

## EL APROVECHAMIENTO DE LAS PREFERENCIAS ARANCELARIAS EN 2015

### Presentación

El presente documento se ha elaborado en cumplimiento del punto III.14 del Programa de Actividades para el año 2016. El propósito de esta actividad es evaluar el grado de aprovechamiento que realizan los países miembros de las preferencias arancelarias previstas en los Acuerdos comerciales suscritos en el marco de la ALADI.

En este estudio se presenta una nueva medición sobre el aprovechamiento las preferencias arancelarias que corresponde al año 2015. De esta forma, se actualiza la información presentada en informes anteriores, correspondiente a los años 2006, 2008 y 2012. Al igual que en los casos anteriores, también se analizó la utilización de las preferencias arancelarias otorgadas en el marco de la Comunidad Andina.

En esta oportunidad se realizaron dos cambios metodológicos importantes respecto a las mediciones anteriores. Por un lado, se excluyeron del cálculo sobre el aprovechamiento de las preferencias arancelarias aquellos ítems que tienen arancel nulo en el país otorgante de las mismas. Esto permite aproximarse de una forma más precisa al fenómeno que se desea medir, excluyendo aquellos ítems en que la preferencia arancelaria prevista en el Acuerdo no resulta efectiva.

Por otro lado, la medición sobre el aprovechamiento de los Acuerdos se realizó cuantificando no solamente el número de ítems cuyo comercio se benefició de las preferencias arancelarias, sino también el valor del comercio que se canalizó utilizando tales beneficios.

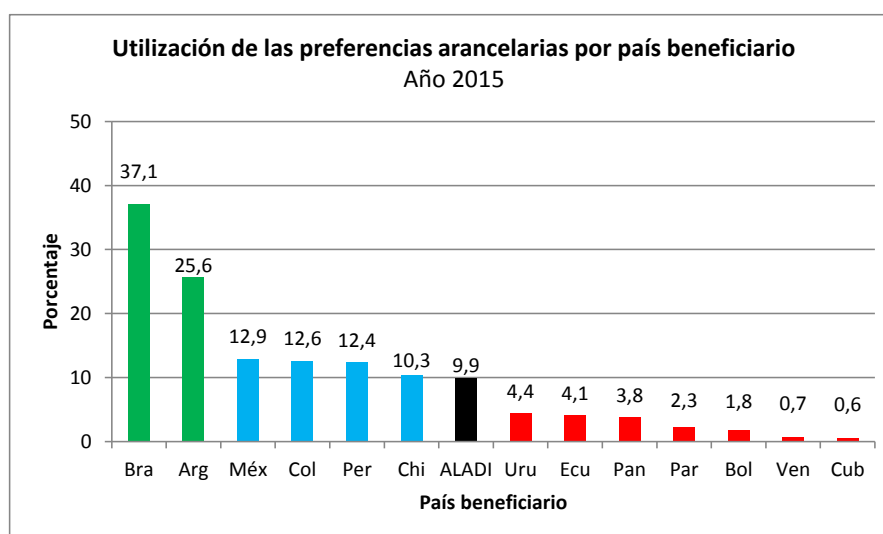
Finalmente, el presente estudio ilustra sobre cuáles son los principales determinantes que explican la significativa varianza que se observa, entre las diferentes relaciones bilaterales analizadas, en el aprovechamiento de las preferencias arancelarias.

## Resumen Ejecutivo

La Secretaría General viene realizando desde el año 2006 un seguimiento al grado de aprovechamiento que realizan los países miembros de las preferencias arancelarias previstas en los Acuerdos de la ALADI. El presente Estudio incorpora una nueva medición sobre el mencionado aprovechamiento, correspondiente al año 2015, que se suma a las tres anteriores (2006, 2008 y 2012).

Asimismo, el presente Estudio incorpora algunas mejoras desde el punto metodológico que permiten aproximarse con mayor precisión al fenómeno que se quiere medir. La principal mejora consiste en desagregar y excluir del cálculo aquellas preferencias arancelarias previstas para ítems que tienen arancel nulo en el país otorgante de las mismas. De esta forma, se consideran solamente las preferencias arancelarias que resultan efectivas.

Las nuevas mediciones muestran que Brasil (37,1%) y Argentina (25,6%) continúan siendo los dos países que realizan un mejor aprovechamiento de los Acuerdos, ubicándose significativamente por encima del promedio regional (9,9%). En un segundo nivel, algo superior a dicho promedio, se encuentran México (12,9%), Colombia (12,6%), Perú (12,4%) y Chile (10,3%). Los restantes países miembros, entre los que se encuentran los tres PMDER, registran una utilización inferior al 5% en todos los casos.



Los cambios metodológicos incorporados en la medición, así como la incorporación de un nuevo país a partir de 2012 (Panamá), dieron lugar a que las cifras sobre aprovechamiento de las preferencias arancelarias no sean estrictamente comparables a lo largo del tiempo. Sin embargo, realizando las debidas correcciones es posible dotar de homogeneidad a la serie estadística y, por tanto, realizar un análisis de la evolución temporal del aprovechamiento de los Acuerdos.

Realizadas la mencionadas correcciones, se encuentra que la utilización promedio de las preferencias arancelarias en la ALADI, luego de subir levemente de 2006 (11,3%) a 2008 (12,2%), ha descendido tanto en 2012 (10,2%) como en 2015 (7,8%). Esta última caída no resulta sorprendente si se considera la importante contracción que ha registrado el comercio intrarregional en el último trienio (-25,6%).

El análisis del grado de utilización de las preferencias arancelarias muestra que este indicador presenta una importante varianza en las diferentes relaciones bilaterales, oscilando entre un máximo de 49,6%, en las otorgadas por Ecuador a México, y un mínimo de 0,1%, en las recibidas por Venezuela de parte de Uruguay.

Los principales determinantes del mayor o menor aprovechamiento de las preferencias se encuentran en tres factores: la diversificación de la oferta exportable del país beneficiario de las mismas; los años de vigencia del Acuerdo; y la distancia geográfica entre el país otorgante y el beneficiario.

En lo que respecta al primer aspecto, se observa que los países que disponen de una oferta exportable muy diversificada registran un aprovechamiento de las preferencias arancelarias (26,7%) muy superior al que realizan los países con una diversificación media (11,9%) o baja (2,6%) de sus ventas externas.

En segundo lugar, la utilización de un Acuerdo se ve incrementada con los años de vigencia del mismo. De esta manera, los Acuerdos recientes (5,3%) registran un grado de aprovechamiento de las preferencias arancelarias significativamente menor que los relativamente más antiguos (13,4%).

Finalmente, la importancia de la geografía queda de manifiesto cuando se observa que los Acuerdos entre países limítrofes registran un aprovechamiento de las preferencias arancelarias (17,2%) muy superior al que evidencian los Acuerdos entre países no limítrofes (6,9%).

Los tres determinantes antes mencionados sugieren diferentes políticas y acciones que se pueden seguir a los efectos de impulsar el aprovechamiento de los Acuerdos y el comercio intrarregional. El primero destaca la importancia de todas las acciones orientadas a diversificar la oferta exportadora, tales como el apoyo a las PYMES, a la formación de nuevas empresas, la difusión de tecnología y el acceso al crédito, entre otras.

El segundo determinante pone de manifiesto la importancia de todas las acciones tendientes a facilitar el encuentro de ofertantes y demandantes de un determinado producto en el mercado regional, tales como las ruedas de negocios, las ferias, la promoción comercial y los estudios que identifican posibles complementariedades intrarregionales. Todas estas acciones reducen el tiempo que existe entre el momento en que los beneficios arancelarios de un Acuerdo se ponen en vigor y el momento en que los mismos se aprovechan efectivamente.

Por último, el tercer determinante destaca la importancia de las acciones orientadas a mejorar la infraestructura y la conectividad entre los países de la región, así como aquellas dirigidas a facilitar el comercio en las fronteras. Todas estas acciones permiten reducir los costos, implícitos y explícitos, relativos al transporte de los bienes en el espacio regional, e impulsan el comercio intrarregional y el aprovechamiento de los Acuerdos.

---

## **I. Introducción**

La Secretaría General de la ALADI ha realizado una serie de estudios referidos al comercio canalizado a través de los Acuerdos suscritos en el marco del Tratado de Montevideo de 1980. Dichos estudios han analizado el fenómeno del comercio negociado desde diferentes enfoques.

Por un lado, algunos estudios previos han analizado la evolución de largo plazo del comercio negociado, así como la contribución que han realizado los Acuerdos a la expansión del comercio intrarregional.

Por otro lado, se ha medido el grado de aprovechamiento que realizaron los países miembros de las preferencias arancelarias recibidas en el marco de los Acuerdos de la ALADI. Concretamente, se disponen de mediciones para los años 2006, 2008 y 2012.

El presente estudio se inscribe en esta segunda vertiente, en la medida en que evalúa el grado de aprovechamiento de las preferencias arancelarias en el año 2015.

En lo que sigue, el estudio se organiza de la siguiente forma: en la segunda sección se describen los principales aspectos metodológicos del trabajo realizado; en la tercera sección se presentan los resultados del aprovechamiento de las preferencias arancelarias, ordenados por país beneficiario de las mismas; y por último, se resumen las principales conclusiones del estudio, identificando los principales determinantes de la importante varianza que registra el grado de aprovechamiento los Acuerdos.

## **II. Principales aspectos metodológicos**

En la presente sección se realiza una breve descripción de las diferentes opciones metodológicas adoptadas para el estudio, relativas a tres aspectos: el período objeto de estudio; el conjunto de Acuerdos que serán considerados; y la metodología utilizada a los efectos de evaluar el grado de utilización de las preferencias arancelarias, así como de identificar sus principales determinantes.

### **A. Período objeto de estudio**

En la medida en que el objetivo del presente estudio es actualizar las mediciones sobre el aprovechamiento de las preferencias arancelarias realizadas en el pasado, se escogió para el análisis el año más reciente con información disponible sobre comercio negociado para la mayoría de los países miembros. De esta forma, resultó elegido el año 2015.

Corresponde señalar que al momento de realizar este estudio no se disponía de la información de importaciones correspondiente a Cuba, Panamá y Venezuela para el período objeto de análisis. Por lo tanto, el estudio no comprende el análisis del aprovechamiento de las preferencias arancelarias en esos tres mercados.

Adicionalmente, en los casos en que los países miembros informaron sus importaciones del año 2015 a la Secretaría General de la ALADI, pero no suministraron la información de comercio negociado, o no lo hicieron de forma completa, la Secretaría debió asignar la información faltante. En el Anexo se presenta un detalle del origen de la información de comercio negociado.

A los efectos de poner en su debido contexto el período objeto de estudio, cabe señalar que en 2015 el comercio intrarregional se contrajo por tercer año consecutivo. En efecto, luego de alcanzar un máximo de 171 mil millones de dólares en 2012, el intercambio comercial entre los países miembros se redujo a 127 mil millones de dólares en 2015. Por tanto, es razonable esperar que la mencionada contracción haya impactado negativamente sobre el grado de aprovechamiento de las preferencias arancelarias previstas en los Acuerdos suscritos en el marco de la ALADI.

## B. Acuerdos analizados

La medición sobre el aprovechamiento de las preferencias arancelarias previstas en los Acuerdos se realizó tomando en consideración en cada relación bilateral el principal Acuerdo de Alcance Parcial, no sectorial, vigente y suscrito al amparo del TM 80. Asimismo, se analizó la utilización de preferencias en las relaciones entre los países de la Comunidad Andina<sup>1</sup>.

Se excluyeron del análisis los Acuerdos de Alcance Regional debido a que actualmente tienen una muy baja participación en el comercio negociado intrarregional (1,8%). Asimismo, se dejaron al margen del estudio los Acuerdos correspondientes al sector automotriz, debido a que el comercio canalizado a través de los mismos está regulado por mecanismos (cupos, compensación, etc.) que requieren un análisis más específico que el desarrollado en este estudio.

En el Cuadro 1 se presentan los Acuerdos que fueron considerados en la medición de aprovechamiento de las preferencias arancelarias en cada relación bilateral.

**Cuadro 1**  
**Principal acuerdo considerado en cada relación bilateral**

		País Beneficiario												
		Arg	Bol	Bra	Chi	Col	Cub	Ec	Mex	Pan	Par	Per	Uru	Ven
<b>País Otorgante</b>	Argentina	*	ACE 36	ACE 18	ACE 35	ACE 59	ACE 62	ACE 59	ACE 6	nc	ACE 18	ACE 58	ACE 18	ACE 68
	Bolivia		*	ACE 36	ACE 22	CAN	ACE 47	CAN	ACE 66	nc	ACE 36	CAN	ACE 36	ACE 70
	Brasil			*	ACE 35	ACE 59	ACE 62	ACE 59	ACE 53	nc	ACE 18	ACE 58	ACE 18	ACE 69
	Chile				*	ACE 24	ACE 42	ACE 65	ACE 41	nc	ACE 35	ACE 38	ACE 35	ACE 23
	Colombia					*	ACE 49	CAN	ACE 33	AA25 29	ACE 59	CAN	ACE 59	APC 28
	Cuba						*	ACE 46	ACE 51	si	ACE 62	ACE 50	ACE 62	si
	Ecuador							*	APR 29	nc	ACE 59	CAN	ACE 59	nc
	México								*	nc	APR 38	ACE 67	ACE 60	nc
	Panamá									*	nc	nc	nc	nc
	Paraguay										*	ACE 58	ACE 18	ACE 59
	Perú											*	ACE 58	nc
	Uruguay												*	ACE 63
	Venezuela													*

nc: No corresponde

si: Sin información de comercio negociado

<sup>1</sup> En la medida que la Secretaría no cuenta con información relativa al uso de preferencias en el comercio entre los países de la Comunidad Andina, y que en este bloque de integración ya existe una liberalización arancelaria amplia y profunda, todo el comercio intra-CAN fue considerado comercio negociado.

### C. Metodología utilizada

En el presente estudio se introdujeron algunos cambios importantes a la metodología que se venía utilizando en las mediciones anteriores. Estas modificaciones están orientadas a perfeccionar la cuantificación sobre el grado de utilización de las preferencias arancelarias por parte de los países miembros. Como resultado de los cambios, la medición que se presenta en esta oportunidad no es estrictamente comparable con las realizadas anteriormente. Sin embargo, tiene como aspecto positivo que se aproxima con mayor precisión al fenómeno que se quiere cuantificar.

La primera modificación que se introdujo en la metodología aplicada consiste en excluir de la medición sobre aprovechamiento de las preferencias arancelarias aquellos ítems que tienen arancel nulo en el país otorgante de las mismas. Este cambio mejora la medición en la medida en que excluye de la misma a todos los ítems en que la preferencia no resulta efectiva.

La segunda modificación que se introdujo en esta oportunidad es que toda la información se presenta desagregando no solamente el número de ítems en cada situación, sino también los valores de comercio que están involucrados en cada caso. Esto permite agregar una dimensión complementaria y muy valiosa al análisis.

La metodología utilizada permite, por un lado, medir el grado de utilización de las preferencias arancelarias por parte de los países miembros y, por otro, identificar en cada relación bilateral algunos de los determinantes básicos que inciden en el aprovechamiento de las preferencias por parte del país beneficiario, tales como: la inexistencia de oferta exportable en el país beneficiario; la falta de demanda por parte del país otorgante; la canalización del comercio por fuera del Acuerdo; y la competencia de importaciones originarias de otros países.

La metodología utilizada consiste en la aplicación, para cada ítem y en cada relación bilateral otorgante-beneficiario, de una secuencia de pasos, los que se describen a continuación y se ilustran en el Diagrama 1 para facilitar la comprensión.

Primer paso: para cada ítem NALADISA 2012 y en cada relación otorgante-beneficiario con Acuerdo, el método analiza si el país otorgante de la preferencia tiene arancel mayor que cero. Si el resultado es negativo se denomina “ítem con arancel cero”; por el contrario, si es positivo es un “ítem con arancel mayor que cero” y el análisis continúa en el siguiente paso.

Segundo paso: si el ítem considerado tiene arancel mayor que cero, se analiza si el mismo recibió preferencia arancelaria de parte del país otorgante y hacia el país beneficiario. Si el resultado es negativo se denomina como “ítem sin preferencia”; por el contrario, si es afirmativo es un “ítem con preferencia” y el análisis continúa en el siguiente paso. Cabe destacar que a los efectos de dicha clasificación, no se tuvo en cuenta si la preferencia existente tiene limitaciones de cupo o si no abarca a la totalidad del ítem.

Tercer paso: si el ítem tiene arancel mayor que cero y preferencia arancelaria, el método analiza si el mismo registró importaciones a través del Acuerdo objeto de análisis. Si la respuesta es afirmativa es una “preferencia utilizada”, de lo contrario es una “preferencia no utilizada”, continuándose su análisis en el siguiente paso.

Cuarto paso: para los ítems con “preferencias no utilizadas”, el método se pregunta si el país beneficiario tiene oferta exportable. Para esto se analiza si dicho

país registra exportaciones totales de dicho ítems superiores a 100 mil dólares en el año objeto de análisis<sup>2</sup>. Si la respuesta es negativa se denomina “ítem sin oferta exportable”; si es afirmativa es un “ítem con oferta exportable” y el análisis continúa en el paso siguiente.

Quinto paso: si el ítem es una preferencia no utilizada en la cual el país beneficiario tiene oferta exportable, el método se pregunta si el país otorgante registra importaciones desde el país beneficiario. Si la respuesta es afirmativa se considera un “ítem que se importa por fuera del Acuerdo”; si es negativa se continúa su análisis en el siguiente paso.

Sexto paso: por último, si el ítem es una preferencia no utilizada y que además no registra importaciones desde el copartícipe, el método se cuestiona si el ítem registra importaciones en el país otorgante. Si la respuesta es afirmativa se considera un “ítem que el socio importa desde otro origen”, de lo contrario es un “ítem que el socio no demanda”.

De la secuencia de pasos antes descrita se desprende que el nombre con que se denomina a cada conjunto de ítems está determinado por la última pregunta del método, sin perjuicio de lo cual su situación viene definida por todas las anteriores. Por ejemplo, los “ítems sin oferta exportable” son todos aquellos que gozando de preferencia no registran exportaciones.

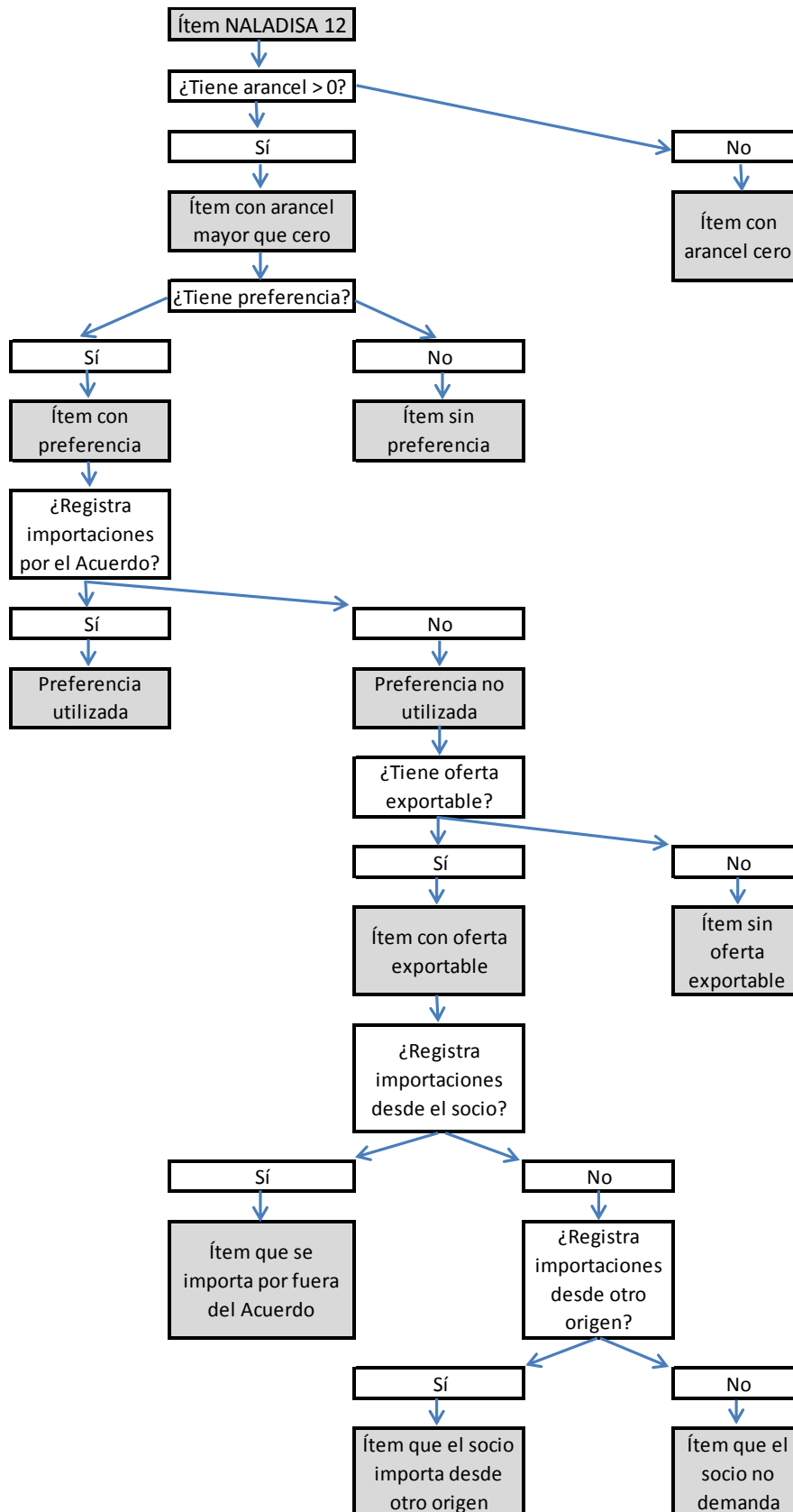
Asimismo, corresponde destacar que el método aplicado asocia la no utilización de la preferencia con una única causa. Por ejemplo, un ítem sin oferta exportable será asociado a dicha causa, sin perjuicio de lo cual eventualmente puede también no ser demandado por el país importador. Esto permite simplificar el análisis de los resultados, evitando la multiplicidad de causas. No obstante, cabe destacar que el ordenamiento de que se dio a las preguntas no es trivial y condiciona los resultados obtenidos.

---

<sup>2</sup> Se estableció un umbral mínimo de 100 mil dólares para descartar aquellos casos donde las exportaciones son de muy escasa significación.

# Diagrama 1

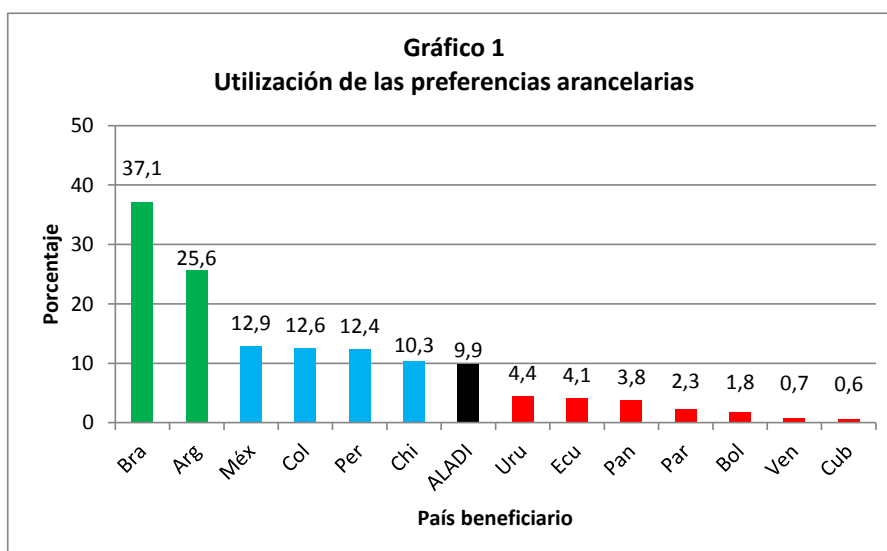
## Metodología utilizada para la cuantificación de la utilización de las preferencias arancelarias



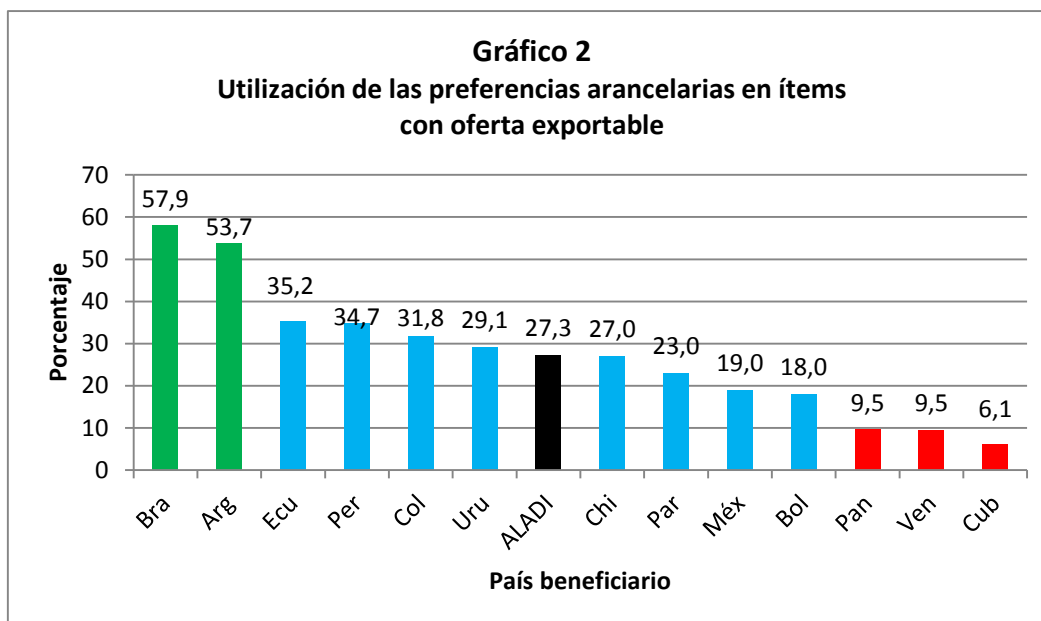
### III. Principales resultados del estudio

Una vez analizados en detalle los resultados relativos a la utilización de las preferencias arancelarias a nivel de cada país beneficiario, y en sus diferentes relaciones bilaterales, corresponde dar una mirada más general, recogiendo los principales aspectos de los mismos.

Comparando la utilización de las preferencias arancelarias que realizan los diferentes países miembros de la ALADI, nos encontramos que Brasil (37,1%) y Argentina (25,6%) se destacan por realizar un aprovechamiento significativamente superior al promedio regional (9,9%). En un segundo nivel, algo superior a dicho promedio, se encuentran México (12,9%), Colombia (12,6%), Perú (12,4%) y Chile (10,3%). Los restantes países miembros registran una utilización promedio inferior al 5% en todos los casos (Gráfico 1).



Cuando se consideran solamente los ítems en que cada país tiene oferta exportable los resultados por país, y su ordenamiento relativo, registran algunos cambios importantes. Brasil (57,9%) y Argentina (53,7%) siguen siendo los dos países que realizan en mejor aprovechamiento de las preferencias arancelarias. Asimismo, Panamá (9,5%), Venezuela (9,5%) y Cuba (6,1%) siguen ubicándose en el grupo que registra menor utilización de los Acuerdos. Los restantes países se encuentran en una situación intermedia, entre los que se destacan Ecuador (35,2%), Uruguay (29,1%), Paraguay (23%) y Bolivia (18%), porque mejoran de acuerdo a este indicador y pasan a registrar una utilización más similar al promedio regional (27,3%) (Gráfico 2).



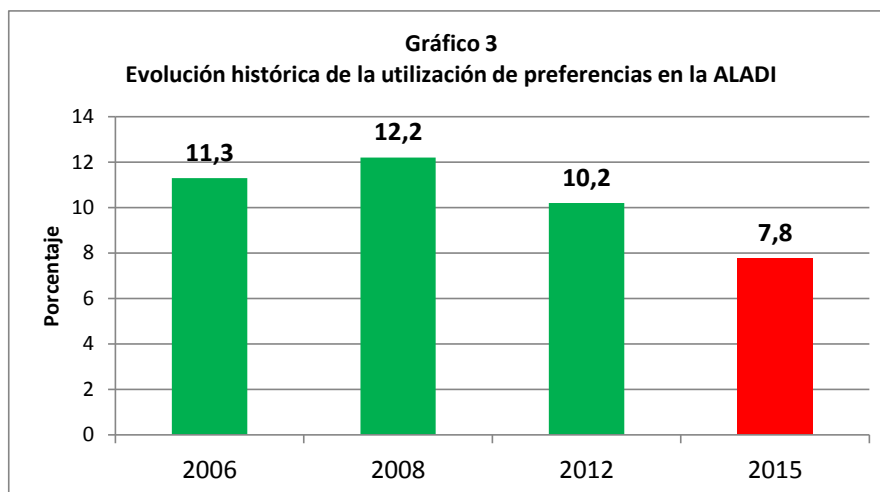
La utilización de las preferencias arancelarias por parte de los países miembros de la ALADI ya se ha cuantificado en oportunidades anteriores (2006, 2008 y 2012) y, por tanto, se dispone de la información necesaria para realizar un análisis de la evolución temporal de la misma. Sin embargo, debido a los cambios metodológicos introducidos en la medición correspondiente a 2015, así como a la incorporación de Panamá como país miembro desde 2012, las cuatro mediciones disponibles para el conjunto de la ALADI no son homogéneas, ni comparables.

A los efectos de dotar de homogeneidad a la serie estadística que se pretende analizar, fue necesario realizar dos correcciones: en primer lugar, excluir a Panamá de las mediciones correspondientes a 2012 y 2015; en segundo lugar, aplicar en la medición de 2015, la misma metodología utilizada en las tres oportunidades anteriores.

Realizadas estas correcciones, se observa que la utilización promedio de las preferencias arancelarias en la ALADI, luego de subir levemente de 2006 (11,3%) a 2008 (12,2%), ha descendido tanto en 2012 (10,2%) como en 2015 (7,8%) (Gráfico 3).

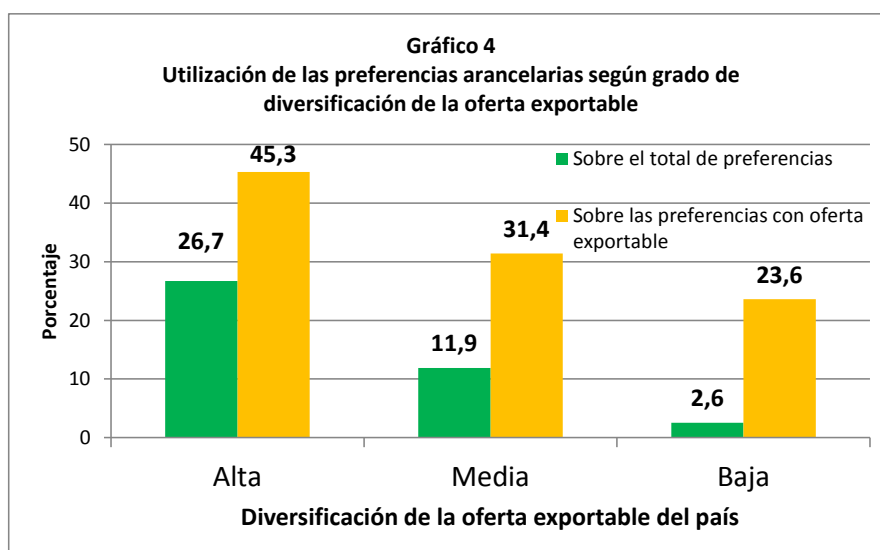
Las variaciones que registró el indicador de utilización de las preferencias arancelarias en la ALADI tanto entre 2006 y 2008, como entre 2012 y 2015, se explican, fundamentalmente, por las fluctuaciones del comercio intrarregional. En efecto, el intercambio comercial entre los países miembros se expandió en el primer caso (52,7%) y se contrajo en el segundo (-25,6%).

Por el contrario, resulta más llamativa la caída que registra la utilización entre 2008 y 2012, de dos puntos porcentuales, cuando el comercio intrarregional se expandió moderadamente (13,5%) en dicho período.



El análisis de los resultados obtenidos relativos a la utilización de las preferencias arancelarias en las diferentes relaciones bilaterales entre los países miembros de la ALADI permite identificar algunos de los principales determinantes de la varianza que registra la misma<sup>3</sup>.

El principal determinante de la utilización, o no, de una preferencia arancelaria sigue siendo, al igual que en las mediciones anteriores, la disponibilidad de oferta exportable por parte del país beneficiario. Como prueba de esto, se puede observar que aquellos países que disponen de una oferta exportable con alta diversificación registran un aprovechamiento de los Acuerdos (26,7%) muy superior a los de diversificación media (11,9%) y baja (2,6%)<sup>4</sup> (Gráfico 4).



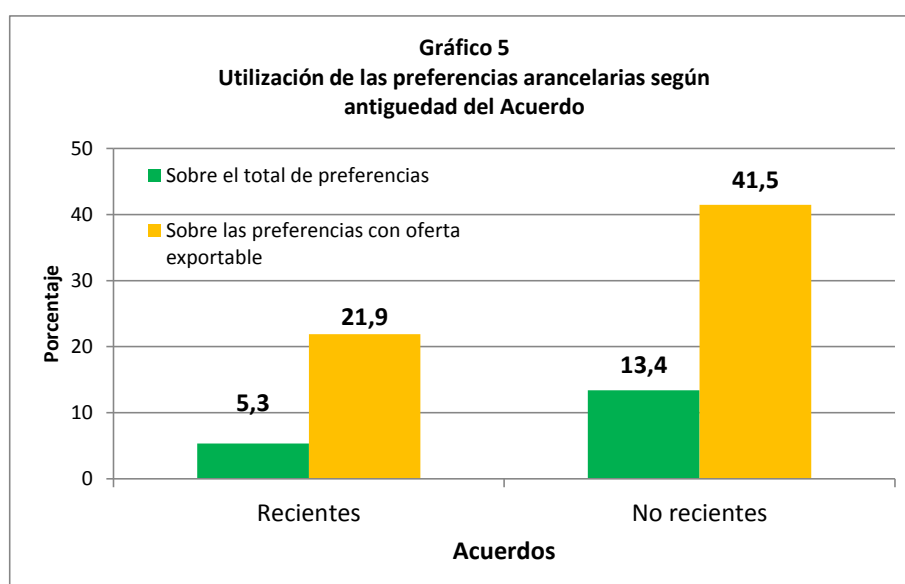
<sup>3</sup> En estudios anteriores la Secretaría General ha identificado los principales determinantes de la utilización de las preferencias arancelarias, y ha medido la significación de los mismos mediante un modelo econométrico (ALADI, 2009, 2010 y 2013).

<sup>4</sup> Se consideran países con alta diversificación de su oferta exportable (Argentina, Brasil y México) aquellos que registran exportaciones en más de 2500 ítems NALADISA; como países de diversificación media aquellos que exportan entre 1000 y 2500 ítems (Chile, Colombia y Perú); y como países de diversificación baja los restantes países miembros.

Otro de los principales determinantes de la utilización de las preferencias arancelarias se encuentra en la antigüedad del Acuerdo. En efecto, los Acuerdos recientes (5,3%) registran un grado de aprovechamiento significativamente menor que los relativamente más antiguos (13,4%)<sup>5</sup> (Gráfico 5).

Cuando se consideran solamente los ítems con oferta exportable disponible, se confirma que los Acuerdos recientes (21,9%) registran una menor utilización de las preferencias arancelarias que aquellos que tienen más años de vigencia (41,5%).

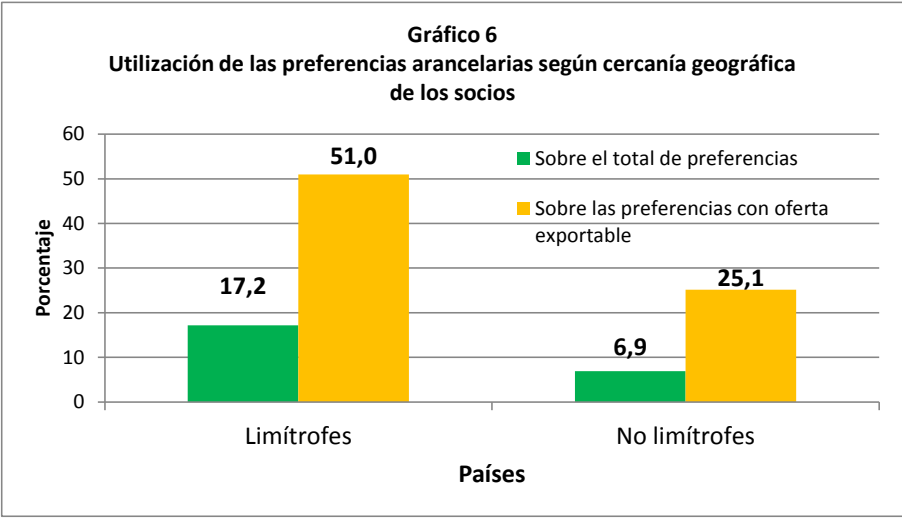
De lo anteriormente mencionado se desprende que el establecimiento de los vínculos comerciales, una vez puesto en vigencia los beneficios arancelarios previstos en un Acuerdo, toma un tiempo considerable. Asimismo, pone de manifiesto la importancia que tienen todas las acciones que permiten acortar estos tiempos, tales como la difusión de los Acuerdos, las ruedas de negocios y los estudios que identifican oportunidades comerciales entre los países miembros.



Finalmente, el otro determinante importante de la utilización de las preferencias arancelarias por parte de los países miembros es la distancia geográfica que existe entre el país otorgante y el beneficiario de las mismas. En efecto, cuando se trata de países limítrofes (17,2%) el aprovechamiento de los Acuerdos es significativamente superior que cuando no lo son (6,9%). Este mismo diferencial de aprovechamiento se pone de manifiesto cuando solamente se consideran los ítems en que el país beneficiario cuenta con oferta exportable (51% versus 25,1%). (Gráfico 6).

La cercanía geográfica entre los países como determinante de la utilización de las preferencias arancelarias refleja la importancia que tienen los costos de transporte, la disponibilidad de buena infraestructura y conectividad entre los mercados de origen y destino en el comercio intrarregional como factor explicativo del aprovechamiento de los Acuerdos.

<sup>5</sup> Se consideraron Acuerdos recientes aquellos en que el porcentaje de ítems liberados entre 2010 y 2015 superaron el 20% del total: ACE 47, 51, 58, 59, 63, 67, 68 y 69. Los restantes Acuerdos fueron considerados como no recientes.



---