

LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS

SUMARIO

- I. Las cuotas.
- II. Los controles de divisas.
- III. Los subsidios a exportaciones.
- IV. *El dumping.*
- V. Carteles.
- VI. Otras restricciones.

Este capítulo presenta los principales obstáculos no arancelarios que restringen de alguna manera el libre comercio. Cada uno de los instrumentos puede tener efectos diferentes sobre la balanza comercial, la producción y la distribución del ingreso. Aunque no se analizan de manera exhaustiva, ellos representan los instrumentos más importantes y hoy continúan siendo una alternativa a los aranceles.

OBJETIVO GENERAL

Comprender el concepto, el alcance y las limitaciones de otras restricciones a las importaciones, aparte de las abordadas en el capítulo anterior. Estas restricciones pueden ser más nefastas que los mismos aranceles y pueden servir a fines proteccionistas o de promoción de exportaciones.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Conocer la incidencia de una cuota sobre el consumidor y el productor.
2. Diferenciar los efectos de un arancel de los de una cuota.
3. Establecer los nexos entre las ayudas del estado y los certificados de abono tributario.
4. Identificar las ventajas y desventajas de los CATs sobre la economía costarricense.
5. Explicar los efectos de los carteles sobre los países productores y los importadores.
6. Relacionar el *dumping* con la competencia desleal.
7. Conocer otras restricciones al libre comercio como los controles de divisas, restricciones fitosanitarias, etcétera.

I. CUOTAS

Las cuotas son limitaciones cuantitativas de las importaciones. Es decir, solamente se permite la importación de un determinado valor o cantidad de bienes por año.

Otra modalidad interesante es la **cuota arancelaria**, que permite la importación de un monto dado, con un arancel dado; pero, por encima de ese monto, hay que pagar un arancel mayor, usualmente, prohibitivo. Este es el tipo de cuota que afecta las exportaciones de banano de Latinoamérica a la Unión Europea.

Las cuotas afectan las importaciones de un determinado país, o bien pueden ser de aplicación general en cuanto a áreas geográficas se refiere: por ejemplo, los Estados Unidos han establecido sistemas de cuotas a las importaciones de textiles del Lejano Oriente (Japón, China, Corea, Hong Kong, etcétera). También se ha extendido a las importaciones de determinados bienes provenientes de Costa Rica, como es el caso de las prendas íntimas de mujer. Japón, por su parte, ha limitado el ingreso libre de seda natural de cualquier parte del mundo, asignando a cada país productor un monto dado permisible por año. Los norteamericanos, a su vez, han establecido cuotas voluntarias a las importaciones de automóviles del Japón. En Costa Rica, las exportaciones de café y el banano se han visto limitadas por este obstáculo, al ser el país signatario de acuerdos internacionales que determinan, sobre la base de la producción mundial, los volúmenes anuales

permisibles de exportación de cada país miembro, en el caso del café, y restricciones cuantitativas de los mercados compradores, en el caso del banano.

A diferencia de los aranceles, que poseen una cobertura amplia, es decir, no discriminan contra países o zonas, las cuotas pueden tener un claro contexto regional, lo que las hace atractivas a los ojos de los políticos.

A pesar de su elevado uso, las cosas han tendido a cambiar con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Como se verá más adelante, la OMC ha asumido su papel liberalizador del comercio con instrumentos que le confieren mayor poder y autoridad sobre países hegemónicos, que bajo la figura del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) no poseían.*

A.- EFECTOS DE LAS CUOTAS

De lo anterior se desprende que la cuota es un medio muy utilizado para impedir el acceso de productos que compiten con la producción nacional. Podría argumentarse que las cuotas tienen un importante efecto sobre la protección a la industria local y sobre la balanza de comercio. Por regla general, se le considera como un instrumento más eficaz en la restricción del comercio que los aranceles, al garantizar la importación solamente de una cantidad limitada al país.

Por ello, ha sido el instrumento favorito de los políticos. Los aranceles sin duda reducen las importaciones, pero nadie impide que se importe ya que el que tiene capacidad adquisitiva

* El GATT se convirtió en Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995 y es una de las organizaciones internacionales más jóvenes. Se basa en el sistema establecido bajo el GATT hace 50 años. El comercio mundial de los últimos 50 años creció de manera desproporcionada. Por ejemplo, el nivel del comercio de 1997 es 14 veces mayor que el de 1950. La razón de ser de la OMC es crear un sistema comercial fuerte y próspero que coadyuven al crecimiento económico y al bienestar mundial. Su forma de trabajo se basa en rondas comerciales. La última de ellas, conocida como la Ronda de Uruguay llevó a la creación de la OMC. En la actualidad se negocia el libre comercio de bienes agrícolas y servicios. Fuente: Hoja WEB de OMC (www.wto.org). Es un aspecto conocido que bajo la figura del GATT los Estados Unidos y algunos países europeos eran inmunes a resoluciones negativas del GATT. Ello no es así bajo la figura de la OMC que se ha constituido en un organismo internacional con poderes sancionatorios fuertes.

puede importar el bien protegido. Asimismo, cuando el bien posee una baja elasticidad* de demanda, es poco lo que un arancel puede hacer para evitar que se importe. Esta baja elasticidad incide poco en sus precios, es decir, los precios de los productos protegidos se mantienen o incluso pueden bajar. Las cuotas en este sentido son políticamente más efectivas ya que hacen que los bienes sujetos a ellas suban de precio. Este fenómeno explica su popularidad en los países de la Unión Europea, que favorecen a sus grupos de productores protegidos (agricultores en particular) a través de políticas de precios altos. Este fenómeno ha producido sin duda estragos en los países en desarrollo y con fuerte vocación agroexportadora, ya que sus ventas a la Unión se han visto restringidas por las políticas de apoyo a los agricultores locales y a las excolonias.

A pesar de que las cuotas son superiores a los aranceles en este sentido, éstas tienen el inconveniente de que la recaudación fiscal es inferior a la que se lograría con un arancel. Recordemos que el arancel le asegura al Estado una recaudación fiscal muy importante.

Para efectos ilustrativos del efecto de una cuota, procederemos a analizar el caso de la que se impone por parte de un país a otro cuya demanda por el bien protegido es inelástica. Recordemos de los cursos básicos de economía que los bienes con baja elasticidad son insumos indispensables, alimentos, etc. Se asume que los dos países producen el bien protegido.

En el Gráfico 10 se muestran dos países A y B en equilibrio parcial. Cada uno con su respectiva curva de oferta (O) y demanda (D) para el bien en particular, en este caso, azúcar.

* Para mayor información refiérase a Rosales, J. *Elementos de Microeconomía*, EUNED, San José, 1984. La elasticidad baja de demanda se refiere a situaciones cuando el aumento en el precio es proporcionalmente mayor que la reducción en la cantidad demandada. Ocurre frecuentemente en bienes con pocos o ningún sustituto y altamente esenciales.

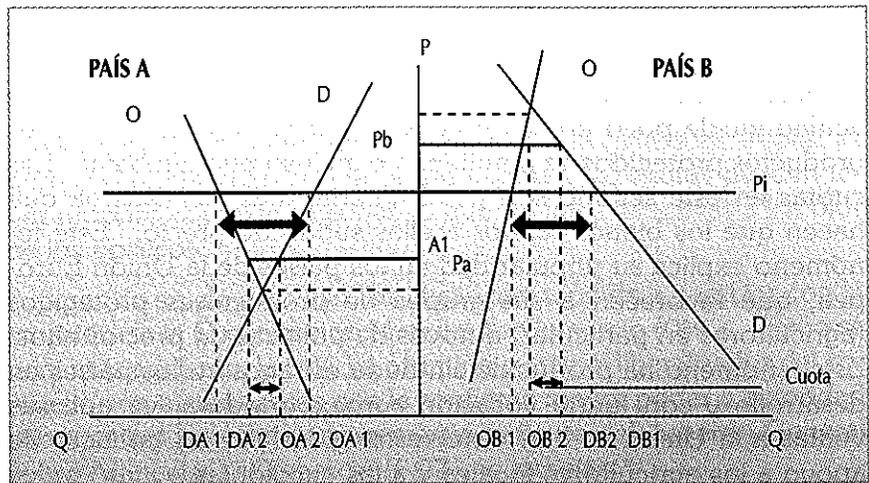


GRÁFICO 10. AZÚCAR: EFECTOS DE UNA CUOTA EN DOS PAÍSES.

El país B muestra las dos curvas con las pendientes tradicionales: negativa para la demanda y positiva para la de oferta de azúcar. El país A muestra una imagen del mercado, por ello las curvas se han invertido. Para todos los efectos, los desplazamientos son todo lo contrario al análisis tradicional, pero los resultados son los mismos; por ejemplo, si imaginamos un aumento de la oferta de azúcar en A, O se desplazaría a la izquierda y el precio sería menor.

Las líneas D representan la demanda interna de ambos países, la línea O en cada país es la oferta de azúcar. La línea horizontal P_i muestra la oferta de libre intercambio o, lo que es lo mismo, el precio internacional del azúcar. Vemos que por su pendiente, la demanda de azúcar en B y la oferta en A son relativamente inelásticas.

El país A es más eficiente en la producción del bien por lo que produce, en autarquía, menos que el país B. No obstante, existe el precio mundial, P_i , que es beneficioso para ambos países, ya que A vende a un precio superior al de autarquía, y B paga menos que su costo local. Es decir, el libre comercio a P_i genera el mayor bienestar para ambos. Las exportaciones de A son iguales a las importaciones de B, que se muestran con flechas gruesas.

Asumamos que el país B establece unilateralmente que sus importaciones van a ser limitadas por una cuota cuyo monto se representa por las flechas delgadas. Así, sus importaciones serán iguales que las exportaciones de A. (El estudiante puede imaginarse una situación similar a la que se da entre los autos japoneses y las importaciones de los EE.UU.).

Los efectos de la cuota son evidentes: el precio sube en B a P_b y se reduce en el país A a P_a . Al aumentar los precios en B, se dan los efectos similares a los aranceles; es decir, se reduce el bienestar del consumidor, aumenta la producción local ineficiente, y se da un subsidio del consumidor al productor.

En el país exportador A, que ha experimentado una baja de su nivel de precios, los efectos son inversos: los precios bajan dada la acumulación de producción no vendida a P_a , y los efectos pueden ser devastadores para su economía, sobre todo si el mercado B representa su principal socio comercial.

Es decir, una cuota puede hacer desaparecer una industria (en el país exportador, más eficiente) si el principal país comprador reduce sus importaciones por medio de cuota. El efecto sobre el país que la impone es el aumento de la ineficiencia y un costo social elevado ya que los consumidores tendrán que subsidiar a los productores que se beneficiarán de un elevado precio, (por ejemplo, el vino francés y los bananos de Islas Canarias).

El efecto adverso sobre el país exportador será mayor en la medida en que la elasticidad de demanda y de oferta sean bajas.

II. LOS CONTROLES DE DIVISAS

Estas medidas funcionan mediante el tipo de cambio. Pretenden controlar la demanda de divisas dificultando su adquisición, sea a través de precios o por mecanismos administrativos. Usualmente, se encarece la divisa imponiendo trabas y aumentando su precio, o aumentando los trámites y el papeleo en su compra. El banco central puede autorizar el trasiego de divisas a determinados entes

autorizados, o exigir la presentación de documentos como facturas originales, órdenes firmes de compra, etcétera.

Una de las mayores desventajas de este tipo de instrumentos es que se cae en discriminación por cuanto algunos entes o actividades se privilegian respecto del resto de la sociedad. Por ejemplo, los bancos autorizados ganan y los no autorizados son marginados. Las actividades favorecidas ganan mientras que las otras pierden.

Una de las prácticas que califican dentro de los controles de divisas es la del manejo del tipo de cambio. En tiempos pasados, este era fijado por ley, de modo que era invariable independientemente de las condiciones económicas. En otros países se utilizó el tipo de cambio múltiple, que permitía a ciertas actividades adquirir las divisas a costos menores que en otras actividades. Por ejemplo, el tipo de cambio era mayor para las importaciones que para las exportaciones.

La realidad es que para el economista lo más conveniente es que el sistema cambiario sea lo más neutral posible, es decir, que el tipo de cambio no beneficie ni perjudique a algún sector en particular.

Esta práctica ha venido a menos en Costa Rica, gracias a la apertura del mercado cambiario y a la mayor flexibilidad que posee el Banco Central para que se adecue a las condiciones de la balanza de pagos y a los precios relativos del país respecto del resto del mundo.

III. LOS SUBSIDIOS A EXPORTACIONES

Un subsidio a las exportaciones es una regalía en efectivo que el gobierno otorga a las empresas exportadoras con base en su desempeño exportador. Normalmente, se origina con un objetivo claro de promoción de las exportaciones justificado por una balanza comercial deficitaria.

Si bien su objetivo es justificable, este tipo de instrumento ha sido negativo para los países que lo han establecido, por varias razones:

- Es costoso para el fisco.
- Representa una redistribución negativa del ingreso.
- Distorsiona la competitividad de las empresas.
- Tiene un costo social de oportunidad muy alto.
- Estimula la corrupción.

En Costa Rica este instrumento llevó el nombre de Certificado de Abono Tributario (CAT) y sin duda fue objeto de críticas fuertes por parte de todos los sectores de la sociedad, excepto de los exportadores a quienes benefició.

Para comprender mejor el impacto de un subsidio, analicemos el Gráfico 11.

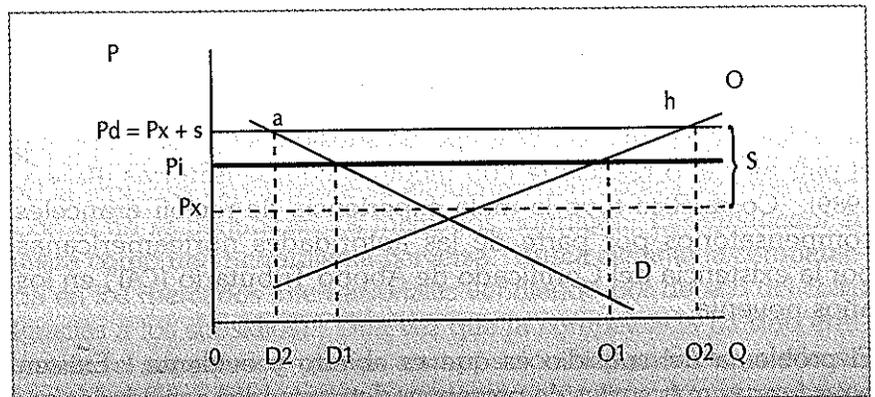


GRÁFICO 11. ANÁLISIS PARCIAL DE SUBSIDIO A EXPORTACIONES DE CLAVELES.

El Gráfico 11 muestra el efecto de un subsidio. El exportador podrá vender en el mercado internacional a un precio tal que el precio local exceda al precio mundial o internacional por el monto del subsidio. En nuestro caso, el precio local Pd se forma mediante la suma del precio de exportación (Px) más el subsidio (s).

El costo fiscal del subsidio es resultado del producto del subsidio por las exportaciones, o sea, $s = ab \cdot s$.

Por ejemplo, asumamos que el precio mundial de un televisor de 20 pulgadas es de US\$400. Si el gobierno decidiera subsidiar con US\$40 cada aparato, el exportador podría vender a US\$360 en el exterior y no vender una sola unidad dentro del país. Ahora, si vendiera en el exterior a US\$380, podría cobrar por las unidades locales US\$320.

En Costa Rica, los subsidios desaparecieron en 1999; no obstante, dejaron una secuela de corrupción merced a la falta de controles. Por otro lado, su pago representó un altísimo porcentaje de los gastos del gobierno que fueron a dar a unas pocas manos, muchas de ellas extranjeras y que no necesitaban del subsidio para exportar. Esta concentración del subsidio y su elevado costo de oportunidad, es decir, lo que se pudo haber hecho con esos recursos en aras de una mejor infraestructura de exportación como mejores caminos, aeropuertos, etc., fueron una mala experiencia para el país.

En adición a lo anterior, este tipo de subsidio se presta para que el país afectado reaccione con medidas compensatorias (Balassa, 1989). Costa Rica tuvo la mala experiencia de recibir aranceles compensatorios por parte de las autoridades norteamericanas por la existencia del Certificado de Abono Tributario (CAT) en los años noventa.

El problema del subsidio es que es abierto y evidente. Existen otras formas más sutiles de promover determinadas actividades como las exportaciones, por ejemplo, a través de subsidios al crédito y a la capacitación.

IV. EL DUMPING

El *dumping* es una derivación directa de los subsidios a las exportaciones. La lógica es simple: si una exportación puede hacerse a precios inferiores a los mundiales, gracias a que el exportador recibirá una compensación en efectivo del gobierno, el exportador puede darse el lujo de vender a precios inferiores a sus costos de producción.

Incluso, pueden ser tan bajos que hagan desaparecer la competencia en el país de destino. Por ejemplo, asumamos que el precio mundial de un automóvil compacto es de US\$15 000 y que el gobierno del país exportador de autos otorga un subsidio del 30% sobre las ventas externas. Si el costo de producción del auto fuese de US\$16 000, o sea, la empresa es ineficiente, la empresa podrá vender a los precios mundiales obteniendo un subsidio de US\$4500, con lo que compensa su ineficiencia y obtiene rentas económicas por US\$3500. Ello le permitirá vender en mercados mundiales a pesar de ser ineficiente. Incluso, puede eliminar la competencia en el mercado del comprador si decide vender por debajo del precio mundial de US\$15 000, para lo que cuenta con un amplio margen de US\$3500.

Podemos, entonces, definir el *dumping* como discriminación de precios entre mercados. Usualmente se aplica cuando la elasticidad de demanda es mayor en el exterior que en el país. Por ello, una reducción del precio de importación de un bien implica una fuerte reducción de las ventas, con lo que la industria local puede desaparecer.

Según Kindleberger (1968, pp. 155-157), existen tres tipos de *dumping*: el *esporádico*, que se realiza de manera ocasional, sobre todo cuando la empresa exportadora se encuentra con exceso de inventario. Con él no se perjudican los mercados normales. El *depredador* se utiliza como una herramienta perversa. Busca eliminar la competencia en los mercados internacionales vendiendo por debajo del costo (gracias a los subsidios). Una vez que la competencia ha sido erradicada, el exportador, gracias a su posición hegemónica, puede subir los precios. El *dumping persistente* se da cuando un productor vende de manera persistente en un mercado a costos inferiores que en otro, lo que se explica por la diferencia de costos fijos. Por ejemplo, si los costos fijos se cubren en el mercado local, se procura que las ventas en el exterior cubran los costos variables. Este tipo de *dumping*, es el que, según las autoridades comerciales norteamericanas, supuestamente aplican los exportadores japoneses. Se trata de discriminación de precios mediante la cual los precios domésticos son superiores a los externos. O sea, el mercado local subsidia las exportaciones. Es una estrategia deliberada para tratar de posicionarse en los mercados internacionales.

v. LOS CARTELES

Un cartel es un grupo de países con un producto de exportación en común, que unen sus esfuerzos para lograr mejores condiciones de precios para su producto. Usualmente logran su objetivo a través de la restricción de la oferta. Ejemplo de este tipo de organización es la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Sin duda el esquema es muy efectivo, pero para que realmente sea eficiente se requiere que se cumpla con los siguientes requisitos:

- La demanda del bien ha de ser inelástica, o sea, que su cantidad demandada no se reduzca sustancialmente cuando sube su precio.
- Que no existan sustitutos cercanos.
- Que haya cohesión de grupo, es decir, que no se dé disidencia en el cartel.
- Que sean pocos países y con mucha afinidad.

vi. OTRAS RESTRICCIONES

Existe una gama adicional de restricciones a las importaciones. Algunas de ellas son:

A.- CONTROLES FITOSANITARIOS

Mediante ellos se exigen diferentes certificados de sanidad, mediante los cuales se demuestra que los productos provenientes de determinados países se encuentran exentos de determinadas enfermedades.

Incluso, en casos extremos, se ha llegado a prohibir la importación de productos agropecuarios de ciertas regiones bajo el pretexto de la transmisión de determinadas enfermedades, las cuales son tan drásticas que pueden ocasionar la pérdida total del producto. Por ejemplo, los controles a la fiebre aftosa en la Unión Europea y en los Estados Unidos.

B.- REQUERIMIENTOS DE EMPAQUES Y MEDIDAS

Con ellos se obliga a los exportadores a cumplir con determinados requisitos de empaque y de medidas, que el producto importado debe reunir. Ello trae como consecuencia un encarecimiento del producto y una pérdida de competitividad. Ejemplo de ello son las normas de peso: algunos países aún usan libras y otros el kilo. A veces es obligatorio que las etiquetas vengan en el idioma oficial del país, o que el contenido del alimento venga claramente especificado.

C.- NORMAS Y ESTÁNDARES

Aunque este tipo de restricción no es tan notoria, se utilizan para que se encarezca la importación. Ejemplos de ello son requerimientos de que los autos tengan el volante a la derecha (Japón y Reino Unido), o que se cumpla con algunos controles estrictos de descontaminación en los autos. La exigencia de que el voltaje sea de 117 voltios en ciertos países y de 100 ó 220 voltios en otros, son muestra de este tipo de obstáculo.

D.- PERMISOS DE IMPORTACIÓN

Estos permisos, concedidos en general por varias entidades gubernamentales, tienden a dificultar las importaciones de ciertos productos y se utilizan como medio de entramamiento burocrático, producen demoras, etcétera.

Los aranceles analizados en el capítulo II tienen un alcance limitado al actuar a través el mercado: nadie puede impedir a alguien con dinero importar un bien, por muy caro que sea. En razón de ello, los países han recurrido al uso de otros instrumentos más eficaces que un arancel, sobre todo a las cuotas. El uso de cuotas está vedado por la OMC, por su efecto tan nocivo sobre los países importadores. Asimismo, la cuota es muy efectiva al aumentar el precio de los bienes a los productores protegidos.

Otros instrumentos de protección son los subsidios a las exportaciones que no protegen a los importadores sino a los exportadores. Si bien con los aranceles el fisco recibe ingresos, con los subsidios el gobierno tiene que pagarle a estos exportadores. En algunos países como Costa Rica, este pago ha adquirido dimensiones considerables y se han convertido en un redistribuidor negativo (del pobre al rico).

Otras distorsiones al libre comercio son los carteles y el *dumping* en todas sus formas. Todos ellos son nefastos para las economías ya que permiten producir a costos superiores a los costos mundiales y favorecen a unos pocos.

EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1. Contraste los efectos de un arancel con los de una cuota.
2. Realice una evaluación de los efectos de los CATs sobre la economía de Costa Rica.
3. Defina los tres tipos de dumping y sus causas.
4. Analice si los carteles son beneficiosos para las economías que los utilizan, y los perjuicios a los consumidores.
5. ¿Cuáles son las condiciones de éxito de un cartel?
6. Establezca la relación entre los controles cambiarios y el actual sistema de determinación de tipos de cambio en Costa Rica.

RESPUESTA A LOS EJERCICIOS DE AUTOEVALUACIÓN

1.
 - a) La cuota recauda ingresos para el fisco; el arancel no lo hace.
 - b) La cuota aumenta el precio del bien protegido; el arancel no lo hace necesariamente.
 - c) La cuota es más eficiente para restringir importaciones.
 - d) Ambas generan ineficiencia.
 - e) Ambas perjudican al consumidor.
 - f) Ambas redistribuyen ingresos negativamente (el consumidor subsidia al productor).
2.
 - a) Los CATs han sido muy costosos al fisco.
 - b) Han redistribuido ingresos negativamente (el nacional subsidia al exportador, sin que el primero siquiera consuma).
 - c) Aumentan la producción del bien exportado, a expensas del subsidio del gobierno.
 - e) Son superfluos, ya que el productor es competitivo mundialmente.
3. El *dumping* es la discriminación de precios, es decir, se vende en el mercado local a precio superior al internacional. Existen tres tipos: ocasional, depredador y persistente. Los dos últimos son los más negativos ya que con su uso pueden hacer desaparecer a la competencia, para ubicarse y manipular los precios. Las causas difieren según el tipo de *dumping*: el ocasional es el menos dañino y beneficia a la empresa y al consumidor; los otros dos afectan negativamente a las empresas que compiten con la empresa que discrimina.

4. Un cartel permite a los países que participan en él obtener mejores precios por su producto. Los consumidores tendrán que pagar un mayor precio y, si la demanda es inelástica, tendrá efectos muy negativos sobre su presupuesto. Este es el caso de los combustibles en todo el mundo.
5. Para que un cartel sea efectivo, se requiere que sean pocos los países que lo pongan en práctica, ya que así es más fácil ponerse de acuerdo; mientras más inelástica la demanda, mayor la posibilidad de éxito y la lealtad o cohesión de grupo que debe mantenerse.
6. El sistema cambiario de Costa Rica basado en minidevaluaciones (*crawling peg*) es un tipo de control cambiario. Sus efectos económicos se pueden sintetizar en:
 - a) Genera inflación.
 - b) Tiende a profundizar la dolarización (aumenta la especulación en dólares).
 - c) Discrimina contra el importador en favor del exportador; es decir, no es neutral.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BALASSA, B. "Subsidies and Countervailing Measures: Critical Issues for the Uruguay Round", *World Bank Discussion Papers*, (55), 1989.
- KINDLEBERGER, C.P. *International Economics*. Illinois: Irwin Allen, 1968.
- ROSALES, J. *Elementos de Microeconomía*. San José: EUNED, 1984
- SALVATORE, D. *Economía Internacional*. 6ª. Edición. México: Prentice Hall, 1998.
- SCHOTTER, A. *Microeconomía*. México: CECSA, 1996.