



Serie Red Mercosur y Centros

1. El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR
2. Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR
3. Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR
4. El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década
5. Hacia una política comercial común del MERCOSUR
6. Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR
7. El desarrollo industrial del MERCOSUR ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?

Centros académicos que integran la Red Mercosur

Argentina

- Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)
- Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT)
- Instituto Torcuato di Tella (ITDT)
- Universidad de San Andrés (UdeSA)

Brasil

- Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP)
- Instituto de Economía, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ)
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
- Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX)

Paraguay

- Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)
- Facultad de Ciencias Contables, Administrativas y Económicas, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCNSA)

Uruguay

- Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)
- Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DE/FCS)

HACIA UNA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN DEL MERCOSUR

Coordinadores

JULIO BERLINSKI
HONÓRIO KUME
MARCEL VAILLANT

Co-autores

GUIDA PIANI
ÁLVARO ONS
PEDRO MIRANDA
CARLOS ROMERO





ESPAÑA
MÉXICO
ARGENTINA

Hacia una política comercial del Mercosur / coordinado por Julio Berlinski ;
Honório Kume ; Marcel Vaillant - 1a ed. - Buenos Aires : Siglo XXI
Editora Iberoamericana, 2006.
192 p. ; 22x15 cm.

ISBN 987-1013-43-4

1. Desarrollo Regional-Mercosur. I. Berlinski, Julio, coord.
II. Kume, Honório, coord. III. Vaillant, Marcel, coord.
CDD 338.9

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Primera edición en Argentina, mayo de 2006

© RED DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS DEL MERCOSUR

© Siglo XXI Editora Iberoamericana S.A.

Av. Independencia 1860

1225 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Telefax: 4381-5708 / 5878

Diseño de cubierta: Alejandra Cortez

Diagramación: Mari Suárez

Corrección: Raquel Villagra

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina / Printed in Argentina

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	VII
PRÓLOGO	XI
1. ARANCELES A LAS IMPORTACIONES: EL CAMINO AL ARANCEL EXTERNO COMÚN Julio Berlinski, Marcel Vaillant, Pedro Miranda, Alvaro Ons y Carlos Romero	1
I. Introducción	1
II. Creación de una política arancelaria común en el MERCOSUR	1
III. Apertura comercial en los países miembros.....	9
IV. Evolución de la política comercial arancelaria	32
V. Conclusiones.....	40
Anexos	42
2. DESVÍOS DEL AEC Y REGÍMENES ESPECIALES DE COMERCIO Julio Berlinski, Marcel Vaillant, Pedro Miranda, Alvaro Ons y Carlos Romero	51
I. Introducción	51
II. Desvíos del AEC: Definiciones	52
III. Desvíos del AEC: Efectos.....	56
IV. La situación por país miembro	62
V. Conclusiones.....	91
Anexos	92
3. DEFENSA COMERCIAL EN EL MERCOSUR Julio Berlinski, Marcel Vaillant, Guida Piani, Alvaro Ons y Carlos Romero	103
I. Introducción	103
II. Marco multilateral de defensa comercial	104

III. Defensa Comercial en el MERCOSUR	117
IV. Conclusiones	153
Anexos	155
4. PROTECCIÓN EFECTIVA Y COSTOS DE LA PROTECCIÓN	
Julio Berlinski, Honório Kume, Marcel Vaillant,	
Alvaro Ony y Carlos Romero	175
I. Introducción	175
II. Tasa de Protección Efectiva (TPE)	176
III. Costos de la Protección	207
IV. Conclusiones	224
Anexos	230
5. CONCLUSIONES	
Julio Berlinski, Honório Kume y Marcel Vaillant	241
I. Resultados	241
II. Hechos estilizados y recomendaciones	243
Referencias bibliográficas	245

PRESENTACIÓN

La Red de Investigaciones Económicas del Mercosur (Red-Mercosur) es un consorcio de instituciones académicas que viene trabajando desde 1998 en la producción de estudios e investigaciones sobre temas de interés prioritario para el proceso de integración regional que compromete a Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay.

El aspecto característico y original de la Red-Mercosur es que en sus proyectos participan investigadores de los cuatro países del MERCOSUR, y que sus trabajos intentan reflejar una “visión regional” de los problemas regionales.

En el año 2001, la Red-Mercosur publicó tres libros conteniendo los resultados de sus primeras investigaciones sobre la coordinación macroeconómica, las restricciones no-arancelarias al comercio intra-zona y las inversiones extranjeras directas en el MERCOSUR.

Este libro forma parte de una segunda serie de publicaciones que editan conjuntamente Siglo XXI Editora Iberoamericana y la Red-Mercosur en el área de la cooperación macroeconómica, la política comercial común y el impacto de las empresas extranjeras en el desarrollo industrial del MERCOSUR que pretenden avanzar sobre aquellos estudios dedicados a incursionar en aspectos que resultan clave para el desarrollo y la profundización del MERCOSUR.

En el tiempo que ha transcurrido desde su creación, la Red-Mercosur ha diversificado sustancialmente sus bases de sustentación, tanto desde el punto de vista de sus fuentes de financiamiento como de las temáticas que abarca y de su conformación institucional.

Desde sus orígenes, la Red-Mercosur se concibió como un proyecto abierto e inclusivo que busca potenciar y articular en su seno los mejores recursos académicos que se encuentran disponibles en la región. Inicialmente compuesta por nueve instituciones de los cuatro países miembros del MERCOSUR, la Red-Mercosur amplió, a partir del año 2004, su membresía para integrar a tres nuevas instituciones pertenecientes a Argentina, Brasil y Paraguay (*).

(*) Instituciones Miembros de la Red-Mercosur
Argentina
Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)
Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT)
Instituto Torcuato Di Tella (ITDT)
Universidad de San Andrés (UDES)

La Red-Mercosur dispone de un Consejo Consultivo integrado por un grupo de destacadas personalidades pertenecientes al mundo académico, diplomático e internacional que ha cumplido una muy valiosa función de orientación y apoyo a nuestras actividades a todo nivel (**).

En los últimos años, la Red-Mercosur ha logrado establecer asimismo lazos de colaboración estrechos y fluidos con los gobiernos de la región (las sucesivas presidencias pro-témpore del MERCOSUR), con la Secretaría del MERCOSUR (convertida en Secretaria Técnica desde el año 2002), con la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR/CRPM y con el Foro Consultivo Económico y Social / FCES que nuclea la representación de la sociedad civil del MERCOSUR.

Esta amplia base de sustentación financiera y de alianzas institucionales nos ha permitido acrecentar nuestra presencia regional para difundir eficazmente los resultados de nuestros trabajos, al tiempo que recibimos los aportes de los diversos actores gubernamentales y no gubernamentales para enriquecer y diversificar nuestras propias agendas de investigación.

Brasil

Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP)

Instituto de Economía, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX)

Paraguay

Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)

Facultad de Ciencias Contables, Administrativas y Económicas (Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCNSA)

Uruguay

Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)

Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DE/FCS)

(**) Consejo Consultivo de la Red-Mercosur

Francisco Thompson Flores (Brasil), Embajador, Ex Director General Adjunto de la OMC.

Roberto Lavagna (Argentina), Ex Ministro de Economía.

Victor Bulmer-Thomas (Gran Bretaña), Director del Royal Institute for International Affairs.

José Tavares de Araujo (Brasil), Ex Asesor Especial del Ministério de Fazenda.

Félix Peña (Argentina), Ex Subsecretario de Comercio Exterior.

Renato Baumann (Brasil), Director de la Oficina de CEPAL en Brasilia.

José Félix Fernández Estigarribia (Paraguay), Ex Ministro de Relaciones Exteriores.

Luis Mosca (Uruguay), Ex Ministro de Economía.

Carlos Pérez del Castillo (Uruguay), Ex Embajador ante la OMC y la ONU en Ginebra.

Robert Devlin (Estados Unidos), Ex Director - Departamento de Integración y Programas Regionales, BID-Washington.

En la etapa actual (2005-2008), la Red-Mercosur se encuentra en proceso de ampliar sus horizontes de investigación para abarcar nuevas dimensiones como las negociaciones externas (ALCA / UE / OMC), las asimetrías regionales, los aspectos institucionales y otras problemáticas económicas emergentes que interesan al bloque.

Corresponde una vez más agradecer especialmente al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-Canadá) por el generoso apoyo que le ha brindado a la Red-Mercosur a lo largo de su historia, contribuyendo a financiar y fortalecer la investigación económica aplicada como medio idóneo para construir una región más próspera e integrada.

Esperamos que este libro constituya un aporte útil al proceso de construcción del MERCOSUR, que ya ha cumplido sus 15 años desde la firma del Tratado de Asunción y que, a pesar de sus múltiples vicisitudes —avances y retrocesos—, ya parece constituir una parte indisoluble de los proyectos de desarrollo de nuestros países: una suerte de destino superior y permanente para una región que está llamada a convertirse en un actor de primer orden a nivel internacional, a condición de que las fuerzas de la «integración» se impongan definitivamente por sobre las fuerzas de la «fragmentación» y que seamos capaces de articularnos en las próximas décadas como un todo orgánico, coherente y solidario.

FERNANDO GONZÁLEZ GUYER

Coordinador General

Red de Investigaciones Económicas del Mercosur





PRÓLOGO



En investigaciones anteriores se estudiaron las restricciones no arancelarias (RNA) al comercio intra-MERCOSUR, con el objeto de evaluar los beneficios de una integración plena (Berlinski et al, 2001; y Vaillant, 2001). Un paso natural en este programa de trabajo es analizar la política comercial de cada país miembro, y de la región en su conjunto, vis à vis al resto del mundo.

En la reunión de Ouro Preto, en diciembre de 1994, quedó claro que el proceso de integración económica en el MERCOSUR iba a seguir el camino de la construcción de una Unión Aduanera (UA). Es decir, libre comercio dentro de la zona y una política comercial común con terceros.

Una política comercial común se compone de varias partes, entre las que se destacan: un sistema común de clasificación de mercancías; un sistema común de valoración en aduana; en general, un código aduanero común; un arancel externo común (AEC) a las importaciones de extra-zona; un sistema de reparto de la recaudación del AEC; un esquema similar de preferencias arancelarias concedidas a terceros países; regímenes especiales de comercio respecto de terceros armonizados; y un sistema común de defensa comercial (derechos compensatorios, anti-dumping y salvaguardias).

La racionalidad para constituir una UA como estrategia de integración obedece al menos a tres motivos. El primero de tipo defensivo es que permite anclar las preferencias arancelarias otorgadas a los socios, las cuales podrían verse diluidas en el caso que cada uno desarrollara de forma autónoma su política comercial. El segundo se vincula con la vocación de inserción internacional de los países del MERCOSUR. Esto es, en el contexto de las condiciones adversas de acceso a mercados que enfrentan nuestras economías en los países industrializados, contar con una UA permite amplificar la voz (el peso) en todos los ámbitos de negociación en curso.

El tercer argumento se basa en que una UA supone un modo de integración más profundo que una Zona de Libre Comercio (ZLC), y en consecuencia, potencia el aprovechamiento de las ganancias del comercio. Esto se debe a que una UA puede funcionar sin un régimen de origen para las mercancías sujetas a las preferencias regionales. Por el contrario,



una ZLC necesita de un régimen de origen a efectos de evitar la triangulación, es decir, que las importaciones desde extra-zona se canalicen a través del socio con la política comercial más liberal. En la práctica, los regímenes de origen funcionan como verdaderos sistemas de protección. El caso paradigmático en la economía internacional es el NAFTA con su complejo sistema de reglas de origen específicas.

Entre los requisitos necesarios para formar una UA, en el caso del MERCOSUR, se destacan los siguientes:

- i. el inicio de un proceso de armonización hacia un AEC;
- ii. los avances en materia de negociación en común con terceros (acuerdos con Chile, Bolivia y la Comunidad Andina de Naciones, negociación con la Unión Europea, libertad en la negociación con México);
- iii. el avance parcial en materia de reglas de comercio, habiéndose acordado un procedimiento común en salvaguardias –recientemente internado– mientras que se encontraron severas dificultades para el establecimiento de reglas anti-dumping comunes.

El proceso de construcción del AEC se inició en Ouro Preto, donde se armonizó una amplia mayoría de los ítem arancelarios y se empleó un procedimiento similar al Programa de Liberalización Comercial (PLC) del Tratado de Asunción, en el sentido de admitir cierta flexibilidad en los aspectos más conflictivos del proceso. Esto último se tradujo en la existencia de cuatro listas de excepciones al AEC, cada una con un mecanismo previsto para su eliminación. La primera de estas listas contenía las excepciones al AEC de aquellos productos que estaban en el Régimen de Adecuación Final a la UA (RAM), en tanto la segunda recogía las Listas Nacionales de Excepciones específicas. Por su parte, la tercera y la cuarta eran las listas sectoriales de Bienes de Capital, y Bienes de Informática y Telecomunicaciones, respectivamente. A partir del 1º de enero de 2006, debía regir una UA con un AEC sin excepciones.

En los últimos años, en el marco de la crisis por la que han atravesado los países miembros, se ha producido una serie de acontecimientos que pautan el incumplimiento de varias metas, al tiempo que siguen existiendo numerosos regímenes especiales de comercio, y regímenes preferenciales no armonizados, que generan verdaderos sistemas nacionales de perforación del AEC, alejando de hecho el objetivo de la UA.

El MERCOSUR necesita diseñar un cronograma para hacer consistente su arreglo comercial tan particular y terminar de construir su política comercial común. En este sentido, la presente investigación se ha desarrollado de acuerdo con un plan de trabajo en cuatro etapas sucesivas, cada una de las cuales se constituyó en un capítulo de este libro. En el capítulo 1 se presentan los resultados de la primera etapa, que consiste en

un análisis descriptivo de los aranceles a las importaciones de los países del MERCOSUR. En el capítulo 2 se propone un marco analítico para comprender los efectos de los desvíos del AEC y describir los principales mecanismos generadores de tales desvíos en cada uno de los socios. El capítulo 3 se ocupa específicamente de las prácticas de defensa comercial. En el capítulo 4 se evalúa la política comercial del MERCOSUR, a partir del cálculo de tasas de protección efectiva y de la estimación de los costos de dicha protección. Por último, en el capítulo 5 se destacan las principales conclusiones del trabajo.