenticia, cinematografía, TV y aparatos eléctricos, y el sector XVII de Material de Transporte y Autopartes, tienen un 11% y 10% de participación promedio en dichos años, con una leve baja del sector automotor en el 2006; (c) Los sectores XVIII de Instrumentos y aparatos diversos que incluye aparatos médico-quirúrgicos y dentales participa con un 4% en promedio y presenta una suba para el 2006, mientras el sector XX Mercancías y productos diversos que comprende regalos, decoración, juguetes concurre con un 6% promedio, pero se encuentra en baja en el 2006; y finalmente (d) el sector XI Materias textiles y sus manufacturas concurre en el 2002, desaparece en el 2003 y 2004 para reaparecer en el 2005 y 2006 con un aumento al 7% en este último año. Se trata de un sector sensible a las políticas comerciales que se ha reestablecido recientemente, en base a la protección arancelaria. Lo mismo ha pasado con los sectores VIII de Pieles, cueros, peletería y manufacturas, y el sector XII de Calzado, sombreros y demás tocados que adquieren presencia los últimos años. (ver al respecto los gráficos 1y 2 del Anexo III).

Instrumentos de promoción regional vinculados al Comercio Exterior

Las políticas de comercio exterior se vinculan con un elenco numeroso de instrumentos (comerciales, fiscales, financieros, de asistencia técnica, medidas sanitarias y ambientales). La combinación de instrumentos que utiliza un determinado país y la orientación general de la política de comercio exterior, que influye y hasta determina el uso de los mismos, varían con el transcurso del tiempo (Krugman y Obstfeld, 2001; Obschatko, 2003). En las últimas dos décadas se desarrolla en los países de la región una “nueva” generación de instrumentos destinados a promover las competencias tecnológicas y el uso de nuevas técnicas de información y comunicación como factores esenciales para mejorar el desempeño exportador. Entre estos instrumentos se cuentan aquéllos orientados a la promoción del comercio exterior, tales como la asistencia técnica y financiera a empresarios para su participación en ferias y para la concreción de misiones comerciales al extranjero. El propósito general de los instrumentos de promoción del comercio exterior es el incremento de las exportaciones promocionadas (ITC-UNCTAD, 1997, Página 14).

Es importante destacar que los instrumentos de promoción comercial se diferencian de otros instrumentos comerciales de naturaleza general, como los aranceles a la importación y a las exportaciones, porque los primeros pueden adquirir (y de hecho adquieren en Argentina y en otros países) especificidad regional. En otros términos, algunos de estos instrumentos tienen aplicación nacional, pero otros pueden ser aplicados por algunas regiones o provincias y no por otras, o bien en relación a determinados bienes y no a otros, con el fin de posicionar en mercados externos productos de base regional y ocasionalmente local (Sainz, 1996; página 3).

Interesa específicamente en este trabajo analizar y evaluar los instrumentos de promoción comercial con el propósito de identificar las prioridades sectoriales que emergen como resultado de su diseño y utilización, pero para que este análisis cobre mayor relevancia y

teniendo en cuenta las consideraciones expresadas en el párrafo anterior, se toman también en cuenta las especificidades regionales de instrumentos y actividades de promoción.

Análisis de la evolución y desempeño de las exportaciones provinciales en la Argentina

La evolución del valor de las exportaciones argentinas en el período 2002-2006 se muestra en el Cuadro 2 del Anexo III (cifras en millones de dólares estadounidenses corrientes y en posición “fob” de los productos exportados). Se advierte que el crecimiento del valor de la totalidad de las exportaciones argentinas es elevado en el quinquenio considerado (alrededor de 72 % entre años extremos). Se advierte además que las tasas de crecimiento difieren entre regiones económicas. En la Región Pampeana, que ostenta el mejor desempeño, tanto en relación a la evolución del valor global como en cuanto a la velocidad de crecimiento, las exportaciones se expanden en más del 90 % en el período considerado, en tanto que en la Región NEA, que muestra un desempeño débil en ambas dimensiones, las exportaciones crecen solamente el 51 % en dicho período.

El desempeño exportador difiere también considerablemente entre provincias. Crecimientos provinciales elevados de las exportaciones tienen lugar en Buenos Aires y Santa Fe, que son responsables por más del 80 % de las exportaciones de la Región Pampeana y más del 60 % de las exportaciones nacionales. En otras regiones varias provincias se benefician con un ritmo sostenido de expansión de las exportaciones (Catamarca y en menor medida Jujuy y Salta en la Región NOA, Chubut y Tierra del Fuego en la Región Patagónica, San Juan en Cuyo). Por el contrario, otras provincias que gozan de un fuerte desarrollo industrial y estructuras productivas con elevado grado de integración, como Mendoza y Neuquén, muestran todavía un desempeño exportador pobre y una tasa de crecimiento débil. Por último, algunas provincias, que poseen estructuras productivas menos integradas y menor desarrollo industrial, como Santiago del Estero y Formosa, se encuentran con un desempeño comercial exportador muy débil.

El Cuadro 2 del Anexo III muestra también la orientación de las exportaciones en términos de los complejos productivos que responden por la mayor participación en las exportaciones de cada provincia. Es importante destacar que provincias que, como Buenos Aires y Santa Fe, muestran un desempeño exportador bueno, se benefician con la participación de complejos de diversa naturaleza, de modo que en relación a ellos las exportaciones tienen un carácter “plurisectorial” acentuado.

Otras provincias con buen desempeño muestran características diversas. Es el caso de Catamarca (concentración de exportaciones mineras) y de San Juan (exportaciones predominantemente agrícolas y agroindustriales). Estos comportamientos diferenciados revelan que no se cuenta con una elevada correlación entre la mayor diversidad de las exportaciones y el mejor desempeño exportador.

Interesa, para los fines de este informe, conocer si los instrumentos de promoción comercial privilegiados por las políticas públicas guardan relación con la importancia de los diversos sectores productivos en el comercio exterior. Este tema se analiza a continuación.

Actividades de promoción según provincias, tipo de eventos y sectores productivos

Participación de las provincias

Las fuerzas vivas provinciales organizan y realizan actividades de promoción que tienen en cuenta las necesidades de sus sectores y producciones provinciales. Los eventos son promovidos por las organizaciones empresariales (cámaras sectoriales y uniones

empresariales de tipo general) y también por el sector público, que en muchos casos origina las ideas y obtiene el concurso y apoyo del sector privado.

Parte considerable de las iniciativas de los gobiernos provinciales se apoya en dos agencias de inserción nacional, la Fundación Exportar y el Consejo Federal de Inversiones (CFI).

Este último organismo, de naturaleza federal, pertenece a los gobiernos provinciales y atiende a los requerimientos y necesidades de las provincias y sus gobiernos. El CFI realiza actividades de asistencia técnica, financiera y comercial a favor de las provincias, entre las cuales se cuenta el apoyo a las actividades de promoción de exportaciones.

En este informe se analizan las actividades de promoción que las provincias han realizado durante el período 2002-2005 con apoyo del CFI y con la colaboración de la Fundación EXPORTAR. La información detallada de un conjunto de más de doscientas actividades se consigna en el Anexo del informe y los aspectos centrales se analizan a continuación con el apoyo del Cuadro 9. Se señala en primer lugar que **todas** las provincias desarrollan actividades de promoción en articulación con el CFI, según consta en dicho cuadro.

El Cuadro 9 provee un ordenamiento de todas las provincias, excluida la Capital Federal, según cantidad de eventos realizados. Las provincias que han realizado mayor número de eventos de promoción entre 2002 y 2005 no son aquellas que presentan desempeño exportador más activo, evaluado por el volumen y valor de sus exportaciones. Buenos Aires y Santa Fe, las provincias con mejor desempeño, se ubican en la posición 14 y 11, respectivamente, en el ordenamiento decreciente según número de eventos.

Cuadro nº 9: Cantidad de eventos de Promoción Comercial organizados por provincia y apoyados por el CFI (2002-2005)

PROVINCIA	CANTIDAD DE EVENTOS
1. NEUQUÉN	18
2. TUCUMÁN	16
3. CÓRDOBA	15
4. MENDOZA	15
5. RÍO NEGRO	15
6. CORRIENTES	14
7. ENTRE RÍOS	13
8. SALTA	11
9. SAN JUAN	11
10. LA RIOJA	11
11. SANTA FE	11
12. CATAMARCA	10
13. JUJUY	10
14. BUENOS AIRES	8
15. MISIONES	7
16. SANTA CRUZ	7
17. CHUBUT	6
18. FORMOSA	6
19. S. DEL ESTERO	6
20. CHACO	5
21. SAN LUIS	5
22. LA PAMPA	4
23. TIERRA DEL FUEGO	2

Fuente: Archivos del CFI.

En compensación, Neuquén, que se ubica en los últimos años en la posición 8 en términos del valor de sus exportaciones, alcanza la primera posición en términos del número de eventos.

Por otro lado, se advierte que provincias con desempeño exportador débil, como Formosa y Santiago del Estero, se cuentan entre aquéllas que han desarrollado u organizado un número reducido de eventos.

Actividades de promoción según tipo de evento

En el Cuadro n° 10 presenta información útil para analizar las actividades de promoción según tipo de evento. Se advierte, como es razonable esperar, un amplio predominio de los eventos de capacitación, ya que la sumatoria de cursos, talleres y conferencias alcanza a 62 eventos y los congresos a 31 eventos. La participación en rondas de negocios es un evento menos frecuente. Finalmente, los encuentros empresariales son muy escasos. Es importante sin embargo destacar que el número de misiones técnicas al exterior es comparativamente elevado. Los detalles sobre la naturaleza de los eventos están registrados en el Cuadro 3 del Anexo III.

Cuadro n ° 10: Eventos de promoción provinciales según tipo de actividades, apoyados por el CFI (Periodo 2002-2005)

TIPO DE ACTIVIDAD	CANTIDAD DE EVENTOS REALIZADOS
Congreso o Seminario Internacional	9
Congreso o Seminario Nacional	22
Curso Taller	53
Exposición	4
Videoconferencia (Capacitación)	5
Ferias realizadas en el país	3
Misión Técnico Comercial al Exterior	11
Ronda de Negocios	7
Encuentro Empresarial Internacional	1
Encuentro Empresarial Regional	3

Fuente: archivos del CFI.

De la lectura del Cuadro n° 10 se desprende además que los tipos de eventos desarrollados son una proporción pequeña de las posibilidades que ofrece la práctica moderna de promoción del comercio exterior. Sólo se desarrollan actividades de capacitación, participación en ferias, misiones técnicas, sin que se mencionen varios tipos de actividades listadas al principio de la Sección 4 de este informe, entre ellos la distribución de información comercial, los envíos de muestras de productos, los estudios de mercados y de evaluación de la competencia, la organización de instituciones orientadas a la exportación, la capacitación sobre procedimientos comerciales, aduaneros y de negociación, la representación comercial. Cabe aclarar que la distribución de información comercial es una de las actividades que se asigna la Fundación Export.Ar. Se desprende de este breve análisis que conviene evaluar las razones de la falta de utilización de instrumentos relevantes de política comercial.

Actividades de promoción desarrolladas según sección del nomenclador común del MERCOSUR.

Se analiza en este apartado el nivel de atención (número de eventos) por grupos de productos. Es éste el aspecto más importante del análisis, dado que el estudio se propone

identificar prioridades sectoriales en materia de políticas públicas La información detallada se presenta en el Cuadro nº 11 que consigna en la primera columna la sección del Nomenclador Común del MERCOSUR (NCM) al que corresponde el producto o grupo de productos considerado, en la segunda columna el producto o grupo de productos, en la tercera columna la cantidad de eventos y en la cuarta columna las provincias en que los eventos tienen lugar. La información disponible permite evaluar cuáles secciones del nomenclador han tenido atención y cuáles no se han beneficiado con eventos de promoción (secciones del nomenclador sin cobertura).

Cuadro nº 11: Eventos Provinciales apoyados por el CFI según secciones del NCM (2002-2005)

SECCIÓN DEL NCM	PRODUCTO	CANT. DE EVENTOS	PROVINCIAS
I) ANIMALES VIVOS Y PRODUCTOS DEL REINO ANIMAL	Llama: Carne y Pelo	1	Jujuy
	Cabra: Leche, Carne, Mohai y Cuero	1	Catamarca
	Queso de Cabra	1	Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, Jujuy, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán
	Leche de Vaca y de Cabra	1	Bs As, Catamarca, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Mendoza, San Juan, Santa Fe, Sgo del Estero
	Caracoles	2	Córdoba, Neuquén, Río Negro, Santa Fe
	Pacú y otros Peces de Cultivos	5	Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Río Negro, Santa Fe
	Maricultura	1	Chubut
	Miel	5	Catamarca, Entre Ríos, Neuquén, Salta, Santiago del Estero
	Carne Ovina y Aviar	1	Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego
II) PRODUCTOS DEL REINO VEGETAL	Frutas y Verduras	4	Catamarca, Entre Ríos La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, San Juan, Tucumán
	Producción Orgánica	2	La Rioja, Mendoza, Neuquén, San Juan, San Luis
	Orégano	2	Neuquén, Río Negro
	Menta	1	Santa Fe
	Hongos Comestibles	2	Neuquén
	Pimiento	1	Tucumán
	Frutilla	1	Río Negro
	Cítricos	4	Corrientes, Misiones
	Nogal	1	Río Negro
	Plantas Queseras Caprinas	1	Bs As, Catamarca, Chaco, Cba, Formosa, Jujuy, Mendoza, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis, Sgo del Estero, Tucumán
	Plantas Aromáticas y Medicinales	5	Entre Ríos, Misiones, Neuquén, Río Negro

	Plantas Ornamentales y Florales	1	Buenos Aires
	Palmera	1	Formosa
	Tulipán	8	Chubut, Mendoza, Río Negro, Santa Cruz
	Rosa	10	Corrientes, Tucumán
	Flores de Corte	2	Corrientes
III) GRASAS Y ACEITES	Aceite de Oliva	1	La Rioja
IV) PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS ALIMENTARIAS; BEBIDAS, LÍQUIDOS ALCOHÓLICOS Y VINAGRE; TABACO Y SUCEDÁNEOS DEL TABACO ELABORADO	Vino	2	Catamarca, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan
I, II, III y IV	Alimentos	4	Catamarca, Córdoba, La Pampa, La Rioja, Misiones, San Juan, Tucumán
VIII) PIELS Y CUEROS	Cueros y Pielés, y sus Confecciones y Tejidos	1	Santa Fe
IX) MADERA, CARBÓN VEGETAL, CORCHO; ESPARTERÍA O CESTERÍA	Madera de Eucalipto	1	Corrientes, Entre Ríos
	Muebles de Madera	6	Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Mendoza, Misiones, Salta, Santa Fe
X) PRODUCTOS MINERALES Y XIII) MANUFACTURAS DE PIEDRA; VIDRIO Y MANUFACTURAS DE VIDRIO	Mármol y Granito	1	Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz
	Piedras Preciosas	2	Chubut, Río Negro
	Ágata	1	Entre Ríos
XI) MATERIAS TEXTILES Y SUS MANUFACTURAS	Lana	1	Buenos Aires, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego

XII) CALZADOS, SOMBREROS Y DEMÁS TOCADOS; FLORES ARTIFICIALES; MANUFACTURAS DE CABELLO	Calzado	1	Córdoba
XVII) MATERIAL DE TRANSPORTE	Autopartes	1	Córdoba
VARIAS	Colmenas	1	Corrientes
	Artesanías	3	Neuquén, Río Negro, Salta
	Indumentaria	1	Jujuy
	Turismo	22	Catamarca, Córdoba., E Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis, Sta Cruz, Sgo del Est, Tucumán
	Varios	4	Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, Neuquén, Santa Fe, Tucumán

Fuente: Archivos del CFI y Páginas Informativas de las Provincias Argentinas.

El análisis del Cuadro nº 11 permite realizar algunas observaciones preliminares de interés:

1. Varios eventos (carne aviar, muebles) son realizados conjuntamente por un número elevado de provincias.
2. Es significativa la omisión de eventos sobre determinados productos o sectores en provincias que tienen gran importancia en el desempeño económico de las mismas. Un ejemplo significativo es que Tierra del Fuego no ha desarrollado eventos en el área de turismo.
3. Más generalmente, es muy significativa la omisión de eventos de promoción en relación a grupos de productos vinculados con secciones muy relevantes del nomenclador. No se realizaron eventos de los productos integrantes de las siguientes secciones del NCM:

V) Productos Minerales

VI) Productos de Las Industrias Químicas o de las Industrias Conexas

VII) Plástico y sus Manufacturas; Caucho y sus Manufacturas

X) Pasta de Madera, Papel, Cartón, Etc.

XV) Metales Comunes y Manufacturas de Estos Metales

XVI) Máquinas y Aparatos

XVIII) Instrumentos de Precisión

XIX) Armas y Municiones

XX) Mercancías y Productos Diversos

XXI) Objetos de Arte o Colección y Antigüedades.

Se concluye en consecuencia que: (a) la frecuencia de eventos parece ser errática y no vinculada estrechamente con la importancia comercial de los sectores. Por ejemplo, la Rosa (producto de escasa, aunque creciente actividad exportadora) cuenta con 10 eventos, frente al Cuero y al Aceite de Oliva, productos muy relevantes en nuestras exportaciones, para los que se realizó solo 1 evento; (b) hay una reducida cantidad de eventos vinculados con la Sección Minerales y sus manufacturas, mientras que el mismo es un sector en expansión; (c) más importante aún, hay un número significativo de sectores que no registran eventos, a pesar de su importancia creciente en el comercio exterior, en particular manufacturas de plásticos, productos de industrias químicas y derivados de la industria de la madera. Se generan por lo tanto dudas sobre la probabilidad de que la realización de eventos responda

en forma sistemática a la importancia de los grupos de productos y de las secciones del NCM.

Algunas consideraciones generales sobre la promoción regional del Comercio Exterior

Todas las provincias argentinas desarrollan actividades de promoción del comercio exterior, pero la evidencia empírica disponible hasta el momento y resumida en este informe preliminar revela que ninguna de ellas promueve sus productos a partir de un enfoque o programa "integrador", en términos de cobertura amplia o integral de su oferta exportable y de la utilización coordinada de los instrumentos de promoción. Varias provincias concentran el esfuerzo de promoción en muy pocos sectores y productos, estrategia que no es valorada positivamente por la experiencia internacional.

Las provincias que han realizado mayor número de eventos de promoción entre 2002 y 2005 no son aquéllas que presentan desempeño exportador más activo, evaluado por el volumen y valor de sus exportaciones. Por otro lado, sin embargo, se advierte que provincias con desempeño exportador débil, como Formosa y Santiago del Estero, se cuentan entre aquéllas que han desarrollado u organizado un número reducido de eventos.

Es importante destacar, en otro orden de ideas, que los instrumentos de promoción más utilizados se vinculan con la capacitación de los titulares de empresas. Es probable que el uso intenso de este instrumento se vincule con su costo comparativamente bajo en relación con el de otros instrumentos (por ejemplo, rondas de negocios en el exterior).

El aspecto central del análisis es la vinculación entre instrumentos de promoción del comercio y las prioridades sectoriales que emergen como resultado de las acciones emprendidas. En este aspecto, se señala que hay un número significativo de sectores productivos que no registran eventos, a pesar de su importancia creciente en el comercio exterior (manufacturas de plásticos, productos de industrias químicas y derivados de la industria de la madera). Se generan por lo tanto dudas sobre la probabilidad de que la realización de eventos responda en forma sistemática a la importancia de los grupos de productos y de las secciones del nomenclador en comercio exterior.

Se examina todavía superficialmente la hipótesis de que la importancia que cada gobierno provincial otorga al comercio exterior influye en el nivel de inserción institucional de la repartición provincial especializada en comercio exterior en la estructura de gobierno (al respecto puede consultarse el cuadro 4 del Anexo III). Se concluye que, efectivamente, las provincias con desempeño exportador más frágil presentan una inserción institucional más débil.

Instrumentos de gestión de la calidad vinculados al Comercio Exterior

Conceptos básicos

Las políticas de gestión de la calidad, en cuanto a su objeto, se dirigen a una vasta gama de productos y servicios de diversa naturaleza. Se pueden incluir entre ellos productos del reino animal y vegetal y mineral, a productos industrializados y no industrializados, a servicios de toda índole. Tienen como propósito general asegurar características determinadas en los productos o servicios afectados por ellas y se materializan en instrumentos de diversa naturaleza que se orientan a la satisfacción de objetivos específicos. Se señala que, según sus objetivos, las políticas de gestión de la calidad pueden dividirse en:

- a. las políticas de aseguramiento de la calidad técnica y comercial de los productos;

- b. las políticas de aseguramiento de la sanidad e inocuidad de los alimentos;
- c. las políticas destinadas a promover una mejor preservación del ambiente.;
- d. las políticas destinadas a garantizar el uso seguro y sin riesgos de productos y servicios.

Las políticas de calidad y los correspondientes instrumentos que las implementan se desarrollan, en la mayoría de los países y en Argentina, con una cierta independencia de la temática de comercio exterior, ya que su propósito es asegurar adecuadas condiciones de consumo para todos los consumidores y en todos los mercados (internacionales y domésticos).

Sin embargo, el desarrollo de la calidad de productos ha sido considerado históricamente como uno de los requisitos ineludibles para poder exportar. Argentina reconoce esta necesidad desde la década de 1920, período en que se instalan en la práctica comercial argentina las normas de calidad para poder exportar granos y carnes, impulsadas por los países importadores (Salamanca, 2001).

El vínculo entre calidad y comercio exterior se torna especialmente relevante en las últimas tres décadas porque la “ausencia de calidad” pasa a constituirse en una de las barreras más importantes para el desarrollo del comercio internacional. Por un lado, las exigencias de calidad por parte de los países importadores se acentúan en relación a la mayoría de los productos transables en los mercados internacionales y en particular en relación a los productos alimenticios (Tussie y Cassaburi, 1990; Fiorentino, 1997; y más recientemente Tugores Ques, 2005). Por otro, la “falta de calidad” de los productos ha sido usada a menudo como excusa para establecer barreras no arancelarias de comercio (Tugores Ques, 2005).

En el plano internacional, el principal propósito de las políticas de gestión de la calidad para los productos exportables de un país es el incremento de los flujos de exportación (Porter, 1995 y 2002; Green, 2004). Los estudios sobre competitividad internacional realizados en las últimas dos décadas demuestran que son éstas las políticas y los correspondientes instrumentos que guardan más consistencia con sus objetivos declarados y, por extensión, que producen la menor cantidad de efectos colaterales indeseables (o, si se quiere, de “externalidades negativas”), en el bienestar del país que los aplica o utiliza (Tugores Ques, 2005; Krugman y Obstfeld, 2001). Claramente, son además los instrumentos y políticas vinculadas con la gestión de la calidad aquéllos que producen el menor número de controversias en las negociaciones internacionales.

Más ampliamente, las políticas de calidad son consideradas, en las últimas dos décadas, como un poderoso instrumento para asegurar la “ampliación” del comercio (Darhendorf, 1995). La mejor calidad de los productos, se razona, es útil para ganar nuevos mercados y para preservar o mantener los mercados ya desarrollados. Se advierte, en consecuencia, que la visión del rol de la política de calidad se modifica nítidamente: desde una perspectiva inicial o embrionaria (un “escollo” que debe ser salvado para asegurar la operación comercial) a otra perspectiva madura (un instrumento en permanente activación para expandir los flujos comerciales).

Es necesario agregar, de todos modos, que las políticas de calidad pueden también ser usadas, en forma antagónica, para restringir el comercio. En este caso, el reconocimiento, por parte de autoridades públicas y firmas privadas, de condiciones de ausencia de inocuidad o de seguridad, restringe el comercio del producto. Estas condiciones de ausencia de atributos positivos pueden ser verdaderas o ficticias. En este segundo caso, se usan como excusa para restringir importaciones (ver en esta dirección Tussie y Cassaburi; 1990).

Los mayores desarrollos en el campo de políticas de calidad han tenido lugar, en Argentina, en la última década y media, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, debido a

la necesidad de acordar patrones de calidad con respecto a productos y servicios comercializados internacionalmente.

3.5.1 Instrumentos de desarrollo de la calidad en el sector agroalimentario

En relación al sector agroalimentario, la búsqueda de la calidad en los productos se vincula estrechamente, durante gran parte de las décadas de 1970 a 1990, con el aseguramiento de las condiciones de sanidad e inocuidad de los alimentos (Salamanca, 2001; Cané, 2001, Gimeno, 2001). Alimento “sano” es aquél que no presenta alteraciones en sus características constitutivas normales, especialmente las características fisicoquímicas. Alimento “inocuo” es aquél que no produce daño o impacto negativo sobre la salud humana y animal. Por extensión, estas políticas reconocen también como objetivos el uso seguro y sin riesgos.

Los acontecimientos de los últimos años han elevado las exigencias de los consumidores en general y las correspondientes a los países importadores de alimentos en particular acerca de la sanidad e inocuidad de los productos ofrecidos en sus mercados de alimentos, sobre todo cuando se trata de productos alimenticios importados. En este aspecto las exigencias se plasman en los protocolos de producción de los productos y el conocimiento de los lugares de producción y transformación (“trazabilidad” de los productos). Los países exportadores deben entonces utilizar estos protocolos para garantizar presencia en mercados importadores (Liboreiro, 2001).

Normas y textos orientadores

Esta afirmación se torna particularmente cierta cuando se recuerda que en prácticamente para todos los países importadores de alimentos las exigencias adquieren fuerza pública, en el sentido de que los gobiernos se preocupan por el cumplimiento de metas y protocolos. Este interés se instala también en las instituciones internacionales de cooperación técnica y asistencia social. En este último plano, la inquietud se plasma en los treinta capítulos del CODEX ALIMENTARIUS, documento del ámbito de dos instituciones “clave” del Sistema de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Las prescripciones sobre sanidad y calidad alimentarias que surgen del Codex en comienzos de la década de 1980 son adoptadas por un tercer organismo del Sistema, la Organización Mundial del Comercio (OMC) en años ulteriores.

Los objetivos centrales del Codex Alimentarius son: (1) promover prácticas y normas de producción, procesamiento y comercialización de alimentos que protejan la salud de los consumidores; y (2) asegurar a la vez buenas prácticas sanitarias en el comercio de alimentos (FAO, 1980). El Codex Alimentarius contiene, en esencia, un conjunto de normas de validez internacional, que aluden a la producción, al almacenamiento y a la comercialización de los alimentos. Estas normas se refieren a la higiene de los mismos, a sus propiedades nutricionales, a las prácticas relevantes de producción, procesamiento, acondicionamiento y conservación, y a los agentes perturbadores de las buenas condiciones de sanidad y calidad, como los aditivos, los plaguicidas, los residuos de medicamentos y las sustancias contaminantes.

En esencia, el Codex Alimentarius enfatiza, a partir del enunciado de normas y procedimientos, la importancia de los métodos preventivos para evitar trastornos sanitarios provenientes de la mala alimentación, y en su anexo describe y define métodos de control de las actividades de producción agroalimentaria que se consideran adecuados para asegurar la sanidad e inocuidad de los alimentos. En la misma dirección, varios países, y en especial los Estados Unidos de Norteamérica, han desarrollado bases institucionales de

solidez adecuada para el control de la calidad y sanidad de los alimentos y han creado métodos de seguimiento y control (Fiorentino, 2002). Las instituciones más activas en aquel país son la “Food and Drug Administration (FDA)”, la “Environmental Protection Agency (EPA)”, el Food Safety and Inspection System (FSIS)” y la “Food Safety Reserch Unit (FSRU)”.

Los métodos de control promovidos por estas entidades se transforman rápidamente en exigencias para los exportadores internacionales de alimentos. De este modo, las condiciones de demanda internacional por nuestros productos, que se alteran considerablemente en los últimos años, aumentan las exigencias en calidad en función de los cambios en las prácticas comerciales.

A partir de mediados de la década de 1980 se oyen con mayor vigor, en países como Estados Unidos, Alemania e Inglaterra los reclamos de las instituciones privadas que defienden los intereses de los consumidores en el campo alimentario. El principal demandante pasa a ser, en un número elevado de países, el público consumidor, a partir de sus asociaciones representativas. Esta influencia se traslada a los grandes responsables de las importaciones alimentarias de los países centrales, las grandes cadenas de supermercados, que se transforman en entidades líderes en la fijación de patrones o “estándares” para la importación de productos.

Claramente, este cambio está vinculado con los impactos sociales negativos que resultan de la mala calidad de los alimentos: las cuestiones relacionadas con la **EEB** o enfermedad de la “vaca loca” y con el eventual impacto negativo de los organismos transgénicos se constituyen en los principales factores recientes de preocupación para los consumidores y sus asociaciones. El efecto neto de estos procesos es que los sistemas de control y las certificaciones de calidad son exigidos por firmas importadoras y “vigiladas” por las asociaciones de consumidores.

Se suman a estas tendencias las crecientes exigencias de calidad “no sanitaria” por parte de los consumidores, vinculadas con los mayores ingresos de los países centrales, a la vez grandes importadores. El concepto de calidad adquiere nuevas dimensiones, tales como la estandarización de los principales atributos de los alimentos (gusto, textura y otros) y la estabilidad de la composición química de los alimentos (sustentabilidad de la calidad “molecular” de los alimentos). No son ajenas a estas tendencias las exigencias vinculadas con la presentación de los productos y con los criterios de mejor diseño, mayor durabilidad y tamaño adecuado de los envases; todos ellos vinculados a la mayor importancia de la mercadotecnia.

La transformación (¿o quizás ampliación?) del concepto de calidad redundará en una mayor severidad y atención en el diseño de buenas prácticas, y “complejiza” a su vez a las actividades de monitoreo y certificación. Además, las necesidades de mayor control y mejor monitoreo reclaman que todos los participantes de la cadena alimentaria (productores, procesadores, distribuidores) tiendan a operar con una base informática común y desarrollen los mismos códigos de información sobre tecnología, calidad, y sanidad (Green, 2004). La noción de buenas prácticas se conjuga con la noción de prácticas uniformes y estables y con propuestas de comunicación interactiva. Estos acontecimientos generan presiones ineludibles en los países exportadores de alimentos: aquéllos que no pueden ofertar calidad y sanidad venden en mercados internacionales menos exigentes a precios más bajos.

Actores o agentes públicos y privados

Las políticas de calidad para el sector agroalimentario son normalmente desarrolladas, en el ámbito de gobierno, por los organismos sectoriales que se orientan a la formulación y ejecución de políticas de desarrollo y también por los institutos de ciencia y tecnología de

alcance sectorial. En el caso argentino, las políticas de calidad vinculadas con los productos agroalimentarios se originan en la SAGPyA, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, SENASA e INTA. Es importante destacar, sin embargo, que organismos públicos y privados cuyas actividades tienen alcance plurisectorial también intervienen, tales como la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación (organismo público) y, con mayor especificidad, el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM), entidad privada que ha desarrollado instrumentos de políticas de calidad para prácticamente todos los sectores productivos y para un número grande de servicios. En Argentina es el sector público es el mayor responsable de las políticas de calidad para el sector agroalimentario. Los aspectos institucionales correspondientes son considerados en los anexos de este capítulo.

Características principales de las políticas de calidad

Las características centrales de las políticas de calidad y de los correspondientes instrumentos son las siguientes:

- (i) Las políticas de calidad se apoyan en un número amplio de instrumentos, tales como la capacitación, la instalación de buenas prácticas productivas, la certificación, la identificación de origen, la “trazabilidad” y muchos otros, que se describen más adelante.
- (ii) La eficacia de los instrumentos aplicados sobre un determinado producto o línea de productos es fuertemente interdependiente, en el sentido de que la eficacia de un instrumento depende del desarrollo o de la utilización de otro;
- (iii) Por ello, no se conciben modernamente las políticas de calidad sin la utilización conjunta o articulada de varios instrumentos (por ejemplo, el desarrollo de buenas prácticas, instrumento ligado con esfuerzos de investigación y normalización, no resulta eficaz si no se diseñan planes de capacitación para difundirlas);
- (iv) La necesidad de “interacción” entre instrumentos no conduce en general a que los instrumentos se diseñen en forma simultánea para un determinado grupo de productos; en otros términos, normalmente se diseñan primero buenas prácticas para un sector y sólo tiempo más tarde se normalizan dichas prácticas y se inician esfuerzos de capacitación.
- (v) Los instrumentos responden a naturalezas muy diferenciadas: desde prácticas operativas en las firmas hasta la certificación, de modo que es necesario estudiarlos con algún detalle.

Los instrumentos de las políticas de gestión de la calidad en el sector agroalimentario.

(i) Protocolos y manuales de “buenas prácticas” productivas

Estas prácticas desarrollan normas de **higiene** que aluden a la producción, al almacenamiento y a la comercialización de los alimentos para dar cumplimiento a metas y protocolos orientados a proteger la salud de los consumidores. Los instrumentos para la difusión de normas de calidad en el sector alimentario se denominan en Argentina “Guías” o “Protocolos” para la implementación de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) y Buenas Prácticas Agrícolas (BPA). Revisten la calidad de “Resoluciones” de la SAGPyA y se materializan en manuales operativos.

El propósito principal de la utilización de las BPA y BPM es la preservación de la sanidad e inocuidad de los alimentos. Las BPA y BPM se centran, por lo tanto, en todas las cuestiones vinculadas con la higiene y la prevención de la contaminación de los mismos. Su aplicación no reviste generalizadamente el carácter de obligatoria. Sin embargo, la obligatoriedad de las mismas se impone gradualmente en Argentina. Las BPM en las producciones ya

protocolizadas son obligatorias a partir de 2005. Se discute la posibilidad de tornar las BPA obligatorias a partir del presente año (2008). Desde luego, según se señala en otra parte de este informe, Argentina no cuenta todavía con suficiente poder de control para verificar el cumplimiento de estas prácticas.

La Dirección Nacional de Alimentos de la SAGPyA ha publicado, difundido y distribuido, entre los años 2001 y 2007, “guías” referentes a la producción primaria/procesamiento de miel, productos de panificación y confitería, viñedos y bodegas, aceite de oliva, yerba-mate. Ha además preparado guías o manuales de procedimientos para el mantenimiento de la higiene en los establecimientos agroindustriales, para el control integrado de plagas y para el rotulado de alimentos. Cobra especial importancia el Protocolo POES (Procedimiento operativo estandarizado de saneamiento) contribuye al desarrollo de buenas prácticas. Este protocolo describe las tareas de saneamiento de instalaciones agroindustriales que deben ser realizadas antes, durante y después de la operación de elaboración. El protocolo incluye vinculadas con la realización de cada proceso industrial, que deben ser rubricadas por el encargado de higiene o por el gerente.

El trabajo de preparación de estas “guías” se ha beneficiado con la colaboración, en prácticamente todos los casos, de profesionales de SAGPyA, SENASA, INTA, INTI, MCBA, INAL, firmas privadas productoras y procesadoras de excelencia, consultores privados de prestigio. Complementariamente, el financiamiento de las guías se realiza a través de programas que gozan de apoyo internacional, como el “Programa de Calidad de Alimentos Argentinos”, financiado por PROSAP-BIRF (ARG 96.6.8 -2000). Se trata en consecuencia de un verdadero esfuerzo solidario, que otorga diferenciación a este instrumento de política. Así, si bien los conceptos “básicos” BPA y BPM son aquéllos adoptados desde los procedimientos impulsados en Estados Unidos por la “FOOD AND DRUG ADMINISTRATION”, organismo federal encargado del análisis, prevención y control de riesgos asociados con la alimentación, ellos adquieren en Argentina una entidad diferente, que articula los objetivos de control de riesgos con los de aseguramiento de la calidad comercial.

Los protocolos o guías son instrumentos operativos o manuales de configuración matricial. Los modelos de guías varían entre operadores. Los utilizados habitualmente en Argentina presentan las siguientes características: en la primera “columna” de la matriz de trabajo se consignan los aspectos específicos de los procesos productivos que se desea mejorar (por ejemplo el programa de limpieza y desinfección de una bodega destinada a la producción y el almacenamiento de vinos); en la segunda columna los “puntos de control” o puntos clave para el establecimiento de buenas prácticas (por ejemplo, la localización de insumos de limpieza y desinfección) y en la tercera parte las recomendaciones o sugerencias para el buen desarrollo de dicha actividad o procedimiento (ver para mayores detalles el Anexo 4 de este capítulo).

(ii) Capacitación y asistencia técnica para la implementación de buenas prácticas en los establecimientos productivos y comerciales.

La SAGPYA, a través del “Programa Nacional de Calidad”, coordinado por la Dirección General de la Calidad Agroalimentaria, utiliza la metodología de “proyectos piloto en campo” (Ocampo, 2004) para desarrollar BPA Y BPM junto con grupos de productores capacitados. Otras instituciones también capacitan en la implementación de Procedimientos Operativos Estandarizados de Saneamiento (POES), Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP) y Sistemas de Gestión de la Calidad basados en la Norma ISO 9001:2000, a través de INTA, SAGPyA e INTI (esta última institución más orientada a las buenas prácticas en laboratorios).

Los “Proyectos Piloto” de SAGPyA contemplan la realización de un diagnóstico inicial, el enunciado de “estándares” de contaminación, la elaboración de una propuesta de mejoras, y la instrumentación de los cambios durante un período de 4 a 6 meses, lapso en el que paralelamente se desarrolla una intensa acción dirigida a capacitar al grupo involucrado en la actividad. Sus objetivos principales son: (a) la implementación de sistemas productivos que preserven la calidad de procesos y productos, cuyo cumplimiento se vincula a su vez con el compromiso que han ido adquiriendo tanto los empresarios como los técnicos y operarios; (b) el desarrollo, a través de la capacitación de los grupos, de “círculos de calidad”, en un esfuerzo similar al desarrollado por Japón en varios de sus sectores productivos durante la década de 1980 (Morishima, 1989).

Por otro lado, grupos de productores vinculados a la exportación contratan en forma privada asesores en calidad para desarrollar BPA y BPM, certificar la producción y así garantizar cumplimiento de las normas señaladas por importadores (por ejemplo, las normas y prescripciones EUREP-GAP). Una alta proporción de créditos solicitados por grupos de pequeñas empresas frutícolas en Río Negro y otras provincias se dirigieron a financiar los costos asociados con la certificación.

El impacto del desarrollo de BPA y BPM sobre el incremento de la calidad de los productos exportables ha sido importante. La incorporación de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), Procedimientos Operativos Estandarizados de Saneamiento (POES), cuando acompañada por la certificación de productos (por ejemplo, la certificación bajo las normas EUREP-GAP instrumentadas por numerosas empresas importadoras), han permitido lograr mejores precios y abrir perspectivas a la exportación para numerosos productos. Pueden mencionarse entre ellos: lácteos del Sur y del Oeste bonaerense a Estados Unidos, Brasil, México y el Caribe; espárragos de San Juan al Reino Unido y Japón; zapallo Anco de Mendoza hacia España, el Reino Unido e Italia; cerezas de Chubut a Canadá, Italia, Holanda, y el Reino Unido; higos de Jujuy hacia Francia, Canadá el Reino Unido, Alemania y Australia. Estos instrumentos ejercen además un efecto multiplicador en las comarcas aledañas y las regiones de perfil productivo similar (Ocampo, 2004).

Se señala, para completar la evaluación de la importancia de la capacitación en buenas prácticas, que en el comercio alimentario moderno las normas sobre sanidad, inocuidad y calidad son impuestas por los importadores y especialmente por las grandes firmas multinacionales acopiadoras y distribuidoras de alimentos, cuyas normas y regulaciones a menudo sobrepasan en exigencias a las formuladas por los gobiernos de los países de destino. Ello hace que la rápida difusión de BPA y BPM constituya un requisito ineludible para permanecer en los mercados.

(iii) Análisis de riesgos y control de puntos críticos (HACCP).

El HACCP es un procedimiento complejo vinculado con el control productivo y el aseguramiento de la calidad total de las operaciones productivas a través del análisis de riesgos. Los objetivos de este método son: (1) analizar los riesgos potenciales de cada alimento, vinculados con malas prácticas en su producción y procesamiento; (2) identificar “puntos críticos” en los procesos de producción y procesamiento, definidos como los “hitos” de la “cadena alimentaria” donde son mayores las probabilidades de error y donde a la vez es más probable detectar imperfecciones en dichos procesos; (3) establecer medidas preventivas de las dificultades que pueden surgir en cada punto crítico; (4) establecer y ejecutar controles de los procesos a partir de la observación pormenorizada o, en otros términos, “monitorear” los puntos críticos; (5) establecer acciones correctivas de los procesos cuando fuere posible y necesario; y (6) registrar la información relevante y los resultados.

La utilización de BPA y BPM es indispensable para el uso de los métodos de análisis de riesgos en la producción, almacenamiento, transporte y comercialización de alimentos. Estos últimos, a su vez, son paso indispensable para obtener la “certificación de calidad” de los alimentos, suerte de salvoconducto otorgado por los agentes compradores en los mercados internacionales, que garantiza la posibilidad de poder acceder a dichos mercados. En este contexto, la utilización de BPA y BPM se vincula claramente con propósitos comerciales.

Una característica muy importante del HACCP, es que procuran prevenir fallas en lugar de concentrarse exclusivamente en el ensayo del producto final. La segunda característica de gran importancia es que, según la normativa vigente, todas las actividades de la cadena alimentaria (producción, procesamiento, acondicionamiento y distribución del alimento considerado) deben ser controladas y certificadas. Se interpreta que una falla de calidad en un segmento de la cadena alimentaria puede desmerecer el desempeño de los restantes procesos. De este modo, el carácter preventivo y comprensivo de HACCP es quizás la principal causa de su elevada difusión. El HACCP utiliza muestras, pues es muy costoso examinar a la “población” (o sea, a todas las unidades de un lote de producción).

La utilización de este procedimiento y la verificación de la buena calidad de los procesos es requisito indispensable para muchas operaciones internacionales en el comercio de alimentos. Por ejemplo, las exportaciones argentinas de carnes a determinados países deben someterse a HACCP.

(iv) Certificaciones

La bondad de las prácticas y la inocuidad del alimento se garantizan con **Certificaciones**. Éstas son otorgadas o concedidas por instituciones públicas o empresas privadas habilitadas. En esencia, los organismos responsables certifican que las buenas prácticas se han cumplido y que el producto, con alta probabilidad, es inocuo. Las entidades certificadoras deben gozar de la confianza de los adquirentes de los alimentos certificados y, por extensión, de la confianza del público consumidor. La certificación de productos a partir de normas internacionales ha permitido abrir perspectivas a la exportación para numerosos productos.

SENASA es el organismo que define, orienta y coordina las políticas de certificación, a través del “Programa Nacional de Certificación de la Calidad de los Alimentos”. En el marco de este programa, la Resolución de SENASA 280/01 establece la estructura del documento denominado “Protocolo de Certificación”, crea el “Registro de Entidades Certificadoras” y propone la adhesión de las mismas. El “Protocolo de Certificación debe incluir: (a) la definición o descripción clara y completa del producto, con sus referencias físicas, químicas, organolépticas; (b) la denominación de sus características diferenciales (propiedades tecnológicas, nutritivas, funcionales, que constituyen el “atributo de calidad”); (c) la denominación que se utilizará para la venta del producto alimenticio. (d) información sobre la auditoría (suerte de control técnico y procesual) del producto, con la correspondiente documentación; (e) información sobre el etiquetado, que debe incluir la identificación de la entidad certificadora. La actividad de certificación crece en Argentina (no se puede por el momento precisar el grado de difusión) y consecuentemente crece también el número de certificadoras que constan en los Registros de SENASA (más de cien en la actualidad).

Entre los certificadores se encuentra el IRAM, que desde 1997 implementa programas de certificación hortícola, destinados a diferenciar productos. Los programas de certificación implementados en la actualidad están dirigidos, básicamente, a aquellos sistemas de producción que tienen como premisa fundamental el cuidado del medio ambiente y la baja utilización de agroquímicos

(v) Denominaciones de origen e indicaciones de procedencia.

Estos instrumentos de política comercial se destinan a proteger y valorizar productos alimenticios, a promover la diferenciación de productos de determinadas regiones y moderar el impacto negativo de las “imitaciones” producidas en otras áreas geográficas. Las normas argentinas y sus vinculaciones con prácticas de otros países se presentan en el Anexo 2 de este capítulo.

Se inscribe en esta metodología la creación del “sello de calidad” denominado “ALIMENTOS ARGENTINOS, UNA ELECCIÓN NATURAL”, que puede ser utilizado por los productores argentinos que decidan gestionarlo y puedan certificar que su producto se adecua a normas específicas de producción y procesamiento (Muscatelli, N. Clarín, 28 de Mayo de 2005).

(vi) Prácticas de rotulación nutricional obligatoria.

Para todos los alimentos envasados (información sobre valor energético, proteínas, carbohidratos, grasas totales, fibras, grasas saturadas, grasas “trans”, sodio). La información nutricional deberá constar agrupada. Puede acompañarse por prácticas de determinación de contenidos de los productos, su composición química, contenidos máximos de residuos, calidad de recursos e insumos utilizados en su producción, incluyendo la calidad del agua.

(vii) Intervenciones previas a la efectivización de la transacción comercial.

Son instrumentos que se orientan a preservar la inocuidad de los alimentos y, por extensión, la salud de la población. Afectan tanto a actividades de importación como de exportación y también a las actividades de liberación de nuevos productos en los mercados domésticos. Se establecen sobre líneas de productos que pueden configurar, en ausencia de políticas de control, elevados riesgos para la población. Establecen la necesidad de autorización para realizar la transacción comercial. El organismo responsable de la realización de la intervención previa a la operación de comercio exterior varía según la naturaleza y el tipo de los productos involucrados, pero se trata siempre de un organismo público (SENASA, ANMAT y otros).

Las importaciones de productos y subproductos de origen vegetal están sujetas al certificado fitosanitario, que expide el país de origen, y a la Autorización Fitosanitaria de Importación (AFIDI) de la Dirección de Cuarentena Vegetal, que concede el SENASA. En la AFIDI se detallan todos los requisitos fitosanitarios necesarios para la importación del producto. El importador debe presentar la AFIDI a la Organización Nacional de Protección Fitosanitaria del país exportador, que debe certificar que el producto satisface los requisitos detallados en la AFIDI. A la llegada a la Argentina, el SENASA comprueba que los requisitos fitosanitarios de la AFIDI consten en el Certificado Fitosanitario como declaraciones adicionales.

Un ejemplo de interés es proporcionado por la importación de vinos. Los importadores argentinos deben registrarse en el Instituto Nacional de la Vitivinicultura (INV) y presentar un documento denominado "Guía de importación", mediante el cual el importador comunica al INV las importaciones de vinos o mostos y solicita al INV el análisis y control del envío. Este documento ha de ir acompañado de un documento expedido por el laboratorio oficial apropiado del país de origen en el que se determinen sus especificaciones analíticas. Si los resultados del análisis son satisfactorios el INV expide el certificado de “libre circulación”. Un segundo ejemplo de interés es proporcionado por la difusión de los organismos genéticamente modificados. Toda liberación al ambiente o utilización comercial de un OGM debe contar con la respectiva autorización emitida por la autoridad nacional competente. Existen tres áreas de evaluación para que un OGM pueda llegar al mercado argentino: la evaluación de efectos en el agro-ecosistema (a cargo de la Comisión Nacional Asesora de

Biotecnología Agropecuaria (CONABIA)); la evaluación de aptitud alimentaria (a cargo del SENASA); y la evaluación del impacto comercial de su autorización (a cargo de la Dirección Nacional de Mercados). Los informes resultantes de las evaluaciones realizadas son elevados al Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos para su consideración. Las inspecciones están a cargo de la SAGPyA, del Instituto Nacional de Semillas (INASE) y del SENASA.

(viii) Vigilancia de mercados

La vigilancia de mercado, a nivel nacional, es realizada por los organismos oficiales de carácter sectorial en productos alimenticios y farmacéuticos. En el caso de productos importados existen inspecciones aduaneras que se aseguran el cumplimiento de la legislación vigente. Cuando los productos no se encuentran en condiciones adecuadas pero las dificultades pueden ser subsanadas por el productor, importador o exportador, no se liberan al mercado hasta su adecuación. Cuando las dificultades no son “subsanables”, se procede a la destrucción de los productos. La imposición de sanciones por declaraciones falsas o engañosas está prevista por las Leyes 22.802 y 24.240, así como en la legislación específica para cada tipo de productos.

(ix) Trazabilidad

El desarrollo de este instrumento en el mundo y en Argentina está asociado con las grandes crisis sanitarias que se suceden en Europa en las últimas dos décadas, y que llevan a la Unión Europea a desarrollar, en pocos años, una legislación que asegure la inocuidad de los alimentos. Los sucesivos “reglamentos” de la Unión establecen para el producto alimentario más conflictivo, la carne bovina, la obligatoriedad de un sistema de identificación y registro animal; la regulación del etiquetado del producto; la implementación de procedimientos de información acerca de la cadena de la carne bovina (“Food Chain Information” o FCI). Los reglamentos, considerados con mayor detalle en el Anexo 1 de ese capítulo, destacan la necesidad de que todos los eslabones de la cadena, incluyendo a los consumidores, conozcan la “historia de cada animal”, para poder evaluar el status sanitario del mismo en forma inmediata.

En términos de los intereses argentinos, la aplicación de este reglamento a los suministros de carne bovina extranjera tendrá una influencia decisiva con respecto a la consolidación de la presencia de nuestras mejores carnes en los mejores circuitos comerciales europeos y del mundo.

El marco regulatorio argentino en gran medida acompaña al desarrollo de la normativa europea: a partir de 2006 es obligatoria la identificación de todos los animales en forma individual (Resoluciones 103/2006 - 754/2006 del SENASA). Es importante destacar, sin embargo, que la cantidad de información que se requiere y acumula reclama procedimientos de automatización de datos, en la línea de los utilizados en los principales programas nacionales de otros países ((Programas NAIS y FSIS en EE.UU., Sistema SIRA en Uruguay, Sistema BIDS en Canadá, Programa NLIS en Australia, Sistema SIIB en Francia, Sistema SIMOGAN en España). Estos procedimientos no se han desarrollado todavía con suficiente precisión y eficacia en el país. Si bien existen proyectos privados sobre automatización de datos y desarrollo de sistemas de trazabilidad (Proyecto Traz-ar del PROGAN y Proyecto A, del Laboratorio Rosenbuch), se trata de emprendimientos de tipo “cerrado” (grupos determinados de productores y pocos frigoríficos) que permiten el acceso a un número determinado de agentes pero que generalmente no llegan a abarcar a todos los socios comerciales dentro de la cadena de valor. Ante un panorama innovador de estas características mundiales se debe trabajar en esta cuestión en la dirección de generar protocolos abiertos. Existen tecnologías disponibles, como la RFID (Radio Frecuencia -

Trazabilidad electrónica) que pueden desarrollarse con rapidez. El Anexo 3 de este capítulo provee otros aspectos conceptuales vinculados con la gestión de este instrumento.

(x) Procedimientos y prácticas orientadas a la calidad no-sanitaria

Desarrollo de prácticas impulsadas por parte de los distribuidores de alimentos y de los propios consumidores (exigencias vinculadas con la presentación de los productos y con los criterios de mejor diseño, mayor durabilidad y tamaño adecuado de los envases). Prácticas de **auditoría y control**, destinadas a verificar el cabal cumplimiento de prácticas de control productivo.

3.5.2 Instrumentos de gestión de calidad en las actividades no agroalimentarias

Actores o agentes públicos y privados

Las políticas de gestión de la calidad para las actividades no agroalimentarias cuentan también, para su coordinación y ejecución, con la contribución de organismos públicos de carácter sectorial y de los institutos de ciencia y tecnología de alcance sectorial. En el caso argentino, estas políticas se vinculan con la Secretaría de Industria y Comercio, con el INTI y, en menor medida, con la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa. También intervienen, como en el área agroalimentaria, la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación (organismo público) y el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM). La participación de actores privados es muy activa y por cierto más importante que en el área de políticas de calidad agroalimentaria.

Las acciones privadas se registran con más intensidad cuando las políticas de calidad se dirigen a los productos que se comercializan a nivel internacional. En gran medida, ello se debe a la creciente participación de sectores productivos nacionales en cadenas complejas (automotores, equipamientos industriales) en las que participan firmas de otros países. En estos casos, la necesidad de evitar altos costos de transacción al tiempo del ensamble o “armado” final del producto, conducen a patrones de vigilancia internacional, por parte de los eslabones finales de la cadena, en relación a las tecnologías empleadas, a las calidades de los materiales, a las auditorías de procedimientos empleados por las firmas abastecedoras de insumos industriales.

En este caso los patrones o protocolos de calidad son desarrollados en primera instancia por las grandes firmas industriales o comerciales que se comportan como “cabeza de cadena productiva”, más tarde transferidos a las entidades gremiales empresarias y finalmente a los institutos nacionales (a menudo privados pero en muchos casos públicos) de normalización y certificación de procedimientos industriales. Se constituye de este modo, tal vez el principal circuito de transmisión de información vinculada con la calidad que registran las cadenas industriales en los tiempos modernos. No es ajeno a este movimiento el importante crecimiento del comercio internacional “intraindustrial” que ha tenido lugar en la última década y media (Tugores Ques, 2005; Peri y Fiorentino, 2005).

Normas, protocolos y textos orientadores

Surge de la reflexión anterior que, en relación a los productos no agroalimentarios, los mayores desarrollos en el campo de políticas de calidad han tenido lugar en la última década en el ámbito privado, debido a la mayor preocupación de empresas importadoras y exportadoras por acordar patrones de calidad con respecto a productos y servicios comercializados internacionalmente. Los protocolos de calidad desarrollados por firmas e institutos especializados y adquieren vigencia o expresión internacional y rigen las

relaciones entre empresas. Las exigencias comerciales de los países importadores hacen que los acuerdos sobre calidad sean centralmente de carácter internacional. En consecuencia y a diferencia de lo que ocurre con la actividad agroalimentaria, **no se cuenta con digestos o códigos orientadores de carácter generalizado**. Son las normas adoptadas en el plano internacional por los institutos especializados de diferentes países las que determinan los procedimientos operativos.

En la comercialización internacional de equipos industriales, componentes de equipos e insumos industriales el concepto de calidad tiene varias dimensiones de interés, que incluyen a la calidad de los materiales constructivos de equipos y piezas, al diseño de los mismos, a la durabilidad y a los servicios posventa, a las especificaciones de los insumos industriales en cuanto a características físicas, químicas y de desempeño, por ejemplo, la resistencia al daño o a la rotura (Porter, 1995). Las exigencias comerciales de los países importadores hacen que los acuerdos sobre calidad sean centralmente de carácter internacional. Es lícito señalar, en consecuencia, que compradores y vendedores e institutos especializados son los principales actores en el aseguramiento de la calidad de las producciones industriales que se comercializan internacionalmente.

La función de los Institutos de Normalización y Certificación de Calidad se facilita en la medida en que institutos pertenecientes a diferentes países puedan celebrar acuerdos entre sí y con organismos internacionales. IRAM, el instituto de mayor prestigio d Argentina suscribe frecuentemente acuerdos internacionales con pares de otros países o inclusive con cámaras importadoras. **Son por lo tanto los boletines de los institutos nacionales de normalización, calificación y promoción e inclusive las publicaciones de las asociaciones internacionales de institutos los principales textos de referencia.**

De este modo, es posible advertir, en los sectores no agroalimentarios, la consolidación de un procedimiento "estándar" para el desarrollo de las políticas de gestión de calidad, cuyos pasos suelen ser los siguientes:

- a. formulación de normas y procedimientos vinculados con la preservación de la calidad de procesos y productos (por parte de institutos de normalización y certificación, a partir de iniciativas empresarias o compartidas por los institutos y las asociaciones empresariales);
- b. capacitación a empresas y particulares y organismos de gobierno sobre estas normas y otros procedimientos de difusión de las mismas;
- c. certificaciones otorgadas por los institutos nacionales de normalización a las empresas o grupos de empresas (pueden otorgarse simultáneamente en dos o más países con vínculos comerciales);
- d. armonización de normas a nivel internacional (varios países con relaciones comerciales relevantes pasan a desarrollar, aplicar y certificar las mismas normas) a partir de la articulación o vinculación entre institutos nacionales, a través de congresos, reuniones, transmisión de información, divulgación de actividades y procedimientos).

Características principales de las políticas de gestión de la calidad en los sectores no agroalimentarios

Las políticas de gestión de la calidad no agroalimentaria también se orientan a la satisfacción de objetivos específicos y en consecuencia se materializan en instrumentos de diversa naturaleza. Los objetivos que prevalecen son (a) el aseguramiento de la calidad técnica de los productos; (b) el uso seguro y sin riesgos de productos y servicios; (c) la preservación del ambiente. El primer objetivo se vincula con la necesidad de evitar elevados costos de transacción vinculados con rehacer o repetir procedimientos y actividades (Green, 1992; Aoki,1996). El segundo objetivo (uso seguro y sin riesgos) se vincula con: (i) las características constructivas de equipos comercializados internacionalmente, que deben

garantizar su uso seguro, por ejemplo, en los equipamientos eléctricos; (ii) la importación o exportación de productos que una vez utilizados no deben generar residuos peligrosos; (iii) la definición y normalización de la ingeniería de procesos, que debe atender a la necesidad de evitar accidentes y otro tipo de conflictos.

Se desprende de esta enumeración que a diferencia de lo que ocurre en las políticas de calidad para el sector agroalimentario, pierden relevancia los objetivos vinculados con la sanidad e inocuidad.

Las características centrales de las políticas de calidad son similares a las evaluadas previamente: (a) se apoyan en un número amplio de instrumentos; (b) la eficacia de los instrumentos aplicados sobre un determinado producto o línea de productos es fuertemente interdependiente; (c) los instrumentos no se diseñan, en Argentina, en forma simultánea y consistente para una determinada línea de productos; (d) la abarcatividad de las políticas de calidad, en términos de sectores económicos y líneas de producción involucradas, es muy grande.

En los últimos años se han desarrollado políticas de calidad para muchos sectores “nuevos”, tales como la formulación de normas de calidad para seguridad de playas marítimas utilizadas para esparcimiento (ISO –IEE1398-3) o para tecnología de la información, de utilidad para compradores de software (ISO-IEC14598-4). Esto se traduce en que a partir de los desarrollos de los últimos años **no hay prácticamente sectores que no hayan sido “normalizados”** (que no cuenten con NORMAS IRAM publicadas).

Los instrumentos de las políticas de gestión de la calidad en los sectores no agroalimentarios

(i) Normas y reglamentos técnicos

Según se enunciará en la sección anterior, la formulación de normas es el primer paso de los procedimientos “estandarizados de las políticas de gestión de calidad. El IRAM es la única institución que elabora normas en la Argentina. A nivel regional, participa en la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT) y en la Asociación MERCOSUR de Normalización (AMN). Mantiene convenios de cooperación técnica para el estudio de normas con los siguientes organismos extranjeros: ABNT (Brasil), AENOR (España), AFNOR (Francia), COVENIN (Venezuela), DIGENOR (República Dominicana), DSTU (Ucrania), NFPA (Estados Unidos) y SIRIM (Malasia).

El primer paso en la elaboración de normas es la preparación de un proyecto de norma por un organismo de estudio integrado por los representantes del sector de que se trate. El proyecto se somete a discusión pública durante un período comprendido entre 30 y 180 días. Seguidamente, el proyecto de norma, con las revisiones que se consideren necesarias, se somete al Comité General de Normas, que le da carácter oficial y lo remite a la Dirección General del IRAM, que lo aprueba como norma.

Las normas basadas en normas regionales (COPANT y MERCOSUR) se ponen a disposición para que puedan formularse observaciones al respecto durante un período de 30 a 60 días; el IRAM hace público el propósito de adoptar la norma. Cuando se adoptan normas internacionales, se utilizan las directrices de la Guía ISO/CEI 21 para determinar si la norma es idéntica, modificada o no equivalente a la norma internacional.

El plan de normalización tiene una vigencia mínima de un año. Se encargan de su preparación el coordinador a cargo del organismo de estudio y los jefes de departamento respectivos, en consulta con cada organismo de estudio. Una vez logrado el consenso final, se aprueba el documento como proyecto y se eleva al Comité General de Normas, quien lo

revisa desde el punto de vista formal y lo remite a la Dirección General del IRAM para que lo apruebe como norma.

La Argentina y otros países del MERCOSUR, han realizado esfuerzos para armonizar las normas a nivel regional. La institución regional que tiene a su cargo esa labor es la Asociación MERCOSUR de Normalización (AMN). En junio de 2006 se habían adoptado 514 normas a nivel del MERCOSUR.

Los acuerdos internacionales sobre normalización se suscriben regularmente por organismos o institutos de normalización y certificación de diferentes países o por estos y organismos de normalización internacionales, tendientes a establecer patrones internacionales comunes de calidad para estimular el comercio internacional (IRAM, el instituto de mayor prestigio de Argentina, suscribe frecuentemente acuerdos internacionales con pares de otros países o inclusive con cámaras importadoras).

Los reglamentos técnicos constituyen también normas específicas. La elaboración de los proyectos de reglamentos técnicos está "normalizada" por los Decretos N° 333/1985 y N° 1172/2003. No existe un mecanismo central para la publicación de los proyectos, pero, en general, éstos se diseminan a través de los sitios de Internet de los organismos que producen o adoptan los reglamentos técnicos. Para elaborar reglamentos técnicos se utilizan como referencia las normas internacionales y del MERCOSUR, las normas y recomendaciones de la Organización Internacional de Normalización (ISO), de la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT), de la Comisión del Codex Alimentarius, de la Organización Internacional de Metrología Legal (OILM), y las normas del International Electrotechnical Comisión (IEC).

Los miembros del MERCOSUR han adoptado "reglamentos técnicos" (es decir, normas que deben ser adoptadas por los miembros) sobre sectores como los alimentos, juguetes, productos eléctricos, industria automotriz, metrología, calzado, aparatos y productos de gas, acero para la construcción, ascensores y equipo de protección personal. Aunque no existe un inventario o registro de los reglamentos técnicos en vigor, estos pueden encontrarse en bases de datos tales como Infoleg o las bases de cada uno de los organismos competentes.

(ii) Asistencia técnica y capacitación para la difusión de "buenas prácticas" y otros procedimientos de gestión de calidad

Los organismos más importantes en el área de capacitación son INTI e IRAM. INTI desarrolla actividades de capacitación para la implementación de Procedimientos Operativos Estandarizados de Saneamiento (POES), Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP), Sistemas de Gestión de la Calidad basados en la Norma ISO 9001:2000, Asistencia Técnica para la implementación de Sistemas de Calidad según Norma ISO 9000:2000. Más información se vuelca en el Anexo 2 de este capítulo.

(iii) Certificaciones

El Sistema Nacional de Calidad y Certificación está integrado por dos asociaciones civiles sin fines de lucro: el Instituto Argentino de Normalización (IRAM) y el Organismo Argentino de Acreditación (OAA). El IRAM es el organismo privado reconocido por el gobierno como único órgano de normalización oficial y es, asimismo, una organización de certificación (de productos y sistemas). El OAA se encarga de la acreditación de los organismos de certificación y de los laboratorios.

El IRAM lleva a cabo actividades de certificación de productos, procesos y servicios, así como de sistemas de gestión y programas informáticos. El SENASA lo ha reconocido también como organismo de certificación de productos orgánicos (Resolución 280/2001) y

agroalimentarios. A nivel internacional, participa en IQNET, organismo internacional de certificación de sistemas de gestión) y en QUESTFORUM, Foro de Excelencia en la Calidad para Proveedores de Telecomunicaciones. Para facilitar la aceptación de los resultados de la evaluación de la conformidad, el IRAM mantiene acuerdos bilaterales de certificación productos y/o sistema de calidad con organizaciones de 22 países.

INTI también realiza actividades de certificación. El organismo de certificación del INTI ha sido creado por la Resolución 32/2001 y tiene como objetivo realizar toda la gestión para otorgar la certificación o sello de conformidad de producto bajo normas nacionales e internacionales. Las áreas de certificación desarrolladas en el INTI en el quinquenio 2001-6 incluyen: seguridad en juguetes, seguridad en envases, seguridad en cemento, seguridad eléctrica, calidad de calzado, calidad de papel, seguridad en equipamiento de gas, equipos y elementos de protección personal, calidad de autopartes, calidad de mallas antigranizo, etiquetado de alimentos, seguridad en pilas y baterías, seguridad en bicicletas y otros.

Otros institutos de naturaleza sectorial obran como certificadores. El IGA (Instituto del Gas Argentino) es la primera entidad reconocida en la República Argentina por el ENARGAS como Organismo de Certificación de artefactos, accesorios, equipos para gas natural comprimido (GNC), sistemas de conducción de gas natural por tuberías plásticas, revestimientos para tuberías de acero empleadas en gasoductos y redes de distribución.

(iv) Marcas de conformidad y seguridad

En Argentina, otorgadas por IRAM sobre productos tales como artefactos eléctricos, motores y equipos de extracción y procesamiento de minerales, etc. Constituyen una forma especial de certificación.

(v) Políticas de competitividad

Dirigidas a mejorar la calidad de la oferta exportadora, y vinculadas con la transferencia de tecnología, con la asistencia técnica para la implementación de Sistemas de Calidad según Normas ISO y con la puesta en marcha de laboratorios de ensayo y calibración. Castro (2007) analiza las llamadas políticas de la competitividad, aplicadas en el período 2001-4 a sectores industriales no agroalimentarios, detecta más de 50 instrumentos y programas de mejora de la competitividad, gestionados por más de 20 agencias y dependencias estatales nacionales, que proveen una amplia gama de beneficios: créditos a tasa subsidiada, subsidios monetarios directos, desgravaciones impositivas, provisión de asistencia técnica, y el otorgamiento de facilidades financieras. Su valor representó alrededor de \$6,781 millones en 2004. Castro señala, sin embargo, que en la mayoría de estos programas, la evaluación por resultado y el monitoreo de desempeño son extremadamente débiles. Como resultado, su eficacia ha sido reducida.

Instrumentos de financiación, seguros y garantías al comercio exterior

El financiamiento del Estado Argentino al sector externo estuvo en líneas generales bastante contraído durante el 2002, como consecuencia de la recesión y las necesidades de liquidez interna. A partir del 2003, particularmente en el segundo semestre, la gestión crediticia de los bancos y entidades financieras se reactiva a través de la puesta en vigencia de nuevas líneas de crédito al Comercio Exterior, y de una gama de operaciones y servicios internacionales que incluyen nuevos productos y servicios bancarios y financieros. Este aumento de herramientas ha contribuido al desarrollo de negocios en el contexto internacional y a la consolidación del proceso de integración.

El Estado Argentino cuenta con instituciones especializadas en brindar este tipo de instrumentos financieros al comercio exterior (de mediano y largo plazo) tales como el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), el Banco de la Nación Argentina (BNA), el Consejo Federal de Inversiones (CFI), la Dirección Nacional de Asistencia Financiera (DINAF) dependiente de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional perteneciente al Ministerio de Economía y la Producción de la Nación.

En el país, en la actualidad, sólo hay nueve provincias con bancos públicos (Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Corrientes, Tierra del Fuego, La Pampa, Neuquén y Chubut), casi ninguno de estos bancos tiene presencia privada y están controlados en exclusividad por los gobiernos respectivos. Los demás bancos están administrados por inversores privados, salvo Mendoza y Catamarca, que no tienen entidades propias y se manejan a través del Banco de la Nación Argentina como agente financiero. En el caso de los bancos públicos provinciales, algunos de ellos también manejan instrumentos de financiación destinados al Comercio Exterior.

Líneas de Crédito del BICE dirigidas al Comercio Exterior

- a. **Prefinanciación de exportaciones del sector agropecuario** desde 1992. La moneda de estos créditos es el dólar EE.UU. y el plazo es de hasta 180 días.
- b. **Financiación de exportaciones de bienes en general** desde 1998. Esta línea permite la compra de documentos de embarques y descuento de letras de cambio relativos a exportaciones instrumentadas mediante créditos documentarios a plazo o cobranzas, con o sin recurso. La moneda de la línea de crédito es el dólar de los EE.UU. El plazo es de hasta 360 días a contar desde la fecha de la solicitud de compra o de descuento de letras de cambio. Tanto para los préstamos de prefinanciación como de financiación de exportaciones “con recurso” las tasas de interés aplicables dependen del tamaño de la empresa, del monto de apoyo financiero, y del riesgo involucrado; dependiendo de dichos factores, el margen anual vencido que se aplica sobre el LIBOR varía entre el 4,0 y el 8,5 por ciento.¹¹¹
- c. **Capital de trabajo para la producción orientada a la exportación**, que llega hasta el 75% del valor FOB de la exportación o del monto de los servicios. El mínimo a financiar es de U\$S 20.000 y el máximo llega a U\$S 2.000.000, el plazo del crédito se ajusta al ciclo productivo, al despacho y a la negociación de los instrumentos de pago de los bienes y/o servicios exportados y la tasa de interés es fija entre el 3% y 3,5%, según el proyecto. Estos créditos tienen una aprobación sujeta al cumplimiento de la normativa aplicable y la evaluación por el Banco de: (i) la aptitud crediticia de los solicitantes

¹¹¹ Cuando se trata de financiaciones de exportación “sin recurso”, el margen anual vencido que se aplica sobre el LIBOR es del 4,75 por ciento.

(conforme pautas de política crediticia y riesgo del B.C.R.A. y generalmente aceptadas) y (ii) la aptitud jurídica de las garantías y coberturas eventualmente requeridas.

- d. **Financiamiento post embarque** de bienes primarios, manufacturas de origen agropecuario e industrial, bienes durables y bienes de capital, llega hasta e 100% del precio de los bienes, más IVA neto de descuentos y bonificaciones. El mínimo a financiar son U\$S 20.000 para bienes de capital, bienes durables y otros bienes, y USS 200.000 para plantas industriales y proyectos llave en mano y el máximo llega a U\$S 3.000.000 para los primeros y USS 15.000.000 para los segundos. El plazo del crédito es de 4 años a partir del primer desembolso, y la amortización en plantas llave en mano es de un año y de un semestre para los demás bienes. La tasa de interés es fija de 3% y 3,5% según proyecto hasta 1 año, y desde los tres años a los 10 años varía con la Libor +3 como partida llegando a la libor +9 el último año. Estos créditos tienen para ser aprobados que cumplir con la misma normativa y aptitudes que los anteriores.

CUADRO n° 12

Desembolsos otorgados para prefinanciación y financiación de exportaciones POR AÑO Y SECTOR PRODUCTIVO

<i>Cifras en miles de pesos</i>	2002	2003	2004	2005	2006
Agropecuaria	-	5,389	7,650	15,458	77,614
Automotriz	-	1,050	1,950	5,299	6,815
Gas/Petróleo/Plásticos	-	360	10,500	-	1,172
Metal/Mecánica	-	-	1,500	4,839	14,720
Textil	-	7,287	1.890	1.163	15.381
Química/Bioquímica	-	-	-	2,201	24,510
Servicios	-	-	-	1,213	2,035
Tecnología	-	-	9,000	9,095	-
Otros	-	-	6,959	6,525	9.232
Total Desembolsos otorgados	-	14,086	39,459	45,792	151,479

Fuente: BICE

Del cuadro n° 12 se desprende que el BICE cobra protagonismo recién a partir del 2003 como agente financiero del gobierno para prestar apoyo a la prefinanciación y financiación de las exportaciones. La tasa de crecimiento de los desembolsos otorgados ha sido del 975% entre el 2003-2006, y el sector productivo que más recursos ha solicitado es el sector agropecuario que es tomador de más del 50% del total del crédito desembolsado en el 2006; le siguen bastante alejados el sector químico y bioquímico con el 16,2% y el sector de la metal/mecánica y textil, con guarismos parecidos, el 9,7% y el 10,1% respectivamente. Es notable la baja en el sector de gas/petróleo/ plásticos, al igual que tecnología.

Seguro de Crédito del BICE

El Estado Argentino posee un régimen de Seguro de Crédito a la Exportación cuyo marco legal está dado por la Ley N° 20.299, B.O. de 2 de mayo de 1973, y los Decretos N° 3145/1973 y N° 1803/1994. El régimen cubre los riesgos políticos, catastróficos y cualquier otro que, por aplicación de las normas corrientes en el mercado asegurador, no sean cubiertos por las entidades aseguradoras constituidas en la Argentina. El BICE es la Autoridad de Aplicación por cuenta y orden del Estado Nacional y aplica este régimen a través de su mandataria, la Compañía Argentina de Seguro de Crédito a la Exportación S.A.

(CASCE).¹¹² La CASCE está integrada por un consorcio internacional, cuyo accionista mayoritario es la Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación (CESCE).

En diciembre de 2005, el BICE firmó con la CASCE un nuevo contrato de mandato, por el cual dicha compañía contrata en nombre y por cuenta del Estado Nacional el seguro de crédito contra riesgos extraordinarios en las condiciones establecidas por la Ley N° 20.299 y sus reglamentaciones, las pactadas en dicho contrato y en las resoluciones de la autoridad de aplicación. Asimismo, en dicho mes el BICE y la CASCE lanzaron una póliza global, que cubre tanto los riesgos comerciales (quiebras, concursos, mora prolongada) por cuenta de la CASCE, como los riesgos políticos y extraordinarios (tales como confiscación, apropiación y nacionalización de los bienes y servicios, guerras, y revoluciones) por cuenta del Estado Nacional. Cuando se trata de un comprador privado se asegura hasta el 95 por ciento del valor exportado, en tanto que en el caso de un comprador público se asegura hasta el 90 por ciento de ese monto.

Entre diciembre de 1994 y agosto de 2006 se emitieron 558 pólizas, de las cuales 504 correspondieron a riesgo de crédito, 44 a riesgo de fabricación, 5 a riesgo de crédito con alcance de comprador público y 5 fueron pólizas globales. El monto de las coberturas otorgadas en dicho período mencionado fue de aproximadamente 249 millones de dólares EE.UU. Desde 2002, el número de pólizas individuales emitidas ha sido particularmente bajo. De acuerdo a las autoridades, la explicación estriba en que, luego de las crisis, las empresas han preferido asegurarse en el exterior al encontrar allí primas más bajas.

Líneas de Crédito del BNA dirigidas al Comercio Exterior

a. **Prefinanciación de exportaciones argentinas:** Es un préstamo en moneda extranjera, otorgado con anterioridad al embarque de las mercaderías a ser exportadas, para financiar el proceso productivo y de acondicionamiento de las mismas. Pueden recibirlo los exportadores finales de los sectores agropecuario, industrial y minero, que sean clientes del BNA y dispongan de un límite de crédito aprobado. El crédito les facilita capital de trabajo por hasta 180 días de plazo antes del embarque de la mercadería a ser exportada y hasta el 80% del valor FOB exportado. En determinadas circunstancias el plazo puede ser de hasta 270 días o 360 días, dependiendo del ciclo de producción de los bienes a exportar.

b. **Financiación de exportaciones argentinas:** es una financiación en moneda extranjera que permite vender a plazo bienes de origen argentino en los mercados del exterior y cobrar al contado. Para ello, el BNA cuenta con un Régimen de Financiación de exportaciones de bienes de capital y contratos de exportación llave en mano, a mediano y largo plazo, “*sin recurso*”, y otro Régimen de Financiación de exportaciones de bienes en general (incluye bienes de consumo durables) a corto plazo, “*con recurso*” o “*sin recurso*” (*forfeiting*).

Para exportaciones de bienes de capital y contratos de exportación llave en mano se necesita de un Seguro de crédito a la exportación cubriendo los riesgos extraordinarios, con excepción de las exportaciones que tengan como destino final Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile, siempre que las letras emergentes de la financiación de las mismas se afecten a los Convenios de Pagos y Créditos Recíprocos suscriptos entre el BCRA y sus similares de esos países.

¹¹² La CASCE desarrolla las tareas administrativas relacionadas con la evaluación de las propuestas de cobertura de riesgos extraordinarios efectuadas por los exportadores y la emisión de las pólizas correspondientes y asume por su cuenta el otorgamiento de cobertura contra los riesgos comerciales. Otras compañías privadas que cubren los riesgos comerciales son: Aseguradora de Créditos y Garantías y COFACE Argentina.

Aval de las letras por un banco del exterior que satisfaga al BNA o por una institución autorizada a operar a través de los Convenios de Pagos y Créditos Recíprocos, endosadas a favor del BNA sin recurso.

Para exportaciones de bienes en general a corto plazo, se necesita tener los documentos de embarque negociados conforme, o bien disponer del Endoso de letras de cambio, o cesión de los derechos de cobro de la institución autorizada a operar a través de los Convenios de Pagos e instrumentos de pago, según corresponda. Para operaciones con recurso, además se podrán requerir garantías por parte de la institución autorizada a operar a través de los Convenios de Pagos y adicionales a satisfacción del BNA.

Las exportaciones de bienes de capital y contratos de exportación llave en mano, son operaciones cursadas sin recurso en dólares estadounidenses, por plazos de hasta 5 años y la financiación puede alcanzar hasta el 100% del valor FOB o CFR o CIF del bien exportado o sus equivalentes para otros medios de transporte. También se podrá financiar hasta el 10% del valor FOB o FCA en repuestos y accesorios; hasta el 100% de los servicios técnicos facturados concernientes a la instalación y puesta en marcha del bien exportado con un máximo del 10% del valor FOB o FCA y hasta el 100% de la prima de seguro de crédito a la exportación contra los riesgos extraordinarios.

Las exportaciones de bienes en general, son operaciones cursadas con o sin recurso, en dólares estadounidenses, por plazos de hasta 360 días y la financiación puede alcanzar hasta el 100% del valor de los documentos.

c. **Financiación para la participación en Ferias y Exposiciones Internacionales:** es un préstamo en pesos, para financiar la participación de exportadores y/o productores residentes en el país en ferias, exposiciones y salones internacionales. Por lo general se conceden por plazos de hasta 2 años y la financiación puede alcanzar hasta el 70% de los gastos con un máximo de \$ 60.000, por beneficiario y por feria, exposición o salón internacional.

Los gastos que financia el BNA son: alquiler, diseño e instalación del stand; alquiler de equipo audiovisual; gastos de catálogos y material de difusión; flete y seguros de los elementos a exhibir excluyendo gastos de nacionalización del producto exhibido y pasaje y alojamiento de los participantes.

d. **Financiación a Empresas Exportadoras:** es un préstamo para financiar las necesidades de capital de trabajo y/o adquisición de toda clase de bienes incluidas las importaciones temporarias de insumos, vinculados a la producción de mercaderías para su exportación. El monto financiable es fijado para cada usuario en función del riesgo cliente y deberá guardar relación con el flujo de ingresos previstos en moneda extranjera provenientes de sus exportaciones. El plazo otorgado va desde 30 (treinta) días y hasta 5 (cinco) años. El plazo que se acuerda surge de la evaluación individual de cada caso y debe guardar relación con el flujo de ingresos previstos en moneda extranjera provenientes de sus exportaciones.

Los vencimientos que se establezcan surgen de la evaluación individual de cada caso y deben guardar relación con el flujo de ingresos previstos en moneda extranjera provenientes de sus exportaciones. Las financiaciones mayores a 270 días podrán prever amortizaciones mensuales, bimestrales, trimestrales o semestrales como máximo.

e. **Financiación de importaciones:** Es un préstamo para financiar las importaciones y/o el pago anticipado⁽¹¹³⁾ de importaciones de bienes sin uso, otorgado en moneda extranjera o en moneda local. El apoyo financiero alcanza hasta el 100% del valor FOB,

¹¹³ Este tipo de operación podrá realizarse siempre y cuando lo permitan las normas del BCRA

CFR, CIF o sus equivalentes para otros medios de transporte, siempre que, en los dos últimos casos, el seguro y el flete sean abonados en el exterior.

Los plazos de financiación varían según el tipo de producto:

- **Bienes de capital:** hasta 5 años. Si la financiación es en moneda extranjera el plazo es hasta 2 años.
- **Bienes de consumo durables:** hasta 2 años.
- **Bienes de consumo semidurables:** hasta 1 año.
- **Resto de los bienes:** 180 días.

En ambos casos, la financiación puede alcanzar hasta el 100% del valor FOB o CFR o CIF o sus equivalentes para otros medios de transporte, siempre que, en los dos últimos casos, el seguro y el flete sean abonados en el exterior.

f. **Avales de Importación:** Son avales otorgados en moneda extranjera para amparar operaciones comerciales de importación de bienes en general y bienes de capital.

El porcentaje a avalar para bienes en general es de hasta el 100% del capital más los intereses de financiación, y para bienes de capital de hasta el 85% del capital más los intereses de financiación.

En ambos casos se podrá incluir en el monto a avalar conceptos conexos a la importación, siempre que los mismos se abonen en el exterior (p.e. fletes, primas de seguro de riesgo comercial y/o de transporte, etc). Los plazos en general son de hasta 1 año para los bienes en general y desde 1 año a 5 años para los bienes de capital.

Deben los importadores estar vinculados en forma crediticia con el BNA y/o tener garantías a satisfacción del Banco

Otros servicios de Comercio Exterior ofrecidos por el BNA:

a. Cartas de Crédito de Exportación

El BNA efectúa la notificación, confirmación, negociación y financiación de los créditos documentarios emitidos en el exterior, a favor de exportadores clientes o no del Banco.

b. Cartas de Crédito de Importación

EL BNA realiza la emisión, negociación, pago y financiación de créditos documentarios solicitados por sus clientes, para la importación de bienes desde el exterior.

c. Cobranzas de Exportación

El BNA realiza la gestión de aceptación y/o cobro de los documentos comerciales y financieros librados por exportadores ubicados en la Argentina, ante los importadores del exterior.

d. Cobranzas de Importación

El BNA realiza la gestión de aceptación y/o cobro, ante importadores ubicados en la Argentina, de los documentos comerciales y financieros remitidos desde el exterior por exportadores extranjeros.

e. Transferencias emitidas hacia el exterior

El BNA remite fondos a favor de beneficiarios del exterior a través de su amplia red de filiales y corresponsales en el exterior.

f. Ordenes de Pagos recibidas desde el exterior

El BNA realiza el pago de los fondos recibidos del exterior a beneficiarios en el país.

g. Garantías Contingentes

h. Garantías Aduaneras

El BNA emite garantías ante la D.G.A. para garantizar eventuales diferencias de derechos, falta de documentación, importación temporaria, tránsito terrestre, etc.

i. Cartas de Crédito Stand By

El BNA proporciona estos instrumentos con el objeto de garantizar obligaciones asumidas por nuestros clientes en el exterior. También el BNA actúa como banco avisador en las cartas de crédito que se reciben del exterior a favor de las empresas en la Argentina, pudiendo realizar su confirmación si ello es requerido.

Composición de los préstamos por Sector de Actividad

No se ha podido obtener hasta el momento información del BNA sobre montos de préstamos al Comercio Exterior otorgados desde el 2002-2006 por sectores productivos.

De la información de las Memorias y Balances del BNA entre el 2002-2004 se visualiza un retroceso en los montos de préstamos otorgados de casi un 47%. La cartera del BNA se distribuye asignando al sector terciario el 57,5%, al sector primario el 14,8%, al sector secundario el 11%, y el restante 16,7% a personas físicas en relación de dependencia laboral y actividades no identificadas. De acuerdo a esa misma fuente "se considera al año 2004 como un año de transición en materia de gestión financiera internacional; se ajustaron las actividades y operativas de las sucursales en el exterior, luego de las adversidades que debieron afrontarse en particular en el 2002 y 2003." y se considera que recién se está retomando la operativa de promoción y desarrollo, en particular de las PYMES exportadoras.

Cartera de créditos al Comercio Exterior del Consejo Federal de Inversiones (CFI)

- a. Créditos para la Producción Exportable** que brindan asistencia financiera a las empresas radicadas en las provincias argentinas, cuya producción muestre perspectivas exportables. Los montos a otorgar tienen un límite máximo de U\$S 150.000 por empresa y no deben superar el 70% de la inversión total. Estos créditos tienen dos modalidades: (1) Prefinanciación de exportaciones: en este caso los créditos son otorgados por 180 días, prorrogables por 90 días más, en casos justificados; y (2) Apoyo a la producción exportable en cuyo caso los créditos se otorgan por un máximo de hasta 18 meses desde el desembolso del mismo. En ambos casos se exigen garantías, salvo en el segundo caso si se trata de créditos menores a los U\$S 6.000
- b. Créditos para la Reactivación Productiva** dirigido a las Micro, pequeñas y medianas empresas exportadoras, productoras y/o proveedoras de bienes e insumos, destinados a la exportación o que formen parte de mercaderías exportables.
- c. Financiamiento de actividades vinculadas a la producción exportable**, admitiendo los siguientes destinos:
 - Preinversión: actividades tales como certificaciones de calidad y promoción de productos en el exterior, entre otras.
 - Capital de trabajo: materias primas, insumos, elaboración y acondicionamiento de mercaderías, etc.
 - Activo fijo: en casos eventuales, siempre que la inversión admita una rápida devolución del crédito

El Ing. Oscar González Arzac, funcionario del CFI, que fuera entrevistado manifestó lo siguiente: "El CFI cuenta con dos líneas de crédito vigentes: (a) **Producción Regional**

Exportable (en Dólares), que opera desde el 2002 y, (b) **Reactivación Productiva (en Pesos)**, que comienza a operar a fines del 2003. Si bien ambas admiten la elaboración o fabricación de un bien exportable, la primera ha sido utilizada por las PYMES para este fin, solamente en el 2002 y parte del 2003, cuando en el país no existían otras alternativas de financiamiento en condiciones de fomento. Posteriormente, a partir del 2004, ha sido usada por las empresas para Prefinanciación de Exportaciones o para promocionar productos en el exterior, a través de la exhibición de los mismos en Ferias Internacionales.

A través de esta Línea de Exportaciones, el CFI otorgó hasta la fecha 207 créditos por un monto de unos U\$S 4.040.000. Los destinos han estado orientados, ordenados en forma decreciente a: Frutas, Vinos, Alimentos procesados, Carnes, Miel, Pesca, Textiles, Calzado, Foresto-industria, etc.

Por el lado de la segunda línea Reactivación Productiva, el CFI ha otorgado 2.308 préstamos para producción o servicios vinculados, por un monto de alrededor de 305.000.000 de pesos. En algunos casos los destinos de estos préstamos han tenido que ver con la fabricación o producción de bienes exportables. Estos casos no los tenemos identificados en las estadísticas, y figuran exclusivamente en los proyectos individuales que sustentan cada crédito que el CFI aprueba”.

Programas de la dirección nacional de asistencia financiera (DINAF) de la Secretaría de la Industria, Comercio y PYMES

Dentro del Programa denominado **Programa Global de Crédito para MIPYMES** existe una línea de créditos en dólares destinada al financiamiento de capital de trabajo, prefinanciación y financiación de exportaciones y adquisición de bienes de capital. Los créditos son a tasa fija, siendo el límite máximo de los mismos de U\$D 1 (un) millón para las micro y pequeñas empresas, y de U\$S 3 (tres) millones para las medianas, o su equivalente en pesos. El plazo máximo de devolución es de 12 (doce) meses, en el caso de financiación de capital de trabajo, y de 7 (siete) años con hasta 3 (tres) años de gracia para el pago del capital.

Programa de Apoyo a la Inserción Comercial Internacional de las PYMES ARGENTINAS - PROARGENTINA

Es un programa de la Secretaría de Industria Comercio y PYMES por un monto de U\$S 6.000.000, destinado a las Micro y PYMES de cualquier provincia (no existe cupo regional, ni provincial), que tiene por objetivo fomentar e incrementar la internacionalización de las PYMES Exportadoras Argentinas, y/o en condiciones de exportar.

Las actividades del Programa PROARGENTINA son las siguientes:

- Programa de mejora de la competitividad PYME (asistencia técnica y capacitación).
- Programa de apoyo a la primera exportación
- Programa de promoción de grupos exportadores.
- Fortalecimiento de la complementación productiva regional para la exportación
- Actividades de promoción del comercio exterior (misiones inversas - misiones comerciales al exterior – seminarios internacionales)
- Portal de promoción de la oferta exportable pyme argentina (directorío completo de 8.000 empresas exportadoras de todo el país)

Según el Informe SEPYME 2006 los resultados alcanzados en las diversas actividades del Programa PROARGENTINA son :

Misiones Comerciales: se han realizado 8 misiones comerciales de compradores internacionales con la participación de 1035 PYMES de diversos sectores productivos: autopartes, alimentos y bebidas, metalmecánicas, gourmet, muebles, plástico, decoración, cosmética, software, ferretería, y electro-iluminación; y 8 misiones comerciales al exterior realizadas con Cancillería y otros organismos, con la participación de 218 PYMES de los mismos sectores productivos ya enunciados.

Asistencia Técnica: con respecto al Programa de Apoyo a la Primera Exportación se asistió a 44 empresas (37 pertenecientes al área Metropolitana y 7 empresas de Salta) de los sectores productivos: máquinas-herramientas, textil-indumentaria, equipamientos médicos, alimentos, software, envases, autopartes, mobiliario y metalúrgicas. En el Programa de Promoción de Grupos Exportadores se ofreció asistencia técnica para el diseño e implementación de estrategias exportadores a 9 grupos de exportación integrados por 107 PYMES, y en Diciembre del 2006 se hizo un llamado de propuestas de nuevos grupos, de los cuales existen 32 propuestas en evaluación.

Fortalecimiento de la Competitividad se han realizado cinco estudios de competitividad sectorial: biotecnología, máquinas-herramientas, equipamiento médico, cadena cosmética-plástico-gráfica y alimentos gourmet para detectar potencialidades en los mercados externos.

Capacitación se dictaron seminarios con expertos internacionales sobre mercados minoristas, packaging y electroiluminación con la asistencia de 142 PYMES, y se implementaron cursos sobre calidad y certificación en el Sistema de Gestión de la calidad bajo las ISO 9001:2000 al que concurrieron 50 PYMES.

Finalmente en el 2006 se concluyeron las negociaciones con los representantes del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) que consolida las actividades del PROARGENTINA II que comienza en el 2007 hasta el 2011, y que daría continuidad al Programa PROARGENTINA.

En la Ejecución Presupuestaria 2006 del Programa 24 (Fomento a las PYMES) por actividad y fuentes de financiamiento se observa el nivel de ejecución de PROARGENTINA que llega a más del 50%, con una alta participación del crédito externo.

Descripción	Presupuesto Inicial	Presupuesto Vigente	Ejecución	Grado de Ejecución	
				c/inicial	c/vigente
Actividad 5 PROARGENTINA II	6.050.000	5.750.000	3.321.461	54,9%	57,8%
F11 Tesoro Nacional	1.150.000	850.000	690.724	60,1%	81,3%
F22 Crédito Externo	4.900.000	4.900.000	2.630.737	53,7%	53,7%

Evolución presupuestaria (en millones de S)

Descripción	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006
Actividad 5 PROARGENTINA II	0,15	2,15	2,91	3,32
Total Presupuesto del PROGRAMA 24	8,30	10,44	15,11	41,3

El presupuesto del Programa 24 (Fomento a las PYMES) de la Secretaría de Industria, Comercio y PYMES ha tenido un incremento del 173,6% entre el 2005 y 2006, sobre todo por la incidencia del **Programa Global de Crédito para MIPYMES** que pasó de 1,14 millones de \$ en el 2005 a 25,7 millones de \$ en el 2006, es decir el 62,2% del total del presupuesto de ese año (no tenemos datos de lo que corresponde a la línea de prefinanciación y financiación de exportaciones). En cuanto al **PROARGENTINA** el aumento ha sido del 14% entre dichos años, que sólo representa el 9% del total del presupuesto.

Programa de Fortalecimiento Institucional de la Política Comercial Externa de la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial de la Nación

Está dirigido a fortalecer el accionar de la Secretaría de Comercio, Industria y PYMES mediante la reingeniería organizativa, de procesos e informática. Genera la articulación de la Secretaría con provincias, municipios y el sector privado, a fin de integrar estos agentes a los procesos de formulación de políticas y contribuir a ampliar las perspectivas exportadoras de los sectores productivos nacionales.

Los beneficiarios del Programa son: el Estado Nacional, provincial y municipal, empresas argentinas que operan en comercio exterior y pymes en general. El monto destinado es de U\$S 8.000.000, su ejecución ha sido prevista (Decreto 267/2000) entre marzo del 2000 y marzo del 2008, hasta el momento se lleva ejecutado el 40% del presupuesto previsto.

Régimen de financiamiento del IVA a la compra o importación de bienes de capital

Este régimen es responsabilidad de la Dirección de Exportaciones de la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial y se puso en vigencia en diciembre de 1994 y la fecha de cierre es en julio del 2010 y se trata de un régimen por medio del cual el Estado toma a su cargo los intereses de financiación de créditos que los beneficiarios soliciten a entidades bancarias para recuperar el impuesto al Valor Agregado pagado por compras e importaciones de bienes de capital nuevos siempre y cuando se cumplan determinados requisitos.

El objetivo es favorecer la compra o importación de bienes de capital que fortalezcan el perfil exportador del país a través de disminuir la carga financiera asociada con su adquisición. El mismo criterio se adecua a las inversiones en obras de infraestructura física necesaria para encarar nuevos proyectos vinculados a la actividad minera. El monto de la financiación alcanza hasta el 100% de los intereses del valor abonado en concepto de IVA y los plazos máximos son de acuerdo a los bienes de que se trate:

1. Bienes de Capital para todas las actividades - excluidas telecomunicaciones y minería, de acuerdo al Anexo XVII del Decreto 690/02, 4 y 6 años.
2. Bienes de Capital para las actividades de telecomunicación exclusivamente, de acuerdo al Anexo VII del Decreto 998/95, 4 años
3. Bienes de Capital para las actividades mineras exclusivamente, de acuerdo con el anexo III de la Resolución S.C.I. y M. Nro. 168/97, 4 años.
4. Inversiones en obras de infraestructura física para la actividad minera, 6 años.

Los intereses son de acuerdo a las tasas que aplique el Banco de la Nación Argentina correspondientes al tratamiento dispensado a este régimen y hasta una tasa efectiva anual del 12 %. Las entidades financieras podrán percibir en concepto de comisiones por distintos conceptos no más del 1,5% del monto de cada operación. Esta comisión será pagadera por única vez al momento del desembolso del préstamo. Las mismas correrán por cuenta de los beneficiarios.

Los beneficiarios son los adquirentes o importadores de los referidos bienes en tanto que los mismos sean destinados al proceso productivo orientado hacia las ventas en el mercado externo.

Para el caso de inversiones mineras, serán beneficiarios aquellos sujetos acogidos al régimen de la Ley 24.196 que realicen inversiones en obras civiles y construcciones para proporcionar la infraestructura necesaria para la producción de bienes destinados a la exportación.

Algunas consideraciones generales sobre financiación al comercio exterior

De acuerdo a los datos suministrados por el BICE, el CFI y el DINAF (del Banco Nación sólo tenemos la cartera total del préstamos sin discriminación de lo que ha sido dirigido al financiamiento externo) se deduce que la capacidad de financiamiento viene recuperándose, luego de una fuerte restricción crediticia en los años correspondientes al periodo de crisis, pero muy lentamente. El segmento de clientes proveniente del sector agroalimentario se muestra como el más activo tanto en lo que se deduce de los créditos desembolsados por el BICE, como los otorgados por el CFI a las PYMES.

Instrumentos cambiarios

Tipo de cambio

El abandono del sistema de tipo de cambio fijo que fue adoptado por Argentina a partir de 1991 y que rigió durante casi 10 años, implicó reconocer que no era sostenible la paridad dispuesta por la Ley de Convertibilidad (1\$= 1U\$S), y que era necesario restablecer el sistema monetario buscando un nuevo tipo de cambio de equilibrio más realista y adecuado al periodo de crisis que se atravesaba,

A partir del Decreto 260/2002 se establece un **mercado libre y único de cambio** a través del cual se cursarán todas las operaciones en moneda extranjera. En el art. 2 de este mismo decreto se establece que las operaciones de cambio en divisas extranjeras serán realizadas al tipo de cambio libremente pactado y deberán sujetarse a los requisitos y a la reglamentación que establezca el BCRA. El nuevo tipo de cambio de equilibrio, luego de algunas oscilaciones, quedó fijado en un entorno de \$3= 1 U\$S.

En la práctica, el sistema de tipo de cambio flexible instaurado, responde a una modalidad más conocida como “fluctuación sucia o intervenida”, donde se reconoce una banda de flotación entre dos valores del tipo de cambio, uno reconocido como techo máximo y otro como piso. El Banco Central permite que la relación \$/U\$S fluctúe libremente entre ambos valores, pero interviene cuando considera que se producen fluctuaciones excesivas o “injustificadas” por encima o por debajo de los valores extremos fijados. Este mecanismo encierra cierta discrecionalidad por parte de las autoridades gubernamentales para identificar y evaluar cuando es o no necesaria esta intervención.

Devaluación y competitividad

La devaluación o depreciación del tipo de cambio¹¹⁴ aumenta la competitividad de las exportaciones en los mercados externos y al mismo tiempo, produce un encarecimiento de los bienes importados en el mercado doméstico. La relación entre el valor de las monedas es el **tipo de cambio nominal** pero cuando se trata de evaluar las ganancias o pérdidas de competitividad, lo relevante es el **tipo de cambio real efectivo**. El **tipo de cambio real efectivo** es el tipo de cambio nominal ajustado por la relación de precios entre los países que realizan las transacciones.

De acuerdo a lo anterior un país puede ganar en competitividad bien porque su moneda se deprecia o devalúa (aumento del tipo de cambio nominal), bien porque los precios extranjeros crecen más de prisa que los locales o domésticos. En los casos opuestos se pierde competitividad. Naturalmente esta es una de las dimensiones de análisis de la

¹¹⁴ La depreciación es la pérdida de valor de la moneda doméstica frente a la moneda extranjera producida por los mecanismos de mercado, mientras la devaluación es el mismo fenómeno pero procedente de una decisión del gobierno; en cuanto a los efectos económicos son los mismos.

competitividad estrictamente asociada a la evolución del tipo de cambio efectivo real. En las economías modernas se tienen que tener en cuenta otras dimensiones de la competitividad como: la calidad, la diversidad, la promoción, la innovación tecnológica, así como el resto de los instrumentos de políticas públicas que inciden en el menor o mayor grado de competitividad de los productos domésticos.

En estos términos las medidas adoptadas de devaluación del tipo de cambio, más los precios de los “commodities” en alza en los mercados internacionales han aumentado la competitividad de Argentina vista desde las perspectivas del tipo de cambio real efectivo en los últimos cinco años (2002-2007). Este nuevo escenario ha inducido el desarrollo de mejores condiciones para promover las exportaciones tradicionales como no tradicionales, ha dinamizado el sector exportador de las economías regionales y ha incrementado el turismo receptivo, redundando todo ello en una mayor generación de empleos.

Sin embargo cabría acotar que si bien no se ha adoptado, como en otras ocasiones, un tipo de cambio múltiple, se dan situaciones de “diferenciales cambiarios” entre sectores productivos. Entendiendo como “diferencial cambiario”, no su acepción en el contexto financiero tradicional¹¹⁵, sino como la brecha que se produce entre el precio efectivo que recibe un sector productivo frente a otro, cuando los mercados no funcionan en un régimen de libre comercio. La intervención del Estado incide en la competitividad produciendo ventajas relativas de determinados sectores, es así como la industria automotriz se ve beneficiada recibiendo por sus ventas al exterior un dólar efectivo igual al del mercado libre, mientras otros sectores como el agropecuario, reciben por sus exportaciones un dólar 20% inferior al del mercado libre debido a las retenciones aplicadas por el gobierno.

Regulaciones cambiarias

a. Referidas a la exportaciones

A partir de la adopción de un nuevo sistema de tipo de cambio, la Argentina ha procedido también a efectuar modificaciones en las regulaciones en materia cambiaria vinculadas con el ingreso y el egreso de divisas. En particular, las divisas obtenidas por cobros de **exportaciones de bienes** que deben ser liquidadas en el Mercado Único y Libre de Cambios, dentro de un plazo, que, dependiendo del tipo de producto de que se trate, varía entre 60 y 360 días corridos contados desde la fecha de embarque.¹¹⁶

Al efecto la Secretaría de Comercio, Industria y Minería (actual Secretaría de Comercio, Industria y PYMES) fijó en la Resolución 120/2003:

- (a) 60 días para los productos de los capítulos 01, 02, 10, 12, 27, 36, 93 y 97 del NCM; con algunas excepciones que pasan a tener plazos mayores.
- (b) 180 días para los productos de los capítulos 03, 04, 05, 06, 07, capítulo 10 (las partidas 10.01 y 10.08), 11, 13 al 26, 27 (con excepciones), del 28 al 35, del 37 al 48, del 50 al 67 y el capítulo 93 (93.02,93.06 y 93.08) del NCM.
- (c) 360 días para el capítulo 49, y desde el capítulo 68 al 96 del NCM. (excepto 93)

El plazo para concretar la liquidación de las divisas en el mercado de cambios puede extenderse por 120 días hábiles más por razones justificadas (huelgas, imposibilidad de efectuar el embarque) y, en el caso de que la operación resultara impaga por el comprador y

¹¹⁵ Diferencial cambiario es el término que se aplica tanto a la brecha entre la cotización de compra y la de venta de una moneda respecto a la otra, cuanto a la diferencia entre las cotizaciones nominales del tipo de cambio de una moneda entre mercados distintos (i.e. interbancario, paralelo)

¹¹⁶ BCRA (2006b).

las divisas ingresadas correspondan al cobro del seguro de crédito a la exportación, por 180 días hábiles. Existen disposiciones especiales en el caso de exportaciones de bienes de capital, tecnológicos y de plantas de “llave en mano”.

Las divisas percibidas por **exportaciones de servicios** también deben ser liquidadas en el Mercado Único y Libre de Cambios. El monto a liquidar corresponde al 100 por ciento del importe efectivamente recibido, neto de retenciones o descuentos en el exterior efectuado por el cliente.

En el caso de tratarse de **Nuevos Anticipos de clientes y Prefinanciaciones de Exportaciones**¹¹⁷, estas operaciones deben ser canceladas con divisas de cobros de exportaciones con fecha de cumplimiento de embarque de aduana dentro de los siguientes plazos, a contar desde la fecha de concertación de cambio de la liquidación de las divisas en el mercado de cambios en concepto de anticipos o prefinanciaciones:

- a. 90 días corridos, cuando se trate de exportaciones de bienes que de acuerdo a la clasificación establecida en la Resolución N° 120/2003 de la Secretaria de Industria, Comercio y Minería, les fue fijado en la misma, un plazo de ingreso y liquidación de divisas no mayor a los 60 días corridos.
- b. 365 días corridos, en los casos de exportaciones de bienes comprendidos en los siguientes capítulos y partidas del NCM
Capítulo 8: Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías.
Capítulo 9: Café, té, yerba mate y especias.
10.06: Arroz.
15.09: Aceites de oliva y sus fracciones
20.05: Las demás hortalizas preparadas o conservadas, sin congelar.
20.09: Jugos de frutas u otros frutos (incluido el mosto de uva) o de hortalizas (incluso silvestres) sin fermentar y sin adición de alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante.
22.04: Vino de uvas frescas, incluso encabezado; mostos de uva.
24.01: Tabaco en rama o sin elaborar, desperdicios de tabaco.
33.01: Aceites esenciales.
52.01: Algodón sin cardar ni peinar.
52.02.91.00: Hilachas.
52.02.99.00: Desperdicios de algodón, los demás.
52.03.00.00: Algodón cardado o peinado.
17.01: Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en estado sólido.¹¹⁸
22.07: Alcohol etílico sin desnaturalizar con grado alcohólico volumétrico superior o igual al 80% Vol; alcohol etílico y aguardiente desnaturalizados, de cualquier graduación.
12.09.91.00: Semillas de Hortalizas (incluso “silvestres”).
07.12 y 07.13: Hortalizas (incluso “silvestres”) secas, incluidas las cortadas en trozos o en rodajas o las trituradas o pulverizadas, y de vainas secas desvainadas.
- c. 540 días corridos, para las exportaciones de bienes de capital, tecnológicos y régimen de exportación llave en mano comprendidos en el Anexo 19 del Decreto 690/02 y complementarias.
- d. 180 días corridos, para el resto de los bienes.

Las entidades financieras a cargo del seguimiento de los anticipos y prefinanciaciones de exportaciones, podrán otorgar un plazo adicional de 30 días corridos para la materialización

¹¹⁷ COMUNICACIÓN “A” 4443, 22/11/2005 del BCRA

¹¹⁸ Los últimos cuatro grupos de productos fueron agregados por la COMUNICACIÓN “A” 4562 18/08/2006 del BCRA

del embarque, cuando existan causales ajenas a la voluntad del exportador, que justifiquen las demoras en la realización de los embarques.

b. Referidas a las Importaciones

Los pagos por **importaciones de bienes de consumo y uso final**¹¹⁹ deben liquidarse en el Mercado Unico y Libre de cambios con anterioridad a la fecha del despacho a plaza de dichos bienes, quedando exceptuadas las importaciones con fecha de embarque anterior a la vigencia de la presente, y las importaciones amparadas con créditos documentarios abiertos por entidades financieras locales hasta el día de la fecha, inclusive.

Los productos comprendidos en este comunicado son los del capítulo 03 (completo) pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos; la partida del capítulo 84 referida a máquinas y aparatos acondicionadores de aire del tipo “split system”; la partida del capítulo 85 referida a aparatos electrónicos de alimentación de energía de los tipos utilizados para emergencia; y la partida del capítulo 87 referida a vehículos ligeros de cuatro ruedas con asiento y manubrio de tipo motociclo, de motor a explosión, para traslado de personas en todo terreno y caminos.

En cuanto a los pagos por importaciones de **bienes de capital** se dispone que podrán cursarse por anticipado en las siguientes condiciones:

- i. Por las operaciones cuyo valor F.O.B. no exceda el valor de hasta U\$S 50.000 o su equivalente en otras monedas, el importador deberá demostrar dentro de los 120 días de la fecha del pago anticipado, la efectiva nacionalización de dichos bienes ante la entidad financiera interviniente.
- ii. Por las operaciones cuyo valor F.O.B. exceda el límite mencionado en el punto i, los importadores deberán presentar ante la entidad financiera y dentro de los 180 días corridos de su realización, la documentación de embarque, y dentro de los 90 días a partir de la fecha de embarque, la documentación del despacho a plaza de los bienes.

Algunas consideraciones generales sobre los instrumentos cambiarios vinculados al comercio exterior

Si bien no ha existido tipo de cambio múltiple diferenciado por sectores productivos, se evidencian dos tipos de situaciones que favorecen a determinados sectores productivos, por un lado los “diferenciales cambiarios” y por otro el diferente plazo otorgado al momento de liquidación de las divisas provenientes de las exportaciones e importaciones en el Mercado Unico y libre de cambios. En cuanto a los diferenciales cambiarios es notable el menor precio que reciben los productores de cereales, granos oleaginosos y otros derivados, como producto del peso de las retenciones, frente al precio de las producciones que se manejan sin retenciones o con alícuotas bajas.

Y en cuanto a regulaciones cambiarias, se observan las siguientes situaciones diferenciales con respecto a los plazos de liquidación:

- el plazo promedio de 180 días abarca a la mayor parte de los productos del NCM, y coincide con el mismo plazo que se otorga de liquidación para los nuevos anticipos o prefinanciaciones
- el plazo más corto de 60 días rige para pocos capítulos: animales vivos, carnes, semillas y frutos oleaginosos, combustibles, pólvora y explosivos, armas y objetos de

¹¹⁹ Según lo dispuesto en la COMUNICACIÓN “A” 4372 23/06/2005 del BCRA

colección, en estos casos también tienen el plazo más corto de 90 días para la liquidación de nuevos anticipos y prefinanciaciones.

- el plazo mayor de 360 días corresponde a los capítulos del NCM que se refieren a: productos de editoriales de prensa y demás industrias gráficas, y a todas las manufacturas de piedra, metales preciosos, metales comunes y sus manufacturas, máquinas y aparatos de todo tipo, material de transporte, instrumentos en general, muebles y juguetes, además de tener el plazo máximo 540 días en el caso de nuevos anticipos y prefinanciaciones.
- se fijan algunas excepciones con un plazo de 365 días para liquidaciones de anticipos y prefinanciaciones a productos como el azúcar, vino, frutas, algodón, café, yerba mate, té, especias, aceite de oliva, arroz y hortalizas que corresponden a producciones regionales.

En el caso de las importaciones de bienes de consumo final son muy pocos los bienes comprendidos en el pago anticipado: pescados, acondicionadores de aire, los aparatos de emergencia eléctrica y un tipo muy particularizado de vehículos, en tanto los bienes de capital quedan todos comprendidos en el pago anticipado debiendo sólo cumplir con determinadas condiciones estipuladas de acuerdo al valor de los mismos.

Los mayores plazos en las liquidaciones de divisas configuran situaciones en que se favorece la cobertura del riesgo cambiario, y además permiten las especulaciones de corto plazo, aprovechando los diferenciales en las cotizaciones del valor de la divisa en el mercado de cambio. Aún existiendo una fluctuación controlada, el cambio de valor en algunos puntos ofrece la posibilidad de obtener ganancias a los sectores exportadores que no se ven precisados de liquidar sus divisas tan rápidamente.

Las negociaciones como instrumento de políticas de Comercio Exterior

La Argentina y la OMC

La Argentina es Miembro fundador de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y como tal sostiene los principios, acuerdos y disciplinas de la OMC como base de las relaciones comerciales internacionales. Esto queda reflejado en la jerarquía superior a las leyes internas que poseen los acuerdos asumidos en la Ronda Uruguay y refleja el ineludible compromiso del país para garantizar un alto grado de certidumbre jurídica a todos los miembros del sistema. En relación con lo anterior, la Argentina aplica en forma coherente y cabal los compromisos resultantes de la Ronda Uruguay en todas las esferas que fueron objeto de negociación, habiendo adecuado sistemáticamente sus leyes, normas y reglamentos vigentes para que estén en plena conformidad con las obligaciones multilaterales.

Participa activamente en las actividades regulares de la OMC a través de los diversos comités. Presenta regularmente las notificaciones correspondientes al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias, al Comité de Medidas Antidumping, al Comité de Licencias de Importación y ha contribuido activamente a las reuniones del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, presentando varias comunicaciones con propuestas concretas y efectuando más de 80 notificaciones en el periodo objeto de examen.

El país considera que el mecanismo de solución de diferencias es uno de los pilares fundamentales del Sistema Multilateral de Comercio al garantizar la transparencia y previsibilidad de cumplimiento de las normas multilaterales por parte de sus miembros. Como clara muestra de ello, la Argentina se encuentra entre los 10 países que más han utilizado el sistema desde el establecimiento de la OMC en 1995, actuando en 11 casos como parte reclamante, en 16 casos como parte demandada y en otros 16 casos en calidad

de tercero, dando fiel cumplimiento a las resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias y del Órgano de Apelación.

La Argentina y la Ronda Doha

La Argentina ha participado activamente en las rondas de negociaciones comerciales multilaterales desde su acceso al GATT en 1967. Considera que, tal como lo dispone el preámbulo del Acuerdo de Marrakech, el crecimiento del comercio mundial y sus correspondientes normas deben contribuir a elevar los niveles de vida y lograr el pleno empleo. Estos objetivos han sido centrales en las propuestas que ha presentado individualmente o conjuntamente con otros países en la Ronda Doha.

Desde la Ronda Uruguay, Argentina es un participante activo del Grupo Cairns y a partir de la actual Ronda de Doha del G-20, dos fuertes grupos negociadores en agricultura, que han contribuido a modificar la geometría de las negociaciones agrícolas. En particular el G-20 en la actualidad ha posibilitado que los países en desarrollo cuenten con una alianza capaz de contrapesar los intereses de las principales potencias comerciales, a los fines de garantizar resultados significativos congruentes con los ambiciosos objetivos del Mandato de Doha.

Los pilares fundamentales de ambos grupos y que la Argentina comparte plenamente son: i) la eliminación de las subvenciones a la exportación (incluidas las prácticas de colocación de excedentes de productos básicos en sustitución de la ayuda alimentaria genuina); ii) la reducción sustancial de la ayuda interna que distorsiona el comercio internacional; iii) la expansión sustancial del acceso al mercado, en especial para los productos de los países en desarrollo, reduciendo y simplificando los aranceles, reduciendo las crestas arancelarias y eliminando el escalonamiento arancelario.

Además, resultan clave y de vital importancia para la Argentina las negociaciones sobre acceso a mercados para los productos no agrícolas (NAMA en inglés o AMNA en español), considerando que deben estar alineadas con las referentes a otros ámbitos, principalmente el de la agricultura. En este sentido Argentina participa activamente en el Grupo de países en desarrollo NAMA-11, que sostiene la significación del párrafo 24¹²⁰ de la Declaración Ministerial de Hong Kong, en donde se establece un equilibrio del nivel de ambición entre las negociaciones de acceso a los mercados para Agricultura y AMNA. Con tal motivo y en consecuencia con su activa participación en las negociaciones, presentó un documento en la Ronda de Doha (TN/MA/W/67 y TN/AG/GEN/14) en el 2005, que aborda la cuestión de cómo calibrar de manera operativa las disposiciones del citado párrafo 24.

El análisis realizado muestra que para mantener el mismo nivel de ambición en las dos negociaciones, los países desarrollados deberían realizar una mayor reducción en los aranceles en Agricultura y reducir sus demandas en NAMA. El documento presentado por la Argentina se transformó en un trabajo de referencia para las propuestas presentadas por diversos países y para sincerar las ofertas y peticiones de los países desarrollados en materia agrícola y en AMNA.

De la misma forma trabaja con el propósito de reforzar las disciplinas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), tanto de manera bilateral como plurilateral, habiendo presentado peticiones de acceso a los mercados a diversos miembros de la OMC

¹²⁰ "Reconocemos que es importante adelantar los objetivos de desarrollo de la Ronda Doha mediante un mayor acceso a los mercados para los países en desarrollo tanto en la agricultura como en el AMNA. Con ese fin, encomendamos a nuestros negociadores que aseguren que haya un nivel de ambición en el acceso a los mercados para la agricultura y el AMNA comparablemente elevado. Esta ambición ha de alcanzarse de una manera equilibrada y proporcionada, compatible con el principio de trato especial y diferenciado."Declaración Ministerial de Hong Kong (2005) párrafo 24

respecto de los sectores de servicios relacionados con la agricultura, servicios de distribución, servicios informáticos y servicios prestados bajo Modo 4 (movimiento de personas físicas). La Argentina ha otorgado concesiones en todas las áreas relativas a los pedidos sobre servicios de informática, telecomunicaciones, servicios bancarios, servicios profesionales, servicios de construcción y de distribución; y posee una buena cobertura en servicios relacionados con la energía, de seguros, postales y de logística.

En materia de comercio en bienes ambientales, la Argentina ha presentado una Propuesta Integradora con vistas al Desarrollo. El objetivo es que el enfoque de la negociación respectiva asegure beneficios ambientales, comerciales y de desarrollo equitativos. Además participa activamente en los debates sobre el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y la salud pública, las indicaciones geográficas, la protección de los recursos genéticos, los conocimientos tradicionales y el folklore, el comercio electrónico, tanto en el ámbito del Consejo de los ADPIC, como en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). En relación con las Indicaciones Geográficas, el mandato dispuesto en el párrafo 4 del artículo 23 del Acuerdo sobre los ADPIC indica que se entablarán negociaciones para el establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas (IG) para vinos y bebidas espirituosas. La Argentina, junto a otros miembros (Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, entre otros), ha manifestado que tal sistema de notificación y registro no debe dar origen a nuevas obligaciones sino a "facilitar" la protección de las IG. Asimismo, nuestro país se ha opuesto reiteradamente a la ampliación del mandato negociador, esto es extender la negociación sobre indicaciones geográficas a productos diferentes de los vinos y las bebidas espirituosas.

Finalmente, con respecto a la protección de los recursos genéticos, Argentina sostiene que debe mantenerse la flexibilidad que otorga el Acuerdo sobre los ADPIC en materia de protección de la materia viva, conservando las exclusiones de patentabilidad para plantas y animales y procesos esencialmente biológicos para su producción así como las variedades vegetales. En tal sentido, se favorece un "sistema sui generis" para proteger los recursos genéticos.

Se participa también en las negociaciones sobre facilitación del comercio cuyo objetivo es aclarar y mejorar cuestiones relativas a la libre circulación de productos, a las formalidades referentes a la importación y exportación y a la transparencia en la publicación y aplicación de la reglamentación nacional en la materia. Las negociaciones también tienen por finalidad potenciar la asistencia técnica, apoyar la creación de capacidad en esta esfera, establecer disposiciones para la cooperación entre las autoridades aduaneras y velar por el cumplimiento de los procedimientos aduaneros.

Estado actual de la Ronda Doha: posición Argentina

Después de cinco años y medio de negociaciones, la OMC ha presentado dos proyectos sobre Agricultura y Bienes Industriales con la esperanza de sacar adelante algún tipo de acuerdo y evitar el fracaso de la Ronda Doha. En julio del 2007, el Presidente de las negociaciones sobre Agricultura, Embajador Crawford Falconer, y el Presidente de las negociaciones sobre el AMNA, Embajador Don Stephenson, dieron a conocer sus proyectos de "modalidades" revisados. Los proyectos, que están basados en las posiciones más recientes de los miembros de la OMC, no son en modo alguno los textos definitivos, éstos deben ser revisados por los gobiernos para ser discutidos en las sesiones de la OMC de Septiembre.

Según el Boletín del Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI) n° 64 de Agosto del 2007, las **reacciones generales** parten del comentario realizado por el representante suizo que resumió de este modo el sentir general sobre los nuevos textos

“son lo suficientemente buenos para no ser rechazados, pero lo suficientemente deficientes para no ser adoptados”.

En general, las ideas de Falconer para fijar las modalidades de la negociación para la liberalización del comercio agrícola internacional merecieron muchas objeciones, principalmente de países como EE.UU. y Francia, pero casi todas las opiniones acordaron que era un punto de partida aceptable. En cambio, las propuestas de Stephenson, generaron un mayor rechazo, sobre todo entre los países en vías de desarrollo.

La reacción Argentina es de rechazo al texto de Stephenson por considerar que las modalidades propuestas para bienes industriales dañarían las posibilidades de crecimiento industrial de muchos países en desarrollo. En materia de reducción arancelaria de bienes industriales Stephenson propone la aplicación de la Fórmula Suiza (mayor reducción de los aranceles más altos y menos de los más bajos) con un coeficiente de exportaciones entre 8 y 9 para los PD y de 19 a 23 para los PED. El coeficiente señala cuál sería el arancel máximo que se podría tener.

Para el caso de los aranceles a la importación de Argentina, con un coeficiente de 19, el arancel máximo del 35% quedaría en un 12,3%, y con el coeficiente de 23 quedaría en un 13,9%. Aún ateniéndose a las tres opciones de flexibilidad que propone para los PED, sigue produciendo un recorte importante del arancel máximo de Argentina, que le implicaría llevar el arancel del 35% al 14,9% en el caso de que el coeficiente sea de 26, muy lejos de los objetivos que el gobierno se plantea en materia de reducciones a los productos no agrícolas.¹²¹

Por último, cabe recordar que Argentina junto con los países que integran el NAMA-11 presentó al Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados, una propuesta para acceso a Mercados de productos no agrícolas, en que se establecía un coeficiente de 35 para los PED, sosteniendo que recién con una diferencia de 25 puntos en los coeficientes para países desarrollados y en desarrollo se logra un resultado relativamente equilibrado en los cortes.

En cambio en el caso de las modalidades para la agricultura propuestas por C. Falconer, **la reacción de Argentina es que en términos generales el documento es bueno, como punto de partida para negociar.** En materia de **reducción de subsidios a la producción** dañinos para el comercio, Falconer propone una reducción entre el 75% y el 85% para la UE, 70,5% y 79% para Japón y 73% para los Estados Unidos y entre un 33,3% y un 40% para los PED como Argentina, lo que prácticamente coincide con lo fijado por los PED.

En materia de **acceso a mercados**, los porcentajes de corte propuestos para los aranceles de importación en los PD son buenos y se asemejan bastante a la propuesta del G-20. Los aranceles más altos (superiores a 75%) se reducirían entre un 66 y un 73%. Sin embargo, para los productos de interés de las exportaciones argentinas podrían reducirse entre 1/3 y 2/3 si son elegidos como productos sensibles. No hace mención a la posibilidad de ponerles un tope a los aranceles elevados.

Para los PED los porcentajes de corte son 1/3 más bajos que los propuestos para los PD. Los aranceles mayores a 130% se reducirían entre un 44 y un 48%. Sin embargo, la posibilidad de designar tanto productos sensibles como productos especiales, que permitirían reducciones arancelarias menores, dificulta la identificación de beneficios para las exportaciones argentinas.

¹²¹Sobre la propuesta de D. Stephenson consultar el texto disponible en www.wto.org/spanish/tratop_s/markacc_s/namacmairtxt_17july07_s.Doc

En materia de cuotas arancelarias, los porcentajes de ampliación son buenos, pero hay que tratar de evitar que se diluyan con las excepciones que se plantean, y con respecto al escalonamiento arancelario, productos especiales, administración de contingentes y mecanismo de salvaguardia especial no hace una propuesta concreta, e inclusive retrocede en relación al último documento.

En cuanto a competencia de las exportaciones sigue manteniendo el acuerdo alcanzado en la reunión de Hong Kong (diciembre 2005), por el cual los PD deberán eliminar los subsidios a la exportación y subsidios de efectos similares para el 2013. Además propone que para fines del 2010 se deberán reducir en un 50% los compromisos de desembolsos. En materia de créditos a la exportación establece disciplinas para delinear cuando un crédito constituye un subsidio a la exportación y cuando no. El disciplinamiento propuesto es positivo pero falta aclarar algunos aspectos respecto a la autofinanciación y a la posibilidad de reestructuración de la deuda. Respecto a la ayuda alimenticia también se establecen disciplinas para delinear cuando la ayuda constituye un subsidio a la exportación encubierto y cuando no. Temas como indicaciones geográficas y derechos de exportación diferenciales están mencionados entre otros temas, que Argentina no está dispuesta a negociar¹²²

La Argentina y la Integración Regional

La Argentina considera que los acuerdos de integración económica constituyen una herramienta adecuada para reducir y suprimir gradualmente los obstáculos al comercio, ampliar los mercados y reforzar al mismo tiempo el Sistema Multilateral de Comercio, ya que constituyen el camino hacia la meta última que percibieron los fundadores del GATT de eliminación de la discriminación en el comercio internacional. Con tal motivo participa y propugna la integración tanto con los países de la región como con los de otras regiones.

La Argentina es miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y forma parte de varios de los acuerdos regionales suscriptos en su marco. En particular, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ha sido inscripto en el marco de la mencionada Asociación como Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 18 (ACE 18). A partir de la conformación del MERCOSUR se han llevado a cabo negociaciones comerciales preferenciales comunes por parte del bloque y terceros Estados, entre los que merecen destacarse los Acuerdos de Complementación Económica firmados con Chile (ACE 35) y con Bolivia (ACE 36).

Además, a través del MERCOSUR, la Argentina ha negociado durante el período objeto de este examen, Acuerdos de Complementación Económica que prevén la conformación de zonas de libre comercio que estarán perfeccionadas hacia el 2018 con Colombia, Ecuador y Venezuela (ACE 59, suscripto en 2004), y hacia el 2019 con Perú (ACE 58, suscripto en 2005) y un acuerdo marco con México (ACE 54) con el mismo propósito que aún sigue en discusión. Con México también se firmó el ACE 55 con el objetivo de promover la integración y complementación productiva y sentar las bases para alcanzar el libre comercio en el sector automotor y de auto-partes.

Además, en 2006 se ha suscripto un Acuerdo de Complementación Económica entre el MERCOSUR y Cuba (ACE 45) que implicó la extensión de los acuerdos bilaterales existentes entre los Estados Parte del bloque y ese país, que entrará recién en vigor una vez que los Estados parte culminen el proceso de incorporación a sus legislaciones nacionales..

¹²² Sobre la propuesta de C. Falconer consultar el texto disponible en www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/agcmairtxt_1aug07_s.Doc

Acuerdos de Complementación Económica (ACE)

En este apartado se analizarán los ACE sólo en lo que concierne a las preferencias recíprocas que se otorgan Argentina y los países firmantes dentro de dichos acuerdos y la vinculación de dichas preferencias con las secciones y capítulos del NCM.

Los cuadros I y II del anexo IV se han estructurado en base a los ACE firmados con Cuba, Chile, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela, partiendo en cada caso de los porcentajes de preferencias otorgados desde el inicio en los respectivos acuerdos a cada capítulo del NCM, sin tener en cuenta las fechas de los cronogramas particulares de desgravaciones implementados por los países. De este modo se pretende llegar a una primera aproximación en el análisis de los sectores que se priorizan en las negociaciones internacionales como sectores “sensibles”, y por lo tanto sujetos a una mayor protección arancelaria. De acuerdo a ello, surgirían como sectores menos protegidos, aquéllos que desde el inicio muestran una preferencia del 100% es decir una total desgravación arancelaria (arancel 0). En todos los casos se tuvo en cuenta los productos por capítulo sujetos a negociación.

ANÁLISIS DEL CUADRO I: Preferencias otorgadas por Argentina a los países miembros de la ALADI (Cuba, Chile, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela) a través de los ACE

(a) **El ACE 45 firmado por Argentina y Cuba** es del año 1999. En el 2003, en el 5to Protocolo se decide sustituir íntegramente los Anexos I y II del Acuerdo y prorrogar, automáticamente, por anualidades sucesivas, la vigencia del mismo, y en el 2004 (6to protocolo) se incorporan nuevas preferencias a los anexos señalados. En base a toda esta información volcada en la columna 1 del Cuadro II se infiere que el grado de liberalización otorgado por Argentina a Cuba es amplio para una gran parte de los productos considerados en los capítulos del NCM.

PREFERENCIAS OTORGADAS POR ARGENTINA del 100%: a casi todos los capítulos que comprenden el reino animal y vegetal y los productos alimenticios (salvo cereales, productos de la industria molinera y preparaciones a base de cereales); de los capítulos correspondientes al reino mineral están considerados los minerales metalíferos, escorias y cenizas y los abonos; en los capítulos de productos manufacturados: los aceites esenciales y productos de perfumería; productos diversos de las industrias químicas, madera y sus manufacturas, productos editoriales; del sector textil sólo las fibras vegetales (menos algodón y lanas), sombreros y demás tocados, cobre y sus manufacturas, níquel y sus manufacturas; reactores nucleares, calderas y material eléctrico, piedras para construcción; pasta celulosa, papel y cartón reciclable, Metales comunes, sus manufacturas y desperdicios; Juguetes; y Pinturas y dibujos.

PREFERENCIAS OTORGADAS POR ARGENTINA MENORES O IGUALES AL 50% (Sectores “sensibles”): sal, azufre, yesos, cales (salvo piedras de construcción), productos químicos orgánicos, productos farmacéuticos, pólvora y explosivos, fibras sintéticas o artificiales discontinuas, en general manufacturas textiles (cordelería, guata, fieltro, tela sin tejer, prendas de vestir), fundición, hierro y acero y sus manufacturas, barcos y instrumentos de óptica, fotografía y cinematografía, instrumentos y aparatos médicos.

En el 2005 se firma un convenio entre Argentina y Cuba tendiente a flexibilizar aún más las relaciones bilaterales en el cual se establece que los montos que produzca la venta de medicamentos y tecnología médica de Cuba serán destinados a la conformación de un fideicomiso, organizado por el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y administrado por el BNA, que permitirá a dicho país adquirir alimentos en Argentina, además de propiciar la transferencia de tecnologías de productos biofarmacéuticos que Argentina no tiene muy desarrollada. El convenio prevé la compra por parte de Argentina de vacunas, drogas hematológicas, inmunológicas, para tratamientos de quemaduras e

hipercolesterolemias, antibióticos, antiretrovirales y equipos médicos, entre otros, según la lista presentada por La Habana.

La oferta argentina, en tanto, incluye cereales, harinas, frijoles, aceites, lácteos, pollos congelados, carnes bovinas, pescados, frutas frescas y en conserva y pastas.

(b) El ACE 35 firmado por el MERCOSUR y Chile es del año 1996, pero fue modificado por 47 Protocolos Adicionales, el último de los cuales data del año 2007.

En el Acuerdo original se contemplan diferentes plazos y tarifas de desgravación. Todos aquellos productos que no fueron motivo de negociación específica están sujetos al siguiente cronograma de desgravación:

Margen de pref. Inicial (%)	1.1.97 (año 1) (%)	1.1.98 (año 2) (%)	1.1.99 (año 3) (%)	1.1.00 (año 4) (%)	1.1.01 (año 5) (%)	1.1.02 (año 6) (%)	1.1.03 (año 7) (%)	1.1.04 (año 8) (%)
40	48	55	63	70	78	85	93	100

Teniendo en cuenta la tabla original de desgravación los productos que aparecen con la letra A1 en el Cuadro II son los que cuentan con un margen de preferencia inicial del 40% para llegar al 100% en el 2004. Los que denotan un A1* tienen incorporado un margen mayor de protección asimilable a los A2 productos más sensibles que cuentan con un margen de preferencia inicial del 30% para llegar al 100% dos años después en el 2006.

Dentro de este último caso se encuentran, según el Cuadro II: los azúcares y artículos de confitería; el jabón, preparaciones para lavar, velas y ceras; y algunos artículos textiles confeccionados, juegos, prendería y trapos.

Dentro de los productos sensibles A1* estarían consideradas: las carnes, las leches y productos lácteos, la floricultura, algunos tipos de frutas, los cereales y productos de molinería, algunas semillas y productos oleaginosos, grasas animales y vegetales, cacao y sus preparaciones, preparaciones a base de cereales, harina, hortaliza y sus preparaciones, vinos, residuos y preparados para la alimentación animal, tabaco, sal, azufre, yeso, productos químicos orgánicos e inorgánicos, extractos de curtiembres, plásticos y sus manufacturas, caucho y sus manufacturas, manufacturas de cuero y talabartería, madera y carbón vegetal, papel y manufacturas de pasta celulosa, manufacturas de piedra, vidrio, fundición, hierro y acero, vehículos automóviles, instrumentos y aparatos de óptica y precisión, fotografía, cinematografía e instrumentos médico-quirúrgicos, muebles, juguetes y manufacturas diversas.

Prácticamente la situación de protección cubre una parte importante de los productos manufacturados; sin embargo existen un buen número de sectores productivos que ya estarían, de acuerdo a la desgravación propuesta en la tabla original, en condiciones de ingresar desde Chile, sin pago de aranceles como: los pescados y crustáceos, los combustibles minerales, y productos de destilación, los minerales metalíferos, los productos farmacéuticos, abonos, aceites y artículos de perfumería, pólvora y explosivos, productos fotográficos y cinematográficos, pieles y cueros, productos editoriales de prensa y demás industrias gráficas, seda, y todas las fibras textiles, todos los metales (cobre, estaño, cinc, plomo, aluminio, níquel y todo tipo de manufacturas de metal, reactores nucleares, calderas, máquinas y aparatos mecánicos, y máquinas y aparatos eléctricos, de sonido, de grabación, instrumentos musicales y objetos de arte, convengamos que parte de estos productos son fabricados con mayores niveles de calidad y diversidad en Argentina.

En el 31º Protocolo Adicional (2002), Argentina y Chile incorporan el Entendimiento bilateral para el intercambio de productos del Sector Automotor, cuyo objetivo final es el libre comercio a partir de 2006, fecha hasta la cual los productos contemplados dentro de los cupos establecidos contarán con una preferencia del 100%. Las disposiciones contenidas en el presente Entendimiento se aplicarán a los siguientes productos automotores:

- a) automóviles y vehículos comerciales livianos (hasta 1500 kg. de capacidad de carga);
- b) camiones; camiones tractores para semi-remolques; chasis con motor;
- c) ómnibus;
- d) autopartes

A partir del 33° Protocolo Adicional (2002), Argentina amplía la profundización de preferencias del 100% a una serie de productos alimenticios que hasta el momento habían sido considerados “sensibles”

PREFERENCIAS OTORGADAS POR ARGENTINA del 100%: Capítulos 2 carnes; 7 (hortalizas); 8 (frutas); 19 (preparaciones a base de cereales); 20 (preparaciones de hortalizas); 21 (preparaciones alimenticias diversas); 30 (productos farmacéuticos).

(c) El ACE 58 firmado por el MERCOSUR y Perú es del año 2003, fue rápidamente negociado por Brasil, Argentina y Paraguay. El problema que retrasó la conclusión de los acuerdos tuvo que ver con la dificultad de llegar a un consenso con Uruguay, sobre el tratamiento que habría de darse a las zonas francas y áreas aduaneras especiales en el contexto del Programa de Liberalización Comercial (Anexo II A), debido a lo cual recién quedó incorporado al ordenamiento jurídico de los cinco países a fines del 2005.

Con el acuerdo de libre comercio los aranceles de los productos de interés de los complejos cerealero y oleaginoso se desagrarían en 15 años (sin contar el arancel que surge de las Franjas de Precios que seguiría vigente) comenzando con un porcentaje inicial de preferencia del 10% y que alcanzaría el 100% en el año 2019.

Las preferencias otorgadas por Argentina para casi todos los productos de Perú llevan la letra B1 es decir comienzan con una desgravación del 30% para llegar al 100% en el 2012, con lo que prácticamente salvo excepciones no existen diferencias de tratamiento entre capítulos del NCM. Algunos productos tienen desgravaciones más rápidas y están concentrados en unos pocos capítulos no abarcando la totalidad de los mismos. Se trata de los Capítulo 3: pescados y crustáceos, el capítulo 27: combustibles minerales, aceites minerales y productos de destilación, el capítulo 78 : plomo y sus manufacturas, el capítulo 51 de lanas y pelos finos u ordinarios , y el capítulo 79 cinc y sus manufacturas, donde el 25%, el 33%, y el 50% de los productos respectivos reciben una desgravación inmediata del 100% , mientras el capítulo 36 de pólvora y explosivos tiene el 50% de los productos con una desgravación del 45% al 55%; y finalmente el capítulo 46 de manufacturas de cestería donde el 50% de productos recibe el 55% de desgravación.

(d) El ACE 59 firmado por el MERCOSUR con Colombia, Venezuela y Ecuador fue protocolizado en la ALADI en octubre del 2004, pero recién entró en vigencia en los dos primeros meses del 2006.

Del cuadro II se desprende que las preferencias otorgadas por Argentina en casi todos los capítulos del NCM son similares para los tres países firmantes, sin embargo en el caso de Colombia y Venezuela¹²³ comienzan con una desgravación del 30% para llegar al 100% en el 2013 (A3) y con Ecuador, la liberalización en los mismos ítems es mayor con un nivel de preferencia del 45% para llegar al 100% en el 2013 (A17).

Algunos capítulos poseen un porcentaje de productos que están comprendidos dentro de la desgravación inmediata (o preferencia del 100%) en la tabla con las letras D1 y D11 son

¹²³ La Protocolo de adhesión de Venezuela contiene algunas modificaciones al ACE 59 que se comentarán en un párrafo posterior

los siguientes : el 50% de animales vivos (Capítulo 1); el 33% de los pescados, crustáceos y moluscos (Capítulo 3) , flores (Capítulo 6) con Ecuador y Colombia; 33% de semillas y frutos diversos, plantas industriales o medicinales (capítulo 12); cacao y sus preparaciones con Ecuador; el 33% de los combustibles minerales y productos de destilación (capítulo 27), y los productos químicos inorgánicos y orgánicos (capítulos 28 y 29), el 50% de los abonos (capítulo 31) y de los productos fotográficos y cinematográficos (capítulo 37), 33% de las pieles (capítulo 41); 25% de madera, carbón vegetal y manufacturas de madera (capítulo 44), 33% de los productos editoriales, y de prensa (capítulo 49); sombreros, tocados y partes (capítulo 65) con Ecuador, los demás metales comunes (100% de los productos del Capítulo 81); y los objetos de arte y antigüedades (100% de los productos Capítulo 97).

Los productos “más sensibles” que tienen un nivel de desgravación de sólo un 10% al comienzo llegando al 100% en el 2018 son los que corresponden al capítulo 64 : calzado, polainas, y artículos análogos, y partes de estos artículos (C2 y C14) y el 50% de los productos correspondientes al capítulo 87: Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios.

ANÁLISIS DEL CUADRO II: Preferencias otorgadas por los países de la ALADI (Chile, Cuba, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela) a Argentina a través de los ACE.

(a) **El ACE 45 firmado por Argentina y Cuba.** Del cuadro III se desprende que las desgravaciones otorgadas por dicho país a Argentina dan cuenta del nivel de reciprocidad en los niveles de liberalización otorgados en el acceso de bienes en ambos mercados. Casi todos los capítulos del NCM gozan de un nivel de preferencias del 100% para los productos argentinos.

Los capítulos “sensibles” sobre los que Cuba otorga preferencias menores o iguales al 50% no son numerosos, se trata de: cacao y sus preparaciones (capítulo 18); bebidas, líquidos alcohólicos, y vinagres (capítulo 22), productos farmacéuticos (capítulo 30); aceites esenciales, preparaciones de perfumería, tocador o cosmética (capítulo 33); jabón, preparaciones para lavar, velas y ceras(capítulo 34); pólvora, explosivos y otros materiales inflamables (capítulo 36); caucho y sus manufacturas (capítulo 40);mdera, carbón vegetal y manufacturas de madera (capítulo 44); y los demás artículos textiles confeccionados (capítulo 63);

El Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales Embajador Alfredo V. Chiaradía refiriéndose al comercio de Argentina-Cuba, aseguraba que "en general, el comercio es de una sola vía", es decir, hacia el país caribeño, y descartó en el caso de Argentina que se vayan a desgravar los habanos y el ron, dado que son artículos protegidos con altos aranceles.¹²⁴

(b) **El ACE 35 firmado por el MERCOSUR y Chile** guarda la misma estructura de desgravaciones, las preferencias otorgadas por Chile a Argentina son similares a las que Argentina otorga a dicho país, en los mismos capítulos y con iguales niveles de preferencias arancelarias.

Sólo cabría señalar que por parte de Chile se agudizan algunos niveles de sensibilidad en el acceso a mercado de productos argentinos como: preparaciones a base de cereales, harinas y otros productos de pastelería (capítulo 19); bebidas y líquidos alcohólicos (capítulo 22); residuos y desperdicios de las industrias alimentarias (capítulo 23); fundición hierro y acero (capítulo 72); y manufacturas diversas de metal común (capítulo 83).

¹²⁴ La Nación 19/07/06

El capítulo 19 señalado ha constituido materia de conflicto en las negociaciones entre ambos países. A principios del 2005, Chile establece una salvaguardia provisoria aplicable a las importaciones de harina de trigo, como a las premezclas (consistente en un arancel a la importación adicional de un 17%, que luego bajó al 14%). El disparador de la medida fue la aplicación, por parte de Argentina, de derechos de exportación diferentes al trigo y la harina de trigo (20%) respecto de las premezclas (5%), lo que terminó causando una apreciable sustitución de las exportaciones de harinas por mezclas, y un aumento total de las exportaciones Argentinas a Chile de 267 tn en el 2001 a 14931 tn en el 2004. El hecho provocó las protestas de los sectores empresarios chilenos perjudicados por lo que consideraban medidas de “dumping” del sector harinero argentino.

El 44° Protocolo Adicional (2005) estableció que los aceites vegetales comestibles puros (soja, maní, maíz entre otros) gozarán de manera permanente, de preferencias arancelarias del 100% en el comercio entre Chile y Argentina, tanto sobre el arancel ad valorem como respecto de eventuales derechos específicos. Según el antiguo cronograma de desgravación los aceites recién iban a entrar con arancel cero en el 2011 y la preferencia era solo sobre el arancel ad-valorem.

(c) El ACE 58 firmado por el MERCOSUR y Perú, de acuerdo al cuadro III las preferencias otorgadas por Perú a la Argentina para casi todos los productos llevan la letra B2 es decir comienzan con una desgravación del 15% para llegar al 100% en el 2012, con lo que prácticamente salvo excepciones no existen diferencias de tratamiento entre capítulos del NCM.

Cabe señalar que en la negociación inversa (Argentina–Perú) el tratamiento dado por Argentina otorga una preferencia de partida del 30% para los mismos capítulos.

Preferencias del 0% otorgadas por Perú a los siguientes productos considerados “muy sensibles” procedentes de Argentina (D1 y D2): al 100% de productos del capítulo 17: azúcares y artículos de confitería, del capítulo 19: preparaciones de cereales, harinas y productos de pastelería, del capítulo 61 y 62 de prendas y complementos de vestir, del capítulo 64: calzado, polainas y artículos análogos y del capítulo 89: barcos y demás estructuras flotantes; al 50% de los productos del capítulo 18: cacao y sus manufacturas, del capítulo 2 : carnes y despojos comestibles y del capítulo 87: vehículos automóviles, tractores, sus partes y accesorios; al 33% de los productos del capítulo 22: bebidas y líquidos alcohólicos, del capítulo 30: productos farmacéuticos, del capítulo 32: extractos de curtiembres o tintóreos, taninos, pinturas y barnices, y del capítulo 52 :algodón; al 25% de los productos del capítulo plásticos y sus manufacturas, del capítulo 49: papel y cartón, y del capítulo 55 fibras sintéticas o artificiales discontinuas

Preferencias del 100% otorgadas por Perú de desgravación inmediata (A) sólo: al 25% de los productos del capítulo 12: semillas y frutos oleaginosos, del capítulo 28 y 29 productos químicos inorgánicos y orgánicos; al 50% de los productos del capítulo 6 : plantas vivas y productos de la floricultura, del capítulo 31 abonos y del capítulo 81 los demás metales comunes y sus manufacturas; al 100% de los productos del capítulo 75 níquel y sus manufacturas.

Las concesiones otorgadas por Perú en el ACE 58 a los países del MERCOSUR son de preferencias bajas, y bastante por debajo a las conferidas a los productos procedentes de EEUU (de acuerdo al TLCAN recientemente aprobado por ese país), lo que es probable que provoque un reclamo de equiparación por parte de Argentina y el resto de los países miembros del MERCOSUR.

(d) El ACE 59 firmado por el MERCOSUR con Colombia, Venezuela y Ecuador

Del cuadro III se desprende que las preferencias otorgadas por Colombia, Venezuela y Ecuador en una amplia cantidad de capítulos del NCM a los productos Argentinos son similares sin embargo Colombia y Venezuela¹²⁵ comienzan con una desgravación del 15% para llegar al 100% en el 2015 (A4) y en cambio Ecuador, comienza con un nivel de liberalización menor 10%, en prácticamente los mismos productos, para llegar al 100% en el 2015 (A18).

Cabe señalar la misma observación que hicimos para el ACE con Perú, aquí también en la negociación inversa (Argentina – Colombia - Venezuela- Ecuador), el tratamiento otorgado por Argentina parte de un nivel de preferencias mayor el 30% con los dos primeros y el 45% para el tercero de dichos países.

Ecuador es el país que presenta mayor cantidad de capítulos con productos “muy sensibles” donde la desgravación parte del 0% o del 10% para llegar al 100% en el 2018, en algunos casos coincidente con una desgravación del 7% para esos mismos productos por parte de Venezuela y Colombia. Los productos con alta protección corresponden a los siguientes capítulos: 2 (carne y despojos comestibles); 4: leche y productos lácteos; 7: hortalizas y tubérculos alimenticios (*); 10: cereales; 15: grasas y aceites animales o vegetales, 17: azúcares y artículos de confitería, 19: preparaciones a base de cereales, harina y otros productos de molinería (*); 20 preparaciones de hortalizas (*); 23: residuos y desperdicios de las industrias alimentarias (**); 24: tabaco y sucedáneos del tabaco (**); 32: extractos de curtiembres y tintóreos (*); 34: jabón, velas y ceras (**); 39: plástico y sus manufacturas (**); 42: manufacturas de cuero (*); 44: madera, carbón vegetal y sus manufacturas (**); 48: papel y cartón y sus manufacturas (*); 51: lana y pelo fino, hilados y tejidos de crin (*); 60: tejidos de punto (*) 61 prendas y complementos de vestir de tejido de punto (*); 63: los demás tejidos (*); algunos tipos de aparatos y artefactos mecánicos del capítulo 84 y vehículos y sus partes y accesorios del capítulo 87. y el capítulo 94 de muebles y otros artículos similares (*). Lo señalado con (*) comprende sólo los capítulos altamente protegidos por Ecuador, con (**) los compartidos con Venezuela, sin * por los tres países. Venezuela también tiene niveles de protección altos para el cacao y sus preparaciones y los productos editoriales y de prensa.

Los productos de desgravación inmediata otorgados por Colombia y Venezuela a Argentina son: animales vivos, los demás productos del reino animal (*), plantas vivas y floricultura (*), café, yerba mate y especias,, semillas y frutos oleaginosos (*), gomas y resinas, lo señalado con (*) indica que se agrega Ecuador.

Algunos casos de desgravación inmediata otorgados por cada país en forma individual, Colombia a algunos productos químicos orgánicos e inorgánicos, a los aceites esenciales y resinoides, preparaciones de cosmética, tocador y perfumería, a algunos productos de caucho, de prensa y editorial, y a aeronaves, vehículos espaciales y sus partes procedentes de Argentina; Ecuador a los abonos, a algunas manufacturas de madera, de papel y cartón, y a algunas máquinas o aparatos; y en el caso de Venezuela a algunas hortalizas y tubérculos alimenticios, frutas y frutos comestibles, a los cereales, a las materias trenzables, a los extractos de curtiembres o tintóreos, a los productos de lana y pelo ordinario, y a algunos instrumentos de aparatos de óptica, de precisión, fotografía y cinematografía.

En el caso de las relaciones con Venezuela el Protocolo de Adhesión de ese país al MERCOSUR ha mejorado las condiciones de acceso a mercados, el plazo máximo de desgravaciones ha quedado fijado a enero del 2014, o sea cuatro años antes de lo indicado en el ACE 59 para casi todas las exportaciones.

¹²⁵ La Protocolo de adhesión de Venezuela contiene algunas modificaciones al ACE 59 que se comentarán en un párrafo posterior

(f) ACUERDO MERCOSUR – MEXICO

EL ACE 54 entre el MERCOSUR – MEXICO para la creación de un área de libre comercio data de junio del 2002, pero no se ha logrado seguir profundizando en el marco de ese acuerdo, todos los avances en las negociaciones se han dado en el ámbito de los instrumentos bilaterales.

En el caso de Argentina- México las relaciones se han establecido dentro de la ampliación del ACE N° 6 que ya se encuentra vigente. En el marco de dicho acuerdo los sectores industriales mexicanos se encuentran interesados en profundizar los sectores químicos y textiles y los industriales argentinos quieren incluir el tema agrícola y el comercio de autopartes.

Al respecto el Subsecretario de Integración Económica Americana y MERCOSUR, Embajador EDUARDO SIGAL¹²⁶ manifestó: "Este proceso no debe ser entendido solo como la búsqueda de aranceles más favorables para la inserción de nuestros productos sino que además debe ser visto como la plataforma para el desarrollo de procesos productivos comunes que incorporen lo mejor de cada uno de nuestros países". Informó a los empresarios, que el interés argentino está centrado en incluir sectores como el químico y petroquímico; el plástico, el farmacéutico, el de artes gráficas, madera, vidrio, metalmecánica y bienes de capital; "que permitirá un intercambio equilibrado que no radique esencialmente en el sector automotriz para Argentina y en el sector máquinas y aparatos eléctricos, que representa más del 40% de las exportaciones mexicanas" (...).

El acuerdo a que se llega en el 2006, es prácticamente industrial y abarca aproximadamente 2070 productos, de los cuales únicamente 9 corresponden a productos agrícolas. Dentro de los productos industriales alrededor del 45% son productos químicos y 25% productos textiles. Para casi la totalidad de los productos la preferencia es del 100%, dividido en tres grupos o canastas de bienes; algunos productos se desgravarán en forma inmediata, otros al cabo de 5 años y otros en 10 años. Los 9 productos agrícolas incluidos son: ciruelas, aceitunas envasadas, duraznos envasados, merluzas, calamares, sardinas en conserva, preparaciones para base de bebidas, alfajores y preparaciones para sopa. Todos los productos tienen una preferencia del 100% salvo los duraznos envasados que tienen un cupo de 10 mil toneladas y las preparaciones para sopa que tienen una preferencia del 30%. Es pertinente destacar que el listado de productos es el mismo para ambas partes al igual que las preferencias negociadas.

Además se sigue avanzando en el ACE 55 entre el MERCOSUR- México sobre el comercio de productos automotores, tractores agrícolas, cosechadoras, maquinaria agrícola autopropulsada, maquinaria vial autopropulsada, y autopartes.

Acuerdos extra-regionales en el MERCOSUR

La Argentina, a través del MERCOSUR, ha firmado varios Acuerdos Marco. El primero de ellos fue el suscrito por el MERCOSUR y la República de Sudáfrica en el año 2000. Se trata de un Acuerdo Marco para negociar una Área de Libre Comercio, que posteriormente se extendió a los restantes miembros del Southern African Customs Union (SACU)¹²⁷. En diciembre de 2004 ambas partes firmaron un acuerdo de preferencias fijas cuyas listas de

¹²⁶ MERCOSUR ABC, 29/09/05

¹²⁷ La Unión Aduanera de África del Sur (más conocida por SACU por sus siglas en inglés) está conformada por 5 países: Sudáfrica, Lesotho, Botswana, Namibia y Swazilandia.

concesiones están en su fase final de negociación. Este Acuerdo representa una primera etapa hacia la negociación de una zona de libre comercio. Al 2006 se llevaban negociadas 1900 partidas, 958 otorgadas por el MERCOSUR en la nomenclatura NCM, la casi totalidad de los productos (752) tienen preferencias del 100% , el resto tiene márgenes del 10%, 25% y 50% de preferencias. También se firmaron los Protocolos de Cooperación Aduanera, el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario MERCOSUR – SACU, Comercio del sector automotor, y Pesca.

En 2003 se iniciaron las negociaciones de un Acuerdo de Preferencias Fijas con la India, las que concluyeron en diciembre de 2004, transformándose en el primer acuerdo que el MERCOSUR firma con un país no americano. El acuerdo consta de las listas de productos que se benefician del Acuerdo, así como los anexos correspondientes a Reglas de Origen, Salvaguardias y Solución de Controversias. La lista de concesiones del MERCOSUR quedó compuesta por 452 partidas arancelarias, en 13 de las cuales las preferencias otorgadas fueron del 100%, la mayoría de los productos (394) sólo tienen un margen de preferencias del 10%. Este acuerdo está actualmente en los Congresos respectivos y se espera que en breve sea ratificado. El propio Acuerdo prevé una segunda instancia de negociaciones, tendiente al establecimiento de una propuesta de modalidades para la profundización y ampliación del mismo, que incluye un margen de preferencias mayores.

En 2004, el MERCOSUR firmó otros dos acuerdos marco con Marruecos y con la República Árabe de Egipto, ambos orientados al otorgamiento de concesiones de preferencias fijas entre ambas partes, como paso previo a una zona de libre comercio. Además, en el 2005 se suscribió un acuerdo marco con el Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar) a cuyo amparo se está negociando el establecimiento de una zona de libre comercio.

En oportunidad de la XXIX Reunión del Consejo Mercado Común, realizada en diciembre de 2005, se suscribió el Acuerdo Marco de Comercio entre el MERCOSUR y el Estado de Israel, aprobado por Decisión CMC N° 22/05, a los efectos de iniciar la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio y, con Pakistán se acordó un Acuerdo Marco de Comercio que fija las bases para negociaciones comerciales tendientes a la suscripción de un Acuerdo de Preferencias Fijas.

Además, se creó un Grupo de Enlace MERCOSUR-China para dar seguimiento y ejecución a los proyectos de cooperación acordados entre ambas partes y establecer una coordinación a efectos de solucionar situaciones y problemas que puedan surgir. Adicionalmente, también se mantienen contactos con la República de Corea; República Dominicana; Panamá; CARICOM; Santo Tomé y Príncipe – Guinea Bissau; SICA; Japón. El MERCOSUR y la República Dominicana firmaron un Comunicado Conjunto y un Plan de Trabajo en oportunidad de la Cumbre de Presidentes del 2005 con el objeto iniciar contactos exploratorios sobre el alcance y cobertura del futuro Acuerdo. Las partes concertaron el Plan de trabajo relacionado con el intercambio de información sobre estadísticas de comercio, legislación aduanera, sanitaria y reglamentos técnicos y, consensuaron la negociación de un acuerdo comercial durante el primer semestre de 2007.

EI MERCOSUR y la Unión Europea

En el año 2001, el MERCOSUR y la Unión Europea iniciaron negociaciones para establecer un Acuerdo de Asociación Interregional, que incluye capítulos de diálogo político, cooperación y liberalización comercial. Al igual que en las negociaciones multilaterales, Argentina impulsa metas ambiciosas que tengan en cuenta los intereses mutuos y el equilibrio integral de las ofertas. Luego de un periodo penoso de estancamiento y pocos avances se llega a la Reunión Ministerial UE- MERCOSUR (Viena 2006) donde se discute

un documento presentado por el MERCOSUR, "Elements for a Possible Agreement", que según se manifiesta supera las posibilidades europeas. Los negociadores europeos reclaman mayores compromisos en diversos sectores de servicios, el aumento a 90% de la cobertura de las líneas arancelarias, y la eliminación del backloading en la oferta del MERCOSUR para productos industriales. Además reitera sus demandas de protección de las indicaciones geográficas y solicitó una propuesta aceptable en materia automotriz, sin rever sus posiciones en materia agropecuaria.

No obstante las dificultades para avanzar en las posiciones existe la voluntad por parte del MERCOSUR de reanudar las tratativas, siempre atento a lo que suceda en las negociaciones de la Ronda Doha.

Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC)

En el ámbito multilateral, el MERCOSUR también considera importante acelerar el ritmo de Negociaciones del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (SGPC) con el objetivo de llegar a un acuerdo global en el transcurso del año 2007. En el ámbito de la III Ronda del SGPC y con la presidencia de la Argentina, el MERCOSUR ha elaborado una propuesta de técnicas y modalidades para la negociación sobre acceso a los mercados, guiándose por dos principios rectores: un alto grado de ambición, y la simplicidad de los instrumentos seleccionados.

Una efectiva instrumentación del SGPC permitirá ampliar mercados para los productos argentinos, lograr un mejor aprovechamiento de las capacidades de los países que participan del acuerdo, diversificar las estructuras productivas, aumentar la eficiencia y contribuir al crecimiento de la economía internacional. Al mismo tiempo, el acuerdo significará un salto cualitativo en el papel de los países en desarrollo en el comercio internacional y ratificará el firme compromiso de los países en desarrollo con el sistema multilateral y la liberalización de los flujos comerciales.

Algunas consideraciones generales sobre las negociaciones internacionales como instrumento de Comercio Exterior

La agenda exterior de Argentina ha privilegiado las negociaciones SUR –SUR dentro del ámbito del MERCOSUR, particularmente con los países de la Comunidad Andina, con la Unión Aduanera de África del Sur (SACU), con India y más recientemente con Marruecos y Egipto, además de profundizar los lazos con los demás países latinoamericanos como Méjico, Cuba y República Dominicana entre otros. .

El Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales Embajador Alfredo V. Chiaradía dijo al respecto "En materia regional son centrales las negociaciones para profundizar la integración dentro del ámbito del MERCOSUR y demás países latinoamericanos. Para la Argentina es fundamental avanzar en el perfeccionamiento del bloque. Los acuerdos con otros países sudamericanos han permitido diversificar nuestras exportaciones. Recientemente, a través de sendos acuerdos, se han estrechado los vínculos económicos con México, que se ha transformado en el segundo destino para las exportaciones de automóviles de nuestro país....."¹²⁸

No obstante los esfuerzos en esta dirección, los resultados obtenidos en los acuerdos firmados por el MERCOSUR, en los últimos años, con los países en desarrollo, denotan un bajo grado de desempeño, tanto en la cobertura de productos como en el orden de las preferencias negociadas.

¹²⁸ 29 de Agosto de 2007 - Información para la Prensa N° 350/07, extracto del discurso de cierre del Seminario sobre "Estructura y desafíos del Comercio Exterior Argentino" organizado por el CEI-CEPAL en el Palacio San Martín – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los ACE analizados muestran muchas complejidades y asimetrías. Para Argentina las situaciones han sido dispares. En algunos ACE ha existido la misma reciprocidad en preferencias otorgadas y recibidas como ha sucedido con las listas negociadas con Chile y Cuba. En cambio en otros casos, como los ACE acordados con Perú, Colombia, Ecuador, y Venezuela las desgravaciones otorgadas por Argentina han sido superiores a las otorgadas por esos países a los productos argentinos.

Además estos países han adoptado un nivel de protección inicial total con 0% de desgravación sobre una cantidad importante de sectores productivos, en los que Argentina tiene las mayores ventajas competitivas: carnes; leche y productos lácteos; hortalizas y tubérculos alimenticios; cereales; grasas y aceites animales o vegetales, preparaciones a base de cereales, harina y otros productos de molinería; preparaciones de hortalizas; residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; tabaco y sucedáneos del tabaco; extractos de curtiembres y tintóreos; plástico y sus manufacturas; manufacturas de cuero; lana y pelo fino; tejidos de punto; prendas y complementos de vestir de tejido de punto); los demás tejidos y vehículos y sus partes y accesorios.

Las negociaciones con otros países en desarrollo como India y Sudáfrica, también han generado acuerdos de relativa importancia económica donde los países tienden a incluir en los acuerdos los productos con menor protección arancelaria y a su vez excluir del comercio una cantidad importante de productos considerados “sensibles” lo que limita el espectro de posibilidades de acceso a mercado.

El Acuerdo Argentina-México es tal vez por el momento, el que más oportunidades comerciales le ha brindado a la Argentina sobre todo para los bienes industriales (52% de las exportaciones a México son procedentes del sector automotor), no así para los bienes agrícolas.

En el ámbito multilateral, si bien las negociaciones han estado paralizadas, la Argentina ha conseguido logros significativos (algodón y azúcar) como resultado de la demanda puesta por Brasil ante el Órgano de Solución de Diferencias, ha exhibido capacidad de liderazgo en las propuestas (G20) y en la defensa de los intereses de los países en desarrollo, así como en la formulación de estrategias para que las negociaciones no quedaran estancadas o sin posibilidades de alternativas.

4. EL DEBATE LIBRE COMERCIO VERSUS PROTECCIONISMO

Argumentos clásicos y Modernos

Ya Adam Smith, en 1776, planteaba la contraposición entre el “mercantilismo” de la época con el “libre comercio” basado en las ventajas comparativas como una de las causas de la “riqueza de las naciones”. Los argumentos clásicos basados en la especialización, de acuerdo con las ventajas comparativas relativas o absolutas, perfeccionados con los aportes de Heckscher Ohlin de la dotación de factores, y más tarde, con la teoría del costo de oportunidad de los neoclásicos, fundamentaron los flujos comerciales internacionales del largo periodo que precedió a las dos guerras mundiales.

La hipótesis de la teoría del Libre Comercio Internacional sin distorsiones producidas por monopolio o controles del Estado, suponía una completa movilidad de los bienes y factores de la producción que aseguraba una respuesta instantánea a las señales de mercado y al aprovechamiento de las oportunidades comerciales. Las naciones exportaban los servicios de factores que tenían en abundancia e importaban los relativamente escasos, por lo tanto había una tendencia a unificar los precios de los recursos, siempre que el comercio se encontrara en expansión, y de este modo aprovechar las “ganancias conjuntas del comercio internacional”.

Este tipo de comercio entre países de características económicas diferenciadas que intercambiaban productos distintos, por caso países industrializados que exportaban bienes manufacturados e importaban bienes primarios frente a países en desarrollo que actuaban en forma inversa, constituyó el denominado “comercio interindustrial” de las décadas de 1890-1930, que respondía a los patrones clásicos de la especialización y el librecambio.

El pensamiento de políticos y hombres de empresa estuvo impregnado por muchos años de esta visión “de que los mercados abiertos” eran el motor del crecimiento de las sociedades y que cualquier interferencia a los mecanismos de mercado sólo causaban retraso y pérdidas para la economía en su conjunto, y sectorialmente cierre de empresas y desocupación. Cierta ortodoxia parece haberse creado al respecto para que el “Consenso de Washington” , en 1989, retomara dichos argumentos en los 10 consejos dirigidos a los países en desarrollo, donde para llevar adelante un sistema capitalista mundial debía operar la libertad de mercado, en base a la cual sólo predominan los más “aptos”, en una especie de darwinismo social, donde la vida de los pueblos se concibe gobernada por las leyes de la competencia, que selecciona los que sobreviven y elimina a los más débiles.

Sin embargo, la linealidad no ha sido una de las características del pensamiento económico y, a lo largo de esos mismos años, fueron apareciendo una larga lista de cuestionamientos y opiniones contrapuestas a dichas ideas, que se han plasmado en diversos enfoques, que pasando desde las interpretaciones del imperialismo, de centro-periferia, de sustitución de importaciones, hasta llegar a la defensa de la industria naciente, sirvieron de fundamentos a las posiciones defensivas del proteccionismo.

En el mundo de posguerra, las condiciones del comercio mundial habían cambiado radicalmente, la movilidad de capitales y de personas se detiene y se produce una sustancial reducción de los flujos de comercio. Florecen las prácticas proteccionistas en los países beligerantes, como consecuencia de la reestructuración interna, y en los no beligerantes para proteger el desarrollo de las “industrias nacientes” que se habían generado durante el proceso bélico.

El argumento de la “industria infante o naciente” fue muy utilizado por las naciones jóvenes de los siglos XVIII y XIX, entre ellas EEUU (avalada por Alexander Hamilton), Alemania (con

Friedrich List) y Canadá para limitar la entrada de bienes manufacturados de otros países que compitieran con los bienes producidos por dichas industrias. Otro de los argumentos de la década del 30 para avalar el proteccionismo es la creación de empleo a través de la sustitución de importaciones, como forma de huir de las tendencias recesivas de la economía mundial¹²⁹. El abandono del patrón oro y el cese del flujo de capitales británicos de largo plazo hacia el resto del mundo, hizo que las naciones recurrieran más frecuentemente a las devaluaciones para abaratar las exportaciones y encarecer las importaciones, de manera de mantener niveles altos de ocupación interna, y además, se incrementó el uso de medidas arancelarias.

Las “nuevas teorías del comercio internacional”, que adquieren vigencia a partir de los ochenta, reivindican el papel central de la competencia imperfecta, las economías de escala y la diferenciación de productos como argumentos sólidos para explicitar posiciones pro-proteccionistas. Las pautas del comercio mundial comienzan a sufrir modificaciones, y el intercambio entre países con estructuras productivas similares que intercambian productos semejantes se hace cada vez más intenso, en lo que se ha dado en denominar “comercio intraindustrial”. A partir de estas constataciones no resulta fácil para la Teoría Clásica de las Ventajas Comparativas explicar en forma convincente: (a) el comercio entre países que intercambian productos similares y, (b) que un mismo país pueda ser exportador e importador de un mismo tipo de mercancías. Al efecto, entre 1970 y 1987 el comercio intraindustrial en la U.E. pasó del 52% al 63%, adquiriendo mayor protagonismo que el tradicional comercio interindustrial planteado por los autores de la Escuela Clásica.

Los cambios manifestados confieren nuevas líneas argumentales en uno y otro sentido. Dentro de los entusiastas defensores del libre comercio, la justificación viene a partir de tres posiciones¹³⁰ esgrimidas por gran parte de los economistas (mayormente de los EE.UU):

- La eficiencia como justificación del libre comercio resulta la contracara del análisis costo – beneficio resultante de la imposición de un arancel, y está dado en el caso sobretodo de un país pequeño, por la eliminación de las distorsiones, y el aumento de los incentivos económicos para consumidores y productores que se ganan cuando se retiran las medidas proteccionistas (cupos y aranceles).
- Los beneficios adicionales del libre comercio, aplicable en especial a los países en desarrollo, resultan de las ganancias provenientes de las economías de escala. Los mercados protegidos atraen demasiadas empresas, en mercados nacionales estrechos, con lo que la escala de producción se hace ineficiente.
- Un sofisticado programa gubernamental de intervención comercial en base al uso de aranceles, cupos, subsidios, termina preso de grupos de interés y converge a redistribuir la renta a favor de sectores influyentes sobre el poder político, con lo cual defender el libre comercio, aunque no represente la mejor opción, es preferible .

A pesar que los economistas partidarios del libre comercio suelen considerar que el alejamiento del libre comercio reduce el bienestar nacional, otros economistas piensan que hay razones teóricas de cierto peso que avalan la conveniencia de implementar políticas activas de intervención por parte del Estado en el comercio exterior como instrumento para obtener el aumento del bienestar conjunto. Desarrollamos a continuación las razones más conocidas y de mayor peso argumental:

¹²⁹ Para una visión más amplia ver Harris y Tussie (1985) “Money and Trade: The lessons of experience, The Open University y Ashworth A. (1979) “Breve historia de la Economía Internacional desde 1850”, FCE, Madrid

¹³⁰ Consultar Krugman P. y Obstfeld M. (2003) “Economía Internacional, teoría y política” cap. 9, pág 226-228- Ed. Addison Wesley, Madrid

- **La presencia de mercados concentrados y con productos similares** (monopolios, oligopolios y competencia monopólica), donde no existen o son pocos los proveedores, y donde se manipulan campañas publicitarias sobre productos casi idénticos. En estos casos las empresas pueden ejercer presión sobre los consumidores y los precios, no dejando alternativas de selección. Esto se contrapone con la ausencia de poder de mercado en la competencia perfecta (presente en el análisis clásico), que significaba la posibilidad de que ante un aumento de precios, el consumidor fuera “soberano”, lo que le confería la facultad de poder apelar al “efecto sustitución” por un bien similar de menor valor.
- **Resurgimiento del argumento de la “industria naciente”** debido a las desventajas iniciales a que se ve sometida la industria manufacturera de los países en vías de desarrollo frente a las industria “maduras” de los países industrializados. Las razones que justifican actualmente este tipo de protección se basan en las fallas de mercado originadas en (a) las imperfecciones en el mercado de capitales y (b) el problema de la apropiabilidad. Con respecto a la primera razón los países en vías de desarrollo, no tienen bancos y mercados de valores eficientes, que permitan captar ahorros de los sectores tradicionales para financiar la inversión en sectores nuevos, y acerca de la segunda sobre la apropiabilidad, las empresas que se inician crean beneficios intangibles (learning by doing y/o conocimientos y nuevos mercados) que exceden sus posibilidades, sobre los cuales no reciben retornos. En ambos casos, la casi inexistencia de mercados de capitales y la contribución de intangibles, justificarían la intervención como opción de segundo óptimo (second best) para interferir en el libre comercio.
- **Protección del mercado nacional frente a conductas desleales** por parte de las empresas extranjeras. Las conocidas prácticas de “dumping” consisten en vender en los mercados exteriores a precios inferiores al coste o a precio inferior que en el mercado doméstico. Estas prácticas benefician a los consumidores de los países importadores en el corto plazo, pero en el mediano plazo pueden provocar el cierre de empresas nacionales y quedar a merced de la oferta y precios fijados por las empresas que se han adueñado de los mercados.
- **Respuesta al comercio no-equitativo**, que se refiere a las prácticas o comportamientos de determinados gobiernos (subsidios a la producción y exportaciones) que interfieren el libre comercio. En este sentido se encuentran las actuales trabas para llevar adelante las negociaciones multilaterales, en la OMC, entre numerosos países en vías de desarrollo que piden destrabar las protecciones en los mercados de los productos agrícolas, y los países industrializados que reclaman lo mismo para los mercados de los productos no agrícolas de los países en desarrollo.
- **Defensa del mercado laboral o protección del empleo**, que se refiere a la presencia cada vez más importante de países en desarrollo, que ganan competitividad en los mercados internacionales porque producen a bajos costos, gracias a bajos salarios y/o por condiciones laborales y sociales mínimas. En estos casos la respuesta al llamado “dumping social” comprende medidas de protección para defender el empleo doméstico frente al empleo barato incorporado en los bienes importados procedentes de dichos países. Existen evidencias empíricas de caídas salariales importantes de los obreros no calificados de los países industrializados, y de desajustes estructurales costosos en otros países por cierre de empresas, que pierden competitividad ante la oferta de productos de esos países.
- **Protección de la seguridad nacional**, que se encuentra dentro de los argumentos no-económicos, que responden a aspectos vinculados con la defensa nacional (armamentos, aviación, municiones) y con la supervivencia (autoabastecimiento alimentario o “seguridad alimentaria”). Este último propósito ha fundamentado el tratamiento

diferenciado de la agricultura en la UE y ha justificado un importante monto de recursos destinados a la Política Agrícola Común (PAC) proveniente de los Fondos Estructurales del Presupuesto Europeo.

- **Protección a la salud y al medio ambiente** constituyen actualmente barreras de acceso a mercados, distintas de las “barreras comerciales tradicionales”. Estas barreras reflejan las preocupaciones por los aspectos sanitarios y ambientales y han surgido, en particular, en los países desarrollados debido a las pandemias (mal de la vaca loca, gripe aviar) que han generado la alerta de consumidores y comercializadores de alimentos.¹³¹ El argumento es aceptable si las normas de protección obedecen a criterios fundados de defensa de la inocuidad y el cuidado del medio ambiente, y no se transforma en la adopción de medidas arbitrarias para defender una industria o empresa en particular.
- **Externalidades** se trata de proteger aquellos sectores, actividades o industrias que generan beneficios “que se difunden” al conjunto del país. Se trata de industrias capaces de generar efectos de derrame (“linkages”) en el resto de la economía. Casi siempre se trata de industrias de alta tecnología (“high tech”) de informática, telecomunicaciones, bienes de capital que invierten en innovación y desarrollo (I+D) y en capacitación de recursos humanos con fuerte impacto en otros sectores productivos y en centros de estudios (universidades), asociaciones y estructuras del gobierno.
- **Recursos para el Estado**, generalmente asociados a los países en desarrollo que utilizan aranceles y retenciones como una forma de captar recursos para pagar deudas, redistribuir ingresos o comprar insumos estratégicos (energía).
- **Desplazamiento de rentas (rent-shifting)**, argumento muy utilizado que surge de las nuevas teorías del comercio internacional. En los sectores monopólicos o cuasimonopólicos aparecen beneficios extraordinarios a raíz del poder de mercado que detentan las empresas. Los gobiernos se muestran interesados en que sean empresas domésticas y no extranjeras las que se queden con estos beneficios, tal el caso de las aerolíneas, las empresas de telecomunicaciones, de energía, que resultan sectores estratégicos para el Estado.

“El debate entre librecomercio y proteccionismo es uno de los ámbitos en que la interacción entre argumentaciones económicas, intereses específicos de personas, grupos o sectores y el proceso de decisiones políticas ha sido más notable”¹³². Según Tugores Ques (2005) los grupos de interés ven en los nuevos enfoques una posible forma de “racionalizar” sus demandas de protección, lo que ha generado un “neoproteccionismo” con argumentos extremadamente novedosos como “las políticas comerciales estratégicas” detrás de las cuales se vehiculizan los pedidos a las administraciones para conseguir medidas proteccionistas.

De este modo, frente a la argumentación central del comercio libre (éste es útil para maximizar la producción – y el consumo – de los países socios en condiciones de mayor eficiencia productiva y menores precios de los productos), las nuevas teorías señalan que existe la posibilidad de desarrollar un “proteccionismo racional” cuyo desempeño sea más sólido que el comercio libre en las áreas de protección del empleo y del medio ambiente, estímulo a la innovación tecnológica, reducción de las rentas monopólicas, mayor seguridad nacional y mayor sustentabilidad ambiental. Difieren los objetivos y por lo tanto las estrategias de política comercial según los dos enfoques examinados.

¹³¹ Al respecto consultar los trabajos de Galperín C. et al. sobre “Los requisitos de acceso de carácter ambiental, un problema futuro para las exportaciones argentinas” (1999^a), “Los complejos de manzanas y peras de la Argentina, los requisitos ambientales y sanitarios: un análisis de fragilidad” (2004) entre otros.

¹³² Tugores Ques J. (2005) “Economía Internacional” Editorial Mac Graw Hill, Madrid, pág 156.

El Desarrollo del debate en Argentina

La breve revisión de las líneas argumentales sobre librecambio-proteccionismo sólo ha tenido como objetivo, tal como lo planteamos en la introducción, converger a proveer de instrumental analítico para examinar las medidas adoptadas por Argentina en materia de comercio exterior en el último lustro, con la perspectiva de “ubicarlas” dentro de los enfoques desarrollados.

En gran parte de los estudios sobre el desarrollo industrial argentino se insiste en marcar dos etapas bien diferenciadas¹³³: (a) hasta el año 1930 una política económica caracterizada por un “modelo agroexportador abierto” basado en las ventajas comparativas al estilo clásico, con una fuerte especialización en la producción y exportación de bienes primarios con escaso valor agregado, y con un sector industrial considerado marginal para las políticas públicas y, (b) un periodo entre 1930 -1956 caracterizado por un “modelo industrial sustitutivo de las importaciones” (ISI) con adopción de políticas proteccionistas (aranceles a la importación y exportación, y controles cambiarios) que converge a provocar un sesgo claramente negativo para los productores agropecuarios y, beneficioso para los industriales, los consumidores y el Estado.

Es decir que desde los albores del desarrollo de la economía Argentina ya se plantea la discusión entre el librecambio, que aparece sostenido por los sectores agropecuarios competitivos de la Pampa Húmeda, y el proteccionismo, que resulta representado por los sectores industriales emergentes, que por un lado reclaman aranceles de importación para protegerse de la entrada de bienes manufacturados procedentes de los mercados externos, y por el otro lado apoyan aranceles a la exportación para mantener bajos los “bienes salario” de los obreros industriales.

No existen casi dudas en cuanto a que la protección fue sustentada – en buena medida- por el argumento de la “industria incipiente”, y que significó un traspaso de ingresos del sector agropecuario al sector industrial a través de la política cambiaria y arancelaria, además del sostenimiento del sistema de precios internos, las recaudaciones fiscales y el crédito.

Esta tendencia diferencial en el tratamiento entre sectores ha generado una intensa polémica que llega hasta la actualidad, y que está presente justamente por la evolución errática y poco consistente en el uso de los instrumentos de política comercial por parte de los gobiernos. Las políticas públicas se han inclinado pendularmente entre “agraristas” e “industriales”, sin haber podido establecer una coordinación, equilibrio y vinculación entre ambos sectores.

Toda esta discusión se potenció a partir de la década del 80 en la medida que se agudizaron los problemas estructurales y el estrangulamiento del sector externo. Las políticas planteadas a partir de entonces (Plan Austral de 1986 y Plan de Convertibilidad de 1991) empiezan a hacer hincapié en la necesidad de mayor apertura a través de una economía más abierta, y eficiente con entrada de capitales y tecnología, que tornara más competitivo al sector industrial con respecto a los mercados internacionales.

Al respecto, el trabajo elaborado por Medina J. y Soto L (2000) ¹³⁴ señala que “ si bien la posición del país en los 90 es mucho más abierta que en las décadas del 50 al 80 inclusive, la Argentina permanece en una posición lejana al libre comercio “y analiza las

¹³³ Véase el trabajo clásico de Dorfman A.(1970) “Historia de la Industria Argentina” , Solar Hachette, o Kosacoff B y Aspiazu D (1989) “La industria Argentina, desarrollo y cambios estructurales” CEPAL

¹³⁴ Medina J y Soto L (2000) sobre los “Efectos de la política comercial externa y fiscal sobre el sector agropecuario Argentino” SAGPYA, Ministerio de Economía, Buenos Aires.

transferencias entre sectores generadas por la política comercial de los 90. Los resultados de dicho trabajo muestran claramente los sectores cedentes, que pierden de recibir o están forzados a renunciar a parte de sus ingresos, por las políticas comerciales vigentes (cultivos de cereales y oleaginosos, ganado, productos lácteos, leche, lana y granja, frutas, hortalizas y legumbres, industria conservera, aceite y subproductos oleaginosos, pesca y molienda de trigo) y, los sectores receptores que ganan con las políticas mencionadas (vehículos automotores, prendas de vestir, manufacturas de plástico, artículos textiles excepto prendas de vestir, calzado, productos metálicos, maderas y sus productos, otras bebidas alcohólicas, metalurgia de no ferrosos, y productos de tabaco).

Mientras, otras posturas como la de Obstchanko E. (1993) señalan que en la década del 90, se abandonan los esquemas de políticas altamente restrictivas al comercio exterior, de corte proteccionistas, con sesgo antiexportador, que predominaron en los 80, por políticas de apertura externa, con un fuerte apoyo a las actividades productivas, tendientes a fortalecer las capacidades competitivas del país en el comercio internacional.

Estado del debate en la actualidad

Una vez superada la crisis económico-social (1999-2002) y el colapso del esquema de tipo de cambio fijo (caja de convertibilidad), se vuelven a reflotar los instrumentos comerciales de la década de los 80, y a diseñar otros nuevos. El panorama de los instrumentos comerciales vigentes en Argentina refleja estas sucesivas “capas geológicas”¹³⁵ de la política comercial. Si bien la mayor parte de los instrumentos actualmente disponibles han sido creados o generados en esta última etapa, aún permanecen algunos (o los derechos oportunamente adquiridos por sus beneficiarios) propios del patrón previo.

En la década actual se destacan algunos regímenes sectoriales instalados en los noventa destinados a promover “nuevas” ventajas naturales (promoción de la minería y del sector forestal), y a sostener el desarrollo de determinados sectores considerados estratégicos como la industria automotriz y la industria del software. El empleo de instrumentos de carácter horizontal predomina entre las acciones destinadas a promover exportaciones y competencias tecnológicas; también son mayoría entre las medidas adoptadas más recientemente para fortalecer el desempeño en el mercado interno. Paralelamente, se mantienen otros instrumentos más orientados a atender situaciones de crisis, como los correspondientes a la producción de tabaco, bienes de capital y maquinaria agrícola.

El consiguado predominio de los instrumentos horizontales va de la mano con las acciones de promoción destinadas a las PYMES. La gran mayoría de los instrumentos de promoción de capacidades y competencias tiene como beneficiarios formales a este segmento empresario; lo mismo acontece con gran parte de las medidas de emergencia adoptadas en el marco de la última crisis. Esta matriz preponderantemente “PYME” se ha hecho evidente con la incorporación de numerosas PYMES a las exportaciones. La orientación “PYME” resulta también predominante en los instrumentos de carácter provincial; en este caso, suele combinarse con la intención de promover actividades específicas y destinadas a aprovechar la dotación de recursos disponibles,

El reportaje efectuado al Secretario de Industria, Comercio y PYMES, Lic. Miguel Peirano (ex - Ministro de Economía y Producción)¹³⁶ convalida una posición de claro proteccionismo que según afirma: “no es una cuestión ideológica, el mercado interno es un activo que tiene el país...los que nos acusan de “cerrar” la economía deberían pensar que sin un mercado interno sólido es imposible aumentar las exportaciones e incrementar la productividad. La

¹³⁵ Baruj, G. y otros (2006) “Políticas nacionales y profundización del MERCOSUR, el impacto de las políticas de competitividad”, CEPAL.

¹³⁶ Clarín /Económico/ (22/04/07) “El crecimiento industrial está garantizado por muchos años”

otra opción es convertirnos en una factoría o condenar a millones de argentinos a una vida sin futuro”. Además convalida la vigencia de un tipo de cambio alto que “sirve para aumentar las exportaciones y **sustituir las importaciones** al cual considera una regla macro básica para el desarrollo industrial”.

Por último señaló Peirano que “en la administración del comercio exterior y las negociaciones internacionales la idea es enfrentar lo que podríamos definir con generosidad “distorsiones del mercado”, es decir el dumping o las salvaguardas. Esto también explica la actitud negativa frente al ALCA porque avalarlo era aceptar la **desindustrialización** del país. ...”. “Es el mismo caso de nuestro rechazo ante la OMC a la baja de los aranceles industriales, ya que significa aceptar una nueva división internacional del trabajo”. En el mismo reportaje cuando se lo interroga por los sectores prioritarios a los cuales apoyar, resalta: “...a la industria como un todo, tanto los sectores mano de obra intensivos como la construcción y los textiles... y otros nuevos y con un gran potencial como la biotecnología o el software, también los que sustituyan importaciones por mano de obra local...”

Muchos de los argumentos expresados por el Lic. Peirano, son coincidentes con los enunciados dentro de las teorías modernas que justifican el proteccionismo: **(1) Protección del mercado nacional frente a conductas desleales, (2) Respuesta al comercio no-equitativo, (3) Defensa del mercado laboral o protección del empleo y (4) Externalidades.**

En la misma dirección, y casi coincidentes con las líneas argumentales del gobierno, han transcurrido las opiniones de los profesionales entrevistados pertenecientes a organizaciones vinculadas al comercio exterior (consultar Anexo VI, Cuadro N° 1). El gerente de AIERA, manifestó que la institución comparte con el Ministro Peirano el pensamiento y las medidas de comercio exterior que se han ido adoptando, además de sentirse la institución convocada en la elaboración de las mismas. Las funcionarias entrevistadas de la CIC, coincidieron en que los industriales del calzado están de acuerdo totalmente con las medidas del gobierno: aplicación de aranceles elevados a la importación de calzado y la adopción de licencias no automáticas a la importación. Las razones que la CIC expone para justificar esta protección están basadas en la existencia de competencia desleal proveniente de los países asiáticos que entran calzado al país en condiciones de subfacturación y “dumping social”. En tanto el Jefe del Departamento de Comercio y Negociaciones Económicas Internacionales de la UIA afirma que el proteccionismo no es desmedido, no existen prohibiciones a las importaciones, y las medidas de comercio exterior adoptadas han permitido la reindustrialización de sectores industriales, que habían desaparecido o habían quedado rezagados en la década del 90; además se favorece de este modo la contratación de mano de obra desocupada.

Mientras esta es la posición desde los sectores industriales, el sector agropecuario sujeto a medidas como las retenciones, las restricciones a la exportación de carnes, los acuerdos de precios internos y los cambios frecuentes de los registros de exportación, entre otras, aboga por mayor liberalismo para la colocación de sus productos en los mercados externos.

En el marco de las jornadas organizadas por la Cámara de la Industria Aceitera (CIARA) y el Centro de Exportadores de Cereales (CEC), empresarios y economistas expresaron que la antinomia “agro versus industria” debía ser cosa del pasado, y que medidas como las retenciones de perdurar en el tiempo erosionan severamente la rentabilidad. El economista de la Sociedad Rural, Ernesto Ambrosetti remarcaba “que desde que se pusieron las retenciones nos sacaron 6000 millones de dólares, con esos recursos se podrían haber comprado 117.000 tractores, 38.200 cosechadoras y 105.800.000 rollos de alambre.....” El punto más alto de la controversia con las medidas del gobierno se manifestó en el discurso inaugural de la muestra de la exposición de Palermo (4/8/2007) cuando el Presidente de la Sociedad Rural Dr. Luciano Miguens expresara: “Señores, ha llegado la hora de eliminar las

retenciones, ha llegado la hora de liberar las exportaciones, ha llegado la hora de abrir los mercados. Tenemos el privilegio de vivir y trabajar en una de las praderas más amplias y favorecidas de la tierra.....A pesar de los serios inconvenientes, el productor sigue poniendo el hombro. Vendimos nuestra cosecha de trigo a precios muy por debajo de los internacionales, merced a la cartelización inducida desde el Gobierno. Desde hace ya semanas solicitamos que en la próxima campaña tengamos precios libres y se termine con el manejo arbitrario de los registros de exportación.”

El disgusto de los sectores agropecuarios ha ido en aumento ante el mantenimiento de medidas, que habiendo sido anunciadas como transitorias, no solamente se han mantenido en el tiempo, sino que, además, han sufrido continuos ajustes a la suba.

En noviembre de 2007 se elevaron las retenciones en poroto de soja del 27,5% al 35%, en trigo del 20% al 28% y en maíz del 20% al 25%, ajuste que según el gobierno sirve para mantener aislados los precios internacionales de los precios domésticos.

Los sectores afectados manifiestan que nuevamente son usados para “recomponer las finanzas del Estado que se han visto reducidas por mayores gastos”¹³⁷ (Federación Agraria Argentina).

El 10 de marzo del 2008 por Resolución 125/2008 se procede nuevamente a la modificación de los derechos de exportación, y a la fijación de retenciones móviles al trigo, maíz, soja y girasol, de acuerdo a una fórmula de determinación de la alícuota del derecho de exportación que pasa a depender de una serie de variables que a su vez surgen del rango de precios FOB oficiales. Los argumentos esgrimidos por el gobierno y que constan en la resolución son: (a) que el aumento de los precios internacionales de cereales y oleaginosos han registrado un significativo aumento en los últimos años, con una elevada volatilidad de sus tasas de variación interanual: (b) que la persistencia de este escenario repercute negativamente en el conjunto de la economía a través de mayores precios internos, menor equidad distributiva y una creciente incertidumbre a las decisiones de inversión del sector agropecuario, y (c) que la propuesta de modificación constituye una herramienta apropiada para resolver los problemas mencionados.

La respuesta del sector agropecuario esta vez fue contundente con paro, corte de rutas, desabastecimiento, movilización y declaraciones públicas de total repudio a las medidas adoptadas. En este caso los sectores rurales manifiestan que las retenciones móviles los perjudican doblemente por un lado se fija un “techo” en el precio que percibe el productor (cada vez que hay un aumento internacional de los precios de los granos, el gobierno se lleva casi el 95%) con lo cual los ingresos de los productores se congelan. No sucede lo mismo con los egresos que suben debido al aumento de los precios de los insumos agrícolas, tanto por la inflación internacional como por la interna. De este modo la rentabilidad del sector tiende a disminuir, los principales perjudicados son los pequeños y medianos productores, pero en general los resultados son la aplicación de menor tecnología, desinversión sectorial, que a futuro afecta la productividad de la tierra con mermas importantes de producción, marginalidad, y mayor concentración de la tierra en grupos económicos que tienen mayor capacidad financiera para resistir este tipo de medidas económicas. Otra de las consecuencias previsibles es la desaparición de los Mercados a Término que, al no existir volatilidad, no pueden operar y por lo tanto se pierde otra herramienta que los productores utilizan como resguardo de futuras cosechas.

El cuadro de enfrentamientos se ha agudizado, en estos momentos el compás de espera establecido por las partes, gobierno versus sector rural para revisar el problema planteado

¹³⁷ Declaraciones de prensa de los directivos de la Federación Agraria Argentina del 7/11/2007.

por las retenciones móviles, se ha extendido asimismo al análisis de algunas cadenas agroindustriales: lácteos, carnes , pero aún no hay anuncio de medidas concretas.

El análisis de las diversas posiciones permite concluir, todavía en forma tentativa, que (a) en Argentina el debate no se ha cerrado, coexistiendo tanto a nivel académico como en el sector privado numerosos y entusiastas defensores de ambas posiciones; (b) no se vislumbran posiciones conciliadoras o sintetizadoras de nuevas posiciones sobre el comercio exterior; (c) las políticas comerciales que se implementan a partir de 2002 presentan un sesgo intervencionista sobre el comercio exterior que ha despertado y avivado los reclamos desde diversos sectores económicos de acuerdo a la orientación de las mismas, y de cómo interfieren en las potencialidades productivas futuras; notablemente esto se evidencia en el sector agropecuario.

5. LOS OBJETIVOS SUBYACENTES EN LAS POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR

A través de un recorrido selectivo que se hiciera de la prensa escrita (Cronista Comercial, Ámbito Financiero y Clarín), de los boletines de FLACSO y del INAI, de entrevistas focales con funcionarios y actores sociales sectoriales relacionados con las actividades de comercio exterior, y de los discursos oficiales de funcionarios del gobierno, se han podido determinar en algunos casos los objetivos explícitos de las políticas implementadas, en tanto que en otras ocasiones sólo ha sido posible inferir la naturaleza de dichos objetivos a partir del análisis de los instrumentos y las estrategias.

En primer lugar se han cotejado los instrumentos con los objetivos de políticas de comercio exterior de carácter sectorial, que aparecen mencionados en las fuentes citadas a partir de declaraciones u opiniones vertidas por actores sociales pertenecientes a sectores productivos relacionados con el comercio exterior (ver Anexo VI, Cuadro N° 2)

En tal sentido el cuadro que se presenta a continuación es una síntesis de instrumentos y objetivos de comercio exterior planteados a nivel de alcance sectorial, extraídos de dichas declaraciones.

Instrumentos y objetivos de política comercial de alcance sectorial, emergentes de declaraciones recogidas de fuentes secundarias

INSTRUMENTOS	OBJETIVOS	OBSERVACIONES
Cupo de pesca para la merluza	Protección del recurso pesquero	Abolir permisos de pesca "irregulares"
Cupos a la importación de baterías	Protección a la industria de baterías	Defensa de la industria nacional frente a la industria productora de baterías brasilera
Cupos a la importación de materia prima (denin y corderoy) para pantalones	Protección a la industria de hilados de denin y corderoy	Defensa de la industria nacional frente a la industria textil de denin y corderoy brasilera
Tipo de cambio alto Promoción en ferias y exposiciones	Protección a la industria y mano de obra del sector calzado	Reindustrialización del sector calzado que había caído durante los 90
Arancel cero a la importación de bienes de capital, informática y telecomunicaciones	Protección a las tecnologías de punta (high tech)	Incorporar tecnología para mejorar la competitividad con aumentos de la productividad
Ley de planes de fomento para la industria naval	Fomentar el desarrollo de la industria naval	Destinados a armadores de buques pesqueros para la exportación
Baja del arancel a la exportación de harina de trigo del 20% al 10% y suba del de premezclas del 5% al 10%	Estímulo a la exportación de harinas tradicionales y evitar maniobras fraudulentas en el sector	Evitar protestas de Brasil y aumentar la exportación de harinas que tiene mayor mercado que las premezclas
Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) para limitar las importaciones desde Brasil. Si se demostrase daño o amenaza de daño autoriza a aplicar un arancel de hasta el 90% de la tasa del AEC	Protección a la industria de textiles, calzados, juguetes, y electrodomésticos	Productos sensibles que quedan con resguardo por tres años; los empresarios en Brasil calificaron a la medida como "un grave error"
Acuerdo automotor: fijación de un flex de \$1,95 de importación por cada \$1 de exportación	Protección del sector industrial automotor	Extensión del Acuerdo Automotriz con Brasil hasta el 2008
Reintegros del 8% (con reducción del 1% por año) a las terminales de autos que compren más del 70% de autopartes a fabricantes nacionales	Protección a la industria nacional de autopartes	Se extiende para los fabricantes que introduzcan nuevos modelos
Reducción del arancel ad valorem a la importación de pescado (de 3,5 puntos)	Estímulo a las exportaciones de pescado	El acuerdo permite el aumento de las exportaciones de dos

por parte de la UE dentro del Sistema General de Preferencias (SGP), logrado en acuerdo con UE		especies que hasta el momento no tenían acceso a la UE, se trata de la merluza Hubbis y el calamar Illex
Aumento a las retenciones de lácteos del 5% al 10 - 15%	Mantener los precios internos bajos	Tipo de cambio múltiple provocado por el diferencial que recibe el productor con retenciones frente al tipo de cambio libre
Licencias no automáticas para la importación de calzado de Brasil y medidas de salvaguarda para el calzado procedente de China	Protección a la industria del calzado	Argentina alega el no cumplimiento de los cupos a la importación de calzado por parte de Brasil, y las políticas de dumping social de China
Licencias a la importación de productos textiles	Protección a la industria textil	Reclamo de la Fundación Proteger para el sector
Aumento de los aranceles a la importación de sanitarios del 20 al 147,5%, más el inicio de medidas antidumping o de salvaguarda a Brasil y Uruguay	Protección a la industria de sanitarios	Fallo a favor de Argentina (se comprueba dumping) por lo que se dispone la aplicación de medidas antidumping o de salvaguarda
Financiamiento al sector ganadero, lechero, avícola y porcino a tasas de interés subsidiadas	Mejorar la capacidad de producción para abastecer el mercado interno y externo a precios razonables	
Restricción provisoria a las exportaciones de carne vacuna	Asegurar el abastecimiento de la demanda interna	
Líneas de financiamiento para el transporte de gas natural desde los gasoductos troncales para reforzar el sistema eléctrico industrial	Estimular el transporte de gas dentro del país y hacia el exterior	Línea de financiamiento del BANADES (Banca Nacional de Desarrollo de Brasil)
Autorización a elevar el cupo de carnes para la exportación (del 60% al 70% del total de lo exportado el año anterior)	Asegurar permanencia en los mercados externos	Se redujo la restricción para generar un menor desestímulo a la producción de carnes.
Tipo de cambio alto	Protección a las industrias farmacéuticas	Recuperación de la industria farmacéutica Argentina debido a la protección del tipo de cambio alto que le ha permitido comenzar a exportar
Restricción a las exportaciones de carne vacuna de menos de 240 kilos	Asegurar el abastecimiento del mercado interno	Gobierno y productores conciertan precio para 12 cortes populares
Disminuir los derechos de exportación y aumentar el régimen de reintegros de las carnes termoprocesadas que tienen igual tratamiento que las carnes crudas	Protección de la industria cárnica con mayor valor agregado	
Liberalización para el acceso al mercado de la UE a los OGMS procedentes de Argentina en respuesta a acciones emprendidos por otros países y Argentina	Aliento a la aplicación de OGMS	Demostración de la inocuidad de los productos biotecnológicos por el Órgano de Solución de Controversias de la OMC
Defensa de Argentina frente a la acusación de dumping planteado por Corea por las exportaciones de aceite de soja de Argentina	Defensa de Argentina a los productores de aceite de soja	Apertura del mercado coreano a las exportaciones de soja Argentina
Restricciones a la importación de productos (licencias no automáticas, aduanas especiales, certificados de origen) procedentes de la Zona Aduanera 4 (China, Vietnam, India, Corea y Pakistán)	Protección a las importaciones de insumos para calzado, juguetes, marroquinería, llantas, neumáticos, bicicletas, y productos informáticos entre otros	
Cuota Hilton	Estímulo a la producción de cortes especiales de carne para exportación	Son frecuentes las disputas referidas a la distribución y su transparencia

De este cuadro se desprenden las siguientes observaciones:

- (a) En general los instrumentos estrictamente comerciales (aranceles a la importación, cupos, licencias a la importación, medidas antidumping o medidas de salvaguarda) aparecen relacionados con el objetivo de protección a determinado sector productivo (pesquero, textil, calzado, artefactos del hogar (línea blanca), industria naval, autopartes, industria automotriz, sanitarios, bienes de capital, telecomunicaciones e informática).
 - (b) Los instrumentos monetarios, como el tipo de cambio y el financiamiento, aparecen relacionados con objetivos de reestructuración de sectores productivos (industria farmacéutica, industria textil y del calzado) muy perjudicados en la década de los 90, mejoramiento de la infraestructura (transporte de gas) y de recomposición tecnológica y de stocks de los sectores de ganado vacuno, lechero, porcino y de aves para abastecer el mercado interno y externo.
 - (c) Los instrumentos comerciales, tales como las retenciones a las exportaciones, las prohibiciones a las exportaciones, los establecimientos de cupos a la exportación, se aplican con el objeto de asegurar el abastecimiento interno (carnes, lácteos) y mantener los precios internos bajos, sobre todo de los productos básicos de la canasta de bienes de consumo (carne, lácteos, harinas, aceites y aves).
- En el caso de los reintegros a la exportación se trata por un lado de devolver impuestos para mejorar la competitividad en los bienes con mayor valor agregado (carnes termoprocesadas).
 - En muchos casos el uso de determinados instrumentos: igualación de la tasa de retenciones a las exportaciones (harina pura y harina de premezcla) o aduanas especiales (neumáticos, juguetes y otros) apunta a los objetivos de controlar la competencia desleal (subfacturación, uso de categorías del NCM para pagar menor tasa), y la seguridad (calidad de los neumáticos, toxicidad en la pintura de juguetes).

En segundo lugar se ha procedido a cotejar los instrumentos con los objetivos de políticas de comercio exterior de carácter macroeconómico, que aparecen mencionados en las fuentes citadas a partir de declaraciones u opiniones vertidas por los funcionarios del gobierno en sus discursos o declaraciones a la prensa (ver Anexo VI, Cuadro N° 3). La información se condensa en el siguiente cuadro:

Instrumentos y objetivos de política comercial de alcance macroeconómico

INSTRUMENTOS	OBJETIVOS	ORGANISMO PÚBLICO
Programa estratégico de competitividad sectorial	Impulsar las exportaciones de industrias "high tech" (robótica, automatización industrial)	Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Promoción de exportaciones	Estímulo a las exportaciones a nivel comunal	Oficina de exportaciones de la Municipalidad Malvinas Argentinas
Aumento del financiamiento	Estimular las exportaciones de las empresas PYMES	BICE
Información sobre oportunidades comerciales	Estimular el aumento de las exportaciones de las empresas PYMES y la diversificación	Fundación Exportar
Consortios de exportación, nuevas formas asociativas, misiones comerciales y oficinas de promoción en el exterior	Estimular sectores exportadores mano de obra intensiva para la creación de empleo y con efectos derrame sobre la economía	Secretaría de desarrollo económico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Convenio entre el sector privado y público	Aumentar los mecanismos de estímulo al comercio exterior	Acuerdo entre Cancillería de la Nación y la UIA
Créditos para capital de trabajo e inversiones, subsidios y	Sustitución de importaciones con la incorporación de empresas	Secretaría de desarrollo económico del Gobierno de la Ciudad de

microemprendimientos	nacionales	Buenos Aires
Aumento de financiamiento	Aumento de la capacidad exportable de las empresas exportadoras	Modernización del BICE
Tipo de cambio estable	Estimular las exportaciones	Discurso del Ministro de Economía y Producción Dr. Roberto Lavagna
Foros de competitividad	Estimular las empresas con capacidad de recuperación, de generar empleo y exportaciones	Secretaría de Industria, Comercio y PyMES
Ley multimodal, ley de recursos pesqueros y ley de fomento de la industria naval	Mejorar los aspectos normativos para estimular actividades de exportación	Cámara de Diputados de la Nación
Reglas de juego más estables y trabajo en red proveedores – empresas	Mejorar la cadena productiva exportadora y generar más empleo	Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y la UIA
Estímulos a la exportación que pueden ser usados para cancelar deudas fiscales y previsionales	Regularizar la situación fiscal de las empresas PYMES exportadoras	Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional. Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Dirección General impositiva DGI).
Modificaciones al Régimen de Zona Franca	Estimular la radicación de empresas exportadoras en Zonas Francas para generar más empleo	Subsecretaría de Políticas y Gestión Comercial de la Nación
Negociaciones Internacionales dirigidas a profundizar el proceso de integración MERCOSUR, fortalecer las relaciones comerciales SUR-SUR y proseguir con los acuerdos en la OMC	Fomentar el desarrollo de las cadenas productivas exportadoras, diversificar y expandir las exportaciones con los países socios del MERCOSUR y el comercio SUR-SUR	Cancillería: Eduardo Sigal, subsecretario de Integración Económica Americana y Mercosur.
Pedido de derogación de la Res. (AFIP) que reducía el tiempo de permanencia de las mercaderías en Depósito Fiscal y su reemplazo por el uso de las Zonas Francas	Estimular el comercio exterior e impedir que aumenten los costos de exportación	Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA); Cámara de Industrias de Procesos; Cámara de Importadores (CIRA); Asociación de Importadores y (AIERA); Cámara de Depósitos Fiscales Privados; Asociación de Representantes de Industrias Químicas del Exterior; Cámara Argentina de Productos Químicos; Federación de Cámaras de Comercio Exterior.
Mecanismos de control de las importaciones deben estar institucionalizados	Aumentar la competitividad en los mercados internacionales	Dr. Roberto Lavagna, Ministro de Economía y Producción.
Reemplazo de los precios de referencia de las importaciones por el “valor criterio” de las mismas que será fijado por los actores involucrados. Se destinan 15 aduanas especializadas para actualizar los valores criterio de productos regionales	Evitar la evasión fiscal por subfacturación y por lo tanto aumentar la recaudación por impuestos al comercio exterior	Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)
Restricciones a las importaciones Tipo de cambio competitivo Control a la entrada de capitales especulativos	Protección industrial para garantizar la modernización y competitividad	Secretario de Industria, Comercio y PYMES, Lic. Miguel Peirano, en el Foro Industrial Nacional de la UIA
Unidad de Financiamiento del Desarrollo (UFIDE)	Aumentar el desarrollo productivo orientado a la exportación	Dr. Roberto Lavagna, Ministro de Economía y Producción.
Créditos para la prefinanciación	Aumentar la capacidad exportable	Banco Central de la República

de exportaciones y créditos a microempresarios locales	de las empresas, en particular las de carácter regional	Argentina
Reducción sustancial de subvenciones internas, de barreras de acceso y eliminación de medidas arancelarias, al igual que modificación de la norma de protección intelectual	Estimular la liberalización agrícola y la profundización del proceso de integración MERCOSUR y ceder espacios en la liberalización de productos no agrícolas	Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto Canciller Jorge Taiana
Mantener el tipo de cambio a niveles altos (competitivos) Mejorar el financiamiento	Mejorar la performance de las exportaciones, mejorar la competitividad, estimular las inversiones, reducir el endeudamiento externo, propender a un crecimiento equilibrado regional, mejorar los niveles de empleo	“Situación y Perspectivas de la Economía Argentina” XXII Congreso Latinoamericano de Comercio Exterior (CLACE) Palabras de la Sra. Ministra de Economía y Producción de la República Argentina
Sello de calidad “ Alimentos Argentinos, una elección natural”	Promover y resguardar la autenticidad y originalidad de los alimentos argentinos en el mundo	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPYA)
Tipo de cambio competitivo Incentivos fiscales e impositivos, Créditos subsidiados Transferencia de tecnología genética Políticas sanitarias y ambientales, Educación alimentaria Precio estable de los insumos (gasoil)	Aumentar la oferta del Sector ganadero para abastecer el mercado interno y las exportaciones, estimular la creación de empleo y elevar el bienestar de la población	“Presentación de la puesta en marcha del: “Nuevo Plan Ganadero Nacional” Palabras de la Sra. Ministra de Economía y Producción de la República Argentina <i>Lic. Felisa Miceli</i>
Régimen especial de importación temporaria de granos de soja para abastecer la industria	Aprovechamiento de la capacidad instalada de molienda que no se logra abastecer a pleno con la producción nacional	Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)
Suspender temporariamente los requisitos para la renovación del Registro de importadores y exportadores	Facilitar a las PYMES exportadoras el acceso a los mercados externos para aumentar la producción y generar empleo	Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)
Tipo de cambio competitivo Financiamiento con tasa fija del 7% al 9% a 10 años, con subsidio del gobierno, destinado a ampliar la capacidad productiva de empresas exportadoras	Alentar el proceso de sustitución de importaciones e incorporación de PYMES a la exportación, y propiciar la difusión de productos en nuevos mercados	Ministra Felisa Micelli en el Seminario: “Exportaciones en la Argentina: situación actual y desafío”, Palacio de Hacienda.
Modernizar el NCM con nuevas categorías de productos, fijar los “valores criterio” y verificar que las modificaciones sean neutrales al tratamiento arancelario	Evitar subfacturación y que los cambios modernicen el sistema con criterio de neutralidad	Organización Mundial de Aduanas (OMA)
Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC).	Protección de sectores industriales sensibles de Argentina para avanzar en el proceso de sustitución de importaciones	Declaraciones del Secretario de Industria Lic. Miguel Peirano
Aranceles “ razonables” al ingreso de mercaderías industriales y servicios	Protección al proceso de reindustrialización que ha permitido la recuperación económica, social y fiscal	Declaraciones de la Senadora Cristina Kirschner en la OMC
Licencias no automáticas de importación Aduanas especiales Canales aduaneros rojos permanentes para productos de “alto riesgo”	Protección para favorecer a las empresas y al trabajo nacional	Declaraciones del Presidente Néstor Kirschner en una Exposición de PYMES

Aumentos a las retenciones en el agro, los nuevos valores son: 35% para el poroto de soja, 28% para trigo, 25% para maíz, entre otros.	Asegurar que la suba de los precios internacionales no se traslade a los precios internos	Declaraciones del Ministro de Economía y Producción de la Nación Lic. Miguel Peirano
--	---	--

Del cuadro anterior se infieren las siguientes observaciones:

- (a) En general, los instrumentos que se mencionan como más utilizados por el gobierno son los de carácter monetario y financiero. La preocupación que se manifiesta en prácticamente todos los discursos oficiales es la de mantener el tipo de cambio alto, estable y competitivo como forma de estimular las exportaciones y mantener protegido el sector industrial.
- (b) Uno de los objetivos centrales que aparece en forma reiterada en los discursos de los sucesivos tres Ministros de Economía que ha tenido el Gobierno (2002-2007) es el de “reindustrialización” de aquellos sectores muy perjudicados en la década del 90, mediante el modelo tradicional de “sustitución de importaciones” basado en medidas de corte proteccionistas, tipo de cambio alto combinado con aranceles a la importación.
- (c) Otro instrumento prioritario es el financiamiento, que se ha materializado a través de la modernización y ampliación de las líneas de crédito otorgadas por el BICE; por el Banco de la Ciudad de Buenos Aires y bancos regionales dirigidas a la prefinanciación de las exportaciones, casi en su mayoría a tasa fija subsidiada por el gobierno, y destinadas casi con exclusividad a las empresas PYMES para: (a) ampliar la capacidad productiva, (b) acceder al mercado externo y (c) generar mayor empleo. Cabe afirmar al respecto que los resultados han sido alentadores, según palabras de la Ministra Miceli ¹³⁸: “lo más auspicioso de este resultado es el crecimiento en la participación de las PYMES en nuestro comercio exterior, que se ha traducido en la presencia de 1.500 nuevos exportadores en los últimos tres años, llegando en la actualidad a cerca de 6.000 empresas, que han ayudado a diversificar mercados y a elevar el valor agregado de nuestros envíos al exterior”.
- (d) Los instrumentos promocionales (ferias y exposiciones, oportunidades comerciales, misiones comerciales), la acción en materia de certificación de calidad y las mejoras en las políticas de sanidad y medio ambiente se mencionan como incentivos para tener mayor acceso a los mercados internacionales sobre todo a partir de las exigencias de los países industrializados.
- (e) Asimismo los aspectos institucionales cobran importancia, y están ligados a la modificación del cuerpo legal y a la actualización de las modalidades técnico-administrativas: (1) cambio en los criterios de fijación de los precios de referencia de los productos de importación por la nueva modalidad de “valor criterio”, con mayor participación de los agentes involucrados, (2) necesidad de reforma de las leyes de: recursos pesqueros, transporte multimodal, fomento a la industria naval, zonas francas, (3) nuevos requisitos para obtener el registro de importador y exportador, (4) nuevas formas asociativas y de consorcios de exportación. Todas estas medidas se visualizan como aptas para mejorar, simplificar e institucionalizar las prácticas de comercio exterior.
- (f) Por último la Cancillería Argentina plantea como objetivo primordial la integración del MERCOSUR, las negociaciones SUR-SUR y el mantenimiento de las posiciones que, hasta el momento, se plantean dentro de la OMC. El Secretario de Comercio y

¹³⁸ Discurso de la Ministra de Economía y Producción Dr. Felisa Miceli en el “Día de la Exportación (15/08/07) en la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA).

Relaciones Económicas Internacionales Embajador Alfredo V. Chiaradía dijo al respecto “En materia regional son centrales las negociaciones para profundizar la integración dentro del ámbito del MERCOSUR y demás países latinoamericanos. Para la Argentina es fundamental avanzar en el perfeccionamiento del bloque. Los acuerdos con otros países sudamericanos han permitido diversificar nuestras exportaciones. Recientemente, a través de sendos acuerdos, se han estrechado los vínculos económicos con México, que se ha transformado en el segundo destino para las exportaciones de automóviles de nuestro país.....”¹³⁹

Algunas consideraciones sobre correspondencia entre objetivos e instrumentos

Una visión integradora de los cuadros presentados sobre instrumentos y objetivos de políticas de comercio exterior con alcance sectorial y con alcance macroeconómico muestra, prima facie, dos estrategias de intervención por parte del gobierno con características distintas: (1) por un lado, una estrategia diseñada con cierto orden y jerarquía de prioridades a alcanzar y que, en general es planificada y concertada, al menos con una parte importante de los agentes sociales involucrados y, (2) una estrategia espasmódica, que se ordena de acuerdo a necesidades coyunturales, y que no aparece concertada con los actores involucrados.

Dentro de la primera estrategia es destacable la batería de instrumentos de orden comercial, monetario y financiero que se dirigen a “proteger la reindustrialización” y puesta en marcha de un sinnúmero de sectores productivos que se consideran estratégicos como generadores de mano de obra. La respuesta evidenciada en las entrevistas y declaraciones de prensa de estos sectores industriales (calzado, textiles, juguetes, informática, bienes de capital, entre otros) es de una casi total concordancia con las actuaciones del gobierno y se sienten involucrados en las mismas. Visto desde la coherencia interna las actuaciones a nivel sectorial “reindustrialización e inserción de PYMES exportadoras” guardan estrecha relación con los objetivos a nivel macroeconómico: aumentar el empleo, mejorar los salarios y la distribución de la riqueza personal y regional, y por último disminuir la marginalidad.

En cuanto a la segunda que implica una batería también de instrumentos comerciales monetarios y financieros (retenciones, restricciones a la exportación, cupos y compensaciones sectoriales) que tienen como objetivos, según declaraciones de prensa de los funcionarios públicos: (a) mantener estables los precios internos, (b) generar divisas para la redistribución interna y (c) asegurar la subsistencia de sectores marginales, no guarda total coherencia interna con los objetivos sectoriales y entra en colisión con los sectores sociales involucrados.

La presión impositiva al comercio exterior que experimentan estos sectores desalienta la inversión sectorial, alienta la concentración del capital por desaparición de los pequeños y medianos productores, y provoca la pérdida de trabajo y traslado a los sectores urbanos. Si esta segunda estrategia se hace extensible a las negociaciones internacionales, también produce desarticulación entre los planteos de liberalización agrícola que se exige a los países desarrollados con los instrumentos que a nivel interno se están utilizando. Las “compensaciones intersectoriales “para mantener los precios internos asoman como subsidios encubiertos que bien pueden ser consideradas medidas de protección agrícola.

La pregunta que cabe es si en el largo plazo estas dos estrategias pueden manifestar consistencia con los programas de crecimiento y desarrollo del país, consolidando sinergias

¹³⁹ 29 de Agosto de 2007 - Información para la Prensa N° 350/07, extracto del discurso de cierre del Seminario sobre “Estructura y desafíos del Comercio Exterior Argentino” organizado por el CEI-CEPAL en el Palacio San Martín – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

y complementariedades en el tiempo y en el espacio o, por el contrario producir atrasos y enfrentamientos sociales.

Nuevamente asoma como imprescindible la planificación de instrumentos y objetivos dentro de una sola estrategia que involucre a todos los sectores productivos en forma concertada, y pluralista, que garantice la colaboración y apoyo consensuado, y evite los procesos traumáticos y provocadores de conflictos sociales.

6 NATURALEZA DE LOS INSTRUMENTOS DE COMERCIO EXTERIOR E INTERRELACION CON LOS OBJETIVOS SUBYACENTES

El análisis de los instrumentos de políticas de comercio exterior, aplicados a los diferentes sectores productivos en Argentina para lograr los objetivos subyacentes, se realiza con el apoyo de una matriz descriptiva (ver Anexo VII) que presenta la siguiente estructura:

- (a) En la columna (1) se consideran las 21 Secciones y los 97 Capítulos que forman parte del nomenclador arancelario del MERCOSUR.
- (b) En la columna (2) se disponen los instrumentos de comercio exterior que actualmente son aplicados a las diferentes líneas de productos que integran los capítulos de la columna (1) teniendo en cuenta la naturaleza de los instrumentos. Tales instrumentos comprenden los **(1) Comerciales (C)**: (a) derechos de exportación ; (b) reintegros a la exportación ; (c) prohibiciones o restricciones a la exportaciones ; (d) régimen de drawback; (e) derechos de importación extrazona; (f) tasa de estadística ; (g) licencias automáticas previas a la importación (LAPI); (h) certificados de origen; (i) prohibiciones o restricciones a la importación ; (j) reembolsos a las exportaciones por puertos patagónicos ; **(2) Fiscales (F)** : (a) reducción de IVA del 50% ; (b) exenciones de IVA y del impuesto a las ganancias y (c) recupero del IVA; **(3) Cambiarios y Financieros** : (a) regulación cambiaria **(RC)**; **(4) Técnicos, sanitarios o ambientales (TSA)**; **(5) Promoción de exportaciones (PX)**, y **(6) las Negociaciones Internacionales (NI)**.
- (c) En la columna (3) para cada capítulo se caracterizó cada instrumento, presentando en primer término los vinculados con las exportaciones, y en segundo término los relacionados con las importaciones, dejando para el final las Negociaciones Internacionales y las Medidas Técnicas, Sanitarias y Ambientales, como políticas comerciales especiales. Los instrumentos de Promoción de exportaciones (ferias, exposiciones, misiones comerciales) sólo pudieron trabajarse a nivel de Sección por carecer de información suficiente para poder ser desglosada por capítulos. En cada caso se señalaron, a modo de síntesis, los aspectos salientes de los instrumentos que fueron desarrollados en profundidad en la primera parte de este estudio. Al respecto conviene destacar los criterios que fueron utilizados:
 - **Derecho de exportación (C)**: en la mayor parte de los capítulos se fija el valor arancelario que es dominante (5%), especificando las excepciones para algunas líneas de productos, y en especial para el caso de los productos de los complejos oleaginoso, cereales, carne, leche y combustibles. En una proporción menor de capítulos se fijan diferenciales arancelarios, una alícuota más alta para la materia prima, y para los desperdicios y desechos de metales o material reciclado de papel y cartón, y una alícuota más baja, en el mismo capítulo, para los productos finales con mayor grado de elaboración.
 - **Reintegros a las exportaciones (C)**: cuando el capítulo no está sujeto a reintegros a las exportaciones aparece con 0%. La mayoría de los capítulos gozan de reintegros a la exportación; en estos casos se fijó un intervalo entre los valores máximo y mínimo del reintegro, aclarando las líneas de productos que corresponden a dichos valores. Si en dichos capítulos aparecen líneas de productos no beneficiadas con reintegros se hace constar la excepción a pie de página. En una proporción menor de capítulos se pudo establecer un valor de reintegro dominante, se fijó el valor y se hizo especificación sólo de las excepciones.
 - **Prohibiciones o restricciones a la exportación (C)**: se señala sólo en los capítulos en donde esta medida se aplica, y se especifica el producto o productos que están sujetos a dicha prohibición o restricción.

- **Regulaciones cambiarias (RC):** se denota el plazo que corresponde para la liquidación de divisas provenientes de las exportaciones, plazo que a su vez puede ser susceptible de ampliación en el caso de uso de anticipos y/o prefinanciación de exportación. Este plazo varía de acuerdo al tipo de productos desde 60 días hasta 540 días de acuerdo a las resoluciones del Banco Central, y difiere en cada uno de los capítulos del NCM.
- **Régimen de drawback (C):** se señalan sólo los capítulos o líneas de productos que adoptan el régimen de drawback.
- **Derechos de importación extrazona (DIE) (C):** se fijó el valor promedio del arancel de cada capítulo del NCM, luego el intervalo de variación del arancel, y por último se señalaron las líneas de productos, que constituyen casos de excepción por no estar comprendidas en el intervalo arancelario, o presentar algún otro tipo de anomalías. En los casos de los capítulos que están gravados con el **Derecho de Importación Específico Mínimo (DIEM)** se hace constar en la columna 2 junto al DIE, y se lo incluye en el cálculo del valor promedio del arancel, y en la fijación del intervalo de variación arancelaria de dicho capítulo.
- **Reducción de IVA del 50% (F):** se señalan sólo los capítulos que se benefician con la reducción del IVA del 50% y se especifican las líneas de productos que gozan de esta reducción. No se consideran los demás instrumentos fiscales (exenciones de IVA, exenciones de ganancias, y recupero de IVA) porque están dirigidos a favorecer a instituciones, asociaciones, y organizaciones sin fines de lucro, y por lo tanto no se aplican de acuerdo a la naturaleza de los bienes.
- **Tasa de estadística (C):** en este caso se procedió a identificar los capítulos que están gravados con la tasa de estadística (la alícuota es del 0,5% sobre el valor CIF de importación), y los capítulos que están exentos totalmente o presentan algunas líneas de productos exceptuados del pago de dicha tasa.
- **Licencias automáticas previas a la importación (LAPI) (C):** aparecen identificadas sólo en los capítulos en que rige este instrumento, en cuyo caso se especifica si rigen para todo el capítulo o si sólo es exclusivo para determinadas líneas de producto
- **Certificados de origen (C):** se actúa de la misma forma que con las LAPI.
- **Prohibiciones o restricciones a la importación (C):** se señala sólo en los capítulos en donde esta medida se aplica, y se especifica el producto o productos que están sujetos a dicha prohibición o restricción.
- **Reembolsos a las exportaciones por puertos patagónicos (C):** se aplica sólo a los capítulos que encierran productos que se exportan tradicionalmente por Puertos Patagónicos. A través de fuentes secundarias se ha establecido la localización del puerto de salida de los productos, que define el nivel de porcentaje de reembolso que les corresponde.
- **Negociaciones internacionales (NI):** en este caso la información se identifica por países o bloques económicos con los cuales Argentina tiene firmados y en vigencia Acuerdos de Complementación Económica (ACE): ACE (35) con Chile, ACE (45) con Cuba, ACE (59 y 58) con los países de la CAN: Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú, (excluido Bolivia), ACE (36) con Bolivia, ACE (54 y 55) con Méjico, partiendo en cada caso de los porcentajes de preferencias otorgados desde el inicio, en los respectivos acuerdos, a cada capítulo del NCM. Además se señala el tiempo máximo de desgravación, en los casos en que el objetivo del ACE fuera alcanzar una zona de libre comercio. El criterio utilizado para el cálculo de las preferencias otorgadas en los respectivos ACE se hizo a través de la fijación de intervalos definidos de la siguiente forma: (a) preferencia 100% para productos “no sensibles”, (b) preferencia del 70%-95% para productos intermedios “no

sensibles”, (c) preferencia del 30%-70% para productos intermedios “sensibles”, (d) preferencia del 0% – 30% % para productos sensibles. En los casos en que se señala la preferencia general otorgada significa que el intervalo de preferencia corresponde a la mayoría de los bienes del capítulo y sólo aparecen en algunos casos las excepciones más notorias. En algunos ACE se registra que las negociaciones comprenden sólo algunas líneas de productos, en cuyo caso se plantea el porcentaje que corresponde al total de líneas del capítulo y el intervalo de preferencia otorgado. Además cuando en los ACE no se negocia ninguna línea del capítulo se hace constar la ausencia de preferencias otorgadas.

- **Medidas técnicas , sanitarias y ambientales (TSA)** se especifica el conjunto de instrumentos que afectan a cada capítulo considerado, y que constituyen una serie de prácticas y exigencias que deben cumplirse para ganar competitividad en los mercados internacionales, entre las cuales se encuentran: (i) los protocolos de “buenas prácticas” productivas, normas, reglamentos técnicos; (ii) la capacitación y la asistencia técnica para la implementación de buenas prácticas y normas; (iii) el análisis de riesgos y control de puntos críticos (haccp); (iv) las certificaciones; (v) las denominaciones de origen e indicaciones de procedencia; (vi) la “trazabilidad”; (vii) las prácticas de rotulación nutricional obligatoria; (viii) las “intervenciones previas” a la realización de la transacción comercial; (ix) la vigilancia de mercados; (x) las marcas de conformidad y seguridad; (ix) las políticas de competitividad.

El análisis de la matriz descriptiva permite reconocer que la cantidad de instrumentos de gestión de calidad desarrollados o utilizados difiere entre capítulos. Por ejemplo, para el Capítulo “Leche, derivados industriales y otros” consta un número elevado de instrumentos, cuya nómina se cita en la siguiente sección. El análisis de esta nómina revela que solamente no benefician a este capítulo los instrumentos “denominaciones de origen e indicaciones de procedencia”; “trazabilidad”; “marcas de conformidad y seguridad”; “políticas de competitividad”. Por el contrario, el Capítulo “Animales vivos”, es beneficiado por un menor número de instrumentos, que también constan en la siguiente sección. El análisis de la Matriz Descriptiva también permite comprobar que todos los capítulos se benefician con políticas de calidad. Por ejemplo, no hay prácticamente sectores que no hayan sido “normalizados” (que no cuenten con NORMAS IRAM publicadas).

- **Promoción del Comercio Exterior (P):** se registra del total de actividades de promoción (ferias, rondas de negociaciones, visitas sectoriales, misiones comerciales) organizadas por la Fundación Exportar y el CFI con las provincias, cual ha sido el porcentaje dirigido a los capítulos comprendidos en las diferentes secciones del NCM. No se pudo desagregar por capítulos por carecer de dicha información. En los casos que no aparece el instrumento es por ausencia de actividades de promoción dirigidas a los productos que comprende la sección.

(d) En la columna (4) se fijan los alcances de los instrumentos mencionados en la columna (2) de acuerdo al ámbito de aplicación:

- (i) Horizontales: disponibles para toda actividad productiva: H
- (ii) Sectoriales: vigentes para una determinada actividad específica: S
- (iii) Regionales: sólo válidos para una determinada jurisdicción política: R

Y de acuerdo a la vigencia temporal de los mismos:

11. de plena vigencia (sin límite de tiempo): P

12. de carácter temporario (aplicado por un periodo delimitado de tiempo): T

- (e) En la columna (5) se consignan los objetivos vinculados con cada instrumento de la columna (2), pudiendo existir más de un objetivo subyacente a alcanzar por instrumento aplicado en cada uno de los sectores productivos.

Análisis de la naturaleza de los instrumentos de Comercio Exterior

En este apartado se realizan algunas consideraciones sobre la naturaleza de los instrumentos en cuanto al ámbito de aplicación y vigencia de los mismos, entendiendo que las características de los instrumentos por capítulos del NCM ya han sido desarrolladas.

El análisis **a nivel del ámbito de aplicación o alcance de los instrumentos** muestra que la mayoría de los actualmente en vigencia, son de **carácter horizontal**, es decir abarcan todas las actividades productivas comprendidas en cada sección del NCM, con distinto tipo de intensidad y diversidad de acuerdo a los objetivos subyacentes en las políticas implementadas desde el gobierno nacional. Este carácter de horizontalidad es compartido por diversa naturaleza de instrumentos como: los derechos de exportación, los reintegros a la exportación, las regulaciones cambiarias, los derechos de importación, la tasa de estadística, la promoción de las exportaciones, el régimen de draw-back (utilizado sobretodo por las firmas grandes exportadoras) y el régimen de admisión temporaria (muy utilizado por todo tipo de empresas exportadoras)¹⁴⁰.

Los instrumentos de **carácter sectorial** comprenden algunas líneas de productos dentro de los capítulos o a actividades productivas específicamente determinadas y por lo general están dirigidos a la regulación y control de las importaciones. Los instrumentos usualmente sectoriales son: las prohibiciones a la importación, licencias automáticas previas de importación (LAPI), certificados de origen (C.O), reducciones de IVA a las importaciones, o bien los Regímenes especiales: Forestal, Minero y de la industria Automotriz, dirigidos a estimular el desarrollo de la producción mediante facilidades fiscales y de financiamiento para la importación de maquinaria e insumos.

Los instrumentos sectoriales dirigidos a las exportaciones son menos frecuentes, algunas prohibiciones de exportación relacionadas con el abastecimiento interno y con la conservación de especies animales y vegetales, y el Régimen de exportación "llave en mano" que consiste en un reembolso específico que alcanza a las exportaciones de plantas industriales o bien obras de ingeniería destinadas a prestar servicios. En este último caso ha sido utilizado por un número limitado de empresas, y debido a su naturaleza es difícil identificarlo por capítulos del NCM.

Los instrumentos de **carácter regional** son escasos, y están relacionados con el objetivo del gobierno central de lograr un equilibrio en la distribución de los ingresos a nivel interregional (criterio redistributivo) y en el desarrollo de las regiones más atrasadas (criterio de equidad). A tal efecto hemos identificado a nivel de capítulos del NCM, sólo los Reembolsos por Puertos Patagónicos teniendo en cuenta los productos originarios de la zona patagónica, que hayan sufrido un proceso de transformación (valor agregado) y que tengan salida por los puertos instalados en la región. No se pudo trabajar del mismo modo el Régimen de Zonas Francas, debido a diversos razones: (a) la naturaleza del instrumento que abarca todo tipo de actividades y productos, (b) la utilización moderada del mismo (existen 9 Zonas Francas funcionando, pero operando efectivamente solo tres), y (c) la falta de información existente en cuanto a las operaciones realizadas en dichas Zonas. Las razones apuntadas no han permitido vincular el instrumento con los capítulos del NCM. Lo mismo nos ha

¹⁴⁰ En el caso de estos dos regímenes, el primero ha sido individualizado por capítulos en el NCM de acuerdo a los sectores productivos que han procedido a la realización de la tipificación exigida para el uso de este derecho. En el segundo caso, el Régimen de admisión temporaria, como es de uso generalizado, no ha podido ser identificado por capítulos del NCM.

ocurrido con el Régimen Especial Fiscal y Aduanero de Tierra del Fuego¹⁴¹, y el Régimen de promoción para la Patagonia y Acta de Reparación Histórica¹⁴², ambos regímenes tienen por objetivo común el desarrollo de plantas industriales en sus territorios, y a tal efecto establecen, entre otros privilegios, la exención del impuesto a la importación de bienes de capital e insumos estratégicos para favorecer el adelanto tecnológico y los aumentos de productividad.

El análisis **a nivel de la vigencia o tiempo de duración de los instrumentos** muestra que en general son de **plena vigencia** sin plazo de caducidad, categoría que cubre la mayoría de los instrumentos. Los de **carácter temporario** son los derechos de exportación (que fueron reestablecidos en el 2001 con ese carácter), las regulaciones cambiarias, las prohibiciones a las importaciones y a las exportaciones, las licencias automáticas previas de importación (LAPI), y los reembolsos por puertos patagónicos. Los regímenes de draw-back y admisión temporaria tienen doble carácter: son permanentes extrazona, y temporarios para el comercio intramerco-sud. En este último caso el plazo de vigencia finaliza el 31 de diciembre del 2010. Las medidas técnicas, sanitarias y ambientales, por ahora consideradas temporarias, tienden a ser permanentes o de plena vigencia, y las medidas promocionales también adquieren rasgos más acentuados de permanencia, a medida que se consolidan los presupuestos nacionales y provinciales destinados a promover la competitividad de las exportaciones en los mercados internacionales.

¹⁴¹ Este régimen fue reestablecido en el 2003 con finalización en el 2005, y con extensión de vigencia hasta el 2013 para las obligaciones y derechos contraídos

¹⁴² Este régimen es aplicable a la Patagonia hasta el 2005, y a las provincias de La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan hasta el 2011

7. IDENTIFICACION DE LAS PRIORIDADES SECTORIALES

A partir de la información suministrada por la matriz descriptiva elaborada en el apartado anterior, se construye un cuadro síntesis en el que se califica a cada instrumento aplicado en cada capítulo con un valor cualitativo o atributo¹⁴³. Este segundo paso adquiere una importancia central para poder identificar y comparar las políticas comerciales dirigidas a cada uno de los sectores productivos, teniendo en cuenta la diversidad y grado de intensidad del uso de los instrumentos, tanto los dirigidos esencialmente a las importaciones como aquéllos dirigidos a las exportaciones, Este paso intermedio nos permite visualizar los rasgos predominantes que adquieren las políticas comerciales según los sectores productivos y estructurar tipos o “modelos representativos” de dichas políticas.

7.1 Estructura y Rasgos salientes del Cuadro Síntesis

La estructura del cuadro síntesis (ver Anexo VII) conserva en la primera columna el mismo formato de la matriz, es decir se consideran las 21 Secciones y los 97 Capítulos que forman parte del NCM.

El resto de las columnas sintetizan las características de cada uno de los instrumentos considerando sólo los que de algún modo son discriminantes en su aplicación, es decir los que de acuerdo a los valores cuantitativos y/o valores cualitativos o atributos que adopten en cada capítulo, permiten agrupar a los sectores productivos en tipos o “modelos” diversos. Verbigracia, los regímenes de draw-back y de admisión temporaria pueden ser usados por todos los sectores productivos en igualdad de circunstancias. El uso de estos regímenes no autoriza a tratamientos diferenciados, y el gobierno una vez reglamentados postula sean utilizados por todas las empresas productivas, en igualdad de condiciones, siempre que se cumpla con los requisitos fijados. Con otros instrumentos como los Reembolsos por Puertos Patagónicos, tampoco existe discriminación por sectores productivos, están esencialmente dirigidos a beneficiar a todo tipo de actividades productivas se localicen en la región .

Especificación de los valores cuantitativos y sus correspondientes valores cualitativos o “atributos”

(a) Instrumentos dirigidos a las exportaciones

Derechos o Aranceles de exportación (DE)

Los aranceles a la exportación o derechos de exportación son reinstalados en la Argentina en el 2002, después de la devaluación del peso. La Resolución N° 11/2002 del ex Ministerio de Economía e Infraestructura dispuso la fijación de derechos de exportación del 5 por ciento para la mayoría del universo de bienes, 10% para un menor número de bienes, y algunas excepciones con retenciones superiores al 20% para determinados bienes transables como los “commodities” (cereales, oleaginosos, combustibles, molinería, alimentos preparados para la alimentación animal “pellets”, harinas o tortas de soja y/o girasol).

Desde el 2002, estos derechos o retenciones, por resoluciones sucesivas han ido incrementando el alícuota sobretodo en los sectores de “commodities” con mayor demanda en los mercados externos. A mediados de 2006, de acuerdo a la mercadería de que se trate, los derechos aplicables eran del 5, 10, 20, 25 y 45 por ciento sobre el valor f.o.b. En noviembre del 2007, el gobierno estableció alícuotas todavía más altas para los “commodities” procedentes de los complejos cerealero y oleaginoso, las retenciones llegan

¹⁴³ El significado de cada letra que se consigna en el Cuadro síntesis se detalla en las referencias que figuran al pie del Cuadro mencionado, Anexo VII.

en soja al 35%, en maíz al 25%, en trigo al 28%, en aceite de soja al 32%, en aceite de girasol 30%, y en harina de soja el 32%¹⁴⁴. En los combustibles la alícuota es variable, pudiendo llegar a porcentajes muy altos de acuerdo al valor que toma el precio del combustible crudo en el mercado internacional (por ejemplo en este momento que el barril de crudo se cotiza a valores cercanos a los U\$S 100 el barril, la alícuota es del 58%).

En el cuadro síntesis, los valores cuantitativos de las alícuotas correspondientes a las retenciones o aranceles a la exportación por capítulos del NCM (extraídos de la matriz descriptiva) se transforman en valores cualitativos o atributos de acuerdo con la siguiente escala de relaciones:

Alícuota del Derecho de exportación	Intensidad del Derecho de exportación
5%	Bajo (B)
10%	Moderado (M)
Mayor al 20%	Alto (A) y Muy Alto (MA)

Los derechos o aranceles a la exportación bajos son los predominantes, se corresponden con 67 capítulos del NCM. Los derechos o aranceles a la exportación moderados abarcan 4 capítulos y los altos (muy altos) a 6 capítulos (esencialmente los “commodities” ya señalados), y se incluyen las líneas de productos lácteos y derivados, y la carne bovina. Existen además 190 capítulos que comparten diferenciales arancelarios a las exportaciones; en 10 capítulos se trata de estimular el procesamiento doméstico de las materias primas gravando en forma diferencial, a la materia prima en bruto o sin elaborar con una alícuota del 10% y al producto elaborado se le baja dicha alícuota al 5%. En el capítulo de pasta de madera (art.47) predomina la alícuota del 5%, pero se le fija un diferencial arancelario al papel o cartón reciclado que llega al 20%, y finalmente en los capítulos de la Sección Metales Comunes y sus manufacturas, hay 8 capítulos que son gravados con un arancel del 5% pero se fija un arancel diferencial del 40% para los desperdicios y desechos de dichos metales (Res.46/05 del MEP).

Reintegros a las exportaciones (RE)

Este régimen es usado fundamentalmente para alcanzar una mayor integración de la economía argentina en el comercio internacional, a través de la devolución de todos los impuestos pagados en el proceso de elaboración del bien a exportar (impuestos internos), para que no incidan negativamente sobre su competitividad.

El nivel de las alícuotas de los reintegros es determinado por el Ministerio de Economía y Producción (MEP), y las alícuotas vigentes varían actualmente entre el 0 y 6 por ciento.¹⁴⁵ Estas alícuotas presentan mucha variabilidad entre productos dentro de un mismo capítulo, por lo que el criterio tomado, en base a la matriz descriptiva, ha sido fijar el intervalo entre el valor máximo y el valor mínimo alcanzado por los reintegros en cada capítulo. En el cuadro síntesis aparece la variable cualitativa asociada al intervalo que se corresponde con la siguiente escala de relaciones:

¹⁴⁴ A partir del 11 de marzo del 2008 (Resolución 125/2008 del MEP) se implementa un mecanismo de retenciones móviles para los cereales y oleaginosas que oscila de acuerdo a los niveles de precios fob de cotización de los mismos. Como ejemplo para un precio fob de la soja entre U\$S 500-600/tn, el rango de la alícuota puede ubicarse entre el 43% al 49%

¹⁴⁵ Dirección de Promoción de Exportaciones (2006a). En 2002, se dispuso la reducción en un 50 por ciento de la alícuota correspondiente a los reintegros de exportación sobre todos los bienes, por razones de emergencia económica (Resolución N° 56/2002 del ex Ministerio de Economía). Las alícuotas vigentes a ese momento eran del (10%), (8,3%), (6,7%) y (3,3%) de acuerdo a la Resolución 1239/92.

Intervalo de la alícuota de los reintegros a la exportación	Intensidad de los reintegros a la exportación
de 0% a 2,7%	Bajo (B)
de 0% a 4,4%	Moderado (M)
de 0% a 6%	Alto (A)

A la mayoría de los capítulos del NCM (61) le corresponden reintegros a la exportación altos, es decir que arrancan en muchos casos de valores bajos o cercanos a 0% de reintegro para la materia prima, pero sin embargo logran alcanzar valores altos (cercanos al 6% o iguales al 6%). Esto se debe a que cuanto mayor es el proceso de elaboración (agregado de valor) mayor es la carga de impuestos internos que gravan la cadena de valor que deben ser reintegrados. Existen 19 capítulos que tienen reintegros medios y 16 capítulos con reintegros bajos.

Regulaciones Cambiarias (RC)

El Régimen de liquidación de divisas provenientes de las exportaciones, impuesto por el Banco Central¹⁴⁶ difiere según los capítulos del NCM. Del mismo modo que con los instrumentos anteriores se procede a fijar a los plazos concedidos para la liquidación de divisas (considerando en todos los casos el plazo extendido para cuando se hace uso de anticipos o prefinanciamiento de exportaciones) una escala discrecional de tipo atributiva de la siguiente forma:

Plazo de la liquidación de divisas provenientes de las exportaciones	Intensidad del plazo otorgado
de 60 a 90 días	plazo corto (Pc)
180 días	plazo moderado (Pm)
De 360 a 540 días	Plazo largo (Pl)

El plazo moderado de liquidación de divisas es el predominante (180 días) para 58 capítulos del NCM; 31 capítulos tienen otorgados plazos largos que cubren al sector productivo de café, yerba mate y especias (cap.9), frutas y frutos comestibles (cap.8), productos editoriales y de prensa (cap.49) y todos los capítulos a partir del 68 en adelante (manufacturas de piedra, metales comunes y sus manufacturas, metales preciosos, máquinas, instrumentos y aparatos de todo tipo, material de transporte, juguetes, armas y municiones, y muebles). Los plazos cortos de liquidación de divisas provenientes de exportaciones afectan a sólo 7 capítulos que son coincidentes, 4 de ellos, con los más castigados por tasas muy altas de DE ("commodities") y los 3 restantes corresponden a animales vivos (cap.1), pólvora y explosivos (cap.36) y objetos de arte o colección y antigüedades (cap.97).

Promoción a las Exportaciones (PX)

En el cuadro síntesis las promociones a las exportaciones registran la participación global en toda clase de actividades de promoción (ferias, rondas de negociaciones, visitas sectoriales, misiones comerciales, show-room), organizadas por la Fundación Exportar y el CFI con las provincias, dirigidas a las diferentes secciones del NCM (no se pudo desagregar por capítulos por carecer de la información pertinente). En los casos que no aparece el

¹⁴⁶ Secretaría de Comercio, Industria y Minería (actual Secretaría de Comercio, Industria y PYMES) fijó los plazos por capítulos del NCM en la Resolución 120/2003

instrumento es por ausencia de actividades de promoción dirigidas a los productos que comprende la sección.

El criterio adoptado para asignar la escala atributiva al porcentaje de actividades de promoción de exportaciones por secciones del NCM, de acuerdo al nivel de participación en las mismas de los diferentes sectores productivos (se consideraron las actividades organizadas por la Fundación Exportar más las organizadas por CFI junto con las provincias) es el siguiente:

Niveles de participación en actividades de promoción de exportaciones (en % sobre el total de eventos)	Intensidad de participación en actividades de promoción de exportaciones
menos del 5%	Bajo (B)
entre el 5,1% al 20%	Moderado(M)
más del 20,1%	Alto (A)

Los capítulos que abarcan las secciones II (Productos del Reino Vegetal) y IV (Productos de las Industrias Alimentarias, Bebidas y Tabaco) son las que tienen un porcentaje alto de participación en las actividades de promoción de exportaciones. La intensidad de participación es moderada en cinco secciones y la mayoría de secciones (14) tienen una baja participación. En esta última categoría y con valores cercanos al 0% de participación se encuentran 6 secciones: Grasas, Aceites y Ceras, Plástico y Caucho y sus manufacturas, Piedras preciosas y semipreciosas, Metales Comunes y sus manufacturas, Objetos de Arte, Colección y Antigüedades, y Armas y Municiones.

Medidas técnicas, sanitarias y ambientales (TSA)

En este estudio el nivel de prioridad o de importancia otorgada a un capítulo está vinculado con la cantidad y la naturaleza de los instrumentos que lo benefician. Aquéllos sectores considerados más relevantes en términos de estrategias de calidad dispondrán de un mayor número de instrumentos y no carecerán de instrumentos “clave”, cuya falta constituye un escollo importante para facilitar su inserción en los mercados externos.

El análisis realizado según esta consigna permite definir tres niveles de prioridad, bajo (B), moderado (M) y alto (A), en relación a las políticas de calidad. En el **Nivel bajo** se incluye a un número muy limitado de capítulos (6 sobre 97), entre los que se encuentran el Capítulo 1 (Animales Vivos), el Capítulo 78 (Plomo y sus manufacturas); el Capítulo 79 (Zinc y sus manufacturas), el Capítulo 80 (Estaño y sus manufacturas), el Capítulo 82 (Herramientas y útiles, artículos de cuchillería y cubiertos de mesa, de metal), y el Capítulo 83 (Manufacturas diversas de metal común).

Estos capítulos son beneficiados por un menor número de instrumentos (generalmente **Certificación. Capacitación y Asistencia Técnica. Intervenciones previas**) y no son beneficiados por instrumentos de gestión de elevada relevancia (**buenas prácticas técnicas –bpa y bpm, prácticas de higiene, prácticas de aseguramiento de la calidad –haccp, auditoria y control, políticas de competitividad empresarial, prácticas de rotulación**).

En el **Nivel intermedio** se incluye a un número de capítulos más numeroso que el anterior (16 sobre 97), entre los que se encuentran el Capítulo 2 (Carne y despojos comestibles), el Capítulo 3 (peces y crustáceos); el Capítulo 6 (Plantas vivas y productos de floricultura); el Capítulo 14 (Materiales trenzables y demás productos de origen vegetal); el Capítulo 18 (Cacao y sus preparaciones); el Capítulo 34 (Jabón, preparados de lubricantes, ceras, velas, productos de limpieza, otros); el Capítulo 50 (Seda); el Capítulo 57 (Alfombras y revestimientos para el suelo de materia textil); el Capítulo 61, 62 y 63 (Prendas y complementos de vestir, y demás artículos textiles confeccionados); el capítulo 65

(sombreros y demás tocados); el capítulo 66 (Paraguas, sombrillas, quitasoles, bastones, bastones de asiento, látigos y sus partes); el capítulo 67 (plumas y otros); el capítulo 71 (perlas y demás piedras preciosas y semipreciosas) y; finalmente el capítulo 97 (objetos de arte o colección y antigüedades)..

Estos capítulos son beneficiados por un mayor número de instrumentos (**Prácticas de higiene. Auditoria y control. Certificación. Capacitación y Asistencia Técnica. Prácticas de rotulación, Normas sobre productos y servicios. Intervenciones previas**) pero no son beneficiados por algunos instrumentos de gestión de elevada relevancia (**buenas prácticas, haccp, auditoria y control, políticas de competitividad empresarial, prácticas de rotulación**).

Finalmente al **Nivel alto pertenecen** el mayor número de capítulos (72 sobre 97). Estos capítulos son beneficiados por una cantidad muy importante de instrumentos relevantes (**Buenas Prácticas, Prácticas de higiene. Prácticas de aseguramiento de la calidad (hccp). Auditoria y control. Certificación. Capacitación y Asistencia Técnica. Políticas de competitividad empresarial. Prácticas de rotulación, Normas sobre productos y servicios. Intervenciones previas**). En general, no son beneficiados por instrumentos de mayor complejidad o de utilización más reciente (**denominaciones de origen e indicaciones de procedencia, trazabilidad, marcas de conformidad y seguridad**).

(b) **Instrumentos dirigidos a las importaciones**

Derechos de Importación Extrazona (DIE)

La alícuota del derecho o arancel a las importaciones extrazona (DIE) oscila entre el 0 y el 35 por ciento, el 92% de todas las líneas arancelarias está sujeto a derechos *ad valorem*, y el 8 % a derechos compuestos (es decir, *ad valorem* más derechos específicos adicionales denominados derechos de importación específicos mínimos (DIEM)).

Para la elaboración del cuadro síntesis se tomaron los valores promedio del DIE (en %) y en los capítulos sujetos a DIEM, el promedio considerando ambos (DIE + DIEM), y se correlacionaron los valores cuantitativos con una escala atributiva de la siguiente forma:

Alícuota de los derechos de importación (DIE Y DIEM)	Grado de intensidad de la protección derivado del arancel a la importación
0% a 5%	Bajo (B)
5,1% a 10%	Medio Bajo(M)
10,1% a 15%	Medio Alto (M)
15,1% a 20%	Alto (A)
más del 20,1%	Muy Alto (MA)

Los capítulos con bajo grado de protección son 14, en el extremo opuesto con muy alta protección sólo existen 7 capítulos, correspondientes al sector de materias textiles y sus manufacturas (6 de ellos) que están sujetos a derechos compuestos (DIE +DIEM) y el restante al sector de vehículos, automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios (cap. 87), a los que se agregan 26 capítulos con alta protección. Los más numerosos son los que detentan una protección media o moderada (49 capítulos).

Reducción del IVA a las importaciones (del 50%)

Este instrumento fiscal aparece, en el cuadro síntesis, reflejado con el atributo positivo (SI) cuando los capítulos gozan de la reducción del IVA del 21% al 10,5%, en caso contrario se le asigna el atributo negativo (NO) .

Sólo 18 capítulos del NCM tienen reducción de IVA a la importaciones, los restantes 78 capítulos no gozan de este beneficio.

Tasa de Estadística

En este caso se procede a diferenciar los capítulos que están gravados con la tasa de estadística del 0,5% sobre el valor CIF de las importaciones, a los que se le asigna el atributo positivo (SI), de los capítulos exentos del pago de dicha tasa, a los que se identifica con el atributo negativo (NO).

La mayoría de los capítulos están gravados con la tasa de estadística, salvo tres capítulos que están exentos, y que se corresponden con la sección XVII de material de transporte, el cap. 86 (vehículos y material para vías férreas), el cap. 88 (aeronaves, vehículos espaciales y sus partes) y el cap. 89 (barcos y demás estructuras flotantes). En este último caso, la excepción está constituida por las estructuras flotantes de uso deportivo o de recreo que se encuentran gravadas con la tasa de estadística.

Licencias Automáticas Previas de Importación (LAPI)

Este instrumento puede tomar dos formas: licencias automáticas previas de importación (LAPI) y licencias no automáticas previas de importación (LNAPI), el primero es el más utilizado en nuestro país. Las LAPI se introducen como mecanismo de regulación ante cambios significativos en los flujos de comercio exterior cuyo comportamiento es necesario evaluar, sobretudo cuando se pone en peligro la producción de empresas nacionales de fuerte impacto en el empleo doméstico. En otros casos se las utiliza como control sanitario, de material genético, de la seguridad alimentaria, de las prácticas desleales incluido el "dumping social". Para poder realizar una importación es necesario gestionar el certificado de importación, que puede adoptar diversos plazos de validez: 60, 120 ó 360 días. Este certificado a su vencimiento puede ser de renovación automática (LAPI) o bien se debe efectuar un nuevo trámite de certificación (LNAPI).

En el cuadro síntesis se actúa de la misma forma que con los instrumentos precedentes, se usa el atributo positivo o negativo, con los siguientes significados:

SI: cuando en los capítulos del NCM para importar los productos detallados en los mismos, es necesario proceder a obtener la LAPI;

NO: en caso contrario.

En la Argentina las LAPI se aplican frecuentemente, por lo que están presentes como instrumento en 49 capítulos del NCM, a veces no comprenden nada más que algunas líneas de producto perfectamente especificadas. No son necesarias para la importación proveniente de 47 capítulos del NCM.

Certificados de Origen (CO)

Conforme a la Resolución N° 763/96 pueden exigirse certificados de origen en el caso de importaciones de mercadería sujeta a los instrumentos de política comercial no preferencial. La administración de las normas de origen no preferenciales se rigen por las Resoluciones N° 763/96 y 381/96, y se aplican en el caso de las medidas comerciales correctivas y de los contingentes de importación, y con fines estadísticos. Según las normas citadas las únicas importaciones sujetas a la presentación de un certificado de origen para fines estadísticos son las importaciones para el consumo de tejidos, prendas, confecciones y calzado, así

como de aquellos productos para los cuales ha sido abierta una investigación respecto de alguna medida correctiva sin que dicha investigación haya concluido, con independencia de su país de procedencia.¹⁴⁷

De acuerdo al párrafo anterior, en el cuadro síntesis aparecen con el atributo positivo (SI) los capítulos autorizados a exigir la presentación de CO, y con el atributo negativo (NO) los restantes. En la actualidad 14 capítulos del NCM se encuentran autorizados a requerir CO, y se corresponden con los capítulos 51 a 63 de la Sección materias textiles y sus manufacturas, y el capítulo. 64 de calzado, polainas y artículos análogos, y sus partes.

Prohibiciones o restricciones a las Importaciones (PM)

En el cuadro síntesis se han omitido muchas de las prohibiciones o restricciones a las importaciones que aparecen en la matriz descriptiva, por considerar que no son usadas como instrumentos discriminantes (aunque se reconoce su uso frecuente como medidas parancelarias) en el comercio exterior. En la mayoría de los casos se establecen por razones de defensa a la salud, a la moral pública, a la seguridad alimentaria, a la preservación del medio ambiente, y el propósito general es el logro del bienestar y seguridad de las instituciones y de la población.

A los fines del cuadro síntesis hemos considerado sólo las prohibiciones o restricciones económicas que son dirigidas principalmente a favorecer o proteger a determinados sectores productivos, por lo tanto se convierten en instrumentos discriminantes y abarcan a todos los productos comprendidos en el capítulo respectivo. No por eso, se desconoce que puedan, subsidiariamente, cumplir otros objetivos vinculados con la sanidad alimentaria y la seguridad.

En el cuadro síntesis, a los capítulos que poseen prohibiciones o restricciones a las importaciones, se los denota con el atributo positivo (SI) y en caso opuesto con NO. Este instrumento aparece de la forma definida en sólo 7 capítulos del NCM. En el capítulo 8 donde se prohíbe la entrada de frutos o frutas a granel, y en los capítulos 84, 86, 87, 88, 89 y 90 donde se establece la prohibición de importar todo tipo de bienes de capital (instrumentos, aparatos, máquinas y vehículos) “usados”. Al respecto por Resolución 203 del MEP (12/4/ 2008) se le otorga un nuevo beneficio a la industria textil a la cual se le exime del pago de derechos de importación de máquinas usadas destinadas a la elaboración de productos textiles, construidas en el extranjero, con una antigüedad menor a 10 años, el beneficio comienza a regir a partir de junio del 2008.¹⁴⁸

Negociaciones Internacionales (NI)

Las negociaciones internacionales por países o bloques económicos con los cuales Argentina tiene firmados y en vigencia Acuerdos de Complementación Económica (ACE), se han caracterizado de acuerdo al tipo de preferencias otorgadas por Argentina a dichos países en las negociaciones por tipo de productos que comprenden los capítulos del NCM. El criterio del tratamiento en el cuadro síntesis ha sido señalar las preferencias otorgadas fijando intervalos que se corresponden con criterios de sensibilidad de los productos. De este modo se pretende llegar a una primera aproximación en el análisis de los sectores que se priorizan en las negociaciones internacionales como sectores “sensibles”, y por lo tanto

¹⁴⁷ Resolución N° 39/96 de 8 de enero de 1996 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOSP).

¹⁴⁸ Diario La Nación, página 5 del 12/4/2008, explica Aldo Karagozian, presidente de la Fundación Proteger que: “ en Europa se han desmantelado fábricas porque la producción se muda a Europa del Este, países mediterráneos de Africa o China, donde la mano de obra es más barata. La medida busca comprar esos equipos para traerlos a Argentina.... Es una oportunidad para equiparse con tecnología de punta a valores muy inferiores al costo de una máquina nueva”.

sujetos a una mayor protección arancelaria. De acuerdo a ello, surgirían como sectores menos protegidos, “no sensibles” aquéllos que desde el inicio muestran una preferencia del 100% es decir una total desgravación arancelaria (arancel 0). En todos los casos se tuvieron en cuenta los productos por capítulo sujetos a negociación, y se señalan con el atributo NO los capítulos que no han sido sujetos de negociación en los respectivos ACE.

La escala atributiva adoptada para los capítulos que SI han sido sujetos de negociación es la siguiente:

Preferencias otorgadas en los ACE (en %)	Grado de sensibilidad de los productos negociados
100%	No sensibles (NS)
70,% al 95%	Intermedios no sensibles (INS)
30,% al 70%	Intermedios sensibles (IS)
Más del 20,1%	Muy Alto (MA)

En el cuadro síntesis es notorio que el intervalo de preferencias otorgadas del 30-70% en las Negociaciones Internacionales (NI), que comprende la categoría de productos considerados **intermedios sensibles**, es usualmente el más utilizado como punto de partida para las negociaciones en casi todos los capítulos del NCM. En los casos de productos considerados “**no sensibles**” (100% de preferencia) e “**intermedios no sensibles**” (entre 70%-95% de preferencia), es interesante remarcar que los negociadores argentinos otorgan prioridad a las materias primas o insumos, que no se producen en el país o son de escasa producción, y que además son utilizadas dentro de la cadena de valor de actividades productivas estratégicas; verbigracia: malta, maíz, arroz, cacao, harinas y polvo de pescado, tabaco en bruto, abonos (agroindustria), madera en bruto (industria del mueble), caucho en bruto (industria automotriz, industria médico quirúrgica), cueros y pieles precurtidas (industria del calzado, automotriz, de pieles), pasta química de madera (industria gráfica, editorial y de prensa), lana sucia, algodón en bruto, pelos de alpaca, llama y liebre (industria textil y de la vestimenta), cobre, cinc, níquel, estaño y aluminio en bruto y sin aleaciones, y desperdicios y desechos de esos metales (industria metálica, industria automotriz).

Asimismo existen en las NI, algunas particularidades según países o asociaciones de países. En el caso de las NI con los países que integran la **CAN** son más numerosas las preferencias del 100% (**productos “no sensibles”**) otorgadas a Colombia, Ecuador y Venezuela que a Perú. Al respecto entran desde dichos países, en situación de libre comercio: productos de la floricultura, cereales, cacao, pieles y cueros, diversos metales y manufacturas de esos metales, aeronaves y sus partes, objetos de arte o colección y antigüedades.

Con **Bolivia** es importante el tratamiento dado a los combustibles, que prevé el 100% de preferencia (productos “**no sensibles**”) para aceites crudos de petróleo o de minerales bituminosos, nafta solvente, bencina de extracción, demás gasolinas para motores de émbolo, gasoil, aceites lubricantes blancos, de husillo o los demás, grasas lubricantes sin jabón de aluminio y las demás, aceites para transformadores y disyuntores, líquidos para transmisiones hidráulicas, gas natural en estado gaseoso, betún de petróleo, aguarrás mineral, carburantes tipo queroseno para turbinas o reactores, los demás querosenos, fuel-oil, las demás mezclas bituminosas, y a gas natural, propano, butanos o etileno, propileno, butileno y butadieno licuados, insumos estratégicos que condicionan en general el desarrollo actual de la industria. En pocas circunstancias aparecen productos “**sensibles**” (con preferencia del 0%) en el caso de Bolivia. Reciben este tratamiento: los tubos rígidos de plástico, neumáticos recauchutados y usados, hilos de coser sintéticos o artificiales, indumentaria, mantas, sábanas y demás prendería de algodón y fibras sintéticas, bombonas

de vidrio, ventiladores, máquinas de acondicionamiento de aire, calentadores de agua a gas y secarropas, la mayoría de vehículos terrestres, instrumentos de precisión (calibradores, micrómetros).

Con Chile , los productos “no sensibles” exceptuados de pago de arancel a las importaciones (preferencia 100%) son: los pescados y moluscos, harinas y polvo de pescado, sal, hulla y parafina, algunas líneas de productos químicos inorgánicos, extractos para uso en vidrio, aceite de clavo, de cedro o de polvo de rosa, guantes y neumáticos para vehículos, manufacturas de corcho natural y aglomerado, pasta química de madera, enciclopedias, libros y folletos, lana sucia y pelo de liebre, revestimientos de piso, fibras de rayón viscosa, ladrillos de piedra, frenos y embragues para auto, vidrios templados, espejos y ópticas para autos, piedras preciosas (diamantes, lapislázuli, aguamarina, topacios y cuarzo), perfiles de acero o de hierro sin alear, cables de alambre de acero, herramientas, cuchillo y hojas cortantes, material eléctrico, instrumentos de precisión, pianos, instrumentos de aire y cuerda, cápsulas vacías para uso médico. La mayoría de las importaciones liberalizadas contienen mayor valor agregado que las provenientes de países de la CAN, Bolivia y Cuba.

Con Cuba y México los ACE no abarcan todos los capítulos del NCM y a veces sólo algunas líneas. Los productos “no sensibles” provenientes de Cuba son los productos tradicionales: café, cacao, ananá, floricultura, ceras vegetales, ron y demás aguardientes, cigarros o habanos, botellas, damajuanas y frascos de plástico, papel o cartón obtenido de pasta química de madera, tejidos de yute o fibras de liber, adornos de cerámica, manufacturas de piedras preciosas o semipreciosas, alambres o desperdicios de cobre, matas de níquel, desechos de cinc, y dentro de los productos con mayor valor agregado los aparatos de uso médico y quirúrgico, e instrumentos musicales de cuerda y de percusión, mobiliarios para hospitales y dentistas, modelos reducidos de rompecabezas, bolígrafos, roturadores y marcadores, pinturas y dibujos artísticos.

Con México el ACE (54) sólo contempla algunos capítulos y en ellos se registra en la mayoría de los casos, una única línea de producto favorecida con el 100% de preferencia. En cambio el ACE (55) o Acuerdo Automotor que se firma con el objetivo de promover la integración y complementación productiva y sentar las bases para alcanzar el libre comercio en el sector automotor y de auto-partes, se prevé la preferencia del 100% a lo largo de los capítulos del NCM, que integran la cadena de valor de la industria automotriz.

7.2. Tipificación en base a la priorización de las políticas de Comercio Exterior

El cuadro síntesis estructurado de acuerdo a las modalidades indicadas, se constituye en la base para la identificación y comparación de las políticas comerciales dirigidas a cada uno de los sectores productivos, teniendo en cuenta la diversidad y grado de intensidad del uso de los instrumentos.

El procedimiento elegido ha sido la construcción de tipos o “modelos representativos” que permiten, de algún modo (no siempre en forma exhaustiva) reunir esta diversidad e intensidad de uso de los instrumentos, por similitudes de comportamiento, de acuerdo a la mayor o menor priorización que las políticas comerciales, les han asignado a los diferentes sectores productivos, en el último lustro en Argentina.

Para viabilizar la construcción de los tipos o “modelos representativos” se ha considerado como básico para la categorización, la actuación combinada de los Derechos de Importación Extrazona (DIE) y de los Derechos o Aranceles a la Exportaciones (DE) por capítulos del NCM, por poseer estos dos instrumentos una potencialidad mayor de capacidad discriminante que el resto de instrumentos. No obstante ello, el número de categorías

resultantes por tipos o “modelos representativos” responden a un análisis ampliado, que incluye el resto de instrumentos para la apertura de subcategorías, por entender que aumentan o limitan los efectos de los instrumentos discriminantes más robustos (DIE y DE).

En la Tabla adjunta “Tipología de los sectores productivos en base a la priorización de las Políticas de Comercio Exterior” se observan tres tipos o “modelos representativos” básicos de acuerdo a la combinación de intensidad en el grado de aplicación de los instrumentos altamente discriminantes (DIE y DE).

Tipo I ALTA PRIORIZACION DIE: MUY ALTO, ALTO y MEDIO ALTO
DE : BAJO

Tipo II MODERADA PRIORIZACION DIE: MEDIO BAJO
DE : BAJO

Tipo III BAJA PRIORIZACION DIE: BAJO
DE : ALTO y MEDIO

A estos tipos o “modelos representativos” básicos se han agregado subcategorías de acuerdo a la intensidad de uso del resto de los instrumentos, resultando los siguientes subtipos:

MUY ALTA PRIORIZACION

TIPO I ALTA PRIORIZACION ALTA PRIORIZACION

MODERADAMENTE ALTA PRIORIZACION

TIPO II MODERADA PRIORIZACION

BAJA PRIORIZACION

TIPO III BAJA PRIORIZACION

MUY BAJA PRIORIZACION

CASOS ESPECIALES

Características predominantes de los tipos o “modelos representativos”

TIPO I : ALTA PRIORIZACION

1.1 MUY ALTA PRIORIZACIÓN O SECTORES “MUY FAVORECIDOS”

Hemos identificado dentro de este tipo o “modelo representativo” al sector “vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios” (Capítulo 87), que reúne características de “muy alta protección” a las importaciones del resto del mundo (DIE: muy alto, mayor al 20%), aplicación de LAPI y PM de vehículos, partes y accesorios usados, a los que se agregan las facilidades fiscales otorgadas a las importaciones de partes y accesorios nuevos no producidos en el país (reducción de IVA del 50%), y el tratamiento diferenciado como productos NS (preferencia del 100%), a esos mismos productos, en las Negociaciones Internacionales en base a Acuerdos Especiales (PAC con Brasil, Acuerdo Automotor con Méjico) y en los ACE firmados con los diferentes países latinoamericanos. El tratamiento de NS a las partes y accesorios beneficia a las

empresas automotrices argentinas y favorece asimismo los acuerdos de complementación productiva con el resto de países, especialmente con Brasil

Del lado de los instrumentos dirigidos a las exportaciones, todos tienden a estimular y facilitar la competitividad del sector automotriz: DE bajos del 5%, RE altos, plazos de liquidación de divisas provenientes de las exportaciones altos y medidas TSA también altas. Los esfuerzos de promoción a las exportaciones desde el gobierno son moderados porque complementan la promoción privada que es sumamente amplia, costosa y sofisticada.

1.2 ALTA PRIORIZACION O SECTORES “ALTAMENTE FAVORECIDOS”

Este tipo o “modelo representativo” abarca casi todos los capítulos pertenecientes a la Sección XI de “Materiales Textiles y sus manufacturas” (capítulos 51, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62 y 63) y “Calzado, polainas, y artículos análogos, partes de estos artículos” (Capítulo 64). El sector textil y del calzado resultan “altamente protegidos” de las importaciones del resto del mundo por los DIE más los Derechos de Importación Específicos Mínimos (DIEM) que agregados a los anteriores suman aranceles de intensidad muy alta y alta. Además, se exigen LAPI y CO para poder acceder al Mercado Argentino, que constituyen verdaderas medidas de corte pararancelario para los países competidores. Las NI los consideran productos IS (preferencia del 30% a 70%) concediendo algunas preferencias del 100% para fibras o materias primas textiles no producidas en el país. Del lado de los instrumentos dirigidos a las exportaciones, se trata de ganar competitividad a través de la fijación de DE bajos (5%), y diferenciales arancelarios más altos (10%) para las materias primas (lana, pelos finos u ordinarios sin cardar o peinar, desechos, desperdicios e hilachas de esos materiales) con el fin de estimular el valor agregado doméstico. Los RE son altos para los productos manufacturados, gozan de plazos moderados de liquidación de divisas, y en general poseen un nivel alto de cumplimiento en las medidas TSA. La participación en la promoción a las exportaciones es baja pero en aumento (ha crecido el último año el 7%) a medida que el sector se ha ido recuperando de los bajos niveles de producción de casi una década y media de desprotección. En abril del 2008 se ha favorecido al sector textil (Resolución 208/08 MEP) con un nuevo beneficio, se le eliminaron los aranceles a la importación de máquinas usadas destinadas a la elaboración de productos textiles, construidas en el extranjero, con una antigüedad menor a los 10 años.

1.3 MODERADAMENTE ALTA PRIORIZACION O “SECTORES FAVORECIDOS”

Este tipo o “modelo representativo” abarca el número más amplio de capítulos del NCM, que detentan un nivel de protección entre “medio alto” y “alto”, por lo que el DIE partiendo de una alícuota del 10% puede llegar a valores cercanos al 20%. Dentro de este universo, en su mayoría de industrias manufactureras se entremezclan los sectores alimenticios, de bebidas y tabaco (capítulos 16 al 24) excluido el capítulo 23; químicas y conexas (capítulos 32, 33, 34, 35, 36 y 38), del plástico y del caucho (capítulos 39 y 40); manufacturas de cuero (capítulo 42); peletería y confecciones (capítulo 43); de cestería (capítulo 46); de papel y cartón (capítulo 48); de materias textiles: seda y demás fibras textiles vegetales, hilados y tejidos de papel, sombreros y demás tocados (capítulos 50, 53 y 65); de paraguas, sombrillas y otros (capítulo 66); de plumas y plumón, flores artificiales y de cabello (capítulo 67); de productos cerámicos (capítulo 69); de vidrio (capítulo 70); fundición de hierro y acero, manufacturas de metales: hierro y acero, cobre, níquel y aluminio (capítulos 72, 73, 74 ,75 y 76); de herramientas, útiles, y otras manufacturas de metal común (capítulos 82 y 83); de producción de máquinas , aparatos y material eléctrico, aparatos de grabación y reproducción de sonido, de imagen y sonido para TV, partes y accesorios (capítulo 85); de aparatos de relojería y sus partes (capítulo 91); de instrumentos musicales, sus partes y accesorios (capítulo 92); de armas y municiones (capítulo 93); de muebles, aparatos de alumbrado y sus partes, construcciones prefabricadas (capítulo 94); de juguetes y artículos para recreo y deportes (capítulo 95); y finalmente de manufacturas diversas (capítulo 96).

Este amplio espectro manufacturero (salvo en trece sectores) está protegido por LAPI, no goza en general de reducción de IVA (50%) salvo los capítulos (capítulo 94, 69, 74 y 85). En estos casos la reducción de IVA favorece la entrada con bajos costos de tecnología (aparatos, máquinas e instrumentos eléctricos, de imagen y sonido), de productos cerámicos y de cobre.

Del lado de los instrumentos de comercio exterior dirigidos a las exportaciones, nuevamente los DE son bajos (5%), aparecen estímulos al agregado de valor doméstico con diferenciales arancelarios del 10% aplicados al tabaco en bruto, al caucho natural, a la seda y demás fibras textiles vegetales sin cardar ni peinar, y del 40% para los desechos y desperdicios de metales comunes. Todos los capítulos tienen reintegros altos y moderados según el valor agregado sectorial, y son favorecidos por plazos moderados y largos en la liquidación de divisas provenientes de las exportaciones, cumplen en su mayoría con niveles altos de medidas TSA. Salvo los sectores de las industrias alimenticias con un alto nivel de participación en los eventos de promoción de las exportaciones, el resto de sectores tiene una participación todavía baja.

En general las políticas comerciales tienden a recomponer la situación del sector manufacturero otorgando facilidades en la compra de insumos y tecnología, no gravando con aranceles altos las exportaciones, devolviendo impuestos internos mediante reintegros altos, aplicando diferenciales arancelarios que alientan la incorporación de valor agregado doméstico entre otras medidas positivas.

TIPO II: MODERADA PRIORIZACION

2. MODERADA PRIORIZACION O SECTORES “POCO FAVORECIDOS”

Este tipo o modelo “representativo” combina un DIE moderado bajo (del 5% al 10%) con DE bajos (5%). Comprende tres capítulos correspondientes a la Sección I “Animales vivos y productos del reino animal” (capítulos 2, 3,4 y 5); cinco capítulos de la Sección II “Productos del reino vegetal” (capítulos 7, 8, 9, 13 y 14); productos químicos inorgánicos (capítulo 28); productos farmacéuticos (capítulo 30), productos fotográficos o cinematográficos (capítulo 37); pieles y cueros (capítulo 41); madera y sus manufacturas (capítulo 44); corcho y sus manufacturas (capítulo 45); productos editoriales (capítulo 49); manufacturas de piedra, yeso y cemento (capítulo 68); perlas, piedras preciosas y semipreciosa (capítulo 71); metales comunes (plomo, cinc, estaño) y sus manufacturas (capítulos 78, 79 y 80); reactores nucleares, calderas, máquinas y artefactos mecánicos y sus partes (capítulo 84); y finalmente, instrumentos y aparatos de óptica, de medida, precisión o control, médico quirúrgico y sus partes (capítulo 90). Cabe aclarar que dentro del capítulo 2 no se incluye la carne bovina, y en el capítulo 4 se procede de la misma forma con los productos lácteos. En ambos casos no corresponde ubicarlos en este modelo, por las características de excepción que han adoptado las políticas comerciales dirigidas desde el gobierno a estos sectores.

No existen LAPI para la mayoría de los sectores y las excepciones importantes resultan aplicables sólo a cuatro capítulos: (a) si se trata de maderas tropicales y de coníferas con valor agregado (capítulo 44); (b) para estampillas y timbres fiscales e impresos publicitarios con información de funcionamiento, reparación y mantenimiento de aparatos, equipos y vehículos de extrazona (capítulo 49); (c) para casi todas las líneas de productos del Capítulo 84; y (d) algunas del capítulo 90 sobre instrumentos y aparatos para la salud.

En general no es aplicable la reducción de IVA (50%) salvo para las importaciones de alimentos y material reproductivo (carnes, hortalizas, frutas y frutos comestibles) y

tecnología (máquinas, aparatos e instrumentos mecánicos y para uso médico- quirúrgico); en los demás casos sólo cubre una línea de producto dentro del capítulo.

Las PM sólo se aplican para las frutas o frutos a granel y en el caso del artículo 90 para los aparatos e instrumentos “usados”. En cuanto a las NI los productos son considerados IS y en el caso de insumos estratégicos no producidos en el país o con escasa producción se los considera NS.

En cuanto a los instrumentos dirigidos a las exportaciones, es este el caso de mayor empleo de diferenciales arancelarios (DA). El DE es bajo (5%), para todos los capítulos. En el caso de los capítulos 3 (pescado), 8 (frutas y frutos comestibles), 44 (madera y sus manufacturas) y 45 (corcho y sus manufacturas) la alícuota diferencial aplicada a la materia prima sin valor agregado es del 10%, y para los capítulos de metales comunes, la alícuota diferencial sube al 40% para los desperdicios y desechos de cinc, plomo y estaño. Los reintegros a las exportaciones toman valores altos para los productos manufacturados y arrancan con valores muy bajos para la materia prima. En general los plazos de liquidación de divisas están entre moderado y largo. La participación en promoción es demasiado variada para poder establecer un parámetro de comportamiento, pero en general las medidas de cumplimiento de las TSA son altas para la mayoría de los capítulos, son bajas sólo en el caso de algunos metales (plomo, cinc y estaño).

La moderada priorización expresa de algún modo la necesidad de proteger determinados sectores tecnológicos, aplicación de LAPI, PM (Capítulos 84 y 90) en forma conjunta con un DIE medio bajo. Por otro lado el uso de diferenciales arancelarios con un DE bajo para las materias primas (pescado, frutas y frutos, madera, corcho y metales comunes) implica considerar la importancia que juegan los sectores proveedores de insumos estratégicos para el desarrollo de la industria alimenticia, del mueble, de la construcción, metalmecánica, automovilística, entre otras.

TIPO III BAJA PRIORIZACION

3.1 BAJA PRIORIZACION O SECTORES “ NO FAVORECIDOS”

Este tipo o “modelo representativo” está integrado por capítulos que detentan niveles de DIE bajo y de DE medio y bajo. Estos capítulos reciben poca o escasa protección, los instrumentos de comercio exterior dirigidos al control de las importaciones (LAPI, CO, PM) no están presentes, los productos no están sujetos a reducción del IVA (50%) y, además están gravados por la TE... En general, se trata de sectores productivos de bienes con escaso valor agregado. Los capítulos comprendidos en este tipo o modelo de “baja priorización” son: capítulo 1: animales vivos; capítulo 2: plantas vivas y floricultura; capítulo 25: sal, azufre, yeso, cales y cemento; capítulo 26: minerales metalíferos, escorias y cenizas; capítulo 29: productos químicos orgánicos; capítulo 31: abonos; capítulo 47: pasta de madera; capítulo 81: demás metales comunes, y como caso especial se encuentra el capítulo 97: objetos de arte, colecciones y antigüedades que en realidad recibe poca protección atendiendo a la necesidad de posibilitar el acceso de bienes culturales al país..

Del lado de los instrumentos de comercio exterior dirigidos a las exportaciones los DE son de intensidad media (10%) para los capítulos 1, 6, 25 y 26 y bajo para el resto. En el caso de los capítulos 47 y 81 nos encontramos con el uso de diferenciales arancelarios, una alícuota baja 5% para escorias y cenizas, y 20% para el papel o cartón reciclable. Los RE son bajos, y los sectores gozan de plazos moderados para la liquidación de divisas (excepto los capítulos 1 y 97 con PC). La participación en actividades de promoción a las exportaciones son bajas, y en general las medidas TSA adquieren niveles altos en todos los capítulos (excepto el capítulo 1 en que el nivel es bajo y el capítulo 6 en que el nivel es medio).

Los sectores productivos que integran este modelo no son competitivos en los mercados externos per se, más bien respaldan actividades domésticas con la provisión de insumos para diversos sectores: yeso, cal, cemento, metales para la construcción, reproductores de raza, bulbos, retoños, abonos para la actividad agropecuaria, pasta de madera para las empresas editoriales entre otras.

Un caso especial, dentro del tipo o modelo representativo de “baja priorización” lo constituye el **Material de Transporte (Sección XVII)** que comprende los capítulos 86: vehículos y material para vías férreas o similares; 88: aeronaves, vehículos espaciales y sus partes; y 89 : Barcos y demás estructuras flotantes. Estos capítulos, si bien responden a los valores discriminantes robustos DIE y DE muestran algunas particularidades.

En el tratamiento de los instrumentos de comercio exterior dirigido a las importaciones **son los únicos capítulos no sujetos al pago de TE** de todo el NCM, tienen reducción de IVA del 50% y están protegidos por PM que impiden la entrada de “bienes de capital usados”. Del lado de los instrumentos dirigidos a las exportaciones los RE son altos, gozan de PI de liquidación de divisas provenientes de las exportaciones, la participación en actividades de promoción de exportaciones es moderada y alcanzan un “nivel alto” de cumplimiento en las medidas TSA.

Las características diferenciales señaladas los distinguen de los otros sectores de “baja priorización”, ya que las políticas comerciales permiten en estos casos la entrada de partes, accesorios y vehículos nuevos del resto del mundo con el objetivo de modernizar la infraestructura del material de transporte del país, y por otro lado se estimula a la industria doméstica para su desarrollo futuro.

3.2 MUY BAJA PRIORIZACION O SECTORES “ NO FAVORECIDOS”

A este tipo o modelo representativo convergen sólo seis capítulos del NCM y algunos rubros de los capítulos 2 y 4, que combinan DIE bajo y medio con DE muy altos (mayores al 20%) y altos (por encima del 10%). Se trata de los siguientes capítulos: Cereales (capítulo 10); Productos de molinería, malta, almidón, fécula, inulina, gluten de trigo (capítulo 11); Semillas y frutos oleaginosos (capítulo 12); Grasas, aceites y ceras de origen animal y vegetal (capítulo 15); Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias, alimentos preparados para animales (capítulo 23); Combustibles, aceites y ceras minerales, productos de destilación materias bituminosas (capítulo 27); y los rubros leche y productos lácteos (del capítulo 4); y carne bovina y derivados (del capítulo 2)¹⁴⁹. El DIE es bajo para los capítulos 12 y 27 (los menos protegidos) y moderado para el resto. Sólo detentan LAPI los capítulos 4 y 11, en general ningún capítulo está sujeto a LAPI; PM; y CO. La reducción de IVA sólo se aplica a cereales y leche fluida. En las NI son considerados IS, salvo algunas excepciones que se corresponden con el tratamiento de NS dirigido a material genético o producciones no existentes o escasas en el país.

Del lado de los instrumentos de comercio exterior dirigido a las exportaciones, nos encontramos con alícuotas muy altas de DE (mayores al 20%) en cinco de los capítulos, y altas para los capítulos 4 y 11. Los reintegros son bajos en los capítulos de cereales y combustibles; moderados en semillas y frutos oleaginosos al igual que en residuos y desperdicios de las industrias alimentarias y en leche y productos lácteos; y alto sólo para grasas, aceites y ceras de origen animal y vegetal y productos de molinería. Cuentan con plazos cortos para la liquidación de divisas provenientes de las exportaciones los cereales, las semillas y frutos oleaginosos, y los combustibles. El resto de capítulos gozan de plazos

¹⁴⁹ En el caso de la carne bovina ha estado sujeta a suspensiones en las exportaciones (Resol.114/2006) y fijación de restricciones cuantitativas en repetidas ocasiones (2006, y 2008).

moderados. La participación en actividades de promoción de exportaciones es alta, salvo para los capítulos 15 y 27 que no participan de eventos organizados por el gobierno. . El nivel alcanzado en materia de TSA es alto. Los sectores que integran estos capítulos del NCM, cumplen en las distintas etapas de la cadena de valor con los mayores estándares de calidad y sanidad.

Los capítulos del NCM que integran el tipo denominado de “muy baja priorización “ o “no favorecidos” representan en la actualidad, como ya ha sido señalado, los sectores de “commodities” con mayor participación en la canasta exportadora argentina , a los que se agregan los sectores de lácteos y molinería. Los DE altos se aplican como forma de mantener bajos los precios internos, controlar el abastecimiento interno, proveer de divisas al sector público para equilibrar las cuentas fiscales¹⁵⁰. Por otro lado la fijación de plazos cortos en la liquidación de divisas para los sectores que más divisas generan al país, permite el control del tipo de cambio por parte del gobierno.

CASOS ESPECIALES

Un **caso especial, dentro del tipo o modelo representativo de “baja priorización”** lo constituye el **Material de Transporte (Sección XVII)** que comprende los capítulos 86: vehículos y material para vías férreas o similares; 88: aeronaves, vehículos espaciales y sus partes; y 89 : Barcos y demás estructuras flotantes. Estos capítulos, si bien responden a los valores discriminantes robustos DIE y DE muestran algunas particularidades.

En el tratamiento de los instrumentos de comercio exterior dirigido a las importaciones **son los únicos capítulos no sujetos al pago de TE** de todo el NCM, tienen reducción de IVA del 50% y están protegidos por PM que impiden la entrada de “bienes de capital usados”. Del lado de los instrumentos dirigidos a las exportaciones los RE son altos; gozan de plazos largos para la liquidación de divisas provenientes de las exportaciones; la participación en actividades de promoción de exportaciones es moderada; y alcanzan un “nivel alto” de cumplimiento en las medidas TSA.

Las características diferenciales señaladas los distinguen de los otros sectores de “baja priorización”, ya que las políticas comerciales permiten en estos casos sólo la entrada de partes, accesorios y vehículos nuevos del resto del mundo con el objetivo de modernizar la infraestructura del material de transporte del país, con reducciones de IVA, y eximición de la tasa de estadística. Por otro lado se estimula a la industria doméstica para el desarrollo de la innovación y el cambio tecnológico con el fin de abaratar los costos de logística y desplazamiento de bienes y personas..

¹⁵⁰ Se agrega otro objetivo como argumento principal en las declaraciones del Ministro de Economía Martín Lousteau (Clarín 12/3/2008): “detener el avance de la sojización en detrimento de la ganadería y la producción de otros granos”, en justificación al esquema de retenciones móviles para los cereales y granos oleaginosos .

8- CONSIDERACIONES FINALES

8.1 Referidas a los instrumentos de Políticas de Comercio Exterior implementados por el sector público argentino, en el último lustro

Las políticas de Comercio Exterior en Argentina se apoyan en un arsenal de instrumentos que responden a “sucesivas capas geológicas” diseñadas a través del tiempo, en el marco de gobiernos diferentes y para ser aplicadas en condiciones macroeconómicas también diversas. Esta puede ser una de las razones explicativa de la cantidad importante de instrumentos existentes, que no necesariamente se integran, sino que muchas veces se superponen y pierden calidad en sus efectos, y en otras son notoriamente contrarios a una estrategia de competitividad para ganar mercados o permanecer en ellos. Es más, si se analizan muchas de las modificaciones que han acompañado la instrumentación de las políticas de Comercio Exterior el último lustro en Argentina se descubre cierta necesidad de actuar de manera coyuntural como respuesta a las emergencias planteadas por algunos sectores, o bien a la necesidad de liquidez para cumplir con compromisos internacionales o cerrar balances internos con signo positivo, más que a una estrategia de gestión eficiente y racional de los mismos.

Al respecto y a modo de síntesis se hará una evaluación de los principales problemas que plantean en su aplicación y funcionalidad algunos de los instrumentos de políticas de Comercio Exterior analizados y actualmente en vigencia.

(a) Los aranceles a la importación en general presentan un alto grado de dispersión, y en algunos casos de poca transparencia. Los procedimientos y forma de cálculo sugieren alguna arbitrariedad, por lo cual sería aconsejable revisar la metodología usada por los organismos de ejecución y aplicación para hacer más compatible el sistema fiscal con el equilibrio entre sectores productivos y a lo largo de la cadena de valor de un producto. Se detentan capítulos con un alto nivel de protección (con crestas arancelarias por encima de las internacionales) que pueden dañar la posición Argentina en el comercio mundial, además de ser frecuentes las disparidades entre el DIE y el AEC, lo que ratifica los problemas aún existentes en la convergencia hacia una Unión Aduanera perfecta dentro del **MERCOSUR**.

(b) Los aranceles a la exportación también presentan disparidades sectoriales profundas, que en particular castigan a determinados sectores productivos vinculados fuertemente con las exportaciones de “commodities”. Los derechos de exportación que fueran reestablecidos con carácter transitorio, en lugar de desaparecer han ido modificando las alícuotas a medida que los precios internacionales de los “commodities” aumentaron, presionados por el incremento de la demanda mundial. La medida más reciente ha sido la instrumentación de retenciones móviles dirigidas al sector de granos (cereales y oleaginosos) que constituye una nueva discriminación en materia de políticas comerciales con respecto al resto de sectores productivos.

(c) El uso combinado de escalonamientos arancelarios en el caso de las importaciones para estimular el procesamiento doméstico de la materia prima, y de los diferenciales arancelarios en las exportaciones con el mismo fin, contiene una lógica interna acertada, que en muchos de los capítulos debería ser usada con mayor extensión y profundidad.

(d) Los regímenes que permiten la entrada de mercadería bajo ciertas condiciones sin pago de los impuestos de frontera (Régimen de Admisión Temporal) o con el recupero de los impuestos tributados internamente (Régimen de Draw Back) son usados en Argentina con dificultad debido a que presentan trabas burocráticas importantes. El Régimen de Draw Back, sólo es usado por las grandes empresas debido a: (a) las dificultades operativas en el pedido de tipificación y su posterior realización, (b) la morosidad en recuperar los

impuestos y (c) la necesidad de actualización casi permanente de la tipificación cuando varían los procesos productivos y se amplía la diversidad de bienes producidos..

(e) Las importaciones con reducción de IVA (50%) son aplicadas en base a criterios compatibles con la seguridad alimentaria, la preocupación por el mejoramiento genético (semillas, reproductores, nuevas variedades) y la introducción de bienes de capital, de material de transporte vinculado con la producción y la salud, que en líneas generales parecen destinados a fortalecer el mercado interno.

(f) Los reintegros a la exportación adolecen de falta de racionalidad en el cálculo como en la aplicación, lo que hace necesario también una actualización y revisión de los criterios de cálculo e implementación.

(g) Los instrumentos regionales son de escasa repercusión, y en el caso especial de las Zonas Francas Exportadoras existe aún un grado de desarrollo incipiente como producto del desconocimiento de los alcances que encierran como zonas aptas para el desarrollo exportador de PYMES regionales. En Europa y Asia su uso se ha extendido con resultados altamente positivos, valgan como ejemplos las Zonas Francas de Barcelona y Vigo en España, Shannon en Irlanda , Jebel Alí en los Emiratos Árabes o, en América, las Zonas Francas de Colón en Panamá, Iquique y Punta Arenas en Chile entre otras.

(h) La existencia de “diferenciales cambiarios” surge como resultado de las disparidades notorias entre el precio que reciben los sectores gravados con retenciones de aquellos que operan en condiciones de libre mercado. El precio efectivamente percibido por los productores agropecuarios frente a otros sectores como por ejemplo el de automotores es sustancialmente más bajo. A esto se agrega las diferencias en la regulación de los plazos para la liquidación de las divisas provenientes de las exportaciones, que otorgan plazos cortos justamente a los mismos sectores no favorecidos por los diferenciales cambiarios.

(i) El financiamiento y los programas de apoyo del sector público dirigidos al sector exportador se han reestablecido después de la crisis del 2001 pero aún son insuficientes para la reactivación de los sectores PYMES exportadores. Los préstamos otorgados por el BICE, Banco Nación y las líneas del CFI son escasos. El BICE cobra protagonismo recién a partir del 2003 como agente financiero del gobierno para prestar apoyo a la prefinanciación y financiación de las exportaciones. La tasa de crecimiento de los desembolsos otorgados por el BICE ha sido del 975% entre el 2003-2006, y el sector productivo que más recursos ha solicitado es el sector agropecuario que es tomador de más del 50% del total del crédito desembolsado en el 2006.

(j) El análisis de los instrumentos de gestión de la calidad permite afirmar que en general los niveles alcanzados en el diseño de los instrumentos de política (en particular aquéllos vinculados con las buenas prácticas y con la certificación) está fuertemente vinculado con las exigencias internacionales. En el caso de los productos agroalimentarios las exigencias surgen de organismos públicos de los países importadores. En el plano doméstico, han contribuido al desarrollo de la calidad para el consumo interno de productos alimentarios las exigencias impuestas por las grandes cadenas de distribución, fuertemente vinculadas con el capital internacional, que operan en Argentina. En el caso de los productos y servicios no agroalimentarios los requerimientos tienen que ver con acuerdos internacionales entre firmas, en muchos casos avalados por organismos de normalización de los países importadores y exportadores. En general la respuesta de todos los sectores productivos ha sido positiva a la adopción de las medidas TSA, y el sector público a nivel nacional ha acompañado este proceso de adopción de los patrones internacionales de calidad. No se observa de parte de los gobiernos provinciales igual preocupación, los fondos destinados al control, capacitación y gerenciamiento de estas medidas son sumamente escasos.

(k) Los esfuerzos realizados por la Fundación Export-ar, el Consejo Federal de Inversiones y organismos provinciales en materia de promoción del comercio exterior han sido importantes en la última década y media. Sin embargo, y aún con la incorporación de un número creciente de sectores a las actividades de promoción, sobretodo como consecuencia de la recuperación post-crisis de algunos sectores como: calzado, textil, juguetes, se observan todavía sectores productivos que no registran participación en eventos, a pesar de su importancia creciente en el comercio exterior (manufacturas de plásticos, productos de industrias químicas y derivados de la industria de la madera). Se generan por lo tanto dudas sobre la probabilidad de que la realización de eventos responda en forma sistemática a la importancia de los grupos de productos y de las secciones del nomenclador en comercio exterior.

(l) En cuanto a las Negociaciones Internacionales los resultados obtenidos en los acuerdos firmados por el MERCOSUR, en los últimos años, con los países en desarrollo, denotan un bajo grado de desempeño, tanto en la cobertura de productos como en el orden de las preferencias negociadas.

Los ACE analizados muestran muchas complejidades y asimetrías. Para Argentina las situaciones han sido dispares. En algunos ACE ha existido la misma reciprocidad en preferencias otorgadas y recibidas como ha sucedido con las listas negociadas con Chile y Cuba. En cambio en otros casos, como los ACE acordados con Perú, Colombia, Ecuador, y Venezuela las desgravaciones otorgadas por Argentina han sido superiores a las otorgadas por esos países a los productos argentinos.

Las negociaciones con otros países en desarrollo como India y Sudáfrica, también han generado acuerdos de relativa importancia económica donde los países tienden a incluir en los acuerdos los productos con menor protección arancelaria y a su vez excluir del comercio una cantidad importante de productos considerados "sensibles" lo que limita el espectro de posibilidades de acceso a mercado.

El Acuerdo Argentina-México es tal vez por el momento, el que más oportunidades comerciales le ha brindado a la Argentina sobre todo para los bienes industriales (52% de las exportaciones a México son procedentes del sector automotor), no así para los bienes agrícolas.

En el ámbito multilateral, si bien las negociaciones han estado paralizadas, la Argentina ha conseguido logros significativos (algodón y azúcar) como resultado de la demanda puesta por Brasil ante el Órgano de Solución de Diferencias, ha exhibido capacidad de liderazgo en las propuestas (G20) y en la defensa de los intereses de los países en desarrollo, así como en la formulación de estrategias para que las negociaciones no quedaran estancadas o sin posibilidades de alternativas.

8.2 Referidas a las congruencias entre objetivos e instrumentos aplicados por el gobierno para alcanzar tales objetivos

Los instrumentos de políticas de Comercio Exterior aplicados por el gobierno a gran parte de los sectores industriales (calzado, textiles, juguetes, informática, bienes de capital, entre otros) se perciben desde los actores sociales intervinientes como adecuados, según surge del análisis de la información recabada a través de entrevistas y declaraciones de prensa. Los instrumentos vigentes: certificación de origen, licencias automáticas de importación, derechos de importación extrazona más derechos de importación específicos mínimos, y facilidades fiscales para la importación de máquinas y equipos guardan coherencia interna con los objetivos a nivel sectorial "reindustrialización e inserción de PYMES exportadoras". Además son congruentes con los objetivos a nivel macroeconómico: aumentar el empleo,

mejorar los salarios y la distribución de la riqueza personal y regional, y por último disminuir la marginalidad.

En tanto existe una batería de instrumentos comerciales monetarios y financieros (retenciones, restricciones a la exportación, diferenciales cambiarios, regulaciones cambiarias) que, aplicados a los sectores agropecuarios (cereales, oleaginosos, lácteos, carne), no son percibidos por los actores sociales intervinientes como los adecuados, según surge de las entrevistas realizadas y de las declaraciones de prensa. Los objetivos enunciados por el gobierno, y que respaldan parte de los decretos y resoluciones que ponen en funcionamiento la aplicación de dichas medidas, son: (a) mantener estables los precios internos, (b) generar divisas para la redistribución interna, (c) asegurar la provisión de alimentos en el mercado doméstico, (e) evitar la “sojización”.

Sin embargo la excesiva presión impositiva al comercio exterior impuesta a los sectores agropecuarios no guarda coherencia interna con los objetivos macroeconómicos: desalienta la inversión, alienta la concentración del capital por desaparición de los pequeños y medianos productores, y provoca en consecuencia la pérdida de trabajo y traslado de mano de obra rural a los sectores urbanos. En lo externo, y considerando la posición Argentina en las negociaciones internacionales, se observa una desarticulación entre los planteos de liberalización agrícola que se exige a los países desarrollados, con los instrumentos de control de las exportaciones y las “compensaciones intersectoriales” para mantener los precios internos. Indudablemente las nuevas medidas que asoman como “subsidios encubiertos” que bien pueden ser consideradas medidas de protección agrícola, cambiarán en el futuro la posición de Argentina en las negociaciones internacionales. .

En síntesis las políticas públicas en materia de instrumentos al Comercio Exterior no parecen guardar coherencia con objetivos que involucren a todos los sectores **en forma concertada y pluralista. La coordinación y descentralización en la formulación de las políticas de Comercio Exterior regional tenderían a asegurar la colaboración y apoyo consensuado, y evitarían los procesos traumáticos y provocadores de conflictos sociales.**

8.3. Referidas a las prioridades sectoriales y los objetivos subyacentes

Los resultados alcanzados en la formulación de la tipología para identificar las prioridades sectoriales provee información útil para analizar la correlación entre las políticas de comercio exterior aplicadas a los sectores identificados, de un lado, y del otro su impacto o efectos sobre los objetivos subyacentes expresados en la discursiva oficial, y aquéllos que señala la teoría económica, como objetivos macroeconómicos tradicionales a alcanzar en los países en vías de desarrollo.

Los objetivos que resultan planteados en la matriz descriptiva, tal como los hemos encontrados expresados en los análisis de prensa, comunicados y entrevistas efectuadas para este trabajo, y aquéllos que comúnmente encontramos en la literatura sobre Comercio Exterior y Relaciones Económicas Internacionales (Tugores Ques J. (2005), Krugman P y Obbsfeld M. (2001), Chacholaidis, M. (1994), Houck J.- Briz J. (2000) entre otros) son coincidentes:

- (1) Crecimiento Económico (aumento de la producción, “reindustrialización”)
- (2) Estabilidad del empleo (reducción del desempleo o mayor estímulo a las empresas mano de obra intensiva)
- (3) Estabilidad de los precios internos (reducción de la inflación, control de precios, control de la oferta interna)
- (4) Equilibrio del Tipo de Cambio (mantener la paridad peso-dólar alta)

- (5) Equilibrio de Balanza de Pagos (superávit de balanza comercial, aumentar las exportaciones, controlar las importaciones)
- (6) Equilibrio de las cuentas fiscales (superávit fiscal, mayor recaudación)
- (7) Adelanto en tecnología e innovación (favorecer el desarrollo tecnológico, aumentar la productividad)
- (h) Aumento de la competitividad en los mercados internacionales (diversificar mercados, aumentar los estándares de calidad de los productos argentinos), aumentar la complementariedad productiva y comercial SUR- SUR)
- (i) Aumentar la inversión
- (j) Seguridad alimentaria (asegurar la provisión interna de alimentos)
- (K) Fortalecer los procesos de integración (fortalecer el MERCOSUR, aumentar la complementariedad productiva y comercial Sur - Sur).

Los instrumentos de comercio exterior usados por el gobierno a nivel sectorial, en el tipo o “modelo representativo” que comprende **los sectores “altamente priorizados”**, observa, una marcada coherencia interna con los objetivos que se manifiestan tanto en la discursiva oficial como en los manuales tradicionales.

El uso de instrumentos dirigidos a las importaciones, en este modelo DIE con niveles de moderado alto a muy alto, presencia de LAPI y de CO en la mayoría de los sectores y reducción de IVA a las importaciones de bienes de capital, tienen un impacto positivo sobre “la reindustrialización” y puesta en marcha de un sinnúmero de sectores productivos que se consideran estratégicos como demandantes de mano de obra (sector textil, automotriz, del calzado, preparaciones alimenticias, de muebles, de juguetes, entre otros). El impacto de los instrumentos de Comercio Exterior (C.E.) dirigidos a las importaciones en el grupo de sectores “altamente priorizados” es positivo sobre varios de los objetivos macroeconómicos enunciados: estabilidad de empleo, equilibrio del déficit fiscal (mayor recaudación), equilibrio de balanza de pagos (reducción de las importaciones competitivas) y adopción de tecnología. Las NI han acompañado a estos sectores logrando acuerdos de complementación económica y tratamiento favorable para los productos considerados sensibles e “intermedios sensibles” ampliando las relaciones SUR-SUR y consolidando las relaciones comerciales con el MERCOSUR.

El impacto de los instrumentos de C.E. dirigidos a las exportaciones en el grupo de sectores **“altamente priorizados”** es positivo para la “reindustrialización” (crecimiento de la producción interna) entre otras razones, debido a la aplicación de diferenciales arancelarios más altos a las materias primas junto con RE altos que premian el mayor valor agregado, y el uso de Draw-back y el Régimen de Admisión Temporal que alivian la presión tributaria. En cuanto a los efectos negativos, los DE bajos y gastos fiscales altos (exoneraciones impositivas y/ o reembolsos de impuestos internos o de frontera) aminoran el aumento de los ingresos fiscales conseguidos a través de los DIE altos y muy altos, y el otorgamiento de plazos largos y moderados en la liquidación de divisas tampoco contribuye al equilibrio del mercado de cambio. Sin embargo, si bien los niveles de participación son bajos (en la mayoría de los sectores) en las actividades de promoción de exportaciones, se reconoce una tendencia positiva en los últimos años, a lo que se suma un esfuerzo interesante en elevar el nivel de cumplimiento de las medidas TSA. Ambos instrumentos, comienzan a reflejar impactos positivos en el aumento de exportaciones de algunos productos provenientes del grupo de sectores “altamente priorizados”, tales como: automóviles; bebidas y líquidos alcohólicos; preparaciones alimenticias, minería (cobre y aluminio) entre otros. Los efectos conjuntos de los instrumentos dirigidos a las importaciones – exportaciones sobre los objetivos subyacentes tienden a ser de índole positiva a muy positiva

En el sector productivo comprendido dentro de los denominados de **“moderada priorización”**, los instrumentos también guardan coherencia con los objetivos

macroeconómicos, aunque la forma de tratamiento no los favorezca tanto en términos de la “protección a las importaciones” (DIE moderadamente bajos, las LAPI sólo se requieren para algunas líneas de producto, no existe exigencia de CO, y en general no se aplican PM). El cumplimiento de los objetivos macroeconómicos es más débil, contribuyen moderadamente al equilibrio fiscal (recaudación de aranceles a la M) y tienen poca expresividad como sectores de alta demanda de mano de obra. Por el contrario son altamente significativos como sectores productores de bienes alimento (pescados, carne, hortalizas, frutas y frutos comestibles, café, té, yerba mate y especias), por lo cual los capítulos respectivos están sujetos a reducción de IVA (50%) a las importaciones, en concordancia con la necesidad de mantener estables los precios internos. También los capítulos correspondientes a bienes de capital (reactores nucleares, aparatos, instrumentos de óptica, precisión, médico-quirúrgicos) gozan de reducción de IVA con un impacto positivo en el adelanto tecnológico.

En cuanto a los instrumentos dirigidos a las exportaciones, en el grupo de sectores con **“moderada priorización**, los efectos parecen apuntar a fortalecer el objetivo de “industrialización” (crecimiento de la producción interna) debido a la aplicación conjunta de diferenciales arancelarios más altos sobre las materias primas y RE altos y moderados que premian las manufacturas con mayores niveles de industrialización. En este grupo de sectores es poco frecuente el uso de Draw-back, y del Régimen de Admisión Temporal, por los inconvenientes para las PYMES que implican los trámites administrativos apuntados. La posibilidad de contar con plazos largos y moderados en la liquidación de divisas contribuye poco al equilibrio del mercado de cambio. Los niveles de participación en las promociones de exportaciones son en general bajos y además se registran algunos sectores con escasos o muy bajos niveles de adopción de medidas TSA, lo que provoca un impacto débil sobre el comercio exterior. Los efectos conjuntos de los instrumentos dirigidos a las importaciones – exportaciones sobre los objetivos subyacentes tienden a ser de índole neutra o más bien negativa.

El grupo de sectores correspondientes a la tipología de **“baja prioridad” o no favorecidos** plantea en el uso de los instrumentos de C.E. la existencia de conflictos entre objetivos de corto y largo plazo. En los sectores de “muy baja prioridad” se advierte una escasa protección por parte de los instrumentos dirigidos a las importaciones (DIE bajo, no se registran LAPI, CO, PM, ni reducciones de IVA exceptuando cereales) y por el contrario, una batería de instrumentos por el lado de las exportaciones, que son claramente de “desprotección” (DE o retenciones altas, RE bajos y Pc de liquidación de divisas). Los instrumentos enunciados son coherentes con varios de los objetivos macroeconómicos a que se ha aludido: (a) mantener estables los precios internos, (b) generar divisas para la redistribución interna, (c) asegurar el superávit fiscal, (d) mantener estable el tipo de cambio, y (e) asegurar el abastecimiento interno. Como advertimos la presión impositiva al comercio exterior que experimentan estos sectores es muy fuerte y conlleva a desalentar a los agentes sociales que integran dichos sectores. El dilema se plantea entre los objetivos macroeconómicos de corto y largo plazo que pueden resultar contradictorios. La reducción de la inversión y la concentración del capital por desaparición de los pequeños y medianos productores, puede tener como correlato menores niveles de empleo, mayor marginalidad y menor oferta de productos en el largo plazo..

No obstante ello, los sectores “no favorecidos” presentan un nivel alto de participación en las promociones a las exportaciones y cumplen con niveles de excelencia en las medidas TSA lo que asegura competitividad en los mercados internacionales. Por otro lado se han intensificado las NI con los países demandantes de alimentos y se han firmado acuerdos SUR-SUR muy convenientes en materia de intercambio de alimentos por energía.

Los efectos conjuntos de los instrumentos dirigidos a las importaciones – exportaciones sobre los objetivos subyacentes tienden a ser de índole negativa, sobretodo en los efectos a largo plazo.

Dentro de los sectores de “**baja priorización**” se distinguen tres capítulos con un tratamiento diferenciado en cuanto a los instrumentos de CE, a los que hemos denominado “casos especiales”. Se trata del material de transporte” (vehículos y material para vías férreas, aeronaves y barcos) que componen parte importante de la infraestructura logística del país. Los instrumentos de CE, en este caso, son coherentes con el objetivo de adelanto tecnológico, modernización del Estado (DIE bajo, reducción de IVA a las importaciones de máquinas, partes y accesorios, exoneración de pago de la TE), y estímulo a las importaciones. Por el lado de las exportaciones (DE bajos, RE altos y plazo largo de liquidación de divisas) estimulan las ventas en los mercados externos. Los aumentos de estándares de calidad y la presencia de actividades moderadas de promoción de exportaciones se perciben en los resultados positivos alcanzados en los últimos años, en las exportaciones sobretodo del sector de aeronaves y sus partes. Los efectos conjuntos de los instrumentos dirigidos a las importaciones – exportaciones sobre los objetivos subyacentes tienden a ser de índole positiva, sobretodo en los efectos a largo plazo.

8.4 Propuestas de utilización del estudio en posibles aplicaciones futuras

El Estudio provee insumos para ser utilizados en dos campos de aplicación diferenciados: (1) el operativo que implica mejorar los aspectos funcionales y de diseño de las políticas de CE, y (2) el académico que provee la posibilidad de desarrollo de numerosas líneas de investigación

Dentro del campo operativo, y sin por ello intentar ser exhaustivo, algunas de las posibles aplicaciones, que por otro lado surgen de las consideraciones finales referidas a las dificultades que presentan determinados instrumentos, son: (a) la revisión y reformulación del cálculo de las alícuotas correspondientes a los aranceles a la importación y a la exportación, así como de los reintegros a las exportaciones sobre la base de una normativa que explique la racionalidad, los objetivos, los alcances y los efectos que encierra la aplicación del instrumento, y las razones de su intensidad y disparidad por sectores productivos, (b) la discusión y análisis del porqué de la visión excesivamente centralizada de las Políticas de Comercio Exterior, de la falta de coordinación e intervención en el diseño y aplicación por parte de los gobiernos provinciales y locales, y finalmente la falta de coparticipación de estas instancias provinciales y locales en los recursos fiscales recaudados, cuyo origen se remonta a las disidencias entre federales y unitarios de principios del siglo pasado, (C) con un criterio similar el fortalecimiento operativo e institucional de los gobiernos locales en la instrumentación de medidas de promoción y de TSA dirigidas a productos regionales transables.

Dentro de los aportes a líneas de investigación posibles, y sólo como un intento primigenio (y a modo de sugerencia), planteamos algunas:

- a) Uno de los temas más discutidos en Argentina es la índole de protección o desprotección final que recae sobre los sectores productivos, es decir identificar con claridad la protección nominal y la protección efectiva a través de la cadena de valor de un producto. El análisis de los instrumentos por capítulos del NCM que se realiza en la primera parte del estudio, posibilita obtener información desagregada que facilita el cálculo de los niveles de protección o “desprotección” al menos de las principales cadenas de valor de bienes transables.

- b) Otro tema inquietante es la comparación en el uso de los instrumentos de políticas de Comercio Exterior entre países con el objeto de analizar los efectos en la competitividad externa que otorga el uso de determinado paquete de instrumentos (más o menos distorsivos) y si se descubre algún nivel de correlación positiva, entre el tipo de instrumentos utilizados y el grado de desarrollo alcanzado por los países.
- c) En materia de Negociaciones Internacionales se abre una línea de investigación interesante en el análisis de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con países latinoamericanos en término de poder determinar la posibilidad de complementación productiva que origina una modalidad de comercio “interindustrial” (vertical u horizontal) que facilita las economías de escala y disminuye las asimetrías en materia comercial..
- d) La determinación de “prioridades” por sectores productivos en la aplicación de los instrumentos de CE, determina disparidades entre regiones, algunas con un amplio número de sectores “altamente protegidos” y otras que por el contrario tienen pocos o ningún sector dentro de esa categoría, ¿ cómo se articulan políticas menos distorsivas? ¿ qué objetivos subyacentes no se ha considerado? ¿ es posible una distribución equitativa con regiones marginadas de las políticas de Comercio Exterior?