

# POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES Y APLICACION DE DERECHOS COMPENSATORIOS

*por Julio J. Nogués*

## I. INTRODUCCION

En la Argentina, las exportaciones no tradicionales se benefician con una amplia gama de políticas de promoción de las exportaciones (PE). En términos generales, las exportaciones no tradicionales son producidas por industrias cuyas ventas en el mercado interno se hallan protegidas por el régimen de importaciones. En consecuencia, el rol de las políticas de PE consiste en disminuir el diferencial entre las tasas efectivas de cambio obtenidas de ventas en el mercado interno y las exportaciones. Este objetivo es buscado solamente para las industrias protegidas. Las exportaciones de las industrias eficientes -tales como las que efectúa el sector primario- son gravadas y por lo tanto en este caso el efecto de las políticas de promoción de exportaciones consiste en agrandar el diferencial entre los precios recibidos por los productores locales y los prevalecientes en el mercado internacional.

Uno de los mayores objetivos de la política de PE ha sido el de diversificar las exportaciones incrementando las correspondientes a los productos industriales. En este sentido, en años recientes y mirando a una imagen global, la política de PE ha sido un fracaso. Desde 1978, las exportaciones no tradicionales han declinado,

y lo que es más grave, los valores durante 1983 y 1984 han caído por debajo de los registrados en cualquiera de los diez años anteriores 1/. Una de las razones de esto es que la protección del mercado interno ha sido tan alta que los presupuestos gubernamentales no han podido financiar subsidios que aproximadamente habrían igualado a las tasas de cambio efectivas para exportación y ventas en el mercado interno. Esto sucede sencillamente porque la Tesorería no puede compensar con subsidios a las exportaciones el incremento en la estructura de costos que es producido por la protección. Como consecuencia de ello, una protección efectiva relativamente baja y a veces negativa es lo que resulta para las exportaciones no tradicionales que se han mantenido como actividades marginales 2/. Mientras la política comercial continúa imponiendo altas barreras a la importación, las previsiones para las exportaciones no tradicionales es la de una realización continuamente pobre. El fracaso de la Argentina en aumentar y ganar mercados para sus productos industriales debería ser atribuido no sólo a su estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, sino también en su inestabilidad macroeconómica. Es razonable partir de la hipótesis de que en la Argentina durante los últimos 50 años no se ha considerado como una decisión acertada invertir en actividades orientadas a la exportación. La lección es que las políticas de promoción de las exportaciones tal como fue implementada no ha mejorado y con toda probabilidad, no mejorará la capacidad exportadora de la economía en medida significativa. Si este pronóstico es correcto, entonces existe una alta probabilidad de que la economía continúe teniendo una pobre performance de crecimiento y siga siendo incapaz de generar oportunidades suficientes de empleo productivo. (Nogués, 1987).

Políticas comerciales proteccionistas y políticas macroeconómicas inestables no sólo resultan en una pobre realización comercial, sino que además, las políticas de promoción de las exportaciones han aumentado la amenaza de derechos compensatorios (DC) contra la Argentina. Es-

tados Unidos es el país que ha aplicado derechos compensatorios con más frecuencia. De los 425 casos de DC notificados al GATT durante 1980-85, 252 fueron iniciados por los Estados Unidos y 135 por Chile. No obstante, tras proceder a una devaluación y a incrementar las tasas de las tarifas, en 1983 Chile dejó de usar DC. Por otra parte, debido a que las importaciones de Estados Unidos no han declinado a pesar de la importante devaluación del dólar, es altamente probable que este país continúe introduciendo DC. A causa de ello y del tamaño de su mercado, es en Estados Unidos donde los países que subsidian sus exportaciones enfrentan las mayores amenazas de que los subsidios sean compensados.

En la Sección II, pasaré revista a las principales características de los derechos compensatorios de Estados Unidos contra la Argentina. La fuente de información básica ha sido el Registro Federal, (Federal Register) donde se informan periódicamente las acciones de derechos compensatorios. Por nuestra parte, hemos analizado esta fuente para los años 1982, 1983 y 1984. Por lo tanto, son omitidas en general las acciones de DC de los años anteriores. Las excepciones están constituidas por aquellos casos en que el pedido por la introducción de un DC fue recibido antes de 1982, pero donde algún tipo de acción administrativa fue tomada después de esa fecha.

La Sección III final ofrece una argumentación en favor de la eliminación progresiva del actual sistema de políticas discriminatorias y ad hoc de promoción de las exportaciones, y de la introducción de un sistema de admisión temporaria libre (subrayado en el texto original .N.del T.) para los exportadores.

## II DERECHOS COMPENSATORIOS DE LOS USA CONTRA LA ARGENTINA

El Cuadro 1 resume la información que ha sido compilada. La columna 1 en este cuadro indica las impor-

taciones desde la Argentina, para las que ha sido recibido un pedido de imposición de DC por el Gobierno de Estados Unidos. Tras indicar en la columna 2 el nombre del peticionario y la fecha en que el Gobierno de Estados Unidos recibió el pedido, la columna 3 muestra el tipo específico de acción administrativa que se ha tomado en cada caso.

La columna 4 muestra las políticas de promoción que han sido compensadas y la columna 5 la tasa de DC aplicada en cada caso. Finalmente, la columna 6 muestra la cobertura comercial de los DC americanos contra la Argentina. El resto de esta Sección brindará breves comentarios sobre estas características.

#### A) TIPO DE PRODUCTOS

La columna 1 muestra que excepto en el caso de la lana, exportaciones argentinas que han sido compensadas por los Estados Unidos son de origen manufacturado. Esta característica habría sido prevista por la naturaleza de las políticas comerciales de la Argentina. Como ya se ha mencionado, las políticas de promoción benefician a las exportaciones no tradicionales, que son producidas por industrias que tienen su mercado doméstico fuertemente protegido.

En el caso de la lana, el subsidio no fue otorgado directamente a este producto, sino porque era embarcado desde un puerto del Sur, (Puerto Madryn). Este caso muestra que los incentivos regionales que benefician a las exportaciones también corren el riesgo de ser compensados.

#### B) LOS SOLICITANTES DE DC

Aún cuando el Departamento de Comercio de Estados Unidos cuenta con la autoridad necesaria para iniciar investigaciones sobre las prácticas de subsidios a las exportaciones de otros países, todas las investigaciones

de DC contra la Argentina fueron solicitadas por los productores y asociaciones de trabajadores que estaban "afectados" por las exportaciones subsidiadas.

La mayoría de los pedidos de DC fueron planteados por algún tipo de asociación que supuestamente comprendía a un grupo de productores. En ciertos casos, tanto los productores como las asociaciones de trabajadores aunaron sus esfuerzos. En el caso de la lámina de acero al carbono laminado en frío (cold rolled carbon steel sheet) -el caso más relevante- la solicitud fue planteada por una empresa en forma individual. Estos comentarios sugieren que Estados Unidos se valen del mecanismo de DC para proteger sus industrias de sustitución de importaciones.

#### C) TIPOS DE ACCIONES ADMINISTRATIVAS

La columna 3 indica los tipos específicos de acciones administrativas que han sido tomados en cada caso. Los distintos tipos de acciones indicadas en el cuadro son: 3/

1. ACCIONES AFIRMATIVAS FINALES (FA): Estas indican el hallazgo final en un nuevo caso. Por lo general, estas decisiones deben ser tomadas alrededor de 200 días después que el pedido inicial haya sido recibido.

2. REVISION ADMINISTRATIVA PRELIMINAR Y FINAL (PADMRW) y (FADMRW): Las decisiones finales sobre nuevos DC son revisadas periódicamente. Los procedimientos administrativos en estos casos tienen también varios pasos que incluyen resultados preliminares y finales. Estas revisiones incluyen un análisis tanto del objeto de las políticas que proveen subsidios a la exportación como de la tasa de DC correspondiente.

3. SUSPENSION DE INVESTIGACION (SOI) Un SOI puede suceder por diversas razones. En el caso de la varilla del

cable de acero al carbono los fundamentos de la suspensión son "... un acuerdo por parte del Gobierno de la Argentina en eliminar todos los subsidios que encontramos incluyendo los préstamos subsidiados a la exportación ..." (Federal Register).

#### D) POLITICAS DE PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES

Desde los años tempranos de la década del '60 la Argentina ha brindado incentivos financieros, fiscales y de otra naturaleza a sus exportaciones no tradicionales. En lo que sigue, describiré brevemente en qué consisten dichas políticas.

I. POLITICAS FISCALES: existen cinco políticas fiscales que han sido objeto de nuestra investigación: reembolso, impuestos a la exportación, exención a los derechos de importación e incentivos regionales.

a) REEMBOLSO: esta es la política de PE que más a menudo ha sido investigada por Estados Unidos. Estos representan una tasa fija ad-valorem sobre el valor FOB de exportación. Las tasas son escalonadas y algunas exportaciones no tradicionales reciben los valores más altos. En el otro extremo de la escala, vemos que las exportaciones tradicionales son objeto de gravámenes. De acuerdo a la ley argentina, el programa de reembolso autoriza a un pago al contado de devolución de impuestos "directos o indirectos sobre los productos exportados". Pero para la ley de Estados Unidos "solo los impuestos indirectos aplicados en la etapa final y los aranceles de importación sobre insumos que son físicamente incorporados al producto final, no son considerados como subsidios..."  
4/. Por lo tanto, la amenaza de DC continuará estando presente mientras Argentina continúe usando el reembolso para devolver impuestos directos. En realidad, en los casos en que el programa de reembolso fue hallado como que no confería subsidios, ello fue porque la tasa no era más alta que la incidencia de impuestos indirectos.

Por ejemplo, en el caso de la industria textil concluyó que "...puesto que la incidencia del impuesto (indirecto) asignable excede al reembolso...determinamos que no hay una devolución excesiva de impuestos o derechos aduaneros. Sobre esta base, concluimos que el reembolso no confería un beneficio compensable sobre los productos de la industria textil...".

b) IMPUESTOS A LA EXPORTACION: en dos ocasiones la administración comercial de USA consideró a los derechos de exportación como una política que debía ser compensada. En ambas ocasiones la administración americana concluyó que de acuerdo con la Sección 771 (5) de la ley de Tarifas "...los subsidios internos (domésticos) son compensables si son provistos o requeridos por una acción del Gobierno en relación con un grupo específico de empresas o industrias o grupos de empresas o industrias ...". En el caso de la industria se concluyó que si bien hay un precio interno afectado por un impuesto a la exportación..." los beneficiarios ... son muchos... Por lo tanto ... determinamos que el impuesto a la exportación no confiere un beneficio compensable.

c) INCENTIVOS PARA LAS EXPORTACIONES PROCEDENTES DE PUERTOS DEL SUD

En Argentina, la tasa de reembolso es más alta cuando la mercancía es exportada desde un puerto patagónico. El departamento de Comercio ha considerado esta medida como política compensable. Más específicamente en el caso de la lana, se concluyó que "... los reembolsos por exportaciones embarcada a través de uno de los puertos designados del Sud es un programa que apunta a una región específica. Determinamos que este pago confiere beneficios que constituyen beneficio o crédito dentro de los términos de la ley de derechos compensatorios" (Federal Register, Vol. 48, N° 65, pp. 14,424).

d) EXENCIONES AL PAGO DE DERECHOS DE IMPORTACION: La Administración Norteamericana de Comercio ha compensado

exenciones a derechos de importación "cada vez que ha encontrado evidencias de que dichas exenciones se limitan a una industria o grupo de industrias específicas". Tal era precisamente la situación en el caso del acero al carbono plano y laminado (Federal Register, Vol. 49, N° 82, pág. 18,009).

e) INCENTIVOS IMPOSITIVOS REGIONALES: La ley norteamericana compensa incentivos impositivos regionales cuando determina que los mismos benefician a las exportaciones. En el caso de la producción textil la investigación concluyó que "...bajo la ley nacional 20.560, Ley de Corrientes 5751/74... las empresas situadas en la Provincia de Corrientes son elegibles para ciertos beneficios impositivos. Una empresa, Tipoiti, posee cuatro plantas en la Provincia de Corrientes y ha usado algunos de estos beneficios. Dado que esta es una ley nacional que beneficia a empresas de una determinada región, determinamos que proporciona beneficios compensables a los productos bajo investigación".

#### f) EXENCIÓN IMPOSITIVA PARA SOMISA

En el caso de SOMISA - una empresa productora de acero de propiedad estatal - el departamento de Comercio concluyó que la exención impositiva al capital y al ingreso eran compensables porque "se encuentran limitadas a una empresa específica" (Federal Register, Vol. 49, N° 82, pg. 18,008).

2) SUBSIDIOS FINANCIEROS: La Argentina tiene una larga historia de subsidios financiero a sus exportaciones no tradicionales. La experiencia reciente muestra que la financiación subsecuente a las exportaciones (post-financing) ha sido frecuentemente objeto de investigación por parte de Estados Unidos. Esta política de promoción de las exportaciones ha sido compensada porque la tasa de interés gravada se halla por debajo de las tasas de interés no reguladas. En todos los casos en que dicha política ha sido compensada la tasa de interés punto de

referencia estuvo dada por un promedio ponderado de tasas de interés comercial que incluían las reguladas (véase p.ej. Federal Register, Vol. 49, N° 229, pg. 46,565).

### 3) OTRAS POLITICAS DE PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES

En los casos del acero al carbono laminado en frío y del laminado plano, otras diversas políticas ad hoc fueron compensadas. Tales son los casos contra SOMISA y PROPULSORA. Ambas firmas han sido históricamente fuertemente protegidas y la evidencia muestra que recibieron un cierto número de subsidios, con vistas a poder competir en el mercado internacional.

Estas incluían:

- Infusiones de valores del Gobierno. De acuerdo con la investigación "...determinamos que SOMISA no era una inversión comercial razonable, era no digna de recibir tales valores ("unequity-worthy" en el original. N. del T.) para el año fiscal 1977-1978. Por lo tanto hallamos que las infusiones de capital bajo el acuerdo de 1978 confieren beneficios compensatorios..."

- Préstamos y garantías de préstamos durante el período que consideramos a SOMISA no digna de crédito. La investigación concluye que ~~la~~ SOMISA no fue digna de crédito "...entre los años fiscales 1978/1979 y 1981/1982, SOMISA recibió algunos préstamos de algunos bancos controlados por el Gobierno durante aquellos años, así como también muchos préstamos privados en moneda extranjera que fueron garantizados por instituciones gubernamentales. Las garantías del Gobierno no son compensables, ni siquiera durante un período en que fuera indigna de crédito, siempre que sean provistos en iguales términos a una amplia variedad de industrias. No se registran pruebas, sin embargo, de que las garantías del gobierno a los préstamos en moneda extranjera durante el período en que el tomador del préstamo puede ser considerado no digno

de crédito estuvieran disponibles a una amplia gama de industrias. Por lo tanto, determinamos que las garantías del gobierno a préstamos brindadas a SOMISA durante el período que nosotros consideramos a esta empresa no digna de crédito constituye una bonificación o subsidio".

SOMISA adquiere residuo de alquitrán de hulla. De acuerdo con la investigación, "...SOMISA nos provee la lista de precios oficial del Gobierno para productos derivados del petróleo. En la lista se cita un precio para el carbón residual de petróleo usado como combustible y en forma separada se cita un precio más bajo para el carbón residual de petróleo que se usa en la industria del acero. Ni SOMISA ni el Gobierno han podido explicar o documentar el fundamento de esta diferencia de precios. Por lo tanto, determinamos que el precio preferencial más bajo para el carbón residual de petróleo utilizado por la industria del acero provee un beneficio a una industria o grupos de industrias específico. Para calcular el beneficio, estimamos la cantidad de residuo de alquitrán de hulla adquirido por SOMISA desde julio de 1982 hasta junio de 1983 y lo multiplicamos por la diferencia entre los dos precios para el residuo de alquitrán de hulla. Dividimos el resultado por el total de las ventas de SOMISA para calcular un beneficio neto o subsidio de 0,09% ad valorem". En resumen, ha habido un total de por lo menos once políticas de promoción de exportaciones que han sido compensadas por la burocracia que administra la política comercial de Estados Unidos. Al empezar esta nota esperaba encontrar que sólo las políticas generales de promoción de las exportaciones, tales como reembolso se hallaban sujetas a acciones de CVD. La evidencia muestra que esto no es así. La tendencia que parece surgir de la discusión es la de que los incentivos no discriminatorios generales tienen menos probabilidades de ser compensados. El impuesto a la exportación constituye un ejemplo de ello. Los DC se han impuesto contra los incentivos discriminatorios. Este es el caso de las políticas discriminatorias generales tales como el reembolso y tasas de interés por debajo de la tasa promedio

controlada, aplicada a préstamos internos similares, a los préstamos para financiar exportaciones. Pero como muestran las investigaciones, la Argentina ha dado otros incentivos discriminatorios a la exportación. Asimismo, debe tenerse presente que cuando Estados Unidos decide estudiar un producto para emprender una acción de DC, entonces automáticamente dirigirá la mira de su investigación a las compañías exportadoras. En este nivel, la investigación es extremadamente detallada, como muestra el caso de SOMISA, caso en que muchos subsidios especiales fueron descubiertos y compensados.

E) TASA DE DERECHOS COMPENSATORIOS Y CAMBIOS EN LA TASA REAL DE INTERCAMBIO

Los derechos compensatorios proporcionan un orden de magnitud de la tasa de subsidio implícita en las políticas de promoción de las exportaciones de la Argentina. En el caso de un DC en el que varias políticas de promoción de las exportaciones estén confiriendo subsidios, la burocracia que ejecuta la política comercial de los USA determina el monto del subsidio implícito en cada (subrayado en el texto original. N. del T.) política. He resumido esta información en una sola cifra e indicado en la columna 5 del Cuadro 1 la tasa agregada de DC estimada en cada caso. Aquí dos advertencias se imponen. Primero, en ciertos productos, la burocracia comercial ha evaluado tasas de DC de firmas específicas. Cuando esto sucede, la columna 5 muestra la tasa de DC estimada contra la empresa o grupo de empresas para las cuales los USA han encontrado que recibían las tasas más altas de subsidios a las exportaciones.

En segundo lugar, los caso de DC son periódicamente reexaminados y cuando se ha usado como fuente de referencia una revisión administrativa, la columna 5 indica la tasa más reciente de DC determinada por la burocracia comercial de los USA. En consecuencia, la tasa de DC indicada en esta columna no implica necesariamente que ha-

ya sido constante a lo largo del período en estudio ni que permanecerá sin cambios en el futuro.

Teniendo in mente estas cuestiones, adelantamos los siguientes comentarios generales. En primer lugar, que hay una amplia gama de tasas de DC que van del 0% al 16%. Las tasas más altas fueron aplicadas a productos de industria textil (artículos de indumentaria), que caen bajo el caso de ciertos productos de hilado textil. La siguiente tasa más alta fue aplicada al calzado de cuero. Este caso es por cierto paradójico puesto que la Argentina tiene ventajas comparativas en la producción de cueros y debería poder exportar calzado de cuero sin tener que recurrir a subsidios de exportación. La insignificancia de las exportaciones argentinas de productos de cuero incluyendo el calzado debería ser una cuestión de preocupación. Puede ser tomada como ejemplo de cuán perjudicial ha sido la política general de protección y promoción de exportaciones no tradicionales. Es de interés observar también, que las variaciones en el tipo de cambio real han constituido un factor determinante más importante en el volumen de las exportaciones que las políticas de promoción de las exportaciones. Por ejemplo, las diferencias entre el tipo de cambio real máximo y mínimo entre 1980 y 1985 de 3.3 5/. Esta cifra es 46 veces más alta que el promedio simple de la tasa de derechos compensatorios aplicados contra la Argentina.

#### F) COBERTURA COMERCIAL DE LOS DC

Finalmente, la columna 6 muestra el valor para 1983 alcanzado por las importaciones de la Argentina que fueron afectados por CVD. Esta cifra debe ser considerada como un límite inferior. He empleado las estadísticas de importaciones de los USA para 1983 en relación con los mayores proveedores, pero en muchos casos las líneas tarifarias indicadas en los casos de DC no registraban importaciones de la Argentina.

Esto puede deberse al hecho de que la Argentina no

exportaba ese producto en 1983 o que era un proveedor menor y fuera incluido en consecuencia dentro de la categoría de "otros países". En estos casos, las cifras sobre cobertura comercial de los casos de DC quedaron sin incluir 6/.

Con estas reservas in mente, las estimaciones muestran que para 1983 el valor total de las importaciones de estados provenientes de la Argentina, en las que se aplicaron DC fue de alrededor de U\$S 73 millones; mientras que el valor total de las importaciones fue de 931 millones de dólares 7/. En consecuencia, de acuerdo con nuestras estimaciones, las importaciones de productos manufacturados desde la Argentina que resultaron afectadas por DC representaron un 7,6% de las importaciones desde este país. Por otra parte, durante 1984, las importaciones de Estados Unidos de manufacturas básicas, una categoría que se superpone más estrechamente con las exportaciones no tradicionales ya que excluyen industrias alimenticias desde la Argentina fue de 392 millones de dólares USA 8/. Por lo tanto, las importaciones compensadas representaron el 18% de las importaciones de manufacturas. Esta es una cifra verdaderamente alarmante.

### III. POLITICAS DE PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES DENTRO DE UN SISTEMA COMERCIAL INTERNACIONAL HOSTIL

Los derechos compensatorios y anti-dumping son dos de los instrumentos que los países que se hallan en el ámbito del convenio del GATT han acordado usar con el objetivo de introducir un mayor grado de justicia en el comercio internacional.

En Estados Unidos, los DC han sido usados en favor de industrias en las que la competencia de la importación creció rápidamente y por lo tanto muy probablemente con fines de protección. De parte de la Argentina, se ha documentado perfectamente como sus estrategias de comer-

cio e industrialización en las últimas décadas han pesado costosamente sobre la sociedad del país. Debido a este régimen comercial proteccionista, no se espera que crezcan rápidamente sus exportaciones de manufacturas. Las disputas sobre subsidios - DC agregan otra dimensión negativa a las exportaciones de la Argentina y a las perspectivas generales de crecimiento.

Se podría decir que a causa de la naturaleza de las políticas de promoción de las exportaciones, Argentina se encuentra en una mala posición. Esto sucede porque cuando podría haber un cambio en la composición de las exportaciones y algunas exportaciones comenzarán a crecer rápidamente- que podría sobrevenir cuando el gobierno decida subsidiar relativamente más exportaciones de una determinada industria- existirá una alta probabilidad de que sean compensadas si van dirigidas a Estados Unidos. Los subsidios compensados no solo representan una simple transferencia de la Tesorería Argentina a la Tesorería de los Estados Unidos sino que también generan riesgos e incertidumbres a sus exportadores de mercancías no tradicionales.

¿Qué se puede hacer? La respuesta a esta pregunta desde el punto de vista de la Argentina dependerá de las previsiones referentes a la atmósfera que prevalecerá en el comercio internacional durante los próximos años. Por ejemplo, el status que a ~~fav~~or de las actuales políticas discriminatorias de promoción de exportaciones podría defenderse con las razones de que las presiones proteccionistas declinarán en la medida en que decline el desequilibrio comercial de los USA. Dentro de esta previsión es perfectamente razonable esperar una reducción en el uso de los derechos compensatorios. Esto a su vez permitiría a los países exportadores continuar recurriendo a políticas discriminatorias de promoción de exportaciones.

En mi opinión esta posición es demasiado simplista. Primero, estamos presenciando las dificultades que está

experimentando Estados Unidos en reducir su déficit comercial a despecho de la significativa devaluación del Dólar que ya ha tenido lugar. De esta manera, es más que probable que en los próximos años este país continúe implementando políticas proteccionistas que incluyan DC. No sólo las previsiones sobre el mercado americano son oscuras sino que también es probable que las políticas comerciales de otros países industriales se volverán hostiles en forma creciente. Para empezar, el espíritu de cooperación internacional de la postguerra entre los EE.UU. y Europa en el área comercial se va desvaneciendo. Por ejemplo, las disputas comerciales sobre los productos agrícolas han aumentado a un nivel peligroso. Pero también en los productos manufacturados es probable que también aumenten las fricciones comerciales. Se prevé que esto ocurrirá, simplemente porque el mundo necesita acomodarse al gran cambio que implicará la reversión de la balanza comercial de los Estados Unidos, la cual deberá tener lugar si es que este país paga su deuda que está en constante aumento.

Al mismo tiempo, se está presenciando una fuerte oposición por parte de los NICs (Newly Industrializing Countries) asiáticos para ajustar sus excedentes de cuenta corriente. También las importaciones japonesas seguirán siendo sumamente flojas y Europa ha mostrado claras preferencias proteccionistas al volverse estas economías más rígidas y más difíciles de adaptarse.

Aquí también es importante observar que la naturaleza de las políticas comerciales de Europa es similar a la de los Estados Unidos, siendo ambas sancionadas por el GATT 9/. Pero para los países exportadores hay una diferencia que es que las políticas comerciales de la CEE es menos transparente. Al empezar a aumentar las presiones exportadoras con la caída del Dólar Europa recurrirá probablemente a las mismas políticas aceptadas por el GATT que han sido empleadas por los EE.UU. Europa ya ha estado usando activamente derechos anti-dumping y se prevé que empezará a hacer lo mismo con los derechos

compensatorios. Una razón esencial para esto es el fracaso de los países industriales en llegar a un acuerdo en torno a los principios que deberían regir un Código de Salvaguarda (Messerlin, 1986).

Podría decirse que, como grupo, los países en vías de desarrollo probablemente no recurrirán al uso de derechos compensatorios lo cual podría inducir a Argentina a usar subsidios cuando las exportaciones se dirijan a estos países. Pero en promedio, estos países continúan bloqueando las importaciones mediante un extenso empleo de barreras no tarifarias. Por consiguiente, el volumen del mercado y el grado de acceso al mercado de estos países continuará siendo restringido.

A pesar de las políticas proteccionistas continuamos confiando en que los mercados de los países industriales continuarán permaneciendo relativamente abiertos. Por lo pronto, se espera que la rueda Uruguay sobre negociaciones comerciales por lo menos impida la implementación de medidas proteccionistas de importancia. De esa manera, es en los mercados de los países industriales donde países en vías de desarrollo eficientes pueden abrir una brecha e incrementar significativamente sus exportaciones no tradicionales, mejorando de esa manera sus perspectivas de empleo y crecimiento general.

Si este pronóstico es aceptado, entonces debería concluirse que sería del interés económico nacional cambiar la naturaleza de nuestra política de promoción de las exportaciones. Si la Argentina trata de incrementar significativamente sus exportaciones no tradicionales, entonces es probable que los mercados donde podría vender más corresponderán a los países industriales. Con vistas a minimizar los conflictos comerciales y exaltar el acceso al mercado, los argumentos de las páginas anteriores sugerirían que un factor importante de la estrategia política sería eliminar nuestros subsidios discriminatorios y especiales (ad hoc) a la exportación e introducir una política de promoción de las exportaciones que fuese más acorde con las reglas del GATT.

## IV. CONCLUSION

Este trabajo ha examinado varias de las características de los DC que Estados Unidos ha impuesto contra la Argentina. Una conclusión importante que surge del análisis es que al definir un subsidio, las investigaciones de DC examinaron atentamente la generalidad de las políticas. Se ha afirmado que las políticas que implican subsidios a productos y/o firmas y/o regiones específicas, de seguro en la mayoría de los casos serán compensadas. Estas políticas abarcan no sólo programas de exportaciones bien conocidos como el reembolso, sino asimismo cualquier política que demuestre conferir un subsidio aún cuando por su propia naturaleza muchas de estas políticas no hubiesen sido específicamente modeladas con vistas a la promoción de exportaciones.

Una segunda conclusión que surge de la discusión es que los subsidios discriminatorios a la exportación de la Argentina han beneficiado a productos y empresas que gozan de un mercado interno fuertemente protegido. En razón de esto, los análisis económicos sugieren que aun en ausencia de DC, la Argentina podría mejorar sus perspectivas de exportación si desmantelara los aspectos más discriminatorios de sus políticas de exportación.

Pero el ambiente internacional de política comercial que muy probablemente prevalezca en los próximos años agrega otra razón importante que refuerza el argumento en favor de una racionalización de los programas que confieren subsidios a las exportaciones. Ello se debe a que, a despecho de todas las políticas proteccionistas, es probable que Europa y los USA sigan siendo los mercados más abiertos para las manufacturas. Por lo tanto, si la Argentina trata de incrementar este tipo de exportaciones sería aconsejable que introduzca políticas comerciales que prioricen el acceso a los mercados de los países industriales.

Los Estados Unidos y Europa son los miembros más

importantes del GATT y en consecuencia, son los que más probablemente observarán las reglas del GATT que ellos crearon. Estos países y particularmente Estados Unidos han mostrado una clara tendencia a recurrir a DC aceptados por el GATT.

He supuesto que por distintos motivos -incluso objetivos de alivio de importaciones- tanto los USA como la EEC continuarán recurriendo a los CVDs. En este contexto, la introducción de un sistema de admisión temporaria-aceptado para exportadores parece un buen sustituto de las políticas existentes de promoción de las exportaciones discriminatorias y ad hoc. Tal cambio de política reduciría la posibilidad de que la Argentina tenga que enfrentar reacciones internacionales de política comercial contra su estrategia de exportaciones. Esto en sí mismo mejoraría el acceso a los mercados de los países industriales. El alcance en que la Argentina podría aprovechar esta oportunidad, dependería en gran medida de que entre tanto el proceso de política económica concomitante sea capaz de sostener un régimen comercial libre para exportadores.

## NOTAS

- 1/ v., p.ej., Ministerio de Economía, Boletín de Comercio Exterior Argentino, Agosto de 1986. Con toda seguridad, en años recientes otros países en desarrollo relativamente grandes mostraron buenas realizaciones en productos manufacturados (Nogués, 1987).
- 2/ En promedio la proporción de exportaciones no tradicionales en relación con el valor bruto de la producción del sector manufacturas ha fluctuado entre un 5% y un 10%.
- 3/ Aquí se ponen en lista los tipos de acciones que en realidad he usado como fuente de información. Los pasos administrativos de los DC son precisos y más numerosos que los mencionados aquí. Asimismo, y según las circunstancias, los períodos de tiempo indicados para tomar acciones administrativas pueden modificarse.
- 4/ Federal Register Vol. 49, N° 229, p. 46, 566.
- 5/ La tasa real de cambio del dólar se define como la tasa de cambio nominal multiplicado por la razón del índice de precios al por mayor en los USA y el índice de precios al consumidor doméstico.
- 6/ Tal es ciertamente el caso del calzado de cuero.
- 7/ La fuente de estas cifras es Naciones Unidas.
- 8/ Las manufacturas incluyen SITC=5+6-68 + 7 + 8.
- 9/ De hecho, uno de los logros importantes de la Ronda de Tokyo fue el acuerdo sobre subsidios y CVDs (GATT, 1986).

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Federal Register: varios números.

Finger, J. Michael, Keith Hall y Douglas Nelson, "Political Economy of Administered Protection", The American Economic Review, Junio 1982

Finger, J. Michael y Julio Nogués, "International Control of Subsidies and Countervailing Duties", World Bank Economic Review, September 1987.

Messerlin, Patrick,

Ministerio de Economía, "Boletín de Comercio Exterior" Agosto de 1986.

Nogués, Julio "The Political Economy of Trade Liberalization in Argentina, Desarrollo Económico (de próxima aparición)

GATT, "The Tokyo Round Agreements", Geneva, August, 1986.

CUADRO 1

## CARACTERISTICAS DE ARANCELES COMPENSATORIOS DE EE.UU. EN CONTRA DE ARGENTINA

Descripción del producto	Peticionante y fecha de petición	Tipo de acción	Políticas investigadas											Arancel compensatorio (%)	Valor imputación de EE.UU. sujeta a arancel compensatorio (000 u\$s) 1983			
			RE	ET	PF	SP	OP	GE	LG	SO	CT	ID	HT					
Ropa de cuero	American Textile Manufacturers 1.21.77	PADMRW 5.14.84	X	X	X	X											4,21	15.470
Calzado de cuero	Footwear Industries of America 1977	FADMRW 3.16.84	X	X	X												8,83	ND
Productos textiles	Amalgamated Clothing Workers Union 1977	FADMRW 12.19.84	X		X												0,0	ND
Lana	National Wool Growers Association 9.21.82	FADMRW 4.4.84				X											7,15	2.501
Laminados de acero	US Steel Corporation	FA 4.26.84	X				X	X	X	X	X	X	X	X	X		5,44	40.894
Tubos de petróleo	Lone Star Steel Company 6.13.84	FA 11.27.84	X				X		X				X				0,90	8.128
Productos textiles	American Textile Manufacturers and Clothing Workers Union	FA 3.12.85	X		X	X	X								X		4,53-9,87	4.012
Totales:			6	2	4	3	3	1	2	1	1	1	2	2				71.005

X: Política no compensada

PADMRW: Resultado preliminar afirmativo de revisión administrativa

FADMRW: Resultado final afirmativo de revisión administrativa

FA: Resultado final afirmativo

RE: Reembolso

PF: Prefinanciación

SP: Reembolso puertos patagónicos

OP: Post-financiación

GE: Infusiones gubernamentales de capital a Somisa

LG: Garantización de Deuda a Somisa

SO: Combustible subsidiado

CT: Exención de impuestos a Somisa

ID: Exención de derechos de importación

RT: Incentivos fiscales regionales

ND: EE.UU. no importó en 1983

FUENTE: J. Nogués (1988).