

# El Sistema Generalizado de Preferencias: El caso de Estados Unidos

## 1 - La Naturaleza del SGP

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) es un instrumento de política comercial no recíproco utilizado por los países más desarrollados<sup>1</sup>, consistente en la eliminación y/o reducción de aranceles de determinados productos del que son beneficiarios tanto los países en desarrollo como los países menos adelantados<sup>2</sup>. El objetivo explícito del sistema es aumentar los ingresos de exportación de estos últimos países, promoviendo su industrialización y acelerando su crecimiento.

Los orígenes del sistema se remontan a 1971 cuando, tras un largo período de debates y discusiones, fue establecido el programa de tratamiento preferencial aprobándose, por una década de duración, una excepción al principio de no-discriminación (cláusula de nación más favorecida) establecido en el artículo I del GATT. Posteriormente, en el año 1979, a partir de la cláusula de habilitación, se estipuló una exención permanente a la cláusula de Nación más favorecida, a fin de que los países otorgantes de preferencias pudieran conceder un trato arancelario preferente en el marco de sus respectivos esquemas. De esta manera, los beneficios arancelarios concedidos por los países desarrollados no necesariamente se encuentran consolidados.

Los esquemas del SGP se materializan mediante listas de países, de productos, de preferencias y de condiciones y restricciones para su concesión. Las preferencias consisten, según cada caso, en una franquicia arancelaria total, para cada uno de los productos incluidos, -tal es el caso del esquema de Estados Unidos-, o en una reducción de las tasas arancelarias, -como es el caso de la Unión Europea-.

En principio, el sistema debe aplicarse al total de los países en desarrollo. Sin embargo, existen ciertos procedimientos restrictivos de cualificación, como la llamada graduación que excluye de las preferencias a determinadas naciones teniendo en cuenta su renta per cápita y la competitividad de cada una en un determinado sector. Otro mecanismo restrictivo es la regla de origen, expresada comúnmente, en un nivel mínimo exigido de valor agregado en el país de exportación.

Si bien el uso de este tipo de sistemas es muy difundido dentro de los países menos desarrollados y en vías de desarrollo, no existe aún un consenso unánime en cuanto al rol desempeñado por ellos en el comercio mundial.

Las principales críticas que reciben estos tipos de esquemas de preferencias se refieren al carácter discrecional del mismo, tanto para los productos como para los países beneficiarios. Esto suele llevar a que, en muchos casos, las presiones de lobbies internos no permitan un amplio desarrollo de las exportaciones de los países menos desarrollados hacia los países administradores del sistema. Por ejemplo, los países que conceden preferencias especiales pueden dejar de hacerlo de forma unilateral e inconsulta aduciendo argumentos como la falta de avances en la legislación sobre derechos de propiedad intelectual, una deficiente lucha contra el narcotráfico, etc. Un problema de este tipo afectó a la Argentina años atrás cuando un grupo de productos fueron excluidos del

1) Hasta el momento, se han notificado 16 esquemas nacionales a la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Tal es el caso de Australia, Belarús, Bulgaria, Canadá, Unión Europea, Estados Unidos, la Federación Rusa, Hungría, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Suiza y Turquía. El SGP se articula en torno a cada uno de estos diferentes esquemas los cuales son periódicamente revisados y renovados.

2) De acuerdo con la clasificación realizada por el Banco Mundial, los países menos adelantados son aquellos cuyo PBI per cápita es inferior a 746 USD, mientras que los países en desarrollo poseen un ingreso per cápita entre 746 y 9206 USD.

SGP Norteamericano como consecuencia de que nuestro país no contaba con una “adecuada” legislación de propiedad intelectual.

Esta discrecionalidad, sumada al carácter temporal del sistema, lleva a que se torne demasiado “inestable” a largo plazo como para, por ejemplo, impulsar el flujo de inversión extranjera directa hacia los países beneficiarios atraídos por la posibilidad de exportar su producción hacia los países centrales con los beneficios del sistema. Sin lugar a dudas, el SGP debería avanzar hacia una mayor estabilidad en el tiempo y hacia la eliminación de las limitaciones cuantitativas, poniendo fin a las discriminaciones entre países en desarrollo y generalizando el alcance de las preferencias a todos los productos<sup>3</sup>.

## 2 - El SGP de Estados Unidos

### 2.1 - Consideraciones técnicas del esquema norteamericano<sup>4</sup>

El origen del sistema generalizado de Preferencias de los Estados Unidos (SGPEU) se remonta al año 1974 en que fue autorizado por el Congreso de los Estados Unidos en el capítulo V del Trade Act, en el año 1974. Desde su implementación, el SGPEU ha sido renovado en varias instancias, siendo la última en agosto de 2002, ocasión en la que el sistema se renovó con carácter retroactivo al 30 de septiembre de 2001 y por un plazo de 5 años, hasta el 31 de diciembre de 2006.

El sistema se encuentra compuesto por un conjunto de 5500 productos (líneas arancelarias) beneficiados que ingresan a Estados Unidos con arancel cero. De todas formas no todos los países alcanzados por el sistema tienen acceso preferencial para la totalidad de los productos incluidos en el mismo. Existen tres grandes grupos de productos que se diferencian en función de su grado de elegibilidad; estos se clasifican en A, A\* y A+ donde:

- A: se refiere a los productos que son elegibles para todos los países beneficiarios del programa.
- A\*: indica que existen uno o más países beneficiarios que han sido excluidos del tratamiento preferencial para ese producto en particular.
- A+: implica los productos que son elegibles únicamente para los países menos adelantados. Argentina no pertenece a esta calificación.

3) Para una visión crítica del sistema se puede consultar: Martín, I. (1999): “El Sistema Generalizado de Preferencias: las razones de una nueva frustración”, Boletín Económico de Información Comercial Española N° 2605.

4) Para un análisis detallado de la normativa del sistema se puede consultar: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2002): “Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos de América. Guía para exportadores argentinos”.

Es decir que la Argentina posee un acceso con cero arancel para la totalidad de los productos pertenecientes al grupo A y para los productos del grupo A\* para los que no ha sido explícitamente excluido.

El sistema establece tres tipos de requisitos para obtener el tratamiento preferencial sobre las importaciones de productos elegibles. Esos requisitos consisten en:

- Reglas de origen: el valor del material producido en origen, sumado a los costos directos de procesamiento, debe alcanzar un mínimo de 35% del valor total del producto, al momento de su ingreso a Estados Unidos.
- Importación directa: debe ser importado directamente y, a su vez, debe figurar “Estados Unidos” como destino final del producto.
- Solicitud de exención: debe ser solicitado expresamente por el importador a la Aduana de los Estados Unidos y debe colocarse el “indicador de programa especial” (la letra “A”) antecediendo al número de la posición arancelaria de toda la documentación de liberación aduanera.

A su vez, el sistema plantea la posibilidad de que se produzca una pérdida de los beneficios del mismo a través de la denominada *graduación*. Esta consiste en el retiro de la preferencia arancelaria para cierto país cuando, a juicio de Estados Unidos, el país beneficiario ya no necesita de la preferencia para competir en el mercado norteamericano o cuando incurre en prácticas penalizadas por la legislación estadounidense. Un país puede ser exceptuado en forma completa del programa o para ciertos productos.

La *graduación* de un producto o grupo de productos para un determinado país puede materializarse cuando se deniega la redesignación del producto, cuando una parte interesada de Estados Unidos solicita el retiro de la preferencia para un producto de un determinado país en la revisión anual o cuando el producto pierde la elegibilidad conforme al mecanismo de Límite de Necesidad de Competencia<sup>5</sup>.

A su vez, existen mecanismos mediante los cuales se puede solicitar el ingreso de nuevos productos al sistema<sup>6</sup> y redesignar productos anteriormente excluidos. El procedimiento es expeditivo y la decisión final es discrecional del gobierno norteamericano. A su vez, el límite de necesidad de competencia puede ser dispensado a partir del otorgamiento de un “waiver” que consiste en el recupero o la no pérdida de la elegibilidad.

Como se mencionó anteriormente, las listas de productos y de países elegibles para el SGP pueden ser modificadas todos los años a partir de la Revisión de Productos y Países y los resultados allí designados entran en vigor a partir de julio del año siguiente.

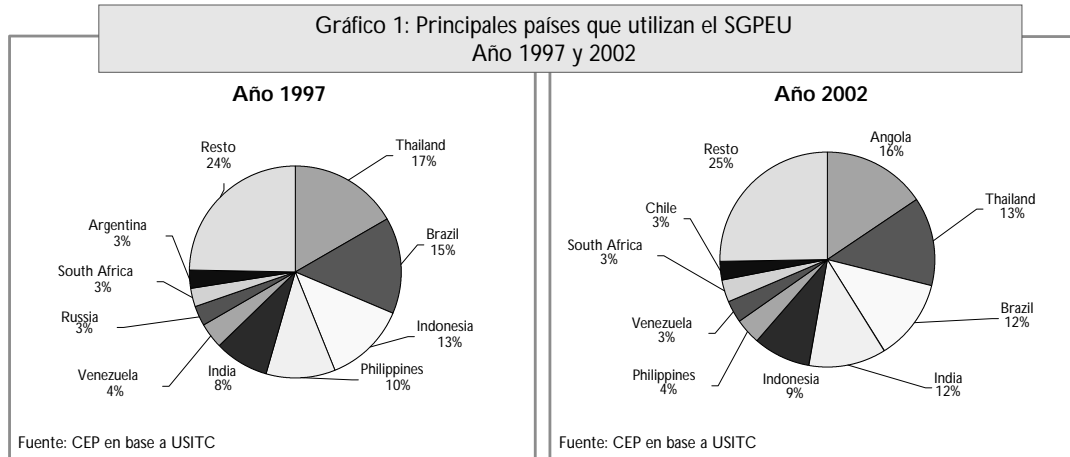
## 2.2 - Evaluación general del SGPEU

Si bien existe una gran cantidad de estados beneficiarios del sistema, su utilización se ha concentrado en un reducido número de países. Actualmente nueve países acumulan el 75% de las importaciones de EEUU con SGP -y éstos no son precisamente los menos desarrollados-. Los principales usuarios del sistema durante el año 2002 fueron Angola, Tailandia, Brasil y la India que en conjunto concentraron el 53% de las exportaciones beneficiadas por el sistema (ver gráfico N° 1). Resulta notable la mayor importancia relativa de las compras provenientes desde Angola que pasaron de representar el 2.3% en el año 1997 a constituirse en el 16% del total beneficiado en el 2002.

5) El Límite de Necesidad de Competencia es un mecanismo que impone límites cuantitativos al trato preferencial del SGP. Un país pierde su elegibilidad sobre un determinado producto cuando las importaciones norteamericanas sobre dicho artículo, provenientes de aquel país, alcanzan el 50% de las importaciones totales de ese producto o cuando exceden un determinado valor en dólares.

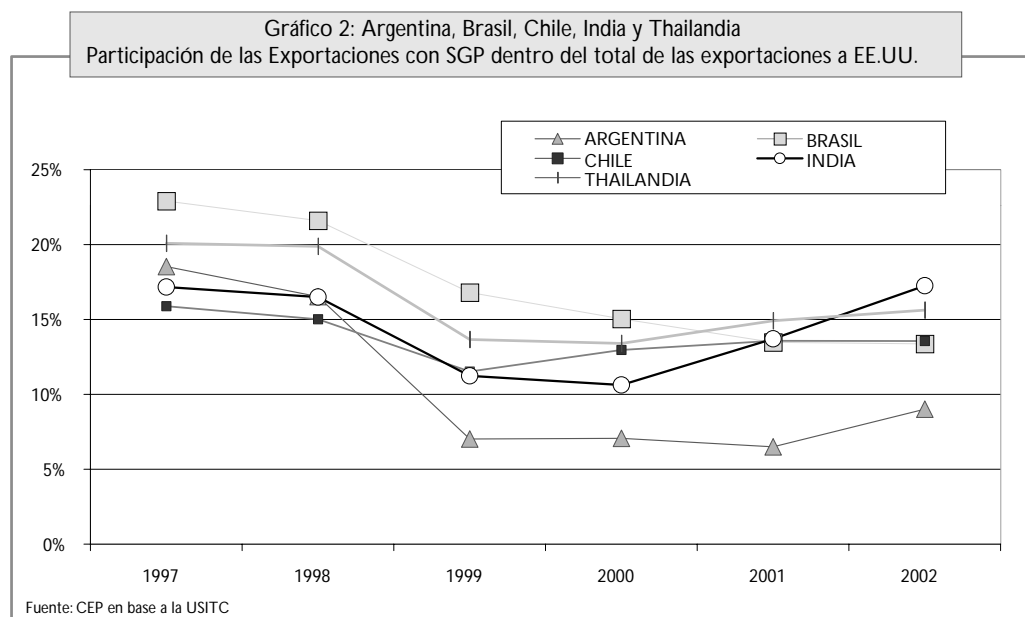
6) Existe un grupo de productos sensibles, establecidos por Ley, que están exentos de otorgar trato preferencial. Tal es el caso de algunos textiles y vestimentas, relojes, artículos electrónicos, productos siderúrgicos, calzado, productos de marroquinería, manufacturas y semifabricados de vidrio, entre otros productos.

En cuanto a la Argentina, ésta representaba el 3% del total del sistema en el año 1997 descendiendo al 1.65% en el año 2002; ocurriendo lo inverso en el caso chileno que ha aumentado notablemente su participación como usuario del SGPEU (ver gráfico N°1).



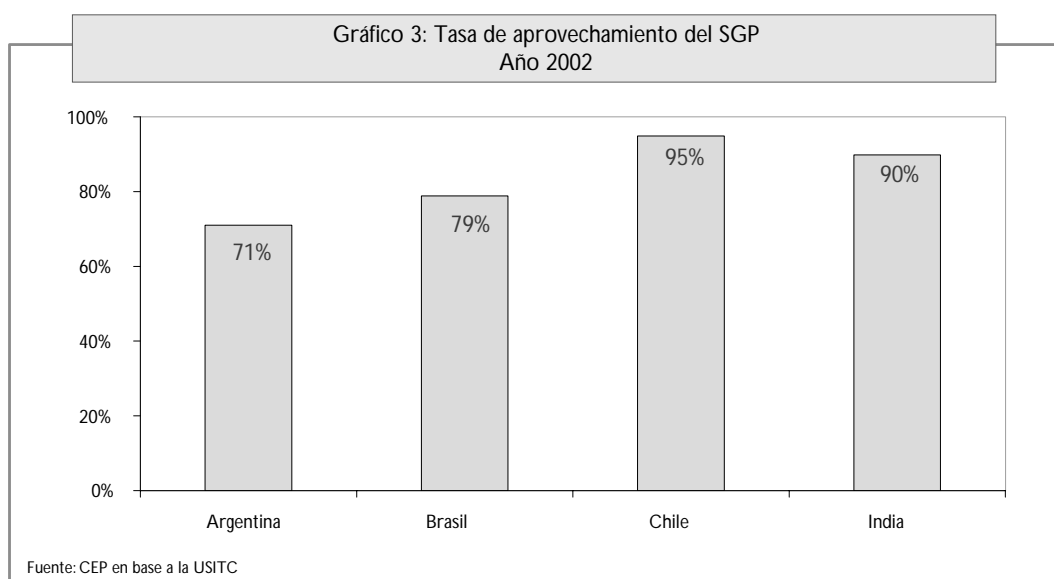
Si bien la importancia de las exportaciones que utilizan el SGPEU dentro del total de las exportaciones de cada país hacia EEUU varía según el tipo de país, esta oscila entre el 5 y el 25% aproximadamente para los principales usuarios del sistema, lo cual contrasta con la reducida importancia del programa de trato preferencial para los EEUU, dado que las importaciones estadounidenses con SGP han representado en promedio un 1.5% del total de las importaciones de ese país en el periodo 1997-2002.

Al estudiar la importancia del sistema para cada país durante los últimos años, se observa, en términos generales, una reducción de la misma hasta el año 1999 y desde allí en adelante, se produce un disímil comportamiento según el país que se considere. Brasil ha sido quien más ha reducido la importancia del sistema dentro de sus ventas con destino a los EEUU; éstas representaban el 23% del total de sus exportaciones a EEUU en 1997, pasando a representar el 13.4% en 2002. En el caso argentino ocurre algo similar, las exportaciones que ingresaban a EEUU utilizando el sistema



representaban el 18.5% del total de las colocaciones argentinas en ese país en 1997 y durante el año 2002 este porcentaje se redujo en 9.5 puntos porcentuales. No obstante, en los primeros 8 meses de 2003 esta participación ha aumentado notablemente, alcanzando el 14%.

La importancia del sistema dentro de las ventas totales de un país no sólo depende de la participación de los productos beneficiados en la canasta exportable sino también del grado de utilización que se haga del mismo; dado que, como se señaló anteriormente, es necesario que el exportador-importador conozca que su producto se encuentra dentro del programa y adicionalmente, debe cumplimentarse la normativa que exige el sistema. En el gráfico N°3 se puede observar el grado de aprovechamiento del sistema entendido como el porcentaje de las exportaciones con derecho a trato preferencial que efectivamente ingresó a EEUU al amparo del SGP.



Si bien en todos los casos el aprovechamiento que hacen los distintos países del sistema es muy considerable -superando el 70%- se destaca el alto grado de aprovechamiento de países como la India y Chile. En cambio, Argentina y Brasil se encuentran entre los de menor tasa de aprovechamiento, del conjunto seleccionado, durante el año 2002; aunque, como veremos más adelante, en el caso Argentino esto parece obedecer a una cuestión coyuntural.

### 2.3 - Argentina y el SGPEU

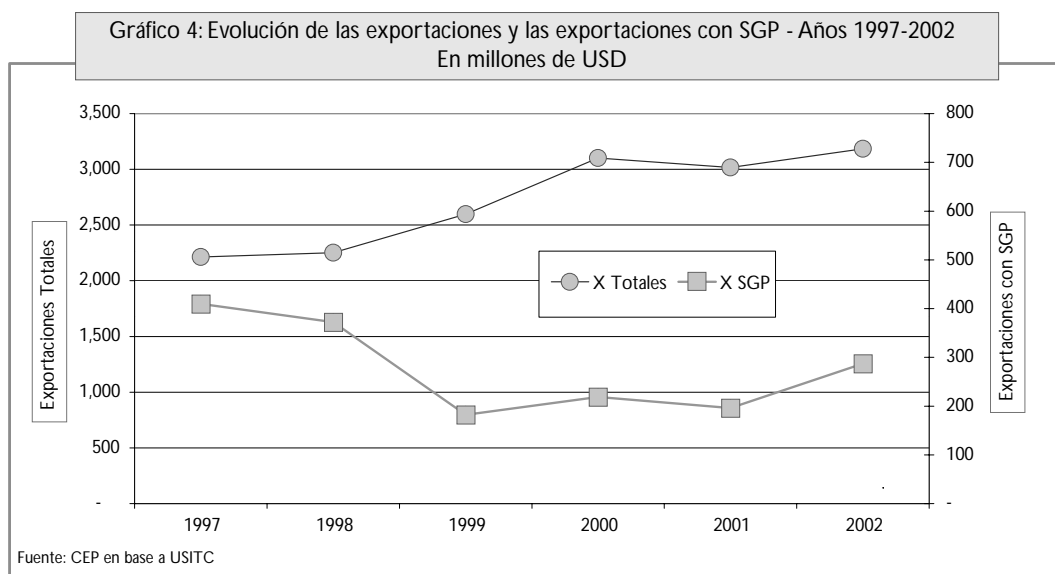
Como se ha señalado anteriormente, las colocaciones argentinas en los Estados Unidos al amparo del SGP representaron en 2002 un total de 287 millones de dólares, esto es más del 10% de las ventas totales a ese país. En los primeros ocho meses de 2003, el monto de ventas beneficiadas por SGP ya superó los 289 millones.

Cabe destacar que en 1997 había 4.750 productos alcanzados por el SGP, para los cuales Argentina posee libre acceso, y en 2002 ese número se había reducido a 3.750. De todas maneras, la Argentina sólo ha efectuado envíos de alrededor del 15% del total de productos elegibles. Así, en 1997 se

exportaron unos 650 productos utilizando el sistema en tanto que en 2002 esta cantidad se redujo a 570 productos.

Las principales exportaciones a Estados Unidos realizadas al amparo del SGP en 2002 fueron las autopartes, azúcar y sus derivados, cueros crudos y manufacturados, y ciertos productos químicos (ácidos carboxílicos, cloruros, bromuros y gelatinas y sus derivados),

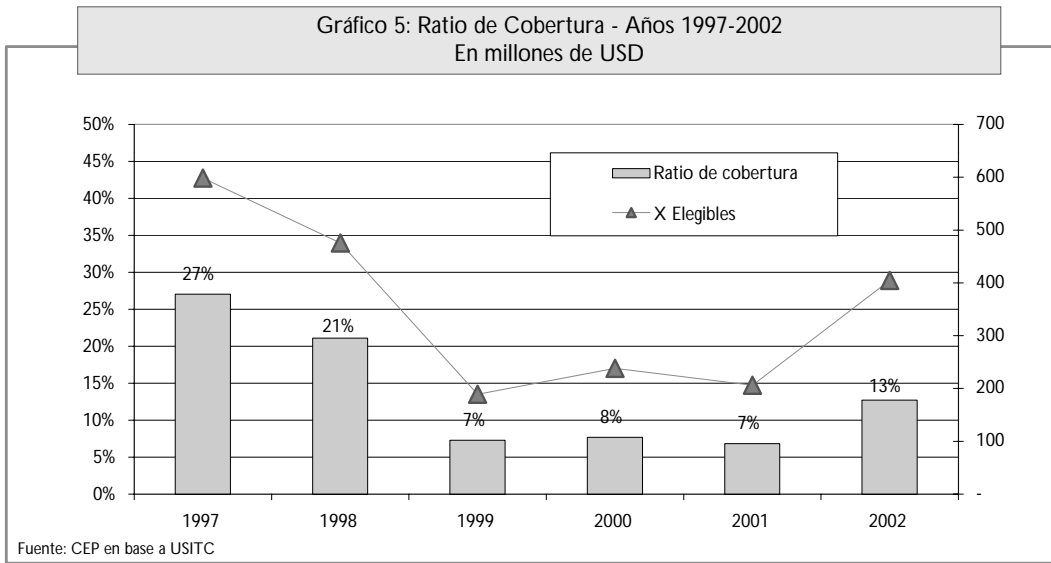
Durante el período 1997-2002, las exportaciones argentinas totales a los Estados Unidos crecieron a una tasa promedio del 7.9%, habiendo acumulado un total del 44%. En el mismo período las exportaciones a ese destino beneficiadas por el SGP cayeron un 30%. No obstante, debe tenerse en cuenta que durante este período el valor de las exportaciones elegibles -esto es, con derecho a ser incluidas en el SGP e ingresar con arancel cero- disminuyó un 32.4% (ver gráfico N°4).



Esta declinación se debe, en buena medida a que el ratio de cobertura -entendido como la proporción entre las exportaciones con derecho a recibir trata preferencia y las exportaciones totales- cayó del 27% al 13% entre 1997 y 2002 (ver gráfico N°5). Esta variación obedeció, principalmente, a la reducción de la cantidad de artículos "A" (productos elegibles para todos los países beneficiarios del programa) y también a que una serie de productos argentinos perdieron la elegibilidad, conforme superaron el límite de necesidad de competencia.

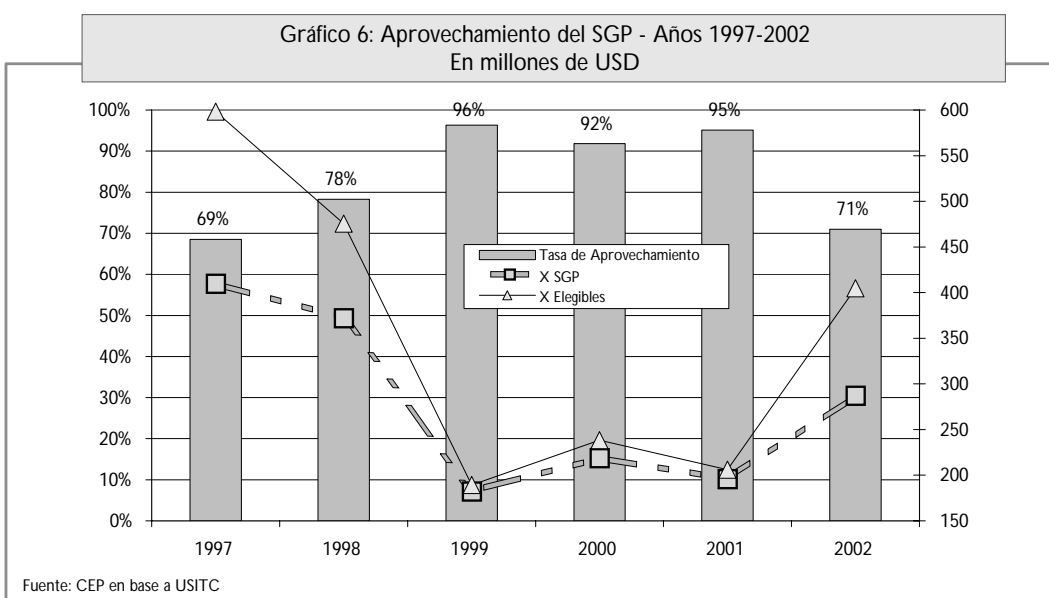
Sin embargo, es importante destacar que en el año 2002 el ratio de cobertura experimentó un notable crecimiento dada la inclusión de una mayor cantidad de productos elegibles para Argentina en el sistema. Esto llevó a que la cobertura prácticamente se duplique entre 2001 y 2002.

Como se señaló anteriormente, el grado de aprovechamiento del sistema en nuestro país durante el último año, fue del 71%. Es decir que del total de productos que pueden ingresar a EEUU con los beneficios del sistema hay un 29% que no lo ha hecho. De todas formas al analizar la evolución de la tasa de aprovechamiento (ver gráfico N°6), podemos observar que en el último quinquenio la misma



ha oscilado sobre valores significativamente mayores, alcanzando una tasa máxima, en el año 1999, de 96.32%. La notable reducción en el aprovechamiento del SGPEU durante 2002 parece radicar en una conjunción de factores emparentados con el desconocimiento del mismo.

Por un lado, la ampliación del grado de cobertura implica que una importante cantidad de productos, que antes no lo hacían, ahora califiquen para el sistema y no necesariamente todos los exportadores conocen este cambio. Junto a esto se ha observado durante el año 2002 una importante cantidad de “nuevos” exportadores hacia EEUU que desconocen la existencia del SGPEU y de la normativa a cumplimentar para obtener los beneficios del mismo. En efecto, mientras que en el año 2001 2.554 firmas concretaron colocaciones a EEUU, en 2002 lo hicieron 3.145, de las cuales 1.656 resultan “nuevos exportadores”<sup>7</sup>.



7) Si bien es cierto que estos “nuevos” exportadores no necesariamente resultan elegibles para el sistema, es de suponer que una parte importante de ellos sí lo son.

En síntesis, durante el año 2002 las exportaciones hacia EEUU amparadas por los beneficios del sistema crecieron un 46%, mientras que las exportaciones totales hacia dicho destino aumentaron un 6%. Sin embargo, el aprovechamiento que se ha hecho del mismo ha descendido del 95% al 71%. Es decir que en el año 2002 se da el paradójico caso de un aumento de las exportaciones con SGP -por una conjunción de mayores exportaciones en general y de un mayor grado de cobertura- y una notable caída en el grado de aprovechamiento del sistema.

### 3 - Conclusiones

El Sistema Generalizado de Preferencias es un programa de política comercial que otorga un trato diferenciado a los países menos adelantados y a los países en desarrollo. Sin embargo, no se encuentra exento de críticas referidas mayoritariamente a su carácter discrecional y temporal que impiden basar una estrategia de desarrollo en el impulso de determinados sectores exportadores competitivos y tampoco da lugar a que se generen estrategias dinámicas de largo plazo, como un mayor flujo de inversión extranjera directa hacia estos grupos de países.

De todas formas, y a pesar de los defectos intrínsecos del sistema, éste representa una ventaja para determinados ítems arancelarios de ingresar a los países desarrollados sin pagar arancel o con una reducción del mismo, según quien corresponda.

Al estudiar en detalle el sistema general de preferencias de los Estados Unidos se observa como rasgo saliente que una vez que un producto ha sido incluido dentro del sistema, la normativa que debe seguirse por parte del exportador es muy sencilla y en la práctica se limita a la inclusión del "indicador de programa especial" (la letra "A") antecediendo al número de la posición arancelaria, por lo que no habría mayores motivos para la no utilización del sistema que su desconocimiento.

Si bien en la actualidad, una proporción importante de las exportaciones Argentinas hacia EEUU utilizan el SGPEU, el potencial del mismo es aún mayor dado que aproximadamente un 30% de las exportaciones elegibles para recibir la preferencia arancelaria en el marco del SGPEU no lo utiliza poniendo de manifiesto la necesidad de difundir las características y normativa del sistema.