



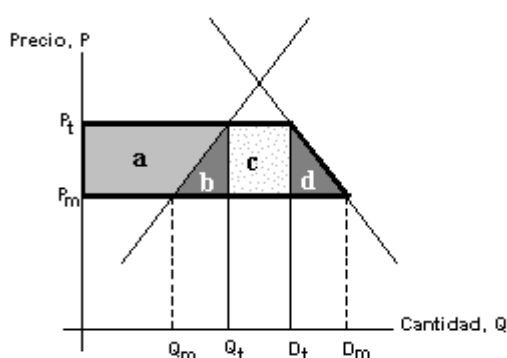
CAMARA NACIONAL
DE COMERCIO Y
SERVICIOS DEL
URUGUAY

Gerencia Asuntos Institucionales

Mercosur: ¿Cómo afecta a Uruguay el aumento del Arancel Externo Común?

Comercio Internacional

1. La Teoría del Comercio Internacional indica que una economía pequeña debe mantener apertura comercial ya que esto genera mayores tasas de crecimiento. De este modo, a un país pequeño, que por definición no puede incidir en los precios internacionales, no le conviene implantar trabas comerciales sino por el contrario abrirse lo más que pueda al mundo en forma unilateral o, como segundo óptimo, a través de tratados comerciales con otros países.
2. Analicemos qué ocurre cuando se imponen trabas al comercio exterior, tales como gravar la importación de un bien con un arancel. Como resultado de esta medida se obtiene que el precio del bien que se venderá al consumidor final registrará un aumento. Si bien se benefician los productores por un precio mayor de venta, así como el Estado que recauda más, se perjudican los consumidores tal como se aprecia en la gráfica:



- ▭ pérdida de los consumidores = $a + b + c + d$
- ganancia de los productores = a
- ▨ ingresos del Estado = c

3. La aplicación de un arancel a las importaciones generara una pérdida neta en la economía que se puede representar por las áreas más oscuras de la gráfica ($b +$

- d). Es decir que la diferencia entre lo que el consumidor pierde y lo que el productor y el Estado ganan, genera una pérdida neta para la economía fruto del gasto de recursos en aquellas actividades en las que se es menos competitivo que el resto del mundo.
4. A su vez cuando se cierra una economía tomando una postura proteccionista se genera un aumento en los precios de los bienes que se comercian así como también disminuye la competencia en el mercado de bienes, lo cual repercute negativamente sobre el consumidor final ya que tendrá menor variedad de productos para elegir a la hora de comprar e incluso en algunos casos productos de menor calidad. No queda duda de que menores posibilidades de elección derivan en un menor nivel de utilidad para el individuo.
 5. Asimismo los aranceles no solamente son perjudiciales para el consumidor final sino que muchas veces generan lo que suele denominarse “desvío de comercio”. Este concepto se refiere a que si a determinados productos provenientes de un país se los grava con aranceles y a los que provienen de otros países no, se termina importando aquellos bienes donde es más barato importarlos y no dónde se es más eficiente.
 6. Recíprocamente, existe evidencia de que el libre comercio contribuye a la disminución de la pobreza a nivel internacional. Si se parte de que cada país exporta el bien que produce eficientemente, y sobre el cual presenta una ventaja comparativa y competitiva frente a otros países, en un mundo donde no existen trabas al comercio, cada país adquirirá los bienes del país que los produce de modo más eficiente al menor costo, contribuyendo al bienestar de la sociedad. Esta situación se desdibuja cuando se introducen medidas de corte proteccionista como son los aranceles.
 7. Un país de las características de Uruguay en cuanto a tamaño, población y desarrollo necesita imperiosamente del comercio internacional. Por esta razón resulta crucial mantener la economía abierta, lograr la mayor cantidad de tratados de libre comercio, mantener los mínimos instrumentos de política comercial que perjudiquen o interfieran en el comercio internacional así como trabajar en los distintos aspectos que definen la competitividad del país.

Mercosur

8. Uruguay a lo largo de su historia ha pasado por distintas etapas en lo que tiene que ver con el desarrollo de su política comercial. En el año 1931, debido a la crisis del año 1929, cerró su economía y comenzó una etapa de sustitución de importaciones que rindió sus frutos mientras el mercado interno pudo absorber la producción local, pero luego, a partir del fin del último *shock* de términos de intercambio favorables con la guerra de Corea, sobrevinieron 20 años de estancamiento, obligando a los consumidores a pagar más por productos que muchas veces resultaban de inferior calidad a los que se podrían haber obtenido de otros países. En los años 60, mientras que el mundo crecía,

Uruguay le daba la espalda manteniéndose en un proceso estanflacionario que autodestruía la economía local.

9. Ya en los años 70 de la mano de Vegh Villegas la concepción de Uruguay cambiaba y se abría nuevamente al mundo. Además de una apertura financiera amplia, se comenzó gradualmente con una apertura comercial. Se eliminaron prohibiciones de importación, se redujeron aranceles y se firmaron acuerdos comerciales. En 1975 se estableció el CAUCE, tratado comercial con Argentina, que tenía por objetivo primordial la intensificación y la diversificación en el mayor grado posible del comercio entre ambos países, así como también la facilitación de la creación y el funcionamiento de empresas binacionales, la estimulación a inversiones dirigidas hacia ambos mercados y el logro del equilibrio de la balanza comercial. A su vez, en 1976 se firmó el PEC, tratado comercial con Brasil, que buscaba también fomentar un mayor comercio entre ambos países.
10. En 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscriben el Tratado de Asunción el cual tiene por objeto crear el Mercado Común del Sur (MS). El primer artículo menciona que el MS implica: libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros mediante la eliminación de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías así como también de cualquier otra medida semejante.
11. En el MS se acuerda establecer un Arancel Externo Común (AEC) y adoptar una política comercial común para otros países junto con la coordinación de posiciones en foros económicos y comerciales a nivel internacional. También implica la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales de: comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden con el objetivo de asegurar las condiciones adecuadas de competencia entre los países que conforman el bloque.
12. Según las definiciones de comercio internacional, se definen distintas etapas de integración dentro de las que se destacan:

Área de Preferencia: acuerdo de corte informal donde se acuerda disminuciones de impuestos a determinados productos y según el cual cada país sigue independientemente su política externa

Zona de Libre Comercio: acuerdo mediante el cual todos los aranceles de la zona son cero y lo que cobran a los países que no forman este acuerdo es lo que les cobraban antes de realizar el mismo. Los aranceles que cobran los países que tienen este tratado a terceros países pueden diferir.

Unión Aduanera: mediante este acuerdo los países miembro tienen un mismo arancel externo común y no se cobran aranceles dentro de la Unión.

Mercado Común: cuando se firma una alianza de este tipo, a lo mencionado de la Unión Aduanera, debe agregarse la libre circulación de bienes, servicios, capitales y de trabajo.

Unión Monetaria: esta Unión significa además de lo que engloba el Mercado Común, la unificación de la moneda.

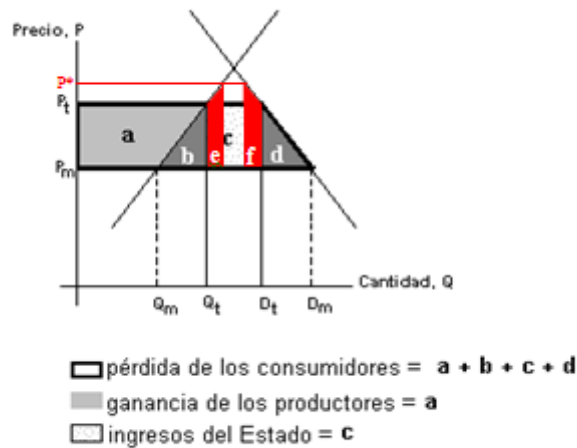
Unión Económica: en este caso además de la unión monetaria existe coordinación fiscal y el ideal de que haya solamente un Ministerio de Economía y Finanzas.

13. De este modo se puede concluir que el MS como tal, se encuentra lejos en la actualidad de ser un Mercado Común, y hoy está funcionando como una Unión Aduanera imperfecta debido a que en la práctica no existe una libre circulación de bienes, servicios, capitales y de trabajo, a su vez existen excepciones al AEC y además se cobran aranceles dentro de la Unión en algunos sectores como por ejemplo el azucarero y el sector automotriz.
14. Asimismo se requieren certificados de origen, existen regímenes como la admisión temporaria, medidas no arancelarias, salvaguardias, licencias no automáticas, zonas francas de penetración, entre otras.

Consecuencias del aumento del Arancel Externo Común

15. El AEC se estableció en 1994 en relación a las disposiciones del Tratado de Asunción. El mismo se basa en la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) y se define mediante una alícuota aplicable a los 9000 ítems arancelarios que varían según la categoría de los productos y la existencia regional de los mismos. Este AEC se aplica para aquellos productos que ingresan al bloque producidos por los países extrazona, es un impuesto que pagará cada mercancía al ingresar al MS por cualquiera de sus Estados Partes.
16. Sin embargo los países miembro mantienen una lista de excepciones al AEC con determinados ítems de la NCM que son exceptuados del régimen general del AEC de forma temporal, en estos casos el AEC puede ir desde el 0% al 35%, tendiendo aquellos productos con mayor valor agregado generalmente un mayor AEC. Por ejemplo los automóviles (cap. 87) y textiles (cap. 57, 61 a 64) presentan un AEC del 35%.
17. A su vez existe un régimen especial establecido por ejemplo para los Bienes de Capital y Bienes de Informática y Telecomunicaciones, mediante el cual los Estados Partes podrán aplicar alícuotas diferentes a las del AEC, lo mismo sucede para aquellos bienes que ingresan bajo el régimen de admisión temporaria como en el caso de Uruguay.

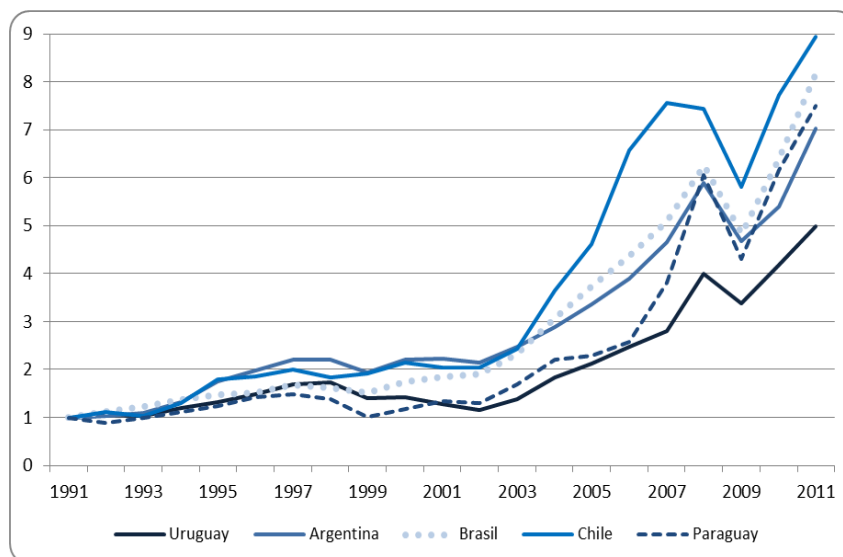
18. A su vez en Uruguay la aplicación de un AEC mayor es para pocos casos por ejemplo para el los aceites vegetales, mientras que generalmente utiliza el resto de las excepciones para aplicar un arancel del 0%.
19. Por lo cual no se ha armonizado la aplicación de instrumentos de defensa comercial, dado que en la actualidad cada país mantiene su propia autonomía para aplicar las excepciones al AEC.
20. Hoy el arancel está determinado en un 22%, sin embargo en los últimos tiempos surgen pedidos, más concretamente de parte de Argentina, de elevar este arancel hasta el 35% para todos los bienes que ingresen al bloque provenientes de países extra zona, que es el máximo permitido por la Organización Mundial del Comercio, lo que implicaría un aumento del nivel de protección del bloque. Brasil al mismo tiempo también se encuentra tomando medidas proteccionistas pero respecto sólo a su país y no al MS en su conjunto, a modo de ejemplo, en el último tiempo elevó el AEC sobre 100 nuevos productos que ingresan al territorio brasileño y que tengan como origen países de afuera del bloque.
21. Sin embargo, para poder concretar esta medida de aumentar el AEC para todos aquellos bienes que ingresan al bloque y llevarla a la práctica se necesita la unanimidad de los países que conforman el MS.
22. Es claro que el aumento del AEC es perjudicial para Uruguay no sólo debido a que se generaría un desvío de comercio hacia la región sino que también perjudica directamente a los consumidores, teniendo como resultado una menor variedad de productos, generalmente de inferior calidad y a precios más altos.
23. De aumentar el AEC habría sectores que se verían afectados en mayor o menor medida pero en resumen esto perjudica a la economía uruguaya y al bienestar de los consumidores. A modo de ejemplo, en materia de productos electrónicos, de aumentar el arancel se generaría un aumento de los precios de estos productos, ya que la mayoría de éstos provienen de países de fuera de la región.
24. Nuevamente se puede ver gráficamente los efectos del aumento del AEC, y así determinar la pérdida neta de la economía, la cual sería mayor como resultado del incremento AEC:



25. Si se supone que dado el arancel el precio aumenta a P^* entonces la pérdida neta de la economía uruguaya no solamente es $b + d$ sino $b + d + e + f$ lo que significa un mayor nivel de ineficiencia global así como también menores cantidades demandadas por los consumidores.

26. Ya con los actuales niveles de AEC y con la firma del MS, Uruguay experimentó una desviación de comercio, tal como se desprende de la siguiente gráfica:

Evolución de las Exportaciones
(Índice Base 100 = 1991)



Fuente: FMI

27. Se observa de este modo que Uruguay no pudo captar el crecimiento exportador de los socios comerciales más importantes del MS como Argentina y Brasil ni tampoco el dinamismo de las exportaciones chilenas e incluso paraguayas.

28. En definitiva el aumento del AEC derivaría en mayores costos de los productos importados que afectan no sólo a los consumidores sino también a aquellos productores que utilizan insumos importados de origen extra zona.
29. Asimismo, como se mencionó esto contribuye a una mayor concentración en los mercados zonales, sustituyendo importaciones del resto del mundo por países de la región.
30. En el año 2011 los productos que tuvieron una mayor participación en las importaciones de Uruguay fueron: automóviles para turismo y demás vehículos automóviles, partes y accesorios para vehículos, teléfonos, vehículos para el transporte de mercancías, poliacetales, abonos minerales o químicos nitrogenados o no, insecticidas, raticidas, fungicidas, máquinas para tratamiento de datos, medicamentos dosificados, transformadores eléctricos, tractores, monitores y proyectores, neumáticos y azúcar de caña. El sub total de estas importaciones representó el 28.5% del total.
31. A su vez respecto al origen de los productos importados, más del 40% proviene de la región, más concretamente de Argentina y Brasil, representando el 21.24% y 19.20% respectivamente. China ocupa el tercer lugar, representando el 16.8%, Estados Unidos ocupa el cuarto lugar con el 7.9% del total importado.
32. En lo que respecta a Brasil los principales productos importados desde este país son los vehículos automóviles para el transporte de mercancías, seguido de los automóviles para turismo y demás vehículos, y partes y accesorios para automóviles. También los tractores, la yerba mate y los artículos eléctricos de telefonía o telegrafía, tienen una participación importante en las importaciones desde Brasil.
33. Desde Argentina los principales productos que se importan son: automóviles para turismo y transporte de personas, insecticidas, raticidas, herbicidas, fungicidas y desinfectantes, vehículos automóviles para el transporte de mercancías y medicamentos dosificados.
34. En relación a las importaciones extra zona, dentro de los principales rubros importados por Uruguay desde China, se destacan: los teléfonos, incluidos los teléfonos celulares, máquinas automáticas para tratamiento de datos, partes y accesorios para vehículos automóviles y monitores y proyectores.
35. Desde Estados Unidos, los principales rubros importados son: los poliacetales, máquinas, artefactos de cosechar o trillar y máquinas automáticas para tratamiento de datos.
36. Alemania en el año 2011 representó el 3.0% del total importado por Uruguay, estas importaciones se concentran tanto en bienes de uso como en bienes de capital. También es importante destacar las importaciones de medicamentos dosificados y sangre humana y animal preparada para usos terapéuticos. Las

importaciones de automóviles también tienen una participación importante en el total de importaciones con origen en Alemania.

37. En el 2011 a su vez las importaciones provenientes de Corea del Sur representaron el 2.4% del total de las importaciones de Uruguay. Dentro del bloque asiático, Corea ocupa el segundo lugar como origen de las importaciones del país, posicionándose detrás de China. En este caso los principales productos importados por Uruguay son los vehículos automóviles y tractores, sus partes y accesorios, y los poliacetales.
38. En el caso de México si bien en el año 2011 representó el 2.8% como origen de las importaciones de Uruguay, al tener entre ambos firmado un Acuerdo de Libre Comercio, los bienes importados desde este país conforma una excepción del AEC
39. De aumentar el AEC la dependencia hacia los países del bloque principalmente de Brasil y Argentina que es con los cuales se mantiene el mayor intercambio comercial, se vería acrecentada y Uruguay dependería cada vez más de un menor número de países. Sumado que como se vio anteriormente aquellos productos importados de fuera del bloque verán incrementados sus precios que deberá afrontar el consumidor.
40. Si bien luego de la crisis 2001-2002 vivida por Uruguay tanto los destinos como los orígenes del comercio exterior se diversificaron, aún existe una clara concentración en la región y esto es debido a:
 - La cercanía y comodidad.
 - Los menores costos de transporte
 - Muchas veces se intercambian productos que por su calidad o su precio no pueden ingresar a otros mercados más exigentes.
 - El AEC y los regímenes especiales
41. Sin embargo la solución que debería seguir Uruguay es diversificar los destinos de exportación así como los orígenes de las importaciones no sólo de manera de poder ir adaptando la matriz de costos de los exportadores a los clientes internacionales, sino también para buscar mercados con mejores precios y productos diferenciados y de mayor calidad.
42. Si bien para adoptar la medida del aumento del AEC se requiere unanimidad por parte de los 4 países, es en este tipo de negociaciones donde las asimetrías del MS quedan evidenciadas. La realidad se reduce a que los acuerdos se llevan a cabo o no dependiendo de la conveniencia de Argentina y Brasil, a la vez que son quienes menos respetan las bases del MS.

Conclusiones

43. Pertener al MS no resulta una buena opción para Uruguay y esta situación se evidencia desde el inicio. A su vez la creciente discrecionalidad con que se han manejado las barreras no arancelarias en el MS en los últimos años ha contribuido a incrementar la incertidumbre en relación al acceso de mercados y por tanto no sólo a corrientes de comercio de bienes, sino también de servicios e inversiones.
44. Debido a las características previamente mencionadas de Uruguay es importante el acceso a mercados externos con la finalidad de generar un mayor dinamismo del comercio exterior lo cual deriva en un mayor crecimiento de la economía. Esto implica lograr una mayor diversificación, tanto de las exportaciones como de las importaciones, y alcanzar la mayor cantidad de firmas de acuerdos bilaterales y multilaterales.
45. En la actualidad, si Uruguay desea firmar un Acuerdo de Libre Comercio con otro país necesariamente requiere de la aprobación de sus socios comerciales, lo cual se transforma en una traba para recorrer el camino hacia la diversificación de mercados.
46. A la solicitud por parte de Argentina de la suba del AEC se deben sumar las medidas proteccionistas no arancelarias que se están aplicando tanto por este país como en su momento por Brasil, tales como las exportaciones compensatorias, las licencias no automáticas, las restricciones a la compra de divisas, que dificultan el intercambio entre los países del bloque. Estas medidas tienen el efecto de una devaluación fiscal al encarecer las importaciones a esos países y al mismo tiempo trabar las exportaciones.
47. Es claro que este tipo de medidas no sólo afecta a la región sino a todos los países que comercian con el bloque. Es por esta razón que el 25 de mayo del 2012 la Unión Europea impugnó las restricciones de Argentina en la OMC con el objetivo de que se levanten las medidas que afectan de forma negativa al comercio y la inversión de la Unión Europea en la región. Las restricciones impuestas violan las normas comerciales internacionales provocando un daño a las empresas que comercian con el MS.
48. En definitiva ante la eventual solicitud por parte de Argentina de aumento del AEC en junio de 2012 la respuesta que debería de tomar Uruguay sería rechazar esta medida debido a los efectos negativos que tiene para el país, al perjudicar su crecimiento y el bienestar de la población.
49. Por lo tanto es necesario la apertura de la economía hacia nuevos mercados, comenzar un trabajo de mayor diversificación de las exportaciones con el fin de mitigar los riesgos de la excesiva dependencia de la región. Y a nivel de país, buscar nuevos tratados de libre comercio que potencien esta diversificación.

50. En determinados casos principalmente en los servicios tales como turismo o servicios de logística, por un tema de ubicación geográfica no es posible dejar de depender de la región: tanto Argentina como Brasil seguirán siendo los principales clientes. Pero en otros casos es fundamental trabajar en la búsqueda de nuevos mercados, de nuevos socios comerciales que no necesariamente tienen que ser de la región. Existe una externalidad positiva en realizar acuerdos Sur-Norte, es decir, con países más desarrollados.

51. Para finalizar, en el informe sobre Libre Comercio y Protección del 5 de marzo de 2002, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios proponía que:

“Para un país de las dimensiones de Uruguay, el primer óptimo es la apertura comercial con el mundo. Más allá de las políticas proteccionistas que llevan a cabo los países de mayor tamaño y los bloques con posibilidades de alterar los términos de intercambio, para un país pequeño el óptimo es la apertura comercial.

Resulta peligroso olvidar la estrategia elegida a fines del 74 en esta materia.

Si analizamos el comportamiento de las exportaciones uruguayas en los últimos cuarenta años y las proyectamos hacia el 2015, apreciamos que el crecimiento de las mismas sería de apenas un 45%. Si esa proyección la hacemos considerando la evolución desde la firma del tratado de Asunción, casi se duplican.

A su vez, si realizamos ese mismo ejercicio con los valores del comercio mundial, las exportaciones prácticamente se triplicarían. Eso significa que aún tenemos mucho por ganar con la integración al mundo o que podríamos esperar mucho más de un Mercosur que funcionara adecuadamente, con un arancel externo común reducido.

Dado que esto último es bastante improbable, a la luz de los hechos, consideramos que la opción más racional es tratar de buscar nuestros mercados en el mundo, o en una integración más amplia y eficiente con países como los integrantes del Nafta.”

8 de junio de 2012