

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)

Bibliografía recomendada:

Les recomiendo buscar artículos y textos en Internet ya que la información sobre este tema es más que abundante.

SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS

Como hemos visto, la OMC (anteriormente el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio o GATT) tiene entre sus principios fundamentales el de no discriminación. En ese sentido, la cláusula NMF obliga a los países miembros de la OMC a tratar las importaciones de los demás países miembros de manera igualitaria a las de sus socios "más favorecidos". Sin embargo, coexiste con esa norma un régimen arancelario preferencial que prevé un sistema formal de exención de la cláusula de la Nación Más Favorecida.

El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) es un sistema integrado por un conjunto de normas puestas en vigencia por las naciones desarrolladas e industrializadas, en virtud del cual conceden un tratamiento arancelario especial y preferencial para las importaciones procedentes de países en desarrollo, principalmente para sus manufacturas y productos semielaborados.

Su origen histórico puede remontarse a principios de la década de 1960, cuando los países en vías de desarrollo reclamaron insistentemente en los organismos internacionales a fin de obtener un nuevo esquema de comercio internacional que permitiera favorecer el crecimiento de aquellos. Fue un argentino el autor intelectual de este instituto: Raúl Prebisch (que también trabajara en la creación del Banco Central en la República Argentina) quien propuso en 1968, en la primer Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), de la que fuera su secretario general, estudiar los problemas económicos de los países en vías de desarrollo introduciendo la base de lo que después se conociera como el SGP.

La idea de las preferencias arancelarias para los países en desarrollo fue objeto de un amplio debate en la conferencia de la UNCTAD. Del estudio acerca de cómo se había desenvuelto hasta ese entonces el comercio internacional entre ambos bloques de países se llegaba a la conclusión que para financiar

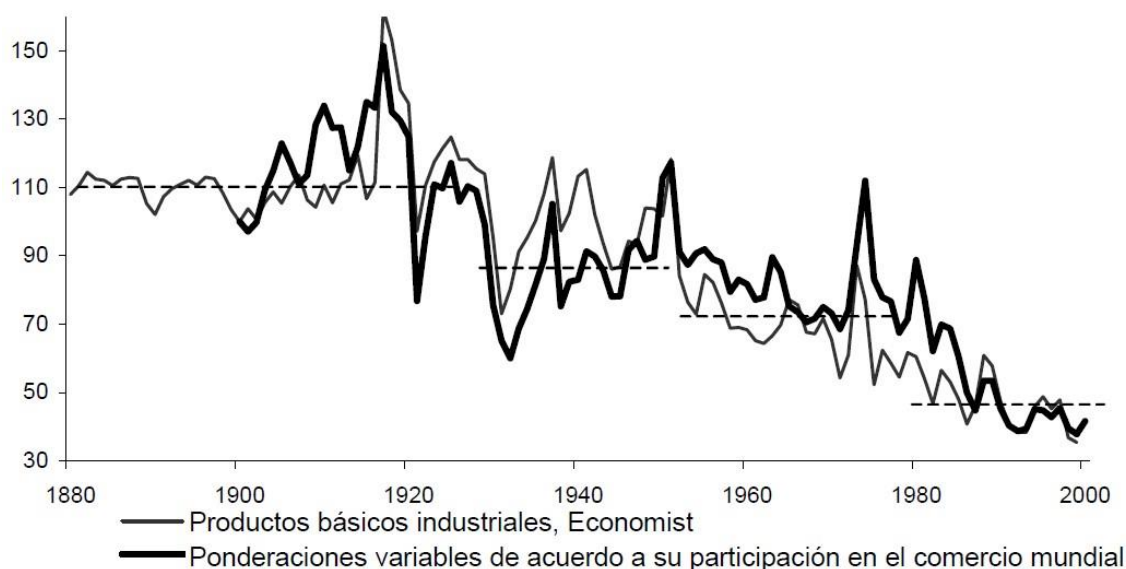
la modernización industrial de países no desarrollados el dinero no solo debía venir de las exportaciones tradicionales de estos países (mayoritariamente productos agrícolas y recursos naturales con poco o ningún valor agregado) sino que también debían exportar productos industrializados que incorporaran valor agregado en la mayor medida de lo posible.

Esto era en virtud del fenómeno conocido como el "deterioro de los términos de intercambio"¹ (ver Gráfico 5.14) por el cual los países no industrializados que dependen de productos primarios para sus exportaciones, ven cada vez más difícil el lograr un aumento en el ingreso de divisas. Esto se debe a que los productos que exportan a lo largo del tiempo valen menos en relación a los productos industrializados que deben importar. Por esto es que el perfil tradicional de las exportaciones no alcanzaba a generar las divisas suficientes para que estos países pudiesen modernizar su estructura industrial.

Los países desarrollados visualizaron que la modernización de estas economías atrasadas, también podía ser conveniente para ellos, pues los países en desarrollo en virtud de este proceso deberían adquirir maquinarias y bienes de capital a los primeros. Esto llevaba a la idea (al menos en teoría) que un mayor intercambio comercial entre centro y periferia beneficiaba por igual a la economía de estos dos grupos de naciones. De aquí que el nuevo sistema de comercio internacional debía sustentarse en un esquema de aranceles aduaneros preferenciales que los países desarrollados industrialmente debían implementar en beneficio de los productos originarios de los países no desarrollados.

¹ Los términos de intercambio entre productos básicos y manufacturas ejercen una influencia crucial, tanto en el desempeño macroeconómico de corto plazo como en las posibilidades de crecimiento de los países en desarrollo, dado el importante lugar que ocupan en la estructura exportadora de estos países. En la década de 1950, Prebisch y Singer formularon la hipótesis de que los términos de intercambio tenían una tendencia secular al deterioro. Esta hipótesis ha sido estudiada en profundidad desde entonces, y se ha cuestionado tanto su sustento teórico como empírico. A partir de datos sobre los precios de 24 productos básicos en el período comprendido entre 1900 y el 2000, es posible demostrar que los términos de intercambio de los productos básicos, con la excepción del petróleo, han sufrido un deterioro tal que actualmente representan menos de la tercera parte de lo que representaban antes de 1920. Esto equivale a una disminución anual de -1.5% en los últimos ochenta años, lo que evidentemente representa un deterioro significativo (CEPAL, 1996).

GRÁFICO 5.14 DETERIORO DE LARGO PLAZO DE LOS PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS
(ÍNDICE DE PRECIOS REALES DE PRODUCTOS BÁSICOS, 1900=100)



Fuente: tomado de CEPAL (1996)

En 1971, el GATT siguió el ejemplo de la UNCTAD y promulgó exenciones al principio NMF y permitió que las preferencias arancelarias fueran aplicadas. Esta exención permitió a las partes contratantes del GATT (el equivalente a los miembros actuales de la OMC) establecer sistemas de preferencias comerciales para los otros países, con la advertencia de que estos sistemas tenían que ser "generalizados, no discriminatorios y no recíprocos" con respecto a los países beneficiarios. En principio, el SGP ha contribuido a lo largo de los años a crear un entorno comercial propicio para los países en desarrollo. Actualmente, los 15 países que otorgan preferencias SGP son Armenia, Australia, Bielorrusia, Canadá, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Islandia, Japón, Kazajstán, Noruega, Nueva Zelanda, la Unión Europea, Suiza, Turquía y el Reino Unido.

Características del SGP

La existencia de un esquema como el SGP no implica que es puesto en práctica de igual manera por todas las naciones desarrolladas. En los hechos, cada nación tiene su política arancelaria (o la que defina su bloque). Como indica UN (2023), si bien comparten el mismo objetivo de proporcionar acceso preferencial a los mercados para las importaciones procedentes de países en desarrollo, los esquemas SGP de diferentes países son conjuntos no homogéneos

de medidas nacionales. Cada esquema SGP está diseñado de acuerdo con los intereses nacionales del país otorgante. En todos los esquemas del SGP no existe ningún umbral o requisito mínimo en términos de cobertura de productos/países y nivel de ventajas arancelarias. Las variables sobre las que recae el sistema de preferencias giran en torno a los productos a los que se aplica, los tipos de aranceles preferenciales, los países beneficiarios, las medidas de salvaguarda y la reglamentación que deben seguir las naciones exportadoras.

Los principios que caracterizan al SGP son:

- a) **Unilateralidad del beneficio concedido:** la concesión de este beneficio por parte de una nación industrializada tiene carácter unilateral, y por ende no está relacionado con ninguna reciprocidad por parte de los países beneficiarios del régimen. Esto implica que los beneficiarios no están bajo la obligación de otorgar ninguna contraprestación a cambio del beneficio que reciben.
- b) **No discriminación:** el esquema debe favorecer a todos los países en desarrollo, por lo que su concesión debe ser indiscriminada.
- c) **Mecanismos de salvaguarda:** los países otorgantes de estos beneficios se reservan el derecho a implementar mecanismos de salvaguarda que intentan prevenir daños en la economía nacional cuando las importaciones preferenciales puedan llegar a perjudicar a la industria local. Esto implica que el país otorgante se reserva el derecho a interrumpir, modificar, limitar o eliminar el trato preferencial otorgado a los productos incluidos en sus esquemas nacionales. Esto puede ser implementado estableciendo limitaciones cuantitativas a través de aranceles o límites máximos; o incluir estipulaciones liberatorias que reserven el derecho a los países otorgantes de las preferencias de retirar, total o parcialmente, algunas de las ventajas arancelarias concedidas.
- d) **Criterios de origen:** para lograr el trato preferencial los bienes exportados deben cumplir con los criterios de origen y consignación directa, establecidos por los países otorgantes del trato preferencial. Se tiene por originario de un país beneficiario al producto que ha sido producido totalmente en ese país o que hubiere recibido allí transformaciones sustanciales de los materiales o componentes importados. Esto lleva a que el exportador, para acogerse a este régimen, tenga que tramitar un certificado de origen.

Implementación

El beneficio que recibe un país exportador si algunos de sus productos están en la lista del SGP es que el bien que el vende a un importador de una nación integrante del SGP pagará un menor arancel de importación, lo que además de beneficiar al importador a quien la nacionalización de la mercadería le saldrá menos también beneficiará al exportador pues le permite ser más competitivo a la hora de introducir su mercadería a un precio más bajo que el de otros exportadores cuyos países no están favorecidos por este régimen.

A los efectos de realizar una exportación el exportador debe conocer de antemano cual es el arancel preferencial con el que se beneficiará al importador e informárselo en el momento de cotizar el producto o al menos darle a conocer que el producto que se le está ofreciendo está en un listado de productos beneficiados por una disminución del arancel o con arancel 0 a fin de que conozca el porcentaje de la rebaja en cuestión y pueda saber a ciencia cierta el costo de despachar a plaza esa mercadería. Lo ideal es que este trabajo lo lleve a cabo íntegramente el exportador a los efectos de utilizar esta información como incentivo para la venta.

Los productos que están beneficiados por el SGP son los que están incluidos en las listas positivas (productos con derecho a preferencias) confeccionadas por los países otorgantes de preferencias, debiendo cumplirse con ciertos criterios de origen fijados por los mismos.

Los productos incluidos en el SGP se identifican como A, A* o A+:

A Productos que son elegibles para todos los países beneficiarios.

A* Existen uno o más países beneficiarios que han sido excluidos del trato preferencial para ese producto en particular.

A+ Se refiere a los productos que son elegibles para recibir tratamiento SGP únicamente cuando provienen de un País Menos Adelantado.

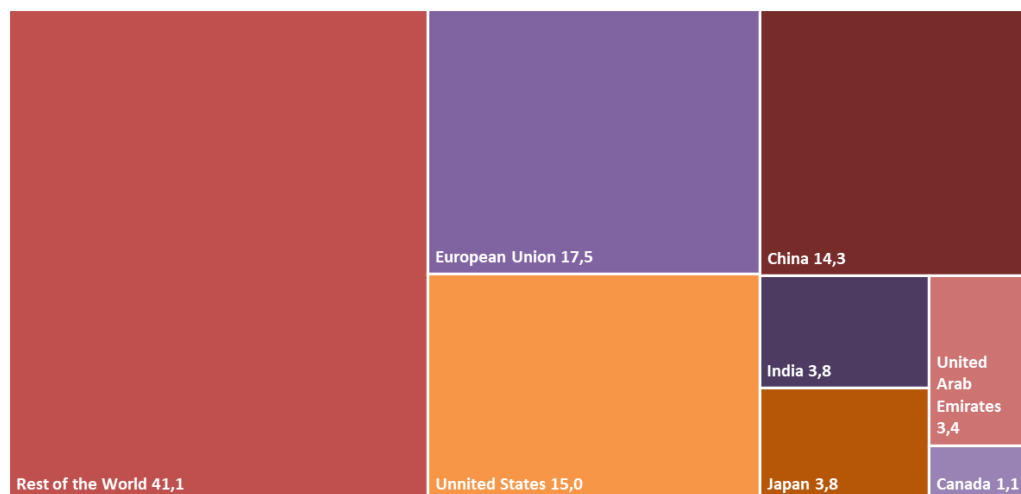
La actualidad del SGP

Como indica UN (2023), cinco décadas después de su creación, el SGP se encuentra en una encrucijada. La eficacia de los incentivos arancelarios como herramienta para fomentar las exportaciones se ha erosionado con el tiempo a medida que avanzan los procesos de liberalización del comercio a nivel multilateral, regional y unilateral, y a medida que disminuye la relevancia

de los aranceles en los costos comerciales generales. Surge la pregunta de si la relevancia y eficacia de las preferencias arancelarias siguen siendo válidas hoy.

Haciendo foco en el esquema SGP en el mercado denominado "Quad Economies" (Canadá, la Unión Europea, Japón y Estados Unidos), el estudio realizado por Naciones Unidas (2023) indica que representa un mercado importante para las exportaciones de los países en desarrollo. Juntos, estos mercados fueron los destinos del 47% de las exportaciones mundiales en 2021. Absorbieron el 37% de las exportaciones provenientes de países de ingresos bajos y medianos bajos, y aún más, el 46% de sus exportaciones de bienes manufacturados (ver Gráfico 5.15). Entre las quince economías que otorgan preferencias SGP, los mercados del Quad representaron más del 80% de las exportaciones de los países de ingresos bajos y medios bajos a esos mercados.

GRÁFICO 5.15 Distribución porcentual por mercados de las exportaciones provenientes de economías de "ingresos bajos" e "ingresos medios-bajos" (2021)



Fuente: tomado de UN (2023)

Como indica la propia UNCTAD, surgen desafíos para los beneficiarios a la hora de aprovechar plenamente las oportunidades de acceso a los mercados disponibles bajo estos esquemas, incluido el cumplimiento efectivo de los requisitos de las reglas de origen. Tras la Decisión Ministerial de Hong Kong de la OMC de 2005, en la que los miembros acordaron que los países desarrollados y los países en desarrollo que estuvieran en condiciones de hacerlo concederían acceso a los mercados libre de derechos y de cuotas para las exportaciones de los PMA (Países Menos Adelantados), se introdujeron

mejoras en varios esquemas del SGP y/o o se lanzaron nuevos planes para los PMA. Decisiones ministeriales posteriores, incluida la adoptada en la Décima Conferencia Ministerial celebrada en Nairobi el 19 de diciembre de 2015, reafirmaron la continua importancia de esta cuestión para las perspectivas comerciales y de desarrollo de los PMA. La concesión y utilización de preferencias comerciales es un objetivo clave del Programa de Acción de Estambul adoptado en el IV PMA de la ONU en 2013. En ese sentido, "el objetivo del apoyo de la UNCTAD al SGP y otros acuerdos preferenciales es ayudar a los países en desarrollo (en particular a los PMA) a aumentar la utilización del SGP y otras preferencias comerciales y, a su vez, promover el desarrollo de la capacidad productiva y el aumento del comercio".

Les dejo seguidamente un artículo del diario La Nación, que si bien es muy viejo, deja muy bien en claro el funcionamiento del SGP.

La Nación. Suplemento de Comercio exterior (17 9 02)

Estados Unidos: nueva etapa para el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)

Libre de impuestos

La Argentina recupera el beneficio del arancel cero para 57 productos

** La concesión impositiva favorecerá exportaciones por US\$ 218 millones*

** En qué consiste el programa y cómo tienen que hacer los empresarios para aplicar al mismo*

Luego de cinco años, varios bienes nacionales podrán ingresar en los puertos norteamericanos sin abonar impuestos a la importación

Como nación emblema de los postulados liberales de David Ricardo y Adam Smith, que Estados Unidos baje su guardia proteccionista ante productos de países menos favorecidos encierra una paradoja. No obstante, que el país ascendido al rango de primera potencia mundial contemple las desventajas del subdesarrollo con preferencias arancelarias suena a buena acción.

Sucede que la restauración del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) -una acción comercial unilateral de Estados Unidos que reduce a cero los impuestos a la importación desde determinados países- puede apreciarse bajo varias ópticas.

Esconde un resignado reconocimiento de que, pese a las virtudes de estas latitudes, somos un país en vías de desarrollo. Significa a su vez una reivindicación del comercio como salida de la crisis versus la política de asistencia financiera.

"El 28 de agosto último, el presidente norteamericano, George W. Bush, inauguró la Trade Promotion Authority (TPA, o autoridad de promoción comercial) con la renovación del SGP para 57 productos argentinos hasta diciembre de 2006", señaló el embajador norteamericano en nuestro país, James Walsh, en un seminario realizado la semana última en la Cancillería donde se explicó en qué consiste este programa de beneficios.

El SGP exime del pago de impuestos a ciertos productos importados de países en desarrollo (cuyo ingreso per cápita oscila entre los US\$ 746 y los US\$ 9206) y desde los menos adelantados (ingresos inferiores a US\$ 746). Por ahora, las exportaciones argentinas beneficiadas por este tratamiento suman US\$ 218 millones, una mínima parte de los 16.700 millones de importaciones que ingresan libres de gravámenes en la nación del Norte.

Revisión especial

Casi 120 productos argentinos habían sido borrados de la lista en 1997, cuando Estados Unidos interpretó que la ley argentina de patentes vulneraba la legislación norteamericana sobre protección de la propiedad intelectual. Ahora, 57 productos recuperan el beneficio perdido.

El proceso de designación de un producto dentro de este programa suele llevar un año. Pero la potencia norteamericana convocó recientemente a una revisión especial (que acorta sensiblemente los plazos burocráticos) para tres países: Turquía, Filipinas y la Argentina.

Nuestro país ya tiene una lista de otros 14 productos (queso tipo italiano, dulce de leche, maní de confitería, manteca de maní, jugo y mosto de uva, entre otros) y hay tiempo hasta el 30 del actual para agregar bienes en la lista que evaluará la Secretaría de Comercio norteamericana (USTR, por sus siglas en inglés) junto con sectores privados de Estados Unidos.

"El SGP es una herramienta creada para el desarrollo y la promoción del comercio. Creemos firmemente que la crisis argentina se superará con su expansión comercial con Estados Unidos y el resto del mundo", concluyó Walsh.

Los encargados de explicar el programa a los empresarios argentinos fueron la directora para el Cono Sur del USTR, Sue Cronin, y el presidente del Subcomité del SGP, Steven Falken.

"Lo primero es verificar si el producto que el empresario argentino desea que goce del arancel cero es elegible (si no es uno de los 57 ya confirmados) o se encuentra excluido del SGP. Para ello deberá consultar con el nomenclador arancelario norteamericano (Htsus, por sus siglas en inglés), en el sitio de la Comisión Internacional de Comercio (Usitc) de Estados Unidos (<http://dataweb.usitc.gov>)", explicó Cronin.

Junto con la nomenclatura y el nombre del producto, se discriminan los distintos aranceles que aplica la potencia del Norte; entre ellos, bajo la categoría Especial, se encuentran los productos con tratamiento preferencial.

"Las mercaderías incluidas en el SGP deben estar identificadas con una A (elegibles para todos los países beneficiados por el programa), A* (indica que para ese producto algunos países están excluidos, para lo que habrá que consultar si es el caso de la Argentina) y A+ (sólo para bienes importados de naciones menos adelantadas)", añadió Cronin.

El país del Norte exige que los productos beneficiados cumplan con requisitos como contar con reglas de origen, ser importados directamente desde el país elegible y solicitar la exención del SGP a la Aduana de los Estados Unidos.

Exigencias

El beneficio de SGP implica exportaciones por 218 millones de dólares

Respecto del origen, "los costos o el valor del material producido en origen, más los costos de procesamiento deben alcanzar como mínimo el 35% del valor total del bien en el momento en que ingresa en aquel país", expresó Falken.

El ente encargado de realizar dicha valoración y determinar si se cumple o no con la regla de origen es la Aduana norteamericana. "Es importante destacar que ésto no es tan exigente. En el caso de autos provenientes de México, el requisito es del 65%", apuntó la funcionaria.

Asimismo, el producto tiene que ser exportado directamente del país beneficiado a los Estados Unidos (sin ingresar en ningún otro territorio), que debe figurar como destino final en los documentos de embarque.

Cronin indicó que "sólo la contraparte norteamericana, es decir, el importador, solicita la exención del SGP. Para ello, deberá colocar en el documento de liberación aduanera la letra A delante de la posición arancelaria del producto que ingresará para que no le cobren impuestos. Sólo así se recibirá la preferencia arancelaria", agregó.

El SGP, que expira en 2006, fue declarado retroactivo al 1º de octubre de 2001, así los importadores podrán reclamarle a la Aduana norteamericana el reintegro de los aranceles pagados más los intereses devengados por las operaciones realizadas entre esa fecha y el 6 de agosto último.

En toda su arbitrariedad, justamente por ser una política comercial unilateral, los beneficios de esta concesión arancelaria pueden desaparecer cuando así lo decida el gobierno norteamericano.

Esto sucede cuando las autoridades entienden que el país favorecido ya no necesita este estímulo para competir en los Estados Unidos.

"Cuando el presidente norteamericano, en virtud de la TPA, determina que el país en cuestión alcanzó un ingreso per cápita superior a los US\$ 9206 (PAI, o país de altos ingresos) puede excluirlo del programa", indicó Cronin. Otra cuestión es cuando decide eliminar bienes de la lista.

Dejando de lado una supuesta violación de las leyes norteamericanas que implica el castigo inmediato (como sucedió en 1997 con la Argentina), existen varias causantes de la pérdida de elegibilidad.

En la revisión anual en la que participan los sectores privado y público norteamericanos, pueden presentarse objeciones a estos beneficios, que empujarían al Ejecutivo a la remoción del producto porque vulnera los intereses de los empresarios.

Por otra parte, el bien podría ser condenado cuando excede el límite de necesidad de competencia (LNC), es decir, cuando es lo suficientemente competitivo como para caminar solo sin ayuda del SGP.

Los casos son cuando el aprovisionamiento de este producto es igual o supera el 50% de las importaciones totales de este bien, o cuando se excede de un determinado valor en dólares, que para este período se fijó en US\$ 105 millones. En ambos casos, cuando se estabiliza la situación, vuelven a recibir la preferencia una vez solicitada su redesignación.

"Hay excepciones (dispensas o waivers) al LNC -explicó Falken-, por ejemplo, cuando las importaciones totales norteamericanas de un bien determinado son pequeñas -menos de US\$ 16 millones-, y un país beneficiario participa en el mercado con más de ocho millones (supera el 50% del aprovisionamiento) se expide automáticamente el waiver de minimis. Lo mismo sucede con productos no fabricados en Estados Unidos", dijo el funcionario.

Periódicamente, el Boletín Oficial norteamericano (<http://www.gpo.gov>) publica listas de advertencia de los productos en riesgo de superar el LNC.

Sensibles

A su vez, una lista de productos "sensibles" no serán susceptibles de gozar de este privilegio por el momento. Estos son textiles, vestimenta, relojes, artículos electrónicos, productos siderúrgicos, calzado, productos de marroquinería y manufacturas de vidrio. Lo que no implica que lo prohibitivo se limite a estos bienes: por su naturaleza unilateral, la mayor parte de los productos (salvo los no producidos por el país del Norte) podrían perder estos beneficios si se atiende la poderosa acción de los distintos lobbies norteamericanos.

Las peticiones y más información sobre la solicitud de los beneficios del SGP pueden obtenerse en la Fundación ExportAr, por el 4315-4841, o en la sede de la institución: Paraguay 864, Capital (<http://www.exportar.org.ar>). E-mail: sgpargentina@cancilleria.gov.ar

Por Emiliano Galli

Para LA NACION

Copyright © 2002 La Nación | Todos los derechos reservados

Cuestiones en la selección de los bienes

Todos los años, Estados Unidos pone bajo la lupa los pedidos que le llegan para que un producto ingrese en el SGP, sea redesignado o directamente excluido de la lista. Los procesos llevan un año y ya se están revisando 14 nuevos bienes argentinos (pedidos entre otros por SanCor, la Cámara del Maní, SKF, etc.).

Además de la corrección en la presentación (en inglés, el original más 14 copias), se tiene en cuenta los efectos del SGP en el desarrollo económico del país en cuestión y el impacto que tendrá entre los productores norteamericanos.

Asimismo, se evalúa qué tan competitivo es el país en la elaboración del producto, para lo que se realiza una comparación con naciones en similares condiciones de desarrollo o con esquemas de ayuda parecidos. No sólo eso, se estudia la generosidad con que se trata a los bienes y servicios de Estados Unidos, es decir, si participan o no en el mercado del país estudiado.

Lo más curioso es que la primera potencia mundial también evalúa el grado en que ese país "reduce las prácticas y políticas de inversión que distorsionan el comercio y elimina las prácticas que distorsionan el comercio de exportación". O sea, si subsidian o no su producción y exportación.

Productos beneficiados

Los bienes de procedencia nacional que Estados Unidos podrá importar sin impuestos son, en su mayoría, materias primas

Los bienes de procedencia nacional que Estados Unidos podrá importar sin impuestos son, en su mayoría, materias primas.

Ellos son las manzanas secas, el maíz amarillo y el pisingallo (usado para hacer pochoclo), sorgo de grano, tortas y residuos sólidos de aceite de maní.

Asimismo, productos de origen animal como preparados de carne; pieles y cueros crudos (enteros, en estados húmedo o seco, depilados y preparados) de bovinos, equinos, de oveja y cordero, de reptil (de este tipo de cuero también se aceptan manufacturas) y de otros animales.

En la lista también figuran colorantes ácidos, para mordientes y preparaciones, gomas éster y artículos de plata y oro.

Por otra parte, hay una lista de 14 bienes en revisión especial para engrosar la lista: quesos de tipo italiano, maní con cáscara, de confitería y otros preparados, dulce de leche, jugo y mosto de uva, resinas colofonias, ferroaleaciones, rodamientos de bolas y de rodillos cónicos, entre otros.

Copyright © 2002 La Nación | Todos los derechos reservados