

Proteccionismo 'a la argentina'¹

Marcelo Capello, Marcos Cohen Arazi y Alejandra Marconi

Introducción

Cuando se desató la crisis internacional 2008-2009, los analistas hicieron muchas comparaciones de magnitud con relación al Crack del '29, y ello a su vez despertó la inquietud por un posible brote de proteccionismo comercial. Surgió la preocupación por los posibles efectos negativos que podía tener para la economía mundial el hecho que cada país comenzara a establecer políticas comerciales que restringieran el comercio internacional, como había ocurrido en la llamada 'Gran Depresión' de los años '30. Esto hubiera implicado una retracción aún mayor de la economía, adicional a la ocasionada por la disminución de la demanda de los países sobre los cuales la crisis provocó mayores efectos. Es por ello que la comunidad internacional desarrolló un sistema de seguimiento de las políticas que afectan los flujos internacionales, a los fines de servir de alerta en los casos en que los países establecieran medidas restrictivas del comercio exterior, conocido como *Global Trade Alert*.

Argentina llegó a la crisis de 2008-2009 con circunstancias particulares, ya que había perdido (y luego en alguna medida desechó) la posibilidad de acceder al crédito internacional desde el default de 2001, lo cual implicó la necesidad de mantener un superávit comercial permanente, para evitar una crisis de balanza de pagos. En ese marco, incidido quizá también por la visión económica de las autoridades, en 2004 el país comenzó a aplicar algunas medidas de control del comercio exterior (Certificados de Importación), concentradas en ese momento en sectores específicos. Con el transcurrir del tiempo, y al deteriorarse la competitividad, especialmente cambiaria, Argentina fue

¹ Nota publicada en el diario El Cronista el 24 de Julio de 2012

incorporando cada vez mayores líneas arancelarias al régimen de Licencias No Automáticas, medida que repercute en mayores dificultades y demoras para concretar operaciones de importación. Actualmente, una gran cantidad de productos están alcanzados por este régimen, entre otros: Pelotas, Partes de Calzado, Papel, Bicicletas, Artículos para el Hogar, Neumáticos para Bicicletas, Motocicletas, Manufacturas Diversas, Productos Textiles, Productos Metalúrgicos, Hilados y Tejidos, Neumáticos, Productos Varios, Tornillos y Afines, Autopartes y Afines, Vehículos automóviles.

Posteriormente se pusieron en práctica otras medidas que limitaron el desarrollo del comercio exterior, como la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI) y el establecimiento de mecanismos más engorrosos para desarrollar importaciones en general, incluso discrecionales, cuya magnitud se indaga en la siguiente sección. Además de ello, como es de público conocimiento, con la pretensión de acelerar la obtención de reservas internacionales, también se aplicaron restricciones a la liquidación de divisas originadas en exportaciones y restricciones en el mercado cambiario. Las primeras derivaron en una pérdida de operaciones de exportación y reclamos varios que dieron lugar a 7 modificaciones en la normativa originalmente establecida; y en el segundo caso, se incrementó en forma abrupta la desconfianza, provocando una importante salida de depósitos bancarios en dólares, y generando menores transacciones económicas, especialmente en inmuebles.

Lo cierto es que la política excesivamente proteccionista aplicada por Argentina corría el riesgo de generar, y en varios casos se ha cumplido, serios problemas para las actividades económicas locales, especialmente para los exportadores o que compiten con importaciones que no han sufrido trabas:

- Cuellos de botella en la producción de ciertos bienes, por falta de insumos.
- Encarecimiento de insumos, bienes intermedios y de capital, por la mayor escasez y menor competencia internacional, afectando principalmente a las actividades que compiten en mercados externos o con las importaciones.
- Posibles represalias por parte de los países afectados por medidas discriminatorias de Argentina.
- Tendencia a apreciar el tipo de cambio real oficial, por las restricciones a las importaciones y a la compra de divisas.

Las mediciones de *Global Trade Alert*

A partir de la información proporcionada por *Global Trade Alert* (en adelante GTA), que es desarrollado por el *Centre for Economic Policy Research (CEPR)* y financiado por organismos multilaterales y otros, es posible analizar desde una perspectiva comparativa las medidas que restringen el comercio internacional que son aplicadas por cada país, y en especial se analizarán las medidas de Argentina.

Previo a ello, es importante destacar que en GTA se registra una 'medida' nueva cuando existe una resolución, ley o anuncio, y que este puede afectar a uno o varios productos (líneas arancelarias), y a uno o varios sectores de actividad económica. Las medidas anunciadas y aún no implementadas son evaluadas por su impacto potencial. Asimismo, las medidas son clasificadas por color (Rojo, Ámbar y Verde) según su implicancia:

- Rojo: Medida implementada que discrimina contra intereses comerciales extranjeros casi con certeza absoluta.
- Ámbar: Medida implementada que tiene probabilidad de afectar intereses comerciales extranjeros o Medida anunciada (no implementada) que discriminaría contra intereses comerciales extranjeros casi con certeza absoluta en el caso que fuera implementada.
- Verde: Medida anunciada de liberalización no discriminatoria, Medida implementada no discriminatoria, Medida que mejora la transparencia de la política comercial.

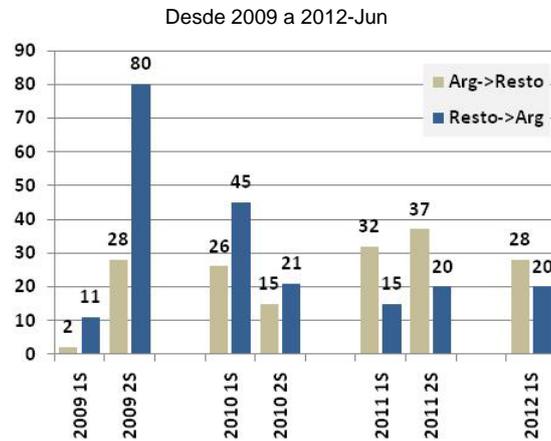
Las medidas negativas más frecuentes son: subas de aranceles (generales o sobre importaciones de países específicos), precios de referencia para las importaciones, licencias de importación, cuotas de importación, prohibiciones de importación, iniciación de investigación antidumping, tarifas compensatorias, subsidios o ventajas para la producción nacional, entre otras.

Las restricciones de Argentina y el mundo

La evidencia recabada sugiere que gran parte de los países establecieron medidas lesivas del comercio exterior cuando el efecto de la crisis internacional se hizo sentir, principalmente en la segunda parte de 2009, pero luego los países que siguieron aplicando medidas fueron cada vez menos. Por caso, en el segundo semestre de 2009 existieron 80 medidas contra el comercio exterior que afectaron a Argentina, aplicadas por 34 países y/o Grupos económicos), mientras que en el primer semestre de 2012 existieron sólo 20

(aplicadas por 12 países y/o grupos). Por su parte, Argentina fue incrementando sus medidas en el tiempo.

Cantidad de Medidas que atentan contra el comercio de manera discriminatoria

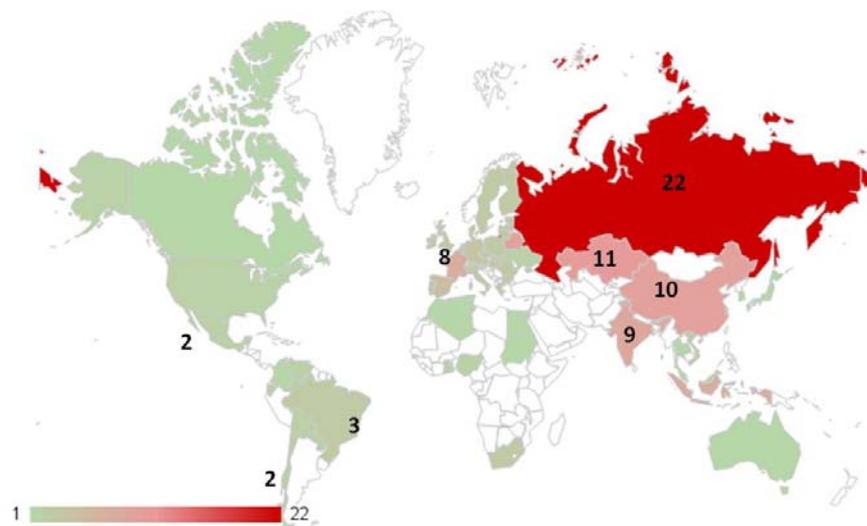


Nota: Se consideran sólo medidas calificadas Rojo y Ámbar
Fuente: IERAL sobre la base de datos de GTA

Es importante destacar que entre 2009 y la actualidad el país que más medidas aplicó contra Argentina fue Rusia (22 medidas), seguido de Kazajistán (11), China (10) y la India (9), aunque puede decirse que todas ellas aplicaron un número acotado de medidas si se tiene en cuenta el total aplicado por Argentina.

Cantidad de medidas extranjeras que atentan contra Argentina de manera discriminatoria, por país que aplica

Desde 2009 a 2012-Jun

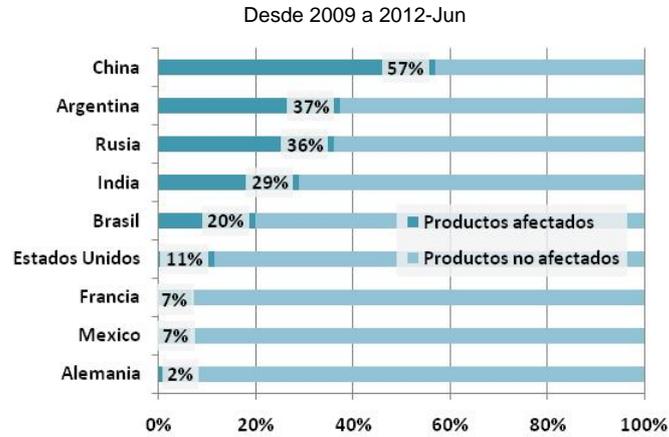


Fuente: IERAL sobre la base de Informe GTA

Otra forma de evaluar la dimensión que adquiere la política de restricción comercial es evaluar qué proporción de las líneas arancelarias² son afectadas por estas acciones. En el caso de Argentina, las restricciones afectan a 37% de los productos, mientras que los países industrializados más relevantes afectaron una porción mucho menor (Alemania 2% o Estados Unidos 11%). Por su parte, el principal socio comercial de Argentina (Brasil) aplicó medidas que afectan al 20% de los productos, pero como se verá más adelante, estas medidas no estuvieron tan dirigidas a los argentinos.

² Se dispone de información codificada a 4 dígitos, los cuales describen conjuntos de productos que guardan alguna relación entre sí en relación con su función o el material con el que están realizados.

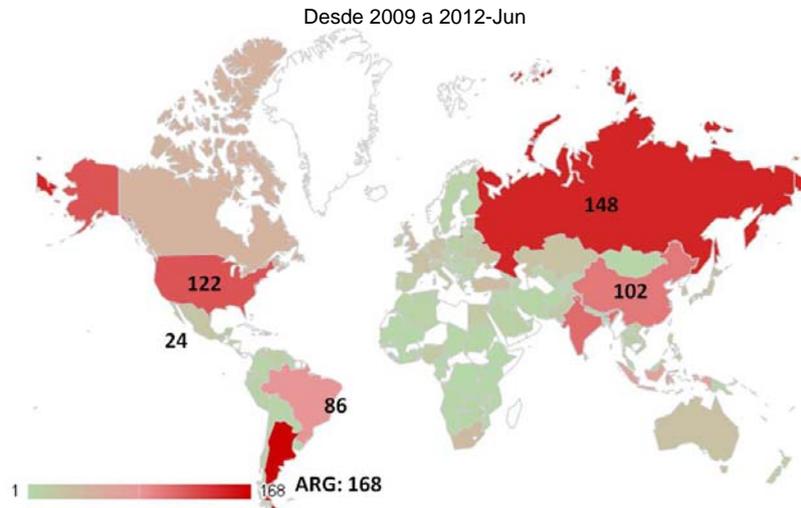
Productos afectados por las medidas que afectan el comercio internacional, por país



Fuente: IERAL sobre la base de Informe GTA

Para poner el caso argentino en perspectiva mundial, puede verse en el siguiente gráfico que el país lidera el ranking de medidas aplicadas (considerando las calificadas como Rojo o Ámbar), seguido por Rusia (que hasta días recientes no formaba parte de la Organización Mundial de Comercio), Estados Unidos, China, India y Brasil, entre otros.

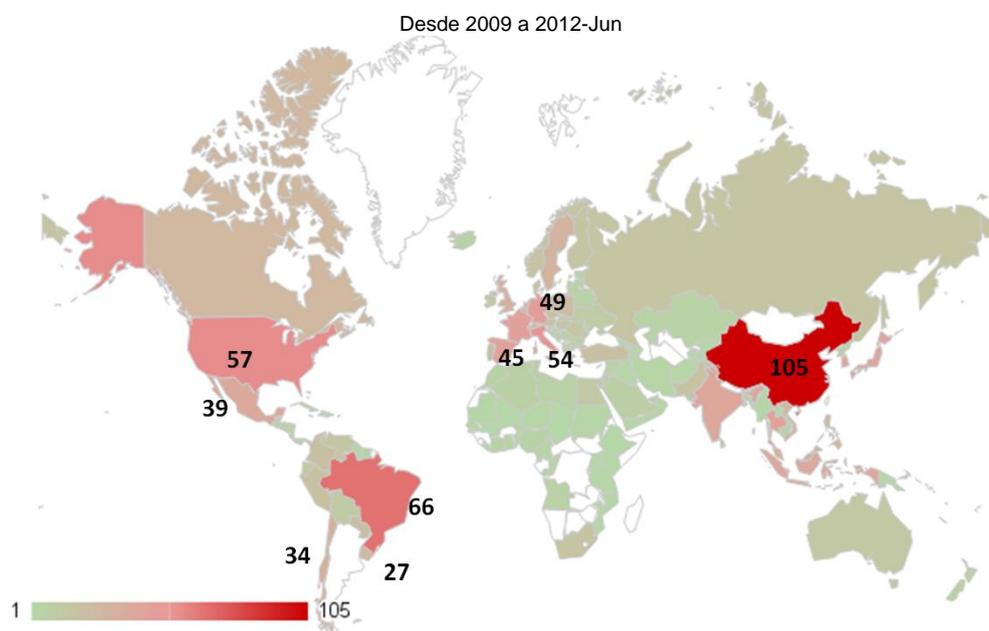
Cantidad de Medidas que atentan contra el comercio de manera discriminatoria, por país que las implementó



Nota: Se consideran sólo medidas calificadas Rojo y Ámbar
Fuente: IERAL sobre la base de datos de GTA

Argentina aplicó medidas dirigidas principalmente a frenar las importaciones con origen en China (105 medidas) y Brasil (66), seguido por Estados Unidos (57) y algunos países de Europa. Es decir que las medidas afectaron principalmente a algunos de los socios comerciales más importantes para la producción local exportable. A la luz de los conflictos bilaterales que más han trascendido, cobra relevancia también el caso de México (39) y también el de algunos socios comerciales con los que Argentina mantiene saldos comerciales altamente favorables, como Chile (34) y Uruguay (27).

Cantidad de Medidas que atentan contra el comercio de manera discriminatoria, aplicadas por Argentina



Fuente: IERAL sobre la base de Informe GTA

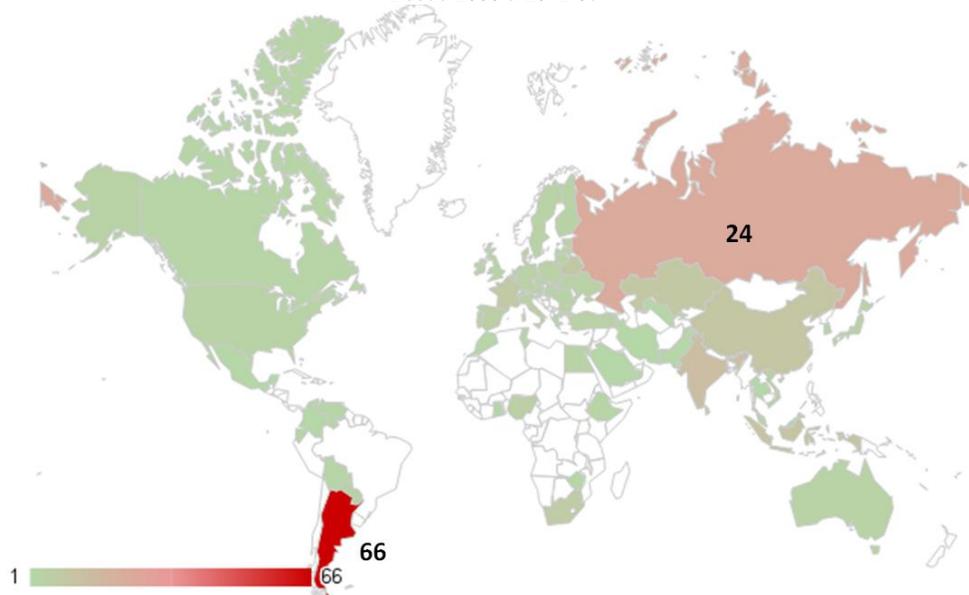
Es interesante destacar que Brasil recibe medidas negativas en primer lugar desde Argentina (66), y en segundo lugar desde Rusia (24), mientras que del resto del mundo recibe pocas restricciones. Asimismo, Brasil sólo habría aplicado 3 medidas (tomando el mismo periodo y tipo de medidas, según el último informe de GTA).

También merece una mención el caso de México, que entre 2009 y la actualidad fue afectado en primer lugar por restricciones de parte de Argentina (39 medidas) y en segundo lugar de parte de Rusia (29 medidas, según el último Informe de GTA). La

reciente ruptura del acuerdo de complementariedad para el sector automotriz también refleja la visión actual de la política comercial de Argentina.

Cantidad de medidas extranjeras que atentan contra Brasil de manera discriminatoria, por país que aplica

Desde 2009 a 2012-Jun



Fuente: IERAL sobre la base Informe GTA

¿Argentina resolvió algo con su política comercial?

Aunque no hay muchas referencias estadísticas sobre el tema, se destaca el estudio de la Fundación Observatorio PyME en el cual se relevó la opinión de las PyMEs industriales sobre las DJAI, esto es, sobre solo uno de los elementos que obstaculizan las importaciones. A partir de este estudio se desprende que 39% de las PyMEs industriales son perjudicadas negativamente por estas medidas a raíz de la dificultad que enfrentan para hacerse de insumos de producción que requieren. Por su parte, 17% de las empresas declara ser afectada por la dificultad y los costos adicionales que el mismo trámite implica. Sólo 13% de las empresas consultadas resultan favorecidas por la medida, lo cual revela el escaso logro de la política implementada, y 43% afirma que no son afectadas por la medida (ni positiva ni negativamente).

Efecto de la política de DJAI sobre las PyMEs industriales argentinas (I Trim 2012)



Fuente: IERAL sobre la base de FOP.

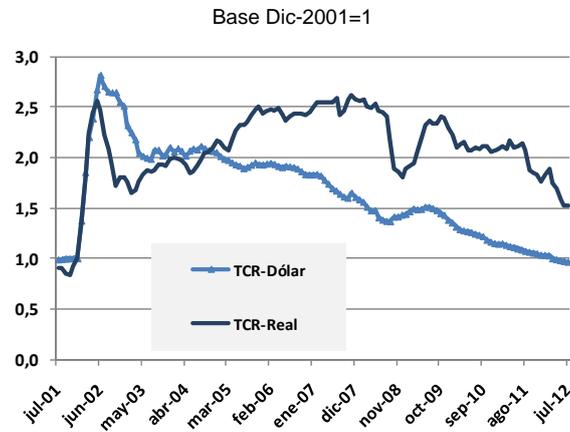
Nota: En el gráfico de la derecha los porcentajes no suman 100% ya que las alternativas no son mutuamente excluyentes.

La cuestión de fondo para la sostenibilidad del comercio exterior debe buscarse en la importante pérdida de competitividad ocasionada por el atraso cambiario real (por la evolución del tipo de cambio nominal y la inflación) y su consecuente impacto en la suba de costos de producción en dólares, la cual además se combina con la reciente depreciación del Real brasilero, entre otras monedas relevantes. Las medidas de restricción al comercio aplicadas por Argentina no sólo no revirtieron el problema de fondo, sino que trajeron otros problemas adicionales, afectando finalmente el nivel de actividad.

Por caso, el Tipo de Cambio Real³ (TCR) en relación a la moneda norteamericana en julio se ubica en 0,97 si se toma como referencia el valor 1 en diciembre de 2001, lo que implica una pérdida total del colchón cambiario respecto del dólar. Respecto de la moneda brasileña en julio el TCR asume el valor de 1,53 respecto de diciembre de 2001 tomado como base como en el caso anterior. Sin embargo, en el caso de Brasil es interesante apreciar que el TCR actual es apenas 2% superior al que existía en diciembre de 1998, mes previo a la importante devaluación del vecino país a finales de la década del noventa, momento en que a su vez Argentina ya evidenciaba apreciación cambiaria.

³ El tipo de cambio nominal ajustado por la variación de precios interna y externa

Tipo de Cambio Real (Dólar, Real y Multilateral)

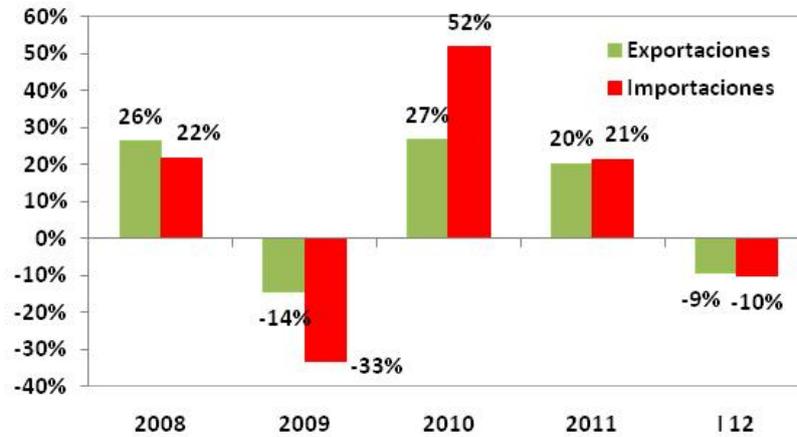


Fuente: IERAL sobre la base de MECON, IPEA, BCRA, DPEyC-SL y proyecciones

Lo cierto es que por una combinación de trabas a las importaciones, pérdida adicional de competitividad y desaceleración de varios países con los cuales Argentina interactúa, el comercio externo ha caído en forma pronunciada en 2012. Las exportaciones caen 7% en Mayo de 2012 si se lo compara con igual mes del año anterior y las importaciones se redujeron 5% en el mismo periodo. Si se consideran los primeros cinco meses del año las exportaciones avanzaron 1% respecto del año anterior, lo cual implica una fuerte desaceleración (con una tendencia negativa), mientras que las importaciones llevan una caída de 4%. Si se examina la relación con países en particular en algunas situaciones las reducciones son mucho más severas.

En el caso de la relación con Brasil, al primer trimestre de 2012 tanto exportaciones como importaciones a dicho país caían alrededor del 10%, cuando el año previo ambas variables subían en torno al 20%. Dado que Brasil pasó de crecer del 2,7% en 2011 al 1,9% en el primer trimestre de 2012, es de suponer que en la caída del intercambio con dicho país se mixturaron al menos 3 factores, como son trabas al comercio, desaceleración económica en ambos países y caída de la competitividad local respecto al vecino país.

Comercio bilateral de Argentina con Brasil



Fuente: IERAL sobre la base de MECON e INDEC

Así las cosas, los esfuerzos de las empresas por desarrollar aumentos de productividad difícilmente puedan compensar la inflación en dólares que se evidencia cada año en Argentina, cuya responsabilidad es claramente de la política macroeconómica. Tal evolución no podrá ser compensada con mayores restricciones al comercio ni trabas en los mercados de cambios, sino que Argentina deberá solucionar en algún momento su problema de competitividad, y ello, entre otras cosas, implica la necesidad de comenzar a contener la inflación.