



Ministerio de
HACIENDA

*Paraguay
de la gente*

**GOBIERNO
NACIONAL**



Boletín Informativo de la Dirección de Integración (BIDI)

Subsecretaría de Estado de Economía
Ministerio de Hacienda

Nro.: 19

MARZO 2021

La política comercial: más allá del instrumento clásico de la política arancelaria

“Desarrollar una política comercial a nivel nacional es un proceso de una gran complejidad. Para llevar a cabo esta actividad, se necesitan decisiones a diferentes niveles, gobierno, compañías y asociaciones de empresas, organizaciones de consumidores, uniones comerciales y otros miembros de la sociedad civil”¹

El Estado tiene una profunda influencia en la actividad económica a través de **la política económica**, que puede definirse como un conjunto de actuaciones del Gobierno y otros órganos del Estado para alcanzar ciertos fines.² Los tres principales instrumentos de la política económica de los que se vale el Estado para influir en la economía son los impuestos, el gasto público y las regulaciones.

Por su parte, **la política comercial**, consiste en todo instrumento de política económica que discrimina a los bienes y servicios por el origen en que son producidos (domésticos o importados).³ En otras palabras, la política comercial es el mecanismo por el cual el Estado interviene en el intercambio de bienes y servicios del país con el resto del mundo.

De acuerdo con los objetivos de política pública que se pretenda alcanzar, o bien, en función de las demandas de intervención del sector privado en una economía local, respecto al comercio internacional; la política comercial podría orientarse hacia el proteccionismo, por ejemplo, al aumentar el coste de importación para proteger la industria local; o bien hacia libre mercado, a través de los acuerdos de integración regional.

En este documento, se presentan brevemente, cuáles son los instrumentos que dispone la política comercial comenzando por los aranceles a la importación, seguido de las demás herramientas de política; continúa con el papel de la política comercial en el marco de los acuerdos multilaterales y los acuerdos de integración regional; y finalmente se explica el ámbito institucional en el que se administra la política arancelaria, el instrumento más común de la política comercial.

1. Los instrumentos de la política comercial

La finalidad de la política comercial ha sido, generalmente, proteger sectores nacionales concretos. Estas intervenciones del Gobierno por su naturaleza restrictiva en el comercio internacional utilizan instrumentos que suelen denominarse barreras comerciales, los cuales se clasifican en barreras arancelarias y barreras no arancelarias. La administración de las primeras se conoce como política arancelaria.

1.1. Barreras arancelarias

La política arancelaria es la forma más antigua de política comercial, se basa en la imposición de aranceles a la importación. Este, básicamente, es un impuesto que deben pagar los bienes producidos por el resto del mundo que ingresan al país a través de las aduanas. Los aranceles pueden ser: *i) ad valorem* (un porcentaje del valor del bien); *ii) específicos* (una cantidad fija por cada unidad física del bien); *iii) mixtos* (una combinación de *ad valorem* y específicos); y, *iv) compuestos* que se expresan como *ad valorem* o específico dependiendo de cual genera los máximos (o mínimos) ingresos⁴.

¹ (CCI, 2021)

² Tinbergen (1969)

³ (Bergara, M., Berreta, N., Della Mea, U., et. al., 2000)

⁴ (WITS, 2021)

Por ello, los aranceles han sido utilizados tradicionalmente como una fuente de ingresos para el Estado, sin embargo, su principal finalidad es proteger las industrias nacionales, frente a los bajos precios de la competencia de productos importados. Este efecto en los precios hace que los consumidores paguen, en el país importador, un precio superior por un bien de consumo al menos en la cuantía del arancel, a cambio de promover la producción nacional en determinados sectores.

1.2. Barreras no arancelarias

Estos instrumentos de política comercial son conocidas más generalmente como **Medidas No Arancelarias (MNA)**. Al clasificarse en función de sus efectos en el comercio, pueden distinguirse en: medidas centradas en el precio, por ejemplo, los subsidios que actúan modificando los precios relativos; medidas cuantitativas (contingentes) que funcionan limitando directamente la cantidad de una actividad determinada; y medidas cualitativas, por ejemplo, un obstáculo técnico al comercio o una medida fitosanitaria que modifican alguna característica de un producto o del proceso mediante el cual se produce.⁵

Según Staiger (2012) las medidas no arancelarias se pueden clasificar de la siguiente forma: *i)* según se apliquen en la frontera a las exportaciones; por ejemplo, los impuestos a la exportación, los contingentes de exportación o una prohibición de las exportaciones; *ii)* según se apliquen a las importaciones, tales como los contingentes de importación, prohibición de las importaciones, o bien, *iii)* si se aplican internamente. Esta última categoría de MNA (las que se aplican internamente) puede subdividirse según se trate de **impuestos internos**⁶, otras cargas y subvenciones, o de medidas reglamentarias. En un sentido, se basa en el lugar en que se aplican las medidas, pero en otro sentido entraña una distinción entre medidas que se aplican solamente a productos extranjeros (en la frontera) y las que se aplican por igual a los productos nacionales o extranjeros. Esto da lugar a una cuestión clave sobre las medidas internas, a saber, si, intencionalmente o de facto, otorgan un trato diferente a los productos nacionales o extranjeros.⁷

A continuación, se describen brevemente algunas de las principales medidas no arancelarias:

- **Subsidios a la exportación:** es una medida de política comercial cuyo objetivo es promover las exportaciones domésticas mediante el pago de un subsidio por parte del gobierno a los exportadores para mejorar su competitividad frente a los exportadores de otros países en terceros mercados. Al igual que los aranceles, un subsidio puede ser *ad valorem* o específico. La aplicación de este instrumento está regulado el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC) por el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias.
- **Restricciones cuantitativas a las importaciones o cuotas:** Es un instrumento para proteger la producción nacional que consiste en establecer un tope a la cantidad que se puede importar de algún bien por un período determinado⁸. Esta medida no arancelaria implica en forma indirecta un incremento de precio en los bienes importados por restricción de la oferta; la restricción es impuesta normalmente mediante la concesión de licencias a algún grupo de individuos o empresas.

⁵ ((OMC), 2012)

⁶ En la Parte II del GATT de 1994 están comprendidas diversas **medidas no arancelarias** (artículos III a XXIII). Estos artículos tratan, sucesivamente, de medidas relativas al trato nacional en materia de **tributación y de reglamentación interiores**, (también sobre) contingentes de proyección cinematográfica, libertad de tránsito, derechos antidumping y derechos compensatorios, valoración en aduana, los derechos y formalidades, marcas de origen, restricciones cuantitativas, subvenciones, restricciones para proteger la balanza de pagos y ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico.

⁷ Citado por ((OMC), 2012)

⁸ Es importante señalar que, en general, la imposición de cuotas no impide *de jure* la importación por fuera de estas. Sin embargo, al ser considerablemente elevados los aranceles que se aplican por fuera de las cuotas, estos resultan prohibitivos para el ingreso de cualquier producto importado.

- **Restricciones voluntarias a la exportación:** Es variante de la cuota de importación que también se conoce como un acuerdo de restricción voluntaria. Es decir, por exigencia de un país importador, un país exportador accede a limitar voluntariamente sus exportaciones a dicho país, ante una amenaza implícita de aplicársele una cuota o tarifa de no aceptar el acuerdo. El ejemplo más famoso es la limitación de las exportaciones de automóviles a Estados Unidos, puesta en práctica por Japón a partir de 1981.
- **Barreras administrativas:** es un conjunto de medidas establecidas con fines diferentes a la protección en el comercio internacional, pero que pueden constituirse en trabas discriminatorias a los productos importados. Por ejemplo, las medidas sanitarias y fitosanitarias que tienen como objetivo la seguridad alimenticia, y la preservación de la salud animal o vegetal; pueden convertirse en medidas restrictivas a la importación. Como en el caso de las trabas a la importación de banana paraguaya en territorio argentino en 2017, fueron aplicadas estas medidas aunque Paraguay había sido declarada libre de *sigatoka* negra, un hongo que ataca las hojas del banano. Otras medidas que pueden convertirse en una restricción encubierta al comercio son los reglamentos y las normas técnicas; los controles de Aduana; las licencias de comercio exterior, entre otros.

2. La política comercial frente al libre comercio

El intercambio de bienes y servicios tiene un valor económico porque genera ventajas mutuas a las partes intervinientes.⁹ Por ello, el comercio mundial es un factor fundamental para el crecimiento y desarrollo de los países. En el caso de Paraguay el intercambio comercial con el resto del mundo representó en 2020, aproximadamente 69% de toda la economía. Esta es la razón por la cual, Paraguay, como el resto de los países, participan de acuerdos de libre comercio y someten sus políticas comerciales a reglas multilaterales como las establecidas en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC), para reducir gradualmente la protección y favorecer la integración y el comercio.

2.1. La OMC y el Examen de políticas comerciales

La OMC se ocupa de las normas de alcance mundial que regulan el comercio. Los Acuerdos de la OMC abarcan las mercancías, los servicios y la propiedad intelectual. En ellos se establecen los principios de la liberalización, así como las excepciones permitidas. Incluyen los compromisos contraídos por los distintos países de reducir los aranceles aduaneros y otros obstáculos al comercio, así como el de abrir y mantener abiertos los mercados de servicios. Además, establecen procedimientos para la solución de diferencias.¹⁰

Paraguay es miembro de la OMC desde el 1° de enero de 1995 y miembro del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) desde el 6 de enero de 1994. En consecuencia, Paraguay somete su política comercial a las reglas generales del comercio acordadas en este ámbito multilateral.

En los Acuerdos de la OMC también se exhorta a los gobiernos a garantizar la transparencia de sus políticas comerciales, a través de la notificación las leyes en vigor y las medidas adoptadas. Diversos consejos y comités de la OMC tratan de asegurarse de que esas prescripciones se respeten y de que los Acuerdos de la OMC se apliquen debidamente. Todos los Miembros de la OMC están sujetos a un examen periódico de sus políticas y prácticas comerciales, y cada uno de esos exámenes contiene informes del país interesado y de la Secretaría de la OMC.¹¹

La siguiente lista indica las medidas examinadas en cada uno de los tres epígrafes del Examen de Políticas Comerciales de Paraguay 2017. Excepto por los aranceles, el resto de la lista corresponde a las medidas no arancelarias que aplica Paraguay.

⁹ (Bouzas, R. y Fanelli, J.M., 2001)

¹⁰ (OMC, 2021)

¹¹ Idem.

Medidas que afectan directamente a las importaciones

- a. Procedimientos aduaneros y facilitación al comercio
- b. Valoración en aduana
- c. Inspección previa a la expedición
- d. Normas de origen
- e. Aranceles
- f. Otras cargas que afectan a las importaciones
- g. Prohibiciones, restricciones y licencias de importación
- h. Medidas antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias
- i. Contratación pública

Medidas que afectan directamente a las exportaciones

- a. Procedimientos y requisitos en materia de exportación
- b. Impuestos, cargas y gravámenes a la exportación
- c. Prohibiciones, restricciones y licencias de exportación
- d. Apoyo a las exportaciones: Exoneración de impuestos internos; *drawback* y régimen de admisión temporaria para perfeccionamiento activo; crédito fiscal del exportador; zonas francas; maquila; subvenciones a la exportación; promoción y financiamiento de las exportaciones.

Medidas que afectan a la producción y al comercio

- a. Incentivos: Ley N° 60/90, régimen de importación de materias primas, régimen automotor.
- b. Normas y otras prescripciones técnicas: reglamentos técnicos, normas y metrología, evaluación de la conformidad y acreditación
- c. Prescripciones sanitarias y fitosanitarias
- d. Política de competencia y controles de precios
- e. Comercio de Estado, empresas públicas y privatización
- f. Contratación pública
- g. Derechos de propiedad Intelectual

2.2. EL MERCOSUR y los Acuerdos de libre comercio

Los “acuerdos comerciales regionales” (ACR) son acuerdos recíprocos entre dos o más países con el objetivo de liberalizar los flujos de comercio e inversión entre ellos como, por ejemplo, las uniones aduaneras y los acuerdos de libre comercio.

En lo que respecta a la política arancelaria, en una unión aduanera, los miembros acuerdan suprimir las barreras arancelarias aplicadas entre los estados miembros, y establecer un arancel externo común para hacer frente a las importaciones provenientes de terceros países.¹²

En el caso de los acuerdos de libre comercio, la política arancelaria implica suprimir o reducir de manera significativa los aranceles entre los estados signatarios del acuerdo. Pero, cada estado miembro mantiene sus propios aranceles ante terceros países. Frecuentemente, en tales acuerdos no se liberaliza el total del comercio de forma inmediata porque existen algunos productos cuyo arancel se suprime transcurrido un periodo de tiempo, otros productos mantienen sus niveles arancelarios o se condiciona a otro tipo de restricciones.¹³

Los dos ejemplos mencionados de ACR resaltan que los aranceles constituyen el ámbito más regulado en los acuerdos, pero estos también contemplan la eliminación de otras reglamentaciones

¹² (BID, 2016)

¹³ Idem

restrictivas al comercio y la negociación de disciplinas que corresponden, entre otras cosas, a instrumentos de política comercial. Por ejemplo, en temas no arancelarios, el Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea, incorpora disposiciones sobre medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos para dar mayor previsibilidad y transparencia al comercio. También incluye temas de frontera como las disciplinas regulatorias para sectores de servicios, compras gubernamentales, propiedad intelectual, entre otros.¹⁴

3. La administración de la política arancelaria en Paraguay

La administración de la política arancelaria de Paraguay se desarrolla en el ámbito del MERCOSUR. Por lo cual, incluso una explicación sencilla requiere algo de contexto. El Tratado de Asunción, que es el convenio constitutivo de este bloque regional, tenía el propósito de establecer un mercado común que implica, entre otras cosas, “el establecimiento de un arancel externo común (AEC) y la adopción de una política comercial común con relación a Terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales.”¹⁵

La aplicación del arancel externo común representa la política arancelaria del MERCOSUR, mientras que la política comercial común, incluye tanto a la aplicación AEC como la adopción de reglas comunes sobre las medidas no arancelarias (MNA) explicadas anteriormente. Sin embargo, actualmente la política comercial del bloque todavía está en proceso de profundización.¹⁶

Ahora bien, ¿es el MERCOSUR un mercado común? La respuesta es negativa. Las dos etapas previas a un mercado común son primero, el establecimiento de una zona de libre comercio y, luego, la conformación de una unión aduanera. Por lo cual, una vez que los países signatarios del MERCOSUR acordaron eliminar los aranceles en su comercio recíproco,¹⁷ luego concertaron adoptar el arancel externo común (AEC), pasando a constituirse en una unión aduanera hasta la actualidad.

3.1. Paraguay y el Arancel Externo Común

Paraguay al ser miembro del MERCOSUR, adoptó el arancel externo común como el instrumento base de su política arancelaria, limitando de esta forma su facultad de modificar los aranceles de manera unilateral. Puesto que las decisiones en la unión aduanera se toman por consenso, las modificaciones arancelarias (incrementos o reducciones) requieren el análisis y el consenso de cada país miembro del bloque regional.

El marco institucional del MERCOSUR en el que se lleva a cabo la administración del AEC y de los instrumentos de política comercial acordados por los países miembros, es la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), que establece comités técnicos para el cumplimiento de sus funciones. Dependiente de la CCM, el Comité Técnico N° 1, “Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías” (CT 1), es el ámbito técnico en el cual los países miembros presentan sus solicitudes de modificación del AEC y de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM)¹⁸.

¹⁴ (De Azevedo, B.; De Angelis J., Michalczewski, K., Toscani, V., 2019)

¹⁵ Tratado de Asunción (26 de marzo de 1991) – Cap. I, Art. 1

¹⁶ La implicancia de los regímenes especiales de importación, que permiten aplicar aranceles distintos al AEC, excede el propósito de este documento. La lista de los regímenes especiales puede encontrarse en el siguiente vínculo: <https://www.mercosur.int/politica-comercial/regimenes-especiales-de-importacion/>

¹⁷ El MERCOSUR excluyó la política arancelaria común el sector automotriz y el sector azucarero, por lo cual no existe un arancel común para dichos productos. En efecto, cada país del MERCOSUR, impone los aranceles que cumplen mejor sus objetivos de política. Sin embargo, actualmente existen iniciativas para iniciar un proceso de inclusión de estos sectores al acuerdo.

¹⁸ La Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) es un sistema que permite individualizar y clasificar a las mercaderías comerciadas entre los Estados Parte del MERCOSUR y entre estos y el resto del mundo. La NCM está basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercaderías.

De modo que, si un país miembro del MERCOSUR necesita modificar un arancel, sigue básicamente un procedimiento que consiste en presentar su propuesta al Comité Técnico N° 1 para el análisis. Una vez logrado un consenso en dicho ámbito, se pone a consideración de la CCM la propuesta consensuada para su conformidad. Finalmente, la CCM eleva al Grupo Mercado Común (GMC) un proyecto de norma para su aprobación. Las modificaciones aprobadas por el GMC se realizan a través de normas denominadas Resoluciones, que son incorporadas y aplicadas por los Estados Partes.

3.2. El papel del Ministerio de Hacienda

La ley 109/92, establece que la Subsecretaría de Estado de Economía (SSEE) del Ministerio de Hacienda, es el órgano que interviene en los acuerdos económicos bilaterales y multilaterales en general.

Asimismo, según lo dispuesto en la Resolución MH N°154/2012, el objetivo de la Dirección de Integración es planificar, organizar, dirigir y controlar todas las actividades necesarias para atender todos los temas relacionados con los acuerdos de integración, **así como las negociaciones vinculadas a aranceles y acuerdos bilaterales y multilaterales**. Las funciones de la Dirección de Integración relacionadas con la administración de la política arancelaria son:

- Emitir conceptos y formular recomendaciones respecto a las propuestas de modificación de los niveles de los aranceles aduaneros acordados en el marco de la integración del MERCOSUR.
- Participar directa e indirectamente en la negociación de niveles y modificaciones de aranceles, procurando los mejores resultados para el país.
- Coordinar Grupos de Trabajo Interinstitucionales para la definición de la posición nacional en materia de propuestas de modificación arancelaria del Mercosur.

Las mencionadas normas brindan el marco jurídico necesario para que la Dirección de Integración ejerza la coordinación nacional del Comité Técnico N° 1 que, como se mencionó anteriormente, constituye ámbito del MERCOSUR donde se realiza el análisis y definición de la NCM y del AEC. Esta tarea es acompañada por los especialistas en nomenclatura de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA).

Asimismo, la Dirección de Integración es la encargada de elaborar los proyectos de Decreto a través de los cuales se incorporan al ordenamiento jurídico nacional, las Resoluciones de modificación arancelaria, las cuales serán aplicadas por la DNA.

Conclusiones Generales

La política comercial como instrumento de política económica es un elemento central que contribuye al crecimiento y desarrollo económico de los países, ya que tiene la función de regular la actividad comercial de las economías en función a las respectivas estructuras productivas.

La evidencia empírica muestra que una política comercial abierta y orientada a la creación de comercio ayuda al desarrollo económico y social. Paraguay no escapa a esta realidad, siendo un país con una apertura comercial y nivel de integración económica importante tanto a escala regional como extraregional.

La institucionalidad en el diseño y aplicación de las medidas de política comercial es fundamental para nuestro país en el sentido de propiciar una inserción e integración estratégica al mundo, de allí, que el trabajo coordinado entre el Ministerio de Hacienda, Cancillería Nacional y demás instituciones que conforman el Equipo Económico Nacional es esencial.

Referencias bibliográficas:

- (OMC), O. M. (2012). *Informe sobre Comercio Mundial, Comercio y Políticas Públicas: Análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI*. Ginebra: OMC.
- Bergara, M., Berreta, N., Della Mea, U., et. al. (2000). *Economía para no economistas*. Montevideo: UR. FCS-DE.
- BID. (2016). *Nuevas Tendencias de los Acuerdos Comerciales. Modulo I: ¿Qué son los Acuerdos Comerciales y cuál es su importancia?* INDES/BID.
- Bouzas, R. y Fanelli, J.M. (2001). *MERCOSUR: Integración y Crecimiento. E*. Buenos Aires: O.S.D.E.
- De Azevedo, B.; De Angelis J., Michalczewski, K., Toscani, V. (2019). *Acuerdo de Asociación MERCOSUR- UE*. BID/INTAL.
- Ley 109/92 "Que establece las funciones y estructura organica del Ministerio de Hacienda"
- OMC. (Miercoles de Enero de 2021). *Organización Mundial de Comercio*. Obtenido de https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/what_we_do_s.htm
- Paul A. Samuelson & William D. Nordhaus. (1996). *Economía* (Decimoquinta ed.). Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España S.A.
- Resolución Ministerio de Hacienda 154/2012 "Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Hacienda"
- WITS. (12 de Febrero de 2021). *World Integrated Trade Solution (WITS)*. Obtenido de https://wits.worldbank.org/wits/wits/witshelp-es/Content/Data_Retrieval/P/Intro/C2.Forms_of_Import_Tariffs.htm