



No. 2 FÓRMULAS DE REDUCCIÓN ARANCELARIA: la importancia de los perfiles arancelarios

RESUMEN

- ▶ *Las repercusiones de las fórmulas de reducción dependen sobremanera de las estructuras arancelarias vigentes en los distintos países*
- ▶ *Según sean las fórmulas y coeficientes utilizados, en un país con un perfil arancelario uniforme las reducciones arancelarias podrían reducir la protección en frontera más de lo que el mismo tipo de reducción arancelaria haría en un país con un perfil arancelario sesgado.*
- ▶ *Ello podría verse exacerbado si el país con un perfil sesgado puede proteger los aranceles altos designando los productos como sensibles.*
- ▶ *Una fórmula de bandas o estratificada podría constituir un término medio entre la fórmula de la Ronda Uruguay y la fórmula suiza. Según sea la fórmula aplicada en cada banda o estrato, puede adquirir proporcionalidad y una armonización mayor que la fórmula de la Ronda Uruguay, pero no tanto como la fórmula suiza.*
- ▶ *A la hora de determinar los aranceles y calcular los equivalentes ad valorem y el trato de los contingentes arancelarios, el análisis de las repercusiones de los distintos métodos de reducción arancelaria es sensible a la especificidad.*

En el presente informe sobre políticas comerciales¹ se examinan las ventajas e inconvenientes de las diferentes fórmulas examinadas durante las negociaciones sobre la agricultura. Se explica la necesidad de entender los análisis de las repercusiones de las fórmulas de reducción arancelaria y la importancia de un análisis desglosado, destacando algunas de las cuestiones metodológicas que pueden afectar a los resultados.

Comparación entre los objetivos y las fórmulas de reducción arancelaria

Las negociaciones en curso siguen buscando una fórmula consensuada para reducir los aranceles agrícolas. El acuerdo marco de agosto de 2004 propuso un método estratificado para la reducción arancelaria, con parámetros que tuvieran en cuenta las diferentes estructuras arancelarias que quedan por determinarse.

Una de las dificultades principales que impiden avanzar en esta propuesta general es que en las negociaciones sobre el acceso a los mercados los países miembros tienen objetivos muy diferentes, que pueden resumirse así:

- (a) ambición – alcance de las reducciones en los niveles arancelarios medios;

- (b) armonización – el deseo de que después de la reducción los aranceles sean más semejantes entre los diversos países;
- (c) flexibilidad – atención a las preocupaciones de determinados países por los productos sensibles y especiales; y
- (d) proporcionalidad - reducciones proporcionales menores para los países en desarrollo como manifestación de un trato especial y diferenciado.

Algunos países quieren reducciones arancelarias sustanciales, especialmente en las crestas arancelarias. Otros quieren que la reducción de los aranceles de los productos sensibles sea moderada, o que no se reduzcan en absoluto, mientras muchos países en desarrollo preferirían eximir de las reducciones a los productos especiales. Otros sostienen que las reducciones arancelarias en los países desarrollados redundaría en menoscabo de las preferencias.

Hay diversos métodos y fórmulas sobre el tapete pero hasta ahora ninguno satisface las necesidades de todos los países miembros. Los principales son:

- La fórmula de la Ronda Uruguay (RU), que requiere la negociación de una reducción arancelaria porcentual media durante algunos años con una reducción mínima para determinadas líneas arancelarias.
- La fórmula suiza, que armoniza los aranceles tanto dentro de los países como entre ellos,

¹ En una Nota Técnica conexas se proporcionan mayores detalles sobre las cuestiones técnicas planteadas en el presente Informe breve sobre políticas comerciales: www.fao.org/trade/index_es.asp.

reduciendo mucho la diferencia entre aranceles altos y bajos. Ello produce una gama estrecha de aranceles finales y un tipo arancelario máximo final equivalente al coeficiente empleado en la fórmula, independientemente del nivel inicial.

- El método de bandas agrupa los aranceles en bandas en base a sus niveles iniciales. En cada banda se utiliza la fórmula de la RU con reducciones mínimas y medias diferentes para los países en desarrollo y los países desarrollados.
- El método mixto o combinado separa los productos en tres grupos, sujetos a reducciones diferentes según la fórmula que se utilice: la de la Ronda Uruguay para un grupo y la suiza para otro. Los productos que entran en el tercer grupo se consolidan al tipo cero. Los países eligen qué aranceles asignar a cada grupo.
- El método estratificado del acuerdo marco de agosto de 2004 vuelve, en parte, al método de bandas, en cuanto caracteriza los productos en función de su arancel inicial. Pero deja abierta la posibilidad de aplicar cualquier fórmula en cualquiera de los estratos.

Determinación de las repercusiones de las diferentes fórmulas de reducción

Las diferencias en los perfiles arancelarios de los distintos países pueden tener consecuencias importantes en las repercusiones de las diferentes fórmulas. Los negociadores han de saber cómo afectan estas fórmulas a los aranceles de su propio país, pero también a los perfiles arancelarios de sus asociados comerciales.

No hay una fórmula sencilla para comparar las listas arancelarias de los distintos países. Uno de los métodos adoptados ha sido el de las estadísticas resumidas sobre promedios arancelarios. Aunque hay divergencias en las estadísticas resumidas estimadas, cabe formular algunas observaciones:

- Los aranceles consolidados medios para los países desarrollados tienden a ser menos que los de los países en desarrollo; pero la dispersión arancelaria para los aranceles consolidados y aplicados es mayor en los países desarrollados que en los países en desarrollo.
- Las crestas arancelarias son mayores en los países desarrollados que en los países en desarrollo tanto para los aranceles consolidados como para los aplicados.
- Para los países desarrollados, generalmente los aranceles consolidados se acercan más a los aplicados, y en muchos casos son idénticos, mientras que en los países en desarrollo hay a menudo una diferencia apreciable entre ambos.

Las fórmulas se aplican a las líneas arancelarias y hay que investigar cómo ello afecta a cada valor arancelario, no a los promedios.

Los negociadores y responsables de las políticas deberían saber cuáles líneas arancelarias resultarán probablemente afectadas en su país y entre sus asociados comerciales. Las figuras 1 y 2 muestran

los perfiles arancelarios de la UE y del Camerún e ilustran la importancia del detalle.

El perfil de la UE muestra un conjunto muy variado de aranceles con crestas significativas. El perfil de los aranceles aplicados exhibe las diferencias mínimas entre los tipos arancelarios aplicados y consolidados. En cambio, el Camerún tiene un perfil de aranceles consolidados uniforme, con todos los aranceles consolidados al 80 por ciento, pero todos los aranceles aplicados son mucho más bajos, entre 5 y 30 por ciento.

UNIFORMIDAD DE LAS ESTRUCTURAS ARANCELARIAS

La uniformidad del perfil puede determinar en gran medida los efectos de las reducciones arancelarias. Tomemos, por ejemplo, tres estratos en los que los aranceles superiores al 100 por ciento se reducen con arreglo a la fórmula de la Ronda Uruguay, los situados entre el 20 y el 100 por ciento se sujetan a la fórmula suiza, y los del tercer estrato tienen una reducción proporcional menor. Examinemos posteriormente un país con un perfil arancelario asimétrico, un número reducido de crestas arancelarias, un número moderado en el segundo estrato, pero la mayor parte en el tercer estrato sujeto a la reducción proporcional más baja. Tal país podría hacer frente a efectos globales mucho menores² en sus niveles de protección que un país en el que todos los aranceles están, por ejemplo, consolidados al 90 por ciento y sujetos a la misma reducción de la fórmula suiza. Ello puede exacerbarse si el país con el perfil sesgado puede proteger sus aranceles altos designando los productos como sensibles.

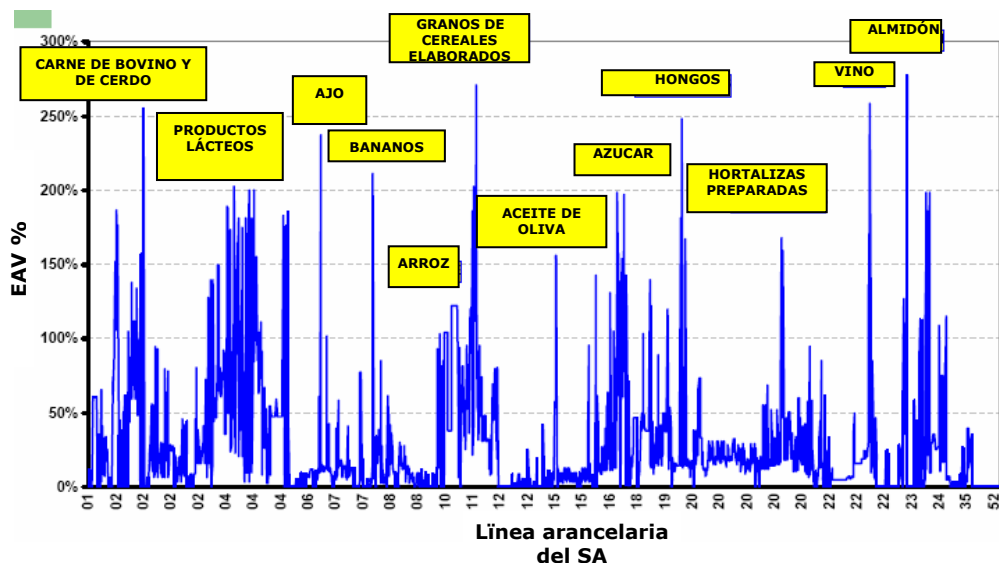
ARANCELES CONSOLIDADOS FRENTE A ARANCELES APLICADOS

Una fórmula puede exigir a los países en desarrollo reducir sus aranceles consolidados más que los países desarrollados. Pero a causa de que en los países en desarrollo a menudo hay una gran diferencia entre los aranceles aplicados y los aranceles consolidados, se suele aducir que ello no constituye un problema, ya que no afecta a los niveles actuales.

Si bien esto puede ser verdad en algunos países para todas las líneas de productos, en otros por lo general no se aplica a las líneas de productos más protegidos. Algunos países en desarrollo aducen que la diferencia entre los aranceles aplicados y los aranceles consolidados les permite aumentar los aranceles aplicados dentro de las consolidaciones, como una medida de salvaguardia. Ello se considera importante para los países que no tienen recurso a la salvaguardia especial (SGE). La propuesta de crear un mecanismo de salvaguardia especial (MSE) para todos los países en desarrollo puede obviar la necesidad de dicho recurso.

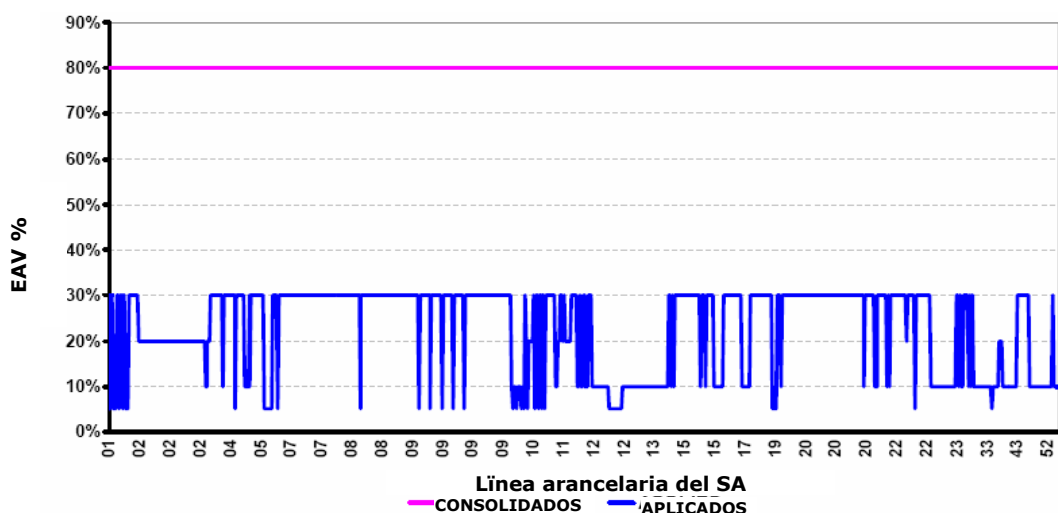
² La Nota técnica de la FAO sobre políticas comerciales No. 2 contiene un estudio más completo sobre las reducciones arancelarias.

Figura 1: Distribución de la estructura de los aranceles aplicados en la UE con arreglo a los capítulos del SA



Fuente: ICONE (2004) *Possible ways of breaking the present deadlock*. Presentación ante la reunión consultiva oficiosa de expertos sobre fórmulas de reducción arancelaria. Ginebra, Suiza, 12-13 de julio de 2004. Nota: los aranceles no *ad valorem* se han convertido a sus equivalentes *ad valorem*.

Figura 2: Distribución de la estructura arancelaria del Camerún con arreglo a los capítulos del SA



Fuente: ICONE (2004) *ibid.*

CREACIÓN DE PERFILES ARANCELARIOS

El análisis de las diferentes fórmulas requiere una definición exacta de los perfiles arancelarios, lo cual supone un análisis complejo. Las diferentes características de los perfiles arancelarios pueden producir grandes variaciones en las reducciones estimadas a partir de una fórmula determinada. La segunda Nota técnica de la FAO sobre políticas comerciales explica en forma pormenorizada algunas cuestiones metodológicas.

El nivel de definición de los aranceles

Los datos disponibles suelen determinar las estructuras arancelarias para el análisis. Aunque el acuerdo de la OMC (Organización Mundial del Comercio) se aplique a nivel de línea

arancelaria, en raras ocasiones se dispone de datos pormenorizados fuera de cada país. El análisis puede hacerse a un nivel más global (6-8 dígitos del Sistema Armonizado), ocultando repercusiones importantes para los distintos aranceles.

Conjunto de datos utilizados

Hay algunas lagunas en los conjuntos de datos disponibles. Por ejemplo, muchas veces hay pocos *equivalentes ad valorem* (véase *infra*), lo que dificulta la tarea de los analistas para describir con exactitud los perfiles arancelarios actuales. Además, a menudo la presentación de las preferencias no es completa, de manera que no recogen los efectos en los países que las otorgan o que se benefician de ellas.

Conversión de aranceles específicos

Para construir perfiles es necesario convertir los aranceles no *ad valorem* (por ejemplo, los aranceles específicos aplicados sobre una base de dólares EE.UU. por tonelada) a *equivalentes ad valorem* (EAV, es decir un porcentaje del valor). En algunos países el número de aranceles no fijados *ad valorem* puede ser una piedra de tropiezo para los analistas y negociadores. Las líneas arancelarias específicas deberían convertirse a EAV dividiendo el arancel específico por el precio del producto. Sin embargo, la elección de este precio puede dar origen a resultados muy diferentes, que también pueden depender del año base seleccionado. Por ejemplo, si un año los precios mundiales son bajos, el EAV resultante será mayor que si fueran altos.

También es importante la forma de definir y tratar los contingentes arancelarios (contingentes de reducción arancelaria) al calcular los equivalentes arancelarios, dado que éstos pueden diferir según que el contingente de importación se haya completado o no. Otros problemas se refieren a la definición de los precios de referencia de las importaciones y de los aranceles estacionales.

¿Qué conclusiones sugieren los datos?

Dadas las reservas mencionadas anteriormente sobre el cálculo y análisis de los perfiles arancelarios, ¿qué decir del grado en que las diversas fórmulas podrían alcanzar los diferentes objetivos?

El Cuadro 1 ofrece un resumen de los resultados relativos. El método estratificado no está incluido ya que sus resultados dependen de los estratos y fórmulas adoptados que, a su vez, influyen sobre los objetivos que se alcanzan o no.

La *fórmula de la RU* es la mejor clasificada en cuanto a flexibilidad, seguida de las fórmulas combinada, de bandas y suiza. En cuanto a armonización se clasifica mejor la fórmula suiza, seguida de las fórmulas de bandas y combinada.

Aunque la fórmula de la RU obtiene una reducción arancelaria media, no logra reducciones apreciables en las crestas arancelarias, y muchas veces se la desecha porque es fácil que se abuse de su flexibilidad.

Cuadro 1: Comparación de las fórmulas con los objetivos

	RU	Suiza	Bandas	Combinada
Ambición	Sí	Sí	Sí	No garantizado
Armonización	No	Sí	No garantizado	No garantizado
Flexibilidad	Sí	No	Limitado	Sí
Proporcionalidad	Sí	No	Sí	No

Fuente: Adaptación de Konandreas, P. (2004): Incorporating constrained flexibility in tariff reductions: a dynamic formula. Texto mimeografiado del 9 de julio de 2004. Presentación a la consulta oficiosa de la FAO sobre las fórmulas de reducción arancelaria. Ginebra, Suiza 12-13 de julio de 2004.

La *fórmula suiza* logra una reducción, sobre todo de las crestas arancelarias, pero muy despareja en cuanto al porcentaje en que los diferentes países deben reducir sus aranceles. Dado que en general daría lugar a reducciones medias mayores en los aranceles consolidados de los países en desarrollo que en los de los países desarrollados, viola el objetivo de la proporcionalidad.

Es más difícil juzgar los resultados de una *fórmula combinada*. Los resultados dependen principalmente de los parámetros que se utilicen en la definición tanto de la anchura de los grupos arancelarios como de los coeficientes en las fórmulas de reducción. Al igual que con la fórmula suiza, las reducciones se obtienen, pero también es probable que se viole la proporcionalidad ya que las crestas arancelarias se reducen sólo si la banda de la RU es muy estrecha. Esta incertidumbre fue la causa fundamental que impidió llegar a un acuerdo sobre su adopción.

En cuanto a la proporcionalidad, la *fórmula de bandas* constituye un término medio entre la fórmula de la RU y la fórmula suiza, y puede proporcionar una armonización mayor que la fórmula de la RU. Efectivamente, puede reducir las crestas arancelarias, aunque no tanto como la fórmula suiza, y ofrece por lo tanto un equilibrio mejor en la consecución de los objetivos que la fórmula de la RU o la fórmula suiza utilizadas solas.

Conclusión

Los datos hacen pensar que las diferentes fórmulas y métodos existentes hasta ahora logran los distintos objetivos en diversa medida. Combinando las características de algunos de ellos, es posible que se logre un consenso sobre un método estratificado aceptable para todos los miembros.

Sin embargo, una enseñanza importante que se desprende es la necesidad de evaluar las consecuencias de las diferentes fórmulas planteadas en las negociaciones en curso en cada país.