Escuela Superior Politécnica del Litoral
Centro de Investigación Científica y Tecnológica

Revista Tecnológica ESPOL, Vol. xx, N. xx, pp-pp, (Agosto, 2007)

ATPDEA y su influencia en el comercio de bienes ECUADOR-USA

RIDO WLADIMIR QUIMI ASTUDILLO
ICHE Comercio Exterior
Ing. Mónica Monserratt Torres
ESCUELA SUPERIOR POLITECNICA DEL LITORAL
KM 30.5 VIA PERIMETRAL. GUAYAS, GUAYAQUIL, ECUADOR
aq_wr@yahoo.com

Resumen

El comercio entre países es un pilar fundamental para el desarrollo de sus economías, y constituye una fuente muy importante de ingresos de los mismos. La dinámica del comercio internacional y el proceso de globalización ha sido cada vez más importante en la determinación de la estructura productiva de un países. Lo que se pretende con este articulo es investigar el nivel de importancia que tiene el ATPDEA en las relaciones comerciales entre Ecuador-USA y como las exportaciones de los productos ecuatorianos se benefician bajo este régimen. . El objetivo principal es evaluar los flujos de exportaciones de los productos que se acogen bajo el ATPDEA de la economía ecuatoriana en el periodo de 1991-2005, también otro objetivo es determinar si existe un impacto significativo sobre las exportaciones de los productos que se acogen bajo este régimen. Al final de esta investigación se confirmaran los resultados acerca del grado de dinamismo en la exportaciones de los productos que se acogen bajo el ATPDEA además se vera si existen mejoras en el comercio entre estos 2 países.

Palabras Claves: *ATPDEA, Volumen de Comercio, Exportaciones, Régimen Comercial, Relaciones Comerciales.*

Abstract

The commerce between countries is a fundamental pillar for the development of its economies, and constitutes a very important source of income of such. The dynamics of the international trade and the process of globalization have been more and more important in the determination of the productive structure of countries. What it is tried with this I articulate is to investigate the importance level that has the ATPDEA in the commercial relations between the Ecuador-USA and as the exports of Ecuadorian products benefit under this regime. The primary target is to evaluate the flows of exports of the products that take refuge under the ATPDEA of the Ecuadorian economy in the period of 1991-2005, also another objective is to determine if a significant impact exists on the exports of the products that take refuge under this regime. At the end of this investigation the results were confirmed about the degree of dynamism in the exports of the products that take refuge under the ATPDEA in addition side if improvements in the commerce between these 2 countries exist.

1. Introducción

A lo largo de la historia Ecuador ha sido uno de los últimos países de la región en incorporarse a los procesos de integración, principalmente comerciales. Según la Organización Mundial de Comercio (OMC) la gran mayoría de miembros son parte en uno o más acuerdos comerciales regionales. El incremento en el número de acuerdos comerciales regionales ha continuado sin cesar desde principios de la década de los 90. Hasta diciembre de 2002 se había notificado al GATT/OMC aproximadamente 250 acuerdos comerciales regionales, de los cuales 130 se notificaron después de 1995. Actualmente, están en vigor más de 170 acuerdos comerciales regionales; además se calcula que otros 70 están funcionando aunque no han sido notificados aún.

En ese sentido, la Ley de Preferencias Arancelarias (ATPA) fue un régimen de excepción otorgado unilateralmente por los Estados Unidos a: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú para apoyar la lucha contra el trafico ilícito de drogas. Fue otorgada por primera vez el 4 de Diciembre de 1991 ofreciendo ingresos libres de aranceles a cerca de 3769 productos. Venció el 4 de Diciembre del 2001.

El régimen tenía por objetivo incentivar las exportaciones, mediante el establecimiento de un acceso preferencial, que genere fuentes de trabajos alternativos, que apoyen la situación del cultivo ilícito de la hoja de coca y la reducción del narcotráfico

Desde el 2001, fecha en que la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (Atpdea en inglés) entró en vigencia, los productores ecuatorianos se han beneficiado al no pagar aranceles para vender sus productos en Estados Unidos.

Según un estudio de la Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN) desde la renovación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de la Droga o ATPDEA -que otorga de manera unilateral Estados Unidos a los países andinos por el combate el narcotráfico- Ecuador es uno de los países que mayor provecho ha obtenido de dichas preferencias.

En el caso de Ecuador, el 58% de las exportaciones realizadas en el 2003 se efectuaron bajo el sistema de preferencias ATPDEA, mientras que Perú exportó el 53% dentro del mismo. Adicionalmente, Colombia y Ecuador son los países que mayor nivel de exportación tuvieron bajo el ATPDEA. Así, ambos países en conjunto exportaron USD 4 462 millones, lo que constituye el 76% del total exportado bajo este régimen por los países beneficiados.

El ATPDEA es un instrumento temporal que ha posibilitado posicionar la oferta exportable del Ecuador en el mercado estadounidense. Sus beneficios serán diluidos en la medida en que Estados Unidos avance en la concesión de preferencias similares a terceros países. En cuanto al tema del cumplimiento de los requisitos de origen, algunos productos que hoy ingresan con preferencia merced de alguna norma de origen más flexible podrían llegar a perder el acceso cuando se negocie algún acuerdo bilateral si éste deriva en normas más estrictas.

Para los países beneficiarios de estas preferencias comerciales, las mismas, constituyen un aspecto importante dentro de la política comercial en la medida en que se trata de preferencias unilaterales, así como, por el hecho que su valor pudiera traducirse en una pérdida potencial para los países beneficiados en la medida que otros socios comerciales de los Estados Unidos obtengan un tratamiento similar o mejor de manera permanente por parte de los Estados Unidos.

Desde esta perspectiva histórica, en la actualidad, la relación con Estados Unidos se vuelve más latente por la posibilidad de suscribir un tratado de libre comercio a futuro, al mismo tiempo que se encontró la forma de renovar el ATPDEA además el redefinir los contratos petroleros que el país tienen con las petroleras norteamericanas y la presencia norteamericana en la base de Manta hace que el Ecuador haya cambiado su rol y cada vez se empiece a crear mas lazos con Estados Unidos.

2. Texto Principal

La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (Andean Trade Preferences Act, ATPA) es un programa de comercio unilateral diseñado para promover el desarrollo económico a través de la iniciativa del sector privado en los cuatro países andinos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. El ATPA exonera del pago de aranceles a una larga lista de productos provenientes de las economías andinas por un plazo de diez años: desde el 4 de diciembre de 1991 hasta el 4 de diciembre del 2001. El acuerdo fue renovado recientemente, hasta febrero del 2006, mediante la promulgación del ATPDEA con la nueva Ley (ATPDEA) se renuevan y amplían los beneficios otorgados, incluyendo partidas arancelarias específicas de varios capítulos; aunque todavía persisten las restricciones cuantitativas del ATPA, especialmente para textiles y azúcar.

En septiembre de 2002, el Ecuador fue el único país excluido de la extensión de la Ley de Preferencias Arancelarias (ATPDEA) en razón de que el Servicio de Rentas Internas se negó a acceder al pedido de las empresas petroleras estadounidenses radicadas en el país, que solicitaban la devolución del impuesto al valor agregado. Este hecho generó distintas reacciones entre las autoridades gubernamentales y varios sectores empresariales, para quienes la exclusión del Ecuador de este acuerdo unilateral podría tener consecuencias nefastas en la competitividad, las exportaciones y en general en el desempeño del sector externo ecuatoriano.

La importancia de esta Ley para el país radica en que Estados Unidos es el principal mercado para las exportaciones ecuatorianas, representando, en el año 2001, el 37% de las exportaciones totales, destacándose el petróleo y los productos primarios. Por ello, una ampliación de partidas arancelarias beneficiadas con cero arancel, podrían generar incentivos al crecimiento de nuestras exportaciones.

El 27 de julio de 2002, el Senado de EE.UU. aprobó la ampliación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas. A partir de esa fecha, el ATPA fue renombrado como ATPDEA, Ley de Extensión de las Preferencias Arancelarias Andinas. El ATPDEA, se aplicará retroactivamente a partir del 4 de diciembre de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2006. Para acceder a los beneficios de la ampliación de las preferencias se han incluido nuevas condiciones para los países beneficiarios y para los nuevos productos calificados.

El ATPA favorece a alrededor de 6900 ítem, sin embargo esto no significa que todas las partidas sean exportadas por los países andinos. La lista considera más bien los bienes que potencialmente pueden ingresar a los EE.UU. libres de arancel. Por otra parte, hay productos que por considerarse sensibles son excluidos total o parcialmente de estas preferencias, ya sea explícitamente o a través de la imposición de cuotas y restricciones de origen.

Dentro de los productos beneficiados están: petróleo y derivados y ciertas partidas de los capítulos de calzado, relojes y sus componentes, carteras, maletas, artículos planos, guantes de trabajo y confecciones de cuero, que no estén contempladas dentro del Sistema Generalizado de Preferencias. En cambio, han quedado definitivamente excluidas partidas específicas de textiles y confecciones, azúcares, mieles y productos que contienen azúcar, ron y tafia, y el atún preparado o preservado y empacado al vacío en latas u otros contenedores, excepto el cosechado por naves de bandera estadounidense o de un país beneficiario, empacado al vacío en contenedores de aluminio u otros de tipo flexible, cuyo peso individual no supere los 6.8 kilogramos. De igual manera, el azúcar está sujeta a cuotas arancelarias, por lo que se puede exportar una determinada cantidad libre de aranceles, pero cualquier importación mayor a la designada será sujeta a un arancel de tasa alta.

Respecto a los textiles y confecciones, el ATPDEA permite la importación, sin tarifas arancelarias ni restricciones cuantitativas o niveles de consulta, a las confecciones y artículos textiles andinos que cumplan algunas condiciones previas. Cabe señalar no obstante que, a partir del 1 de septiembre de 2002 y para todos los casos, sólo se benefician las confecciones realizadas a partir de telas, tejidas o formadas, cuyo proceso de teñido, estampado o terminado se haya realizado en los Estados Unidos.

Si tenemos en cuenta que el total de partidas desgravadas bajo el ATPDEA, es de 5681, y que de estas el Ecuador exporta solo 870, se puede pensar que este tratado ha tenido un impacto muy limitado sobre la canasta exportadora del Ecuador, ya que solo se aprovechan el 15% de partidas (algunas partidas de este 870, se benefician también de cero arancel, gracias al acuerdo de NMF-Nación Menos Favorecida- de la OMC). Pero el panorama cambia, cuando vemos que del total exportado por Ecuador a los Estados Unidos, el ATPDEA representa el 94%, y si excluimos al petróleo, este tratado abarca al 88% de nuestras exportaciones no petroleras.

Dentro de los productos que no se benefician del ATPDEA, encontramos varias partidas arancelarias, que básicamente se resumen en los siguientes productos: Atún en lata, confecciones textiles, azúcar, algodón, algunos comestibles, y cacao el polvo. El valor total de las exportaciones excluidas es cercano a los 150 millones de dólares, lo que representa el 6% del total exportado a Estados Unidos. Claramente, unos de los productos que más se han perjudicado al no haber sido incluido, es el atún en lata ya que Ecuador posee claras ventajas frente al resto de competidores a nivel mundial, pero debido a los altos aranceles que se deben pagar para ingresar al mercado estadounidense, las oportunidades para expandir las exportaciones se han visto limitadas.

El ATPDEA provee beneficios de acceso libre de impuestos a productos no específicamente excluidos. Esto último es importante porque la exclusión puede darse de forma implícita por incumplimiento de normas de origen específicas para cada capítulo.

De acuerdo a los reportes de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, entre 1991 y 2001, el ATPDEA ha tenido un impacto positivo aunque pequeño e indirecto en la erradicación del cultivo de drogas y la sustitución de cultivos en la región andina. No obstante, desde el punto de vista económico, el ATPDEA es importante para los países andinos ya que EE. UU. es el principal destino de las exportaciones de dichos países, por lo que el ingreso de productos con cero arancel debería, en principio, constituirse en un incentivo para desarrollar el sector externo y las exportaciones.

El petróleo, las materias primas, los productos agrícolas y las confecciones, además de metales preciosos, joyería, frutas, cobre, café, flores, pescados y mariscos, son los rubros más importantes que importa EE. UU. de los países andinos a través del ATPDEA. A continuación se presenta una breve evaluación del desempeño de las exportaciones ecuatorianas bajo el marco del ATPDEA, para el año 2003.

De acuerdo al USITC, son 5861 partidas arancelarias las que constituyen el universo favorecido con preferencias bajo el ATPDEA. En 2003, el Ecuador exportó a EE. UU. un total de 997 partidas, de las cuales 870 estaban incluidas en el ATPDEA. Es decir, el país exportó, bajo este esquema, apenas el 15% de las partidas libres de arancel. Una posible lectura a esta realidad podría ser que existe un potencial enorme para desarrollar nuevas líneas de exportación a futuro; pero también podría decirse que, luego de 10 años de la puesta en vigencia del ATPDEA, el Ecuador no ha sabido tomar ventaja de sus beneficios y continúa basando gran parte de sus exportaciones en unos pocos productos tradicionales.

En el año 2003, el 87% de partidas arancelarias entraron libres de arancel a EE. UU., lo que equivale al 95% del valor exportado por el Ecuador. Al excluir el petróleo y sus derivados, se observa que el 88% del valor de las exportaciones no petroleras gozan de preferencia arancelaria.

Al analizar las principales partidas arancelarias exportadas por el Ecuador a EE.UU., se observa que entre los diez rubros más importantes, el atún en aceite y envase hermético es el único producto que no goza de preferencia arancelaria. Este rubro es el quinto en importancia y representa el 4.5% del total exportado a EE.UU. Si se consideran los veinte siguientes rubros exportados, todos entran con preferencia a excepción del azúcar. En consecuencia, los principales productos exportados por el Ecuador han estado ingresando al mercado norteamericano libres de arancel, por lo que, con miras a la firma del TLC con EE.UU., sería importante conseguir que estos productos mantengan su acceso preferencial, lo que en principio no tendría mayor inconveniente.

Entre los capítulos más importantes incluidos dentro del ATPDEA. Salta a la vista la concentración de las exportaciones en pocos productos: los cuatro primeros productos concentran el 88% del total de exportaciones con preferencia y, a excepción de las rosas, son productos tradicionales: petróleo y derivados, banano y camarón. Nótese también que hay capítulos importantes desde el punto de vista del número de ítem incluidos, tales como la maquinaria, las maderas y los preparados de vegetales; sin embargo, desde el punto de vista de generación de divisas, estos productos son muy poco significativos.

A pesar de que el ATPDEA permite la entrada libre de aranceles a una amplia gama de productos, las exportaciones del país están concentradas en petróleo y derivados, y unos pocos productos tradicionales. En el 2002 por ejemplo, petróleo y derivados alcanzó el 41% de las exportaciones de Ecuador a los Estados Unidos. El producto no tradicional más significativo fue el rubro flores. En el 2003 se exportaron USD 194 millones, entre otros productos no tradicionales exportados bajo el ATPDEA están maderas, cangrejo, mangos, piñas, brócoli y cerámicas. Se espera un aumento significativo de las exportaciones de atún en pounch, debido a la inclusión de este producto en el ATPDEA.

Al realizar el mismo ejercicio pero excluyendo el petróleo, se observa que los tres primeros rubros (banano, camarón y flores) representan el 64% de las exportaciones no petroleras. Nótese la gran diferencia en términos de importancia dentro del total de exportaciones no petroleras de estos tres ítem respecto al resto de rubros. Ninguno supera el 5%. Esto es una muestra de la gran concentración de la base exportable del Ecuador, lo que hace pensar además que las preferencias arancelarias no han sido un incentivo para diversificar la oferta y promover las exportaciones de nuevos productos al mercado norteamericano.

Dentro de las exportaciones excluidas del ATPDEA, los dos rubros más representativos son el atún y el azúcar; en menor medida están las confecciones y otros artículos textiles. Nótese sin embargo, que aunque pesan poco en términos de valor, las confecciones son importantes desde el punto de vista de número de partidas arancelarias por capítulo. Además, hay que tener en cuenta que en el capítulo del azúcar es muy difícil que EE.UU. de preferencia; en el tema de confecciones, aunque se extendiera la preferencia, hay cuotas, estrictas normas de origen y una enorme competencia a nivel mundial, sobre todo con las maquiladoras norteamericanas en México, Centroamérica y Asia, factores que en principio, dificultarían el ingreso del producto ecuatoriano al mercado norteamericano.

En los nuevos capítulos que fueron incluidos con la extensión del ATPA, en noviembre de 2002, así como las exportaciones efectivamente realizadas por el Ecuador. Se puede analizar que un 53% del total de las exportaciones a EE.UU. fue favorecido por las preferencias; no obstante, al excluir el petróleo y derivados, el beneficio se reduce de forma sustancial: apenas el 0.4% de las exportaciones no petroleras se beneficiaron de la eliminación de aranceles.

Dentro de las exportaciones no petroleras favorecidas se destacan las confecciones tejidas y en crochet; sin embargo, este rubro representa apenas el 0.14% del total de productos incluidos en la extensión del año 2002. El 95% de las exportaciones del Ecuador entra con preferencia arancelaria. De este porcentaje, más de la mitad es petróleo y un 23% son productos tradicionales; por consiguiente, el 20% de las exportaciones bajo preferencia corresponde a productos no tradicionales. Al analizar la composición del rubro Otras exportaciones con ATPDEA, se observa que casi la mitad (44%) son flores, seguido muy de lejos por la madera y artículos de madera (10%), mientras que "Otros" representa el 46% restante y engloba a cerca de 760 partidas arancelarias.

En síntesis, es evidente la gran concentración de la base exportable del Ecuador, lo que hace pensar que las preferencias arancelarias no han sido un incentivo para diversificar la oferta y promover las exportaciones de nuevos productos al mercado norteamericano.

Dado el nuevo contexto en que se ha planteado el ATPDEA y la inclusión en los beneficios de las prendas de vestir elaboradas con insumos regionales, en nuestro caso algodón, que ya venían teniendo un crecimiento importante en este mercado, es necesario trabajar internamente en el desarrollo de las ventajas competitivas que posicionarán y consolidarán nuestros productos en el exigente mercado americano.

También es necesario diversificar nuestra oferta exportable a este mercado, específicamente en el desarrollo de productos agroindustriales.

Por lo tanto es importante la atracción de inversiones en el campo y la agroindustria de modo de brindar alternativas ciertas de rentabilidad a los inversionistas nacionales y extranjeros, que en cierta medida ya vienen siendo abordados en las mesas de trabajo de la Comisión Permanente de Productos Agrícolas y Agroindustriales de Exportación.

Una de las principales razones del incremento de las importaciones estadounidenses que ingresaron bajo ATPDEA fue la inclusión de varias sub-partidas arancelarias en el nuevo ATPDEA y que en un inicio fueron excluidas del ATPA, como el petróleo y sus derivados, algunas confecciones y textiles y algunas clases de atún.

En los últimos tres años el número de productos exportados bajo el régimen ATPDEA se ha incrementado en un promedio anual del 11%. Los mayores montos de exportación ingresan bajo este programa, siendo el petróleo el principal producto, seguido de las flores, brócoli, mangos, piñas, espárragos, fríjol, atún en pouch y otros productos del mar, algunos tipos de madera y ciertas confecciones.

Hay un grupo de productos que Ecuador exporta a los Estados Unidos bajo Nación Mas Favorecida libres de impuestos. Dentro de este ámbito se encuentran gran parte de los principales productos de exportación de como banano, camarones, filetes de pescado fresco o refrigerado, cacao en grano, filetes de pescado, café, mantequilla de cacao, madera (balsa), entre otros. Estas exportaciones ingresan bajo el régimen NMF, es decir pagan el arancel de los países que pertenecen a la Organización Mundial de Comercio, en otras palabras la mayoría de países y territorios.

Tomando como referencia las estadísticas estadounidenses, en el año 2005 las exportaciones de petróleo y sus derivados representaron el 75.29% del total importado por los Estados Unidos. El petróleo crudo y algunos derivados fueron incluidos en el ATPDEA en el año 2002.

El número de productos exportados hacia los Estados Unidos bajo el ATPDEA se ha incrementado en los últimos años pasando de 281 productos en el año 2003 a 353 en el año 2005. Con respecto a las exportaciones no petroleras los principales productos beneficiados con libre ingreso son las flores cortadas, el atún en pouches, el brócoli, la madera, la piña, el mango, las cerámicas, los perfiles de aluminio, entre otros.

De acuerdo a estudios realizados la economía ecuatoriana crecería en 3% en el año 2006 y en 2.3% en el año 2007. Si se considera el crecimiento alcanzado por los países desarrollados el Ecuador debería crecer del 4% al 6% para cerrar esta brecha.

No obstante en el escenario de no firmarse el TLC según varias fuentes el Ecuador sufriría una reducción porcentual del PIB del 1% en el año 2007 el sector externo se reduciría en 3,75% en lo referente a exportaciones, 1,40% en las importaciones y 2% en el PIB.

Las exportaciones que se han venido beneficiando del ATPDEA presentan un crecimiento sostenido en los últimos años, la suspensión de esta preferencia eliminaría totalmente esta tendencia. Pero el impacto de la ausencia de un TLC afectaría no solamente a los productos que benefician en este momento del libre ingreso si no también a las exportaciones de los productos que están pagando una tarifa arancelaria.

Las exportaciones de Ecuador a Estados Unidos con el pago pleno de aranceles representan en promedio aproximadamente el 40.5%. Sin embargo, de este valor, el 71.3% tiene arancel NMF Free (0%) en los Estados Unidos desde cualquier origen. El restante 28.7% enfrenta aranceles NMF en Estados Unidos sin preferencia alguna. Este subgrupo en la actualidad compite en igualdad de condiciones que otros países del mundo en el mercado del norte. Sin embargo, los acuerdos de EEUU con países como Chile, CAFTA, etc, podrán dejar en desventaja a Ecuador en las condiciones de acceso en el mediano y largo plazos en algunos de estos bienes, así como frente a los socios andinos, Colombia y Perú.

Finalmente, con la ausencia del ATPDEA surgirá un tema al que hasta hoy muchas de las empresas no se le han dado la debida importancia: la identificación correcta, y más que correcta, adecuada, de la partida arancelaria que corresponda a cada bien. Actualmente los productos beneficiados del ATPDEA ingresan con un arancel del 0%, pero en el caso eventual de solicitar su ingreso bajo el SGP, de las características del producto dependerá su codificación y consecuentemente la oportunidad de seguir ingresando con 0%. En los Estados Unidos el U.S. Bureau of Customs and Border Protection (formerly the U.S. Customs Service) es el responsable de la clasificación de los productos bajo el HTSUS.

3. Agradecimiento

Corpei, Escuela Superior Politécnica Del Litoral, Asociación de Exportadores de la Provincia del Guayas.

4. Referencias

[1] Arce R. y E. Gittli, *Conceptos claves para el uso de bases de datos de Comercio Internacional,* Centro Internacional de Política Económica para el desarrollo sostenible, 2000.
[2] Krugman, P. "*Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade"* American Economic Review. 1980.
[3] Franco, Andrés "*Las relaciones entre los países Andinos y Estados Unidos"* Estados Unidos y los países andinos: poder y desintegración, Pontifica Universidad Javeriana, Bogota. 1993-1997.
[4] Bonilla, Adrián "*Las relaciones entre Ecuador y los Estados Unidos: entre el sobresalto y la rutina"* Pontifica Universidad Javeriana, Bogota 1998.
[5] Comunidad Andina de Naciones "*Resumen Estadístico para la gestiones del ATPA"* Secretaria General CAN. Septiembre 2001.
[6] Geraci, Vincent y Prewo, Wilfred. "*Bilateral Trade Flows and Transport Costs"* en The Review of Economics and Statistics Vol. 59
[7] Scandizzo, S. "*Reflexiones sobre el ATPDEA"* Documento de trabajo, Corporación Andina de Fomento. 2003.