

RECUADRO 6
ASPECTOS DEL TLC CON ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉ
RICA

El 7 de diciembre de 2005 se cerraron las negociaciones entre Perú y Estados Unidos en torno al Tratado de Libre Comercio (TLC), luego de realizadas 13 rondas de negociación en un período de 19 meses. Queda pendiente la ratificación de este acuerdo por parte de los respectivos congresos. El texto negociado comprende 21 capítulos que no se limitan al plano comercial sino que abarcan, entre otros, temas laborales, de medio ambiente, de transparencia y propiedad intelectual.

TLC CON EE.UU.: CAPÍTULOS COMPRENDIDOS EN EL TEXTO DEL TLC

Vinculados al comercio de bienes y servicios

Bienes	Servicios	Otros temas
<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos aduaneros • Agrícola • Obstáculos técnicos al comercio • Compras públicas • Textil - confecciones • Reglas de origen • Medidas sanitarias y fitosanitarias • Acceso al mercado de bienes industriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Comercio electrónico • Servicios transfronterizos • Telecomunicaciones • Servicios financieros 	<ul style="list-style-type: none"> • Asuntos institucionales • Inversiones • Medio ambiente • Laboral • Propiedad intelectual • Políticas de competencia • Solución de controversias • Salvaguardias y defensa comercial • Fortalecimiento de capacidades comerciales

Fuente: MINCETUR.

En el ámbito comercial, el acuerdo consolida el desgravamen arancelario obtenidos a través de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés) y los extiende a más productos. En el sector agrícola, se asegura el ingreso libre de aranceles para 1 629 partidas, que representan 90 por ciento del universo de productos agrícolas y el 99 por ciento del valor de nuestras exportaciones agropecuarias a los Estados Unidos, las que gozarán de acceso inmediato sin aranceles al mercado norteamericano. Por su parte, en el sector textil se ratifican los términos del ATPDEA, ampliándose además a otras partidas, y se incorpora dentro de la liberalización a otras actividades de la cadena productiva. La consolidación del acceso al mercado norteamericano brinda un horizonte más amplio y estable para desarrollar proyectos en el sector exportador. Este desarrollo de las exportaciones será mayor en la medida que se accedan a más mercados externos.

Los aranceles en el mercado de los Estados Unidos de Norteamérica para los productos provenientes de los países con los que no tiene acuerdos comerciales, aranceles de 21 por ciento para el espárrago, 20 por ciento para los polos, 17 por ciento para los suéteres y pullovers y 6 por ciento para otros productos no tradicionales,

A diferencia del ATPDEA, un TLC con Estados Unidos implica también la apertura de nuestro mercado. El 81 por ciento de las importaciones de bienes manufacturados estará sujeto a una desgravación automática. Ello implica acceder a bienes a menor costo y contar con mayores facilidades para importar insumos y bienes de capital, lo cual favorecería

la productividad y la transferencia de tecnología.

PLAZOS DE DESGRAVACIÓN ACORDADOS PARA BIENES MANUFACTURADOS NO TEXTILES PROVENIENTES DE LOS ESTADOS UNIDOS

Canasta	Desgravación	Partidas	%	Importaciones de EE.UU. (2001 -2003)	
				Monto (US\$ miles)	%
A	Automática	3 934	77,1	1 045 687	80,7
B	a 5 años	583	11,4	76 114	5,9
E	a 7 años	38	0,7	46 550	3,6
C	a 10 años	547	10,7	127 917	9,9
TOTAL		5 103	100,0%	1 296 267	100,0%

Notas: * Los productos remanufacturados que se encuentren en canasta B y C tendrán un período de gracia de 5 años, iniciando su desgravación de manera lineal a partir del año 6.

Fuente: MINCETUR

Es difícil evaluar *ex - ante* cuál será el efecto conjunto de esta apertura bilateral. Las alternativas de medición pasan desde el uso de modelos para simular impactos agregados hasta análisis sectoriales. Respecto al primer grupo de trabajos, se cuenta con los modelos de equilibrio general computable (CGE, por sus siglas en inglés) presentados por Cuadra et al. (2004) y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2005). El primer estudio estima que los beneficios del TLC en el largo plazo se ubicarían entre 3 y 7 por ciento del PBI base, producto de la acumulación de capital y externalidades producidas por el aumento del nivel de comercio. El estudio del MINCETUR (2005), incluye sólo el efecto de la acumulación de capital, arrojando un resultado equivalente al 2,3 por ciento del PBI.

ESTIMACIONES DEL IMPACTO DEL TLC PERÚ-ESTADOS UNIDOS SOBRE EL PBI

Fuente	Metodología	Impacto (% del PBI del Año Base)	
		Corto Plazo	Largo Plazo
Cuadra et al. (2004)	CGE (GTAP v.5)	0,11 - 1,10 ^{1/}	3,10 - 7,02 ^{2/}
MINCETUR (2005)	CGE (GTAP v.6) ^{3/}	-	2,31 ^{4/}
Morón (2005)	DCSE	1,58 -1,99 ^{5/}	3,28 - 4,59 ^{6/}
Luque (2005)	DCSE ^{7/}	-	4.03 ^{8/}

Notas:

1/ Resultados de Variantes 1 y 2 de Cuadra et al. (2004),

2/ Resultados de variantes 3 a 5 (acumulación de capital y externalidades derivadas del comercio) de Cuadra et al. (2004),

3/ Versión revisada y actualizada al 2004,

4/ Permite acumulación de capital, mas no simula efectos en productividad ni externalidades,

5/ Resultado acumulado a un año de la firma del tratado, asume acumulación de capital y externalidades, el escenario alternativo incluye un aumento de la participación de las exportaciones peruanas a los EEUU sobre el total y efectos de desvío del comercio,

6/ Resultado acumulado de largo plazo

7/ Permite comercio entre sectores productivos,

8/ Resultados varían de acuerdo a supuestos sobre cambios en la productividad total de factores (incremento de 1 o 3 por ciento). Fuente: Estudios citados.

Morón (2005) y Luque (2005), por su parte, utilizan modelos dinámicos de equilibrio general (DCSE, por sus siglas en inglés) para calcular el impacto agregado sobre la economía peruana. De acuerdo con el estudio de Morón, el impacto agregado de largo plazo equivaldría a entre 3,3 y 4,6 por ciento, crecimiento que se explica, principalmente, por un aumento de la productividad de los factores. Por su parte, Luque (2005) halla que el incremento en el producto sería del orden del 4,0 por ciento. Este resultado también es sensible a las variaciones en la productividad total de factores.

Sin embargo, el efecto de corto plazo, relacionado con la reducción de aranceles y la consecuente reasignación de recursos, resulta moderado. Esto se debe a que los aranceles que enfrentan las exportaciones peruanas hacia los Estados Unidos son relativamente menores a los aranceles que los productos norteamericanos enfrentan al entrar al mercado peruano, resultando en una caída de aranceles mayor para el Perú. Sin embargo, en el largo plazo, los efectos indirectos del acuerdo, tales como el aumento de la productividad de factores y la mayor acumulación de capital, incrementarán el nivel de actividad económica.

A pesar de que la mayoría de estudios estiman que el TLC tendrá un impacto positivo para la economía, los efectos no serán homogéneos entre los diversos sectores. La apertura de nuestro mercado también implica la competencia en sectores sensibles. El Perú ha conseguido plazos de desgravación iguales o mayores a 10 años para 125 partidas arancelarias que se refieren a productos sensibles, entre ellos, el arroz, la carne bovina, los lácteos y el maíz amarillo duro. Asimismo, de ser necesario, el gobierno aplicará salvaguardias especiales agropecuarias (SEA) para 36 productos sensibles, entre ellos la leche evaporada, quesos, carne bovina de calidad estándar, cuartos traseros de pollo, arroz, entre otros.

RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN DE LA MESA AGRÍCOLA (PRODUCTOS SELECCIONADOS)

	Arroz	Leche	Maíz Amarillo Duro	Trigo	Algodón
Arancel Base acordado para programa de desgravación:	52%	25% (35% para leche en polvo)	25%	17%	12%
Plazo de desgravación:	17 (4 años) de gracia	15-17 (10 años de gracia)	12	Inmediata	Inmediata
Cuota de Importación:	74 000 TM	4 630 TM	500 000 TM	-	-
Tasa de Crecimiento de la Cuota:	6%	12%	6%	-	-

Fuente: Ministerio de Agricultura.

El gobierno ha anunciado que se otorgarán compensaciones a los productores de maíz amarillo duro, algodón y trigo. Estos dos últimos productos serían particularmente afectados por la firma del tratado ya que se planea su desgravación inmediata y, en la actualidad, se importan mayoritariamente desde los Estados Unidos de Norteamérica. El programa de compensaciones - aún en debate - otorgaría un subsidio directo al productor nacional, equivalente al pago por arancel que hoy se aplica a las importaciones de estos tres productos.

La ventaja de este sistema radica en la facilidad de implementación. Los pagos se otorgarían a los productores en centros de procesamiento (desmontadoras, procesadoras de alimento balanceado, molinos, etc.) y estarían en función al nivel de producción - monto fijo por quintal o tonelada métrica. Asimismo, el esquema resulta fácil de asimilar por la población y productores de otros cultivos, ya que se les está pagando a los productores el mismo precio que recibían antes de la firma del tratado.

Sin embargo, este tipo de esquema presenta un problema: no genera incentivos para que los agricultores cambien su producción a cultivos más rentables. Toda vez que el proceso de reconversión conlleva un costo fijo que debe ser asumido por el agricultor, este no tiene incentivos a migrar de cultivo, ya que el gobierno le brindará el mismo precio que recibía antes de que el TLC entrara en vigencia. Cabe anotar que, para promover la efectividad de este esquema, se requiere determinar una fecha de finalización de los beneficios.

La tendencia moderna en los esquemas de apoyo al agro es migrar de los sistemas de precios de garantía a los sistemas de transferencias directas de sumas fijas. La ventaja de este sistema es que al desligar el apoyo de la producción, se incentiva la migración hacia cultivos más rentables. La Unión Europea, México y los Estados Unidos son los ejemplos más notables de reformas hacia este sistema.

CARACTERÍSTICAS DE LOS ESQUEMAS DE TRANSFERENCIAS DIRECTAS DE SUMAS FIJAS EN LA UNIÓN EUROPEA, MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

	Unión Europea Reforma del CAP ^{1/} 1993	México PROCAMPO ^{2/} 1994	Estados Unidos Ley FAIR ^{3/} 1996
Objetivo	Compensar a los productores por la caída en los precios de garantía.	Compensar a los productores por la eliminación de los precios de garantía en los productores protegidos.	Compensar a los productores por eliminación de pagos compensatorios
Base del pago	Superficie promedio incluida dentro del sistema de apoyo durante 1989-1991	Superficie promedio destinada a los cultivos protegidos incluida dentro del sistema de apoyo durante 1991-1993	Superficie por la cual se recibía pagos compensatorios durante 1990-1995
Productos Incluidos	Maíz, trigo, cebada, centeno, avena, semilla de girasol, soya, semillas de legumbres secas, frejoles, tabaco, res y cordero.	Maíz, trigo, sorgo, cebada, arroz algodón, frejoles, soya, y cártamo.	Maíz, trigo, sorgo, cebada arroz, algodón y avena.
Plazo del Plan	No hay fecha de expiración. Montos están fijos en términos nominales y el programa esta sujeto a reformas del CAP	15 años en total. Los primeros 10 años tienen montos en términos reales. En los siguientes 5 los beneficios caen.	El programa culminó luego de 7 años y fue extendido por 7 años más.
Límites de Pago	Sin límites	US\$ 6 700 por granja	US\$ 40 000 por granja
Restricciones al uso de la tierra	Debe ser utilizada en los cultivos protegidos; los agricultores grandes deben poner en barbecho un nivel predeterminado de tierra de cultivo. A partir del 2003, se fortalecen las restricciones de protección del medio ambiente, bienestar animal, higiene y conservación del campo.	Debe ser utilizada en los cultivos protegidos, pero desde 1996 la tierra puede ser usada con otros fines agrícolas.	Debe mantenerse bajo uso agrícola (excluidos vegetales y frutas), debe mantenerse en concordancia con los planes de conservación existentes.

Fuente: Baffes et al. (2003)

1/ Common Agricultural Policy.

2/ Programa Nacional de Modernización del Campo.

3/ Federal Agricultural Improvement and Reform Act.

terreno dedicada a cada cultivo. Esta labor enfrentará problemas de terrenos no saneados, contratos no legalizados, registros sin una extensión del campo definida, tierras temporalmente inhabilitadas por inundaciones o huaycos, entre otros. La comunicación es otro factor importante para lograr que los beneficios lleguen a los agricultores más alejados. Finalmente, la experiencia mexicana sugiere que no se puede recaer exclusivamente en este mecanismo de apoyo, sino que debe ser complementado con soporte técnico a los pequeños agricultores para lograr una efectiva reconversión de cultivos.

Existe también la alternativa de realizar un pago único a los agricultores afectados por alguna medida de política en lugar de transferencias periódicas. La experiencia internacional muestra un número de casos de pago único que resultan más exitosos que los esquemas amplios de apoyo de transferencias directas de sumas fijas. Entre ellos destacan las experiencias de Canadá y Nueva Zelanda. A pesar de que este esquema concentra el gasto fiscal en un solo periodo, presenta la ventaja de reducir el riesgo de no poder retirar el programa en el futuro por presiones de parte de los beneficiarios. Si bien este sistema no requiere montar todo un aparato institucional para realizar los pagos periódicos a los agricultores, comparte con el esquema transferencias directas de sumas fijas muchos de sus problemas de implementación. Específicamente, la identificación - por los problemas de registro de propiedad - y la comunicación a los agricultores más alejados.

Bajo este mecanismo, los pagos anuales son establecidos en función al área que se destinaba a los cultivos que forman parte del programa previo al inicio del mismo. Sin embargo, se pueden establecer pagos diferenciados por la extensión del terreno que cada agricultor reporta, de modo que aquellos agricultores con extensiones reducidas, que por lo general son los de menores ingresos y mayores limitaciones para acceder a los mercados, son los que más apoyo reciban en términos relativos. De esta forma se fortalece el apoyo a los pequeños agricultores y se tiene un sistema más equitativo. Asimismo, los pagos que reciben por parte del gobierno pueden ser utilizados como colateral para créditos, de modo que el proceso de reconversión se acelere. Alternativamente puede adoptarse un sistema mixto que combine pagos previos de compensación con créditos de reconversión productiva, a tasas preferenciales con compromisos del productor.

Si bien este mecanismo resulta atractivo por fomentar la eficiencia y equidad, la experiencia internacional demuestra que su aplicación no ha sido sencilla. Se requiere un sistema de identificación de beneficiarios adecuado, que determine la extensión de

El TLC contempla el establecimiento de un régimen de protección de datos de prueba en el mercado de medicamentos. Éste se refiere a la información que presenta el solicitante original (laboratorio innovador) de un registro sanitario para demostrar la efectividad de su producto y que es utilizada por otros laboratorios para efectuar copias del medicamento original (los denominados genéricos de marca). Bajo el régimen de protección de datos de prueba, esta información no está disponible por un periodo no menor a cinco años, con lo que se retrasará el ingreso al mercado de las copias o similares, que son los que entran a competir con los medicamentos innovadores u originales. Este régimen se suspendería en los casos de emergencia de salud pública.

El TLC implicaría una menor presencia en el mercado de copias de medicamentos nuevos (denominadas genéricos de marca), cuyos originales estén sujetos a protección de patente o de datos de prueba. El impacto sobre precios dependerá de la elasticidad de demanda de cada uno de estos grupos de productos, y el efecto de la reducción de aranceles.

Bibliografía

- Baffes, J. y H. De Gorter (2005), "Disciplining Agricultural Support through Decoupling", World Bank Policy Research Working Paper No. 3533.
- Cuadra, G., A. Fairlie y D. Florián (2004), "Escenarios de integración del Perú en la Economía Mundial: un enfoque de equilibrio general computable", Centro de Investigación Económica y Social.
- MINCETUR (2005), "Análisis del Impacto del Tratado de Libre Comercio Perú-EE.UU.". Mimeo. Oficina General de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- Morón, E., M. Bernedo, J. F. Chávez, A. Cusato y D. Winkelried (2005), "Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos: una oportunidad para crecer sostenidamente", Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.
- Luque, J. (2005), "Evaluación del Impacto Macroeconómico del Tratado de Libre Comercio". Mimeo. Gerencia de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú.
-