

Efectos de una liberalización del comercio en el continente: impacto en Argentina, Brasil y EE.UU.

Martín Cicowiez, Fernando Pioli y Néstor Stancanelli

Resumen

Dentro de los escenarios de liberalización en el continente, el trabajo contiene dos ejercicios de equilibrio parcial donde se simulan los efectos de la liberalización comercial para Argentina, teniendo particularmente en cuenta, además del mercado doméstico, los mercados de Brasil y Estados Unidos. Las simulaciones suponen una serie de simplificaciones que limitan el análisis a lo estrictamente comercial. Por tanto, no se tienen en cuenta otros aspectos relacionados con la firma de tratados de libre comercio como los impactos sobre la inversión o los efectos dinámicos de la integración comercial. Asimismo, dentro de los ejercicios realizados se imponen dos restricciones: a) sólo se considera el caso de la liberalización inmediata total para todos los productos y b) se tienen en cuenta los principales productos según distintos criterios de selección. En razón de lo expresado, los resultados mostrados deben ser interpretados como parciales y demostrativos de la posible trayectoria de los flujos de comercio para Argentina y los dos países mencionados. Una extensión del análisis para abarcar los países de la Comunidad Andina de Naciones e introducir otros supuestos, como ser las restricciones en algunos sectores, habida cuenta de la continuidad de políticas de protección y distorsión a nivel multilateral, aparece como necesaria.

1. Introducción

El principal objetivo del trabajo, de índole preliminar, es estimar el impacto sobre el comercio exterior de Argentina de una eventual apertura comercial en el ámbito continental, como sería el caso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En este caso, el análisis se limita a simular los efectos comerciales de la liberalización entre Argentina, Brasil y Estados Unidos (EE.UU.).

A tal efecto, previamente se propone una selección de productos (a 6 dígitos del Sistema Armonizado)¹ de interés para nuestro país en esta negociación, utilizando una serie de indicadores de comercio y barreras arancelarias. El sentido de esta selección es acotar el número de productos incluidos en las estimaciones, de forma de abarcar, dentro de un escenario de libre comercio en el hemisferio, a aquellos que potencialmente tienen oportunidades o se enfrentan a amenazas.

Las simulaciones incluyen el comercio y aranceles entre Argentina, Brasil y Estados Unidos. Además incorporan al Resto del mundo englobando a todos los demás países con los cuáles estos tres países comercian.

El escenario simulado es uno de liberalización total de los flujos bilaterales de comercio entre los tres países. No obstante, es útil aclarar que dicho escenario es poco probable para algunos de los bienes agrícolas incorporados en este trabajo. Por ese motivo, los resultados pueden estar sobrestimando las oportunidades que Argentina tendría en el mercado estadounidense.

¹ Debido a la restricción que imponen los datos el máximo nivel de desagregación que se puede utilizar es seis dígitos (subpartidas) del Sistema Armonizado (SA).

2. Los sectores industrial y agrícola

a. Industria

Los bienes industriales argentinos representan un 30% del valor total de las exportaciones, al tiempo que en el caso de las importaciones dicho porcentaje alcanza el 95%. En función de esta diferencia, los beneficios de la desgravación total de aranceles para las exportaciones de manufacturas industriales al continente quedarían más que neutralizados por la sustitución de producción doméstica por importaciones.

En particular, cabe tener en cuenta que los productos industriales tienen un nivel muy bajo de protección en los países de mayor peso económico, como son los Estados Unidos y Canadá, con aranceles entre 3% y 5% en promedio, con muchas posiciones donde estos países han eliminado los aranceles. La liberalización implicaría, en su caso, una rebaja mínima, dando lugar a un impacto menor sobre la competitividad de las exportaciones argentinas *vis-à-vis* la producción interna y las importaciones provenientes de terceros países.

La situación difiere para la Argentina y el MERCOSUR, con aranceles consolidados del 35% *ad valorem* y aplicados de un 12% en promedio. En un escenario de liberalización total, teniendo en cuenta ese nivel de protección, las consecuencias más significativas serían: a) la sustitución de la producción doméstica por importaciones, y b) el efecto desplazamiento de nuestras exportaciones en terceros mercados. Las preferencias regionales para Argentina, particularmente en el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), desaparecerían.

Una cuestión adicional a analizar está dada por la elasticidad ingreso de la demanda dirigida a los productos industriales, mayor a la unidad, contrariamente a lo que sucede con la correspondiente a los productos agrícolas. El aumento del bienestar derivado de un acuerdo de libre comercio a nivel continental, debería computarse como factor de expansión de la demanda de productos industriales y por tanto, con efecto favorable sobre las exportaciones argentinas respectivas. Sin embargo, la reducida participación del país en las importaciones de dichos productos a nivel continental (inferior al 0,4%), implicaría que el efecto elasticidad ingreso sea de impacto menor al derivado de los efectos desplazamiento y sustitución a que se ha hecho referencia.

b. Agricultura

Teniendo en cuenta la composición del comercio exterior argentino, donde las exportaciones de productos agrícolas y procesados suman más del 50% del valor de las exportaciones totales y apenas un 5% de las importaciones, así como su situación arancelaria, con niveles de protección sustancialmente más bajos que otros países del continente, aparece como lógico que la liberalización del comercio agrícola es la que ofrece una ganancia neta. Ello contrasta con la situación neutra o negativa, de la eliminación de aranceles sobre los productos industriales.

En el sector agrícola la liberalización a escala continental, conforme a las tratativas hasta ahora realizadas, ha quedado subordinada a los avances, especialmente en apoyo doméstico y subvenciones a la exportación, que se produzcan en las negociaciones bajo la Organización Mundial del Comercio (OMC). En ese ámbito, las principales propuestas, tomando como base el marco definido en julio de 2004 por el Consejo General de la OMC, recién han terminado de presentarse. Los documentos de Estados Unidos, del G-20 (grupo que incluye a diversos países en desarrollo) y de la Unión Europea, conforman los datos sobre los que girará la negociación. Por el momento, la posición rígida de esta última y de otras contrapartes como Japón, Suiza, Noruega y Corea, hace predecir una negociación prolongada y, eventualmente, un resultado que difícilmente se acerque a una liberalización similar a la ya alcanzada para los productos industriales.

Consiguientemente, el escenario que puede asumirse para el hemisferio sería el de una liberalización agrícola acotada, con la continuidad de políticas de protección y distorsión. Ello llevaría a resultados mucho más modestos que los que caracterizan al supuesto de libre competencia.

Las observaciones formuladas para los dos principales sectores del comercio de mercancías aparecen como relevantes para las estimaciones de impacto del presente trabajo, sobre todo en lo que concierne al grado de certeza de las oportunidades y amenazas en los resultados.

3. Metodología

La metodología empleada se divide en dos etapas diferenciadas.

1er Etapa: Selección de productos

En esta parte, se realiza una selección de productos que cumplen con distintos criterios para los casos de desplazamiento, amenazas y oportunidades para nuestro país en los países incorporados, según se detalla seguidamente:

a) Desplazamiento de las exportaciones argentinas a Brasil por parte de EE.UU.

Para seleccionar los productos argentinos que podrían ser desplazados por los EE.UU. en Brasil se tienen en cuenta los siguientes indicadores:

- Complementariedad comercial o grado de asociación comercial entre las exportaciones de EE.UU. y las importaciones de Brasil.²
- Productos con arancel para importaciones de extrazona mayores a 5% en Brasil.
- Exportaciones de EE.UU. a Brasil mayores a US\$ 300 mil.
- Exportaciones de Argentina a Brasil mayores a US\$ 300 mil.

b) Incremento de las importaciones argentinas desde EE.UU.

Para seleccionar los productos argentinos amenazados por las exportaciones de EE.UU. al mercado local se hace uso de los siguientes indicadores:

- Complementariedad comercial entre las exportaciones de EE.UU. y las importaciones de Argentina.
- Productos con aranceles en Argentina mayores al 5%.
- Exportaciones de EE.UU. a Argentina mayores a US\$ 100 mil.

c) Aumento de las exportaciones argentinas a EE.UU.

Para seleccionar los potenciales productos que podrían incrementar sus exportaciones al mercado de EE.UU se consideran los siguientes indicadores:

- Complementariedad comercial de las exportaciones de Argentina y las importaciones de EE.UU.
- Productos donde Argentina enfrenta aranceles mayores a 5% en EE.UU.
- Exportaciones de Argentina a EE.UU. mayores a US\$ 100 mil.

Como resultado de la aplicación de los criterios comentados las simulaciones cubren los siguientes valores, cantidad de productos y participaciones de comercio (Cuadro 1).

² El trabajo considero aquellos productos para los cuales el índice de complementariedad comercial (ICC) es mayor a uno. Para una presentación del indicador ver el Estudio del CEI Nro. 6.

Cuadro 1

Relevancia del comercio en las simulaciones

	Comercio comprometido		Productos Incorporados Simulaciones		
	millones de US\$	nro. subpartidas	millones de US\$	nro. subpartidas	Part. en comercio comprometido (%)
Amenazas mercado brasileño	2,023	208	1618	30	80
Amenazas mercado local	1,291	80	994	40	77
Oportunidades mercado Estados Unidos	112	17	112	17	100

Nota: La última columna muestra la participación de los productos incorporados en las simulaciones en el comercio comprometido para cada caso. Se puede ver que los productos analizados comprenden más del 70% del comercio que puede ser amenazado o tener oportunidades desde el punto de vista de Argentina.

Fuente: CEI

Como se puede observar, en cada caso se eligieron las principales subpartidas que representan la mayor proporción de flujos de comercio. Por ejemplo, en el caso de las amenazas al mercado brasileño, las simulaciones incorporan 30 de los 208 productos comprometidos, cubriendo el 80% del comercio bajo amenaza como se observa en el Cuadro 1.

En el caso de las oportunidades de Argentina, la incorporación de sólo 17 productos se debe a que existen un número reducido de bienes que ingresan al mercado estadounidense con aranceles mayores a 5% (Kume y Piani, 2004)³. Al respecto, los EE.UU. otorgan ingreso con arancel 0% al 55% de las exportaciones argentinas en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o del Tratamiento de Nación más Favorecida (NMF), circunstancia que restringe el universo de bienes con potenciales ganancias en el comercio bilateral para nuestro país a partir de la eliminación de aranceles.

2da Etapa: Simulaciones de equilibrio parcial

En este caso, con las subpartidas seleccionadas previamente, se realizan simulaciones que permiten ver los cambios en los flujos de comercio luego de la liberalización.

Las simulaciones permiten estimar los cambios en los flujos bilaterales de comercio que se producen como consecuencia de la desgravación arancelaria en categorías desagregadas de productos.

Como año base se utiliza 2003, último año para el cual se contó con información compatible para los productos y los países analizados.

4. Modelos de equilibrio parcial utilizados

En el presente trabajo se realizan dos ejercicios de simulación utilizando dos modelos de equilibrio parcial diferentes:

1) Ejercicio 1: se utiliza el modelo empleado en el estudio de Kume y Piani (2004) para IPEA⁴ donde se simula la liberalización bilateral entre Argentina y los EE.UU.

2) Ejercicio 2: se utiliza el modelo CEI (ver Apéndice Metodológico) que al ser multipaís permite incorporar también a Brasil. Esto permite analizar el posible desplazamiento de nuestras exportaciones a Brasil por parte de EE.UU.

En esta instancia, caben realizar dos distinciones respecto de la información que procesan ambos modelos: a) en la implementación del modelo IPEA sólo se tiene en cuenta el comercio bilateral entre EE.UU. y Argentina mientras que en el modelo CEI entran Argentina, Brasil, EE.UU. y el Resto del mundo, y b) en la

³ Kume y Piani (2004) «ALCA: Una estimativa do impacto no comercio bilateral Brasil-Estados Unidos», Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, Rio de Janeiro.

⁴ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

simulación del primer modelo se toman los productos en los cuales hay importaciones entre Argentina y EE.UU. al tiempo que en el segundo se hizo una selección de productos de acuerdo a los criterios aquí mencionados.

Asimismo, es importante considerar los diversos enfoques de equilibrio parcial que son utilizados usualmente y los resultados que se obtienen en cada caso. El modelo de equilibrio parcial utilizado por el CEI presta atención al mercado mundial del bien que se estudia, de tal manera que las exportaciones de un país son exactamente iguales que las importaciones de otro. Por su parte, el modelo utilizado en Kume y Piani (2004) para IPEA la atención esta solamente localizada en el mercado de importaciones. Por este motivo, este último modelo brinda resultados más parciales en relación a los propuestos por el modelo del CEI.

5. Resultados obtenidos

En ambos ejercicios de equilibrio parcial se consideró la liberalización total de comercio bilateral entre los países incorporados, dejando sin cambios los aranceles de y con el Resto del Mundo (REM).

Como resultado de dichos cambios arancelarios se obtuvieron los siguientes resultados para cada uno de los ejercicios de simulación.

a. Ejercicio 1

Para este ejercicio donde se utilizó el modelo IPEA (2004) se simuló la liberalización total del comercio entre Argentina y Estados Unidos. En esta simulación se tuvieron en cuenta todos los productos (3791) para los cuales existe comercio bilateral entre ambos países. Vale aclarar que para estos productos puede existir comercio en ambos sentidos o sólo en un sentido.

Los resultados de este ejercicio indican que las exportaciones argentinas a los EE.UU. crecerían en US\$ 457 millones, un 17.5% en relación al período base (2003). Al mismo tiempo, la liberalización del comercio a los productos estadounidenses mostraría un crecimiento de US\$ 710 millones en las compras argentinas a EE.UU. En suma, esto resultaría en un deterioro del saldo comercial vigente en 2003 por US\$ 253 millones de dólares.

b. Ejercicio 2

El escenario simulado en este ejercicio supone una eliminación total de los aranceles entre Argentina, Brasil y Estados Unidos.

Respecto de los resultados, estos se reflejan en la matriz del Cuadro 2:

Cuadro 2
Matriz de cambios absolutos en el comercio entre países en millones de dólares

País exportador	País importador				TOTAL
	ARG	BRA	USA	REM	
ARG	0	-125	110	0	-15
BRA	-65	0	442	0	377
USA	252	982	0	0	1,233
REM	-76	-493	-81	0	-649
TOTAL	111	364	471	0	0

Fuente: CEI en base a simulaciones propias

- El balance para Argentina supone una pérdida neta en la balanza comercial global de US\$ 126 millones. En particular, la balanza comercial con EE.UU. empeora en US\$ 142 millones.
- Las importaciones argentinas desde EE.UU. (amenazas en el mercado local) crecen en US\$ 252 millones. Esto representa una suba del 39% en las importaciones amenazadas desde ese origen.
- Por el lado de las exportaciones (amenazas en el mercado brasileño), los envíos argentinos al mercado brasileño disminuyen en US\$ 125 millones. Esto significa para Argentina alrededor de un 7% de las exportaciones pre-liberalización al Brasil.
- Las exportaciones argentinas a EE.UU. (oportunidades en EE.UU.) experimentan una suba de US\$ 110 millones, lo cual significa un crecimiento del 19%. El incremento señalado de las exportaciones a los Estados Unidos debería evaluarse tomando en cuenta las observaciones formuladas en el punto II anterior relativo al comercio de productos agrícolas.
- A nivel de grandes rubros (ver Anexo)⁵, las manufacturas de origen industrial explican casi la totalidad del incremento de las importaciones desde EE.UU. y el 75% del desplazamiento en las exportaciones al Brasil.
- El 77% del incremento de las exportaciones a EE.UU. está compuesto por productos primarios y manufacturas de origen agropecuario (MOA). La baja participación de los productos industriales se debe a que la gran mayoría se encuentran actualmente desgravados bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o tienen un arancel NMF del 0%.

En resumen los resultados obtenidos conducen a tres conclusiones preliminares: 1) habría un retroceso de la participación de las exportaciones argentinas al MERCOSUR; 2) ocurriría un aumento de la sustitución de producción doméstica por importaciones desde Estados Unidos; y 3) se verificaría un deterioro en la balanza comercial con los Estados Unidos y un escenario poco probable de aumento de las exportaciones argentinas a Estados Unidos. Este último punto se debe a que las potenciales ganancias se encuentran en productos agrícolas donde es dudosa la eliminación de aranceles, en razón de la resistencia por parte de los países desarrollados.

6. Extensiones

Si bien se pueden realizar algunas lecturas interesantes a partir de estos ejercicios, la evaluación de los escenarios correspondientes al ALCA necesita de un análisis más complejo. En este sentido, la inclusión de los países integrantes de la Comunidad Andina de Naciones, de México y Canadá permitiría completar la evaluación de las oportunidades y amenazas para la Argentina dentro del escenario de liberalización continental.

⁵ En este caso se consideraron bienes agrícolas a los comprendidos entre el capítulo 1 al 24 del Sistema Armonizado mientras que los bienes industriales están compuestos por el resto de los capítulos.

Anexo

Cuadro 3**Matriz de cambios absolutos en el comercio entre países
Bienes Agrícolas
en millones de dólares**

País exportador	País importador				TOTAL
	ARG	BRA	USA	ROW	
ARG	0	-30	84	0	54
BRA	-1	0	393	0	392
USA	6	46	0	0	52
ROW	-3	-6	-62	0	-71
TOTAL	2	10	414	0	0

Fuente: CEI en base a simulaciones propias

Cuadro 4**Matriz de cambios absolutos en el comercio
Bienes Industriales
en millones de dólares**

País exportador	País importador				TOTAL
	ARG	BRA	USA	ROW	
ARG	0	-95	26	0	-69
BRA	-64	0	49	0	-16
USA	245	936	0	0	1,181
ROW	-73	-487	-18	0	-578
TOTAL	108	354	56	0	0

Fuente: CEI en base a simulaciones propias

Cuadro 5**Importancia de las oportunidades bilaterales
Argentina-Estados Unidos**

Dirección del comercio	Cantidad Productos	Exportaciones 2004 millones US\$
Expos Argentina a Estados Unidos		
Valores > US\$ 100 mil	590	2910
+ Aranceles > 5%	76	378
Expos Estados Unidos a Argentina		
Valores > US\$ 100 mil	1688	3182
+ Aranceles > 5%	1408	2440

Fuente: CEI