
Policy Paper #11

Importaciones para exportar y cadenas de valor en Argentina y Uruguay

Un estudio de CAF – Banco de desarrollo de América Latina.

Vicepresidencia Corporativa de Programación Estratégica

Vicepresidente Corporativo de Programación Estratégica, Christian Asinelli

Vicepresidencia de Conocimiento

Vicepresidente de Conocimiento (e), Adriana Arreaza

Dirección de Investigaciones Socioeconómicas

Director de Investigaciones Socioeconómicas, Ernesto Schargrotsky

Elaboración de la nota y comentarios

Lian Allub, Matías Garibotti, Álvaro Lalanne y Pablo Sanguinetti

Agradecimientos

Los autores agradecen el procesamiento de la información realizado por el Centro de Estudios para la Producción del Ministerio de Producción de Argentina, y al fondo sectorial de investigación FSDA_1_2018_1_154835 de Uruguay.

Índice

Resumen Ejecutivo _____	3
Introducción _____	4
Datos _____	6
Utilización general de regímenes I2E en la manufactura _____	7
Cobertura e incidencia sectorial _____	9
Análisis geográfico de las cadenas de valor __	10
Identificando tipos de cadena según origen de insumos y destino de exportaciones _____	11
Monto del incentivo tributario _____	14
Síntesis y conclusiones _____	16
Referencias _____	18
Cuadros y figuras adicionales _____	19

Resumen Ejecutivo

Las importaciones forman parte del mix de insumos que utilizan en su producción las empresas exportadoras. A partir de registros aduaneros este artículo analiza el rol que tuvieron los programas de importación temporal en Argentina y Uruguay para el período 2005-2019. Se calculan medidas de cobertura e incidencia de estas importaciones en las exportaciones de estos países. Además, se construyen medidas de geografía de participación en cadenas de valor, dependiendo del origen de los insumos y del destino de las exportaciones. Finalmente, se calculan medidas de incentivo fiscal, calculadas como el monto arancelario que se ahorran las empresas que utilizan estos regímenes.

Introducción

El aumento en el comercio global en las últimas décadas se explica en gran parte por el comercio de insumos intermedios el cual, a su vez, se ha visto favorecido por el proceso de fragmentación de la producción, desde el insumo básico, pasando por los bienes y servicios intermedios y finalizando en la producción del bien de consumo final (Sanguinetti et al., 2021). Esta fragmentación de la producción se ve alentada por las ganancias de economía de escala y de especialización - además de aprovechar ventajas comparativas de diferentes países en los distintos procesos productivos- que generan mejoras en la calidad y reducción de costos en todas las etapas de producción y que luego redundan en menores precios y mayor variedad de los bienes finales.

Ahora bien, la creación de estos eslabonamientos productivos, las cadenas globales de valor (CGV), no solo se ve potenciada por la posibilidad de baja de costos vía especialización y diferenciales de costos entre países, sino también por la reducción de los costos de comercio. No es casual que este aumento tan importante en el comercio de insumos y en el surgimiento de CGV se haya cimentado en las últimas décadas donde paralelamente ha habido una fuerte reducción en los aranceles y otras barreras al intercambio a través de los procesos de liberalización multilaterales y preferenciales. Otro componente importante de los costos de comercio es el transporte. La alta fragmentación de la producción implica que un determinado material cruce varias veces las fronteras de los países ya que el mismo está incorporado en distintos productos intermedios como consecuencia de sucesivas transformaciones. Es por ello que se observa que las CGV tienen un componente regional muy relevante ya que la cercanía geográfica permite reducir la gravitación de estos costos en el precio del bien final al término del proceso productivo (Johnson y Noguera, 2012; Antràs y De Gortari, 2020).

La participación en cadenas globales de valor es un factor muy relevante de aumento de productividad para los países ya que no solo aumenta el comercio, sino que la especialización antes mencionada da lugar a procesos de innovación domésticos -en parte también fomentados por la colaboración entre empresas clientes y proveedoras- que facilita diver-

sificar la producción vía la generación de encadenamientos domésticos hacia adelante y hacia atrás permitiendo al país generar mayor valor agregado y empleo en su economía (Fernandez-Stark y Gereffi, 2019).

¿Qué instrumentos de política tienen a su disposición las economías para fomentar su participación en cadenas globales de valor? Por supuesto que una primera herramienta es la ya indicada reducción de las trabas arancelarias, otras barreras no tarifarias y medidas de facilitación de comercio que encarecen las importaciones. Bajo un enfoque de CGV las importaciones constituyen insumos que luego se incorporan en las exportaciones. Estas medidas de liberalización del comercio se pueden dar en forma unilateral, a través de grandes acuerdos multilaterales o también en el contexto de acuerdos de integración regional. Estos últimos aseguran el acceso al mercado en países vecinos que, como se mencionó, tienen la ventaja adicional de aprovechar los menores costos de transporte que pueden ser muy relevantes para el desarrollo de estas cadenas de valor.

Adicionalmente a estas políticas de liberalización generales, existen mecanismos que han aplicado los países que buscan de manera explícita favorecer el comercio asociado con cadenas globales y regionales de valor. Se trata de reducciones tarifarias y de otros impuestos a las importaciones que luego se incorporan en bienes o servicios que se exportan. A este tipo de políticas pertenecen los programas de maquiladoras -que en el caso de la región surgieron en México a mediados de los ochenta, pero que ahora se han extendido a muchos otros países de la región-, el establecimiento de zonas francas y los sistemas de importaciones temporarias.

Este trabajo tiene por objetivo evaluar el funcionamiento de algunos de estos regímenes en Argentina y Uruguay. La granularidad de la data asociada con la implementación de estos mecanismos es una ventaja importante. Esto es así porque la información proviene en general de los registros aduaneros y vincula, a nivel de firmas o de transacción, exportaciones con las correspondientes importaciones de insumos (dada la necesidad de verificar el uso de las importaciones para el objetivo establecido por la política). Con esta información se

construyen medidas de utilización de insumos intermedios importados en las exportaciones para ambos países, lo que permite identificar encadenamientos productivos evaluando su cobertura e incidencia en distintos sectores.

Esta metodología permite una más precisa estimación del grado de participación de distintas industrias en cadenas globales de valor comparado con la metodología más estándar que utiliza información más agregada de Matrices Insumo-Producto (Hummels 2007; Koopman, Wang, y Wei 2014). Estas matrices miden la interacción entre los distintos sectores de la economía en el proceso productivo, y permite identificar qué sectores son proveedores de insumos y qué sectores son consumidores de estos bienes intermedios. Este análisis a nivel país se puede extender a matrices multipaís, lo cual permite reconstruir, a partir de ciertos supuestos, los encadenamientos productivos entre las distintas economías. Existen diversos proyectos de matrices multipaís que son de uso corriente en la literatura de cadenas de valor (WIOD, EORA-UNCTAD, TiVA-OECD). Sin embargo, para la construcción de estas matrices se asume cierto nivel de agregación y de homogeneidad en los procesos productivos (por ejemplo, a nivel de sectores a 2 dígitos de la clasificación industrial uniforme), lo cual permite estimar estos indicadores para toda la economía, y que son muy relevantes para tener una perspectiva agregada de la participación en cadenas, pero que pueden resultar demasiado restrictivos para responder determinadas preguntas que requieren de información más desagregada y detallada.

Adicionalmente en la construcción de estas matrices se supone que el proceso productivo a nivel de sectores es el mismo para empresas que exportan y aquellas que no lo hacen cuando en realidad es común encontrar mucha heterogeneidad entre firmas que exportan y firmas que no exportan (Koopman, Wang, y Wei 2012). En general, las firmas que exportan bienes también son las firmas que hacen un uso más intensivo de insumos importados. Esto puede llevar a observar valores de participación en cadenas a nivel sectorial bajos (por ejemplo, si las firmas exportadoras representan una baja proporción de las firmas totales del sector) pero donde las firmas exportadoras estén muy insertas en encadenamientos productivos.

Por todas estas razones es conveniente corregir las estimaciones que utilizan matrices insumo producto con la información más desagregada que surge de la información aduanera y en particular de estos regímenes especiales de importación para exportación, tal como se muestra en el estudio de Lalanne (2016) donde se calcula el valor agregado de las exportaciones en Uruguay. En otro ejemplo interesante, para el caso de México y su comercio con sus socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el trabajo de De Gortari (2019) encuentra que las exportaciones de autos a Estados Unidos tienen un componente de insumos importados proveniente de ese país mucho más elevado que las exportaciones a Europa, resultado que no se verificaba cuando se usaba la metodología tradicional de matrices insumo producto.

En este documento se presenta como primer paso estimaciones de cobertura y de incidencia en el uso de los regímenes de importación temporaria, esto es, de esquemas de importación de bienes que se realizan bajo condiciones de cero arancel y eliminación de otros impuestos bajo la condición que se incorporen como insumos en exportaciones. En términos de cobertura del análisis se desprende que en las Manufacturas de Origen Industrial en Argentina un 50% de las exportaciones utilizaron el régimen mientras que en Uruguay ese valor se aproxima al 75% en 2019. La incidencia, que mide el valor de los insumos importados bajo el régimen sobre el valor exportado, fue del 41% en Argentina y del 50% en Uruguay para ese año. Esto apunta al uso extendido que hacen las empresas exportadoras de este régimen y lo significativo que es el uso de insumos importados para estas exportaciones.

El estudio también destaca la importante heterogeneidad entre sectores en el uso del régimen. Dentro de las manufacturas de origen industrial, sectores como material de transporte terrestre; pieles y cueros; y metales comunes y sus manufacturas, hacen un uso intensivo de este mecanismo, presentando valores de cobertura e incidencia elevados, mientras que lo contrario se observa en la gran mayoría de los sectores que componen el rubro de Manufacturas de Origen Agropecuario.

La disponibilidad de información de procedencia de los insumos y destino de las exportaciones, también permite construir medidas que caracterizan la

“geografía” del tipo de participación en cadenas que tienen las empresas que utilizan estos regímenes. El uso más extendido lo realizan las empresas que importan insumos de países fuera de la región para luego exportar bienes en la región (Cadenas Mixtas de Entrada), seguido por las empresas que importan insumos desde la región para transformarlos y reexportarlos de nuevo hacia los países vecinos (Cadenas Regionales de Valor).

Finalmente, utilizando datos de aranceles se puede calcular cuál es el incentivo fiscal¹ que otorga el régimen. La evidencia muestra que en sectores como textiles o material de transporte terrestre, el incentivo fiscal representa entre el 5% y el 6% del valor exportado, apuntando a las importantes barreras al comercio que enfrentan estos sectores en general.

Datos

Tanto en Argentina como en Uruguay las empresas exportadoras pueden hacer uso de los regímenes temporales de importación. Estos regímenes permiten realizar importaciones sin aranceles con la condición de que se utilicen en la producción de bienes que serán exportados, lo que queda asentado en los registros aduaneros. Esto permite por lo tanto identificar importaciones utilizadas en la producción de bienes exportados, lo cual llamaremos Import to Export (I2E). Con esta información se pueden construir indicadores de integración en cadenas hacia atrás (backward) con mucha mayor desagregación y precisión.

Los regímenes de admisión temporal están presentes en la política comercial de los países hace décadas. En Argentina, el drawback se estableció en 1962. Luego de sucesivas modificaciones, a partir de 1992 perdió fuerzas con la introducción de otro régimen de admisión temporal, el régimen de perfeccionamiento industrial. La principal diferencia es que mientras en el primero el exportador recupera los impuestos de importación una vez efectuada la exportación, es decir funciona como un reintegro, en el segundo el importador evita el pago del tributo de importación al momento de la nacionalización de la mercadería. A estos regímenes se le suma el

Régimen de Aduana en Factorías (RAF) especial para las empresas del sector vehículos automotrices (Migone 2020).

En Uruguay, el Régimen de Admisión temporaria fue establecido en 1943, pero el actual marco normativo vigente es de 2007. En él se establecen tres modalidades: La Admisión Temporaria, la Toma de Stock y el Régimen Devolutivo (“Drawback”). Sin embargo, el primero es el de uso más difundido. Para poder utilizar el régimen de Admisión Temporaria el valor de los insumos importados no puede exceder el 80% del valor del producto exportado. Los exportadores tienen 18 meses para utilizar los insumos una vez introducidos al territorio.

En el presente estudio se utilizan registros aduaneros con distinto grado de detalle para realizar la vinculación de importación y exportación a nivel de empresas. En el caso de Uruguay la vinculación entre exportaciones e importaciones se realizó a nivel de operación aduanera lo que facilita asociar cada exportación con el monto de importaciones temporarias asociadas con esa venta externa. Esto permite calcular con mucha precisión el monto total de importaciones incorporadas en las exportaciones a nivel de cada firma. En el caso de Argentina la información proviene de la base de datos del régimen de importación temporaria donde se registran el monto de exportaciones e importaciones bajo este régimen por firma por año. En este caso se asume que todas las importaciones temporales de una empresa son utilizadas en las exportaciones de esa empresa en ese mismo año. Este método es razonable para empresas con flujos regulares de operaciones de importación y exportación. La información para Uruguay confirma esta presunción ya que muestra que el 90% de las operaciones tienen un rezago máximo entre importaciones y exportaciones de 6 meses.

La base de datos construida permite identificar tres indicadores que serán de uso corriente a lo largo de este trabajo. Por un lado, el cociente entre el valor de las exportaciones que se amparan al régimen y el valor de las exportaciones totales define la cobertura en el uso de estos instrumentos. Esta medida nos permitirá determinar el grado de difusión que tiene la utilización de este mecanismo a nivel

¹ Si bien estos programas eximen del pago de otros tributos, sólo se considera el incentivo fiscal relacionado a la excepción en el pago de aranceles.

agregado de todas las exportaciones y dentro de un sector. Dentro del universo de las operaciones que efectivamente utilizan instrumentos I2E, la razón entre el valor de los insumos importados al amparo de la exoneración y el valor de los productos exportados describe la incidencia del uso del instrumento; esto es, el peso de las importaciones en el valor final de las exportaciones lo que claramente está inversamente relacionado con el nivel de transformación local de las exportaciones en las cuales participan estas importaciones como insumos. El producto de estos dos cocientes es el valor de las importaciones realizadas al amparo de instrumentos I2E sobre el total exportado por el sector o país. Esta medida es importante en sí misma y

Utilización general de regímenes I2E en la manufactura

El cuadro 1 muestra la participación de cada sector (manufacturas de origen agropecuario (MOA) y de origen industrial (MOI)) en el total de exportaciones y los indicadores de cobertura y de incidencia para las exportaciones que usan el régimen para el caso de Argentina y Uruguay. Como puede verse, en las MOI la cobertura es alta y la incidencia también es significativa, tanto para el inicio del período como para el final. En las MOA, ambas tasas son más bajas, pero especialmente la de incidencia, pues el

TABLA 1

Composición sectorial de las exportaciones y uso del régimen de importación temporaria en Argentina y Uruguay, 2005 y 2019

	2005			2019		
	Participación en total	Cobertura	Incidencia	Participación en total	Cobertura	Incidencia
ARGENTINA						
MOA	17%	26%	12%	18%	16%	11%
MOI	38%	59%	41%	40%	49%	43%
Otros bienes	46%	3%	18%	42%	3%	72%
Total	100%	28%	36%	100%	24%	41%
URUGUAY						
MOA	48%	76%	11%	47%	29%	17%
MOI	24%	87%	49%	16%	76%	50%
Otros bienes	28%	45%	8%	37%	13%	17%
Total	100%	70%	22%	100%	30%	30%

Nota: Elaboración propia en base a datos descriptos en la sección 2

Fuente:

muestra el umbral mínimo de incidencia de insumos importados en las exportaciones de un país o sector².

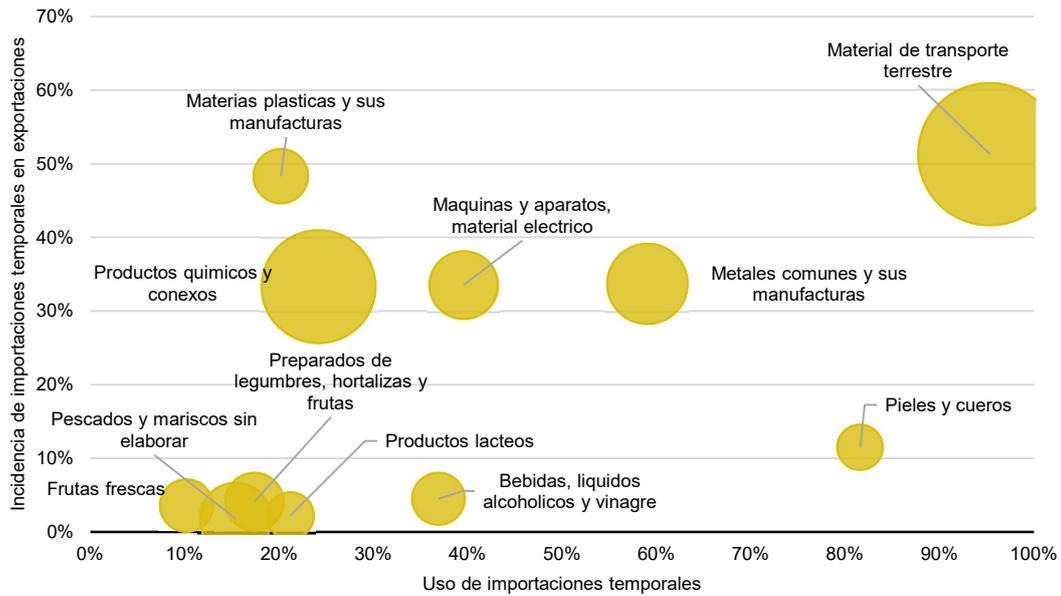
principal insumo utilizado suele ser nacional. En Argentina se verifica que el uso fuera de la manufactura es marginal, mientras que en Uruguay la utilización en otros bienes no manufacturados (ejem-

² Es el umbral mínimo porque puede haber más importaciones incluidas en las exportaciones. Se pueden mencionar tres casos: en primer lugar, insumos importados incluidos en los insumos domésticos utilizados; segundo, insumos importados utilizados por empresas que no se amparan al régimen (por ejemplo, porque no hay incentivos a hacerlo si se utilizan insumos que entran con arancel cero); y tercero, porque puede haber insumos importados utilizados por las empresas usuarias pero que no se incluyen en el instrumento. De los tres motivos, probablemente el segundo sea el más importante. Utilizar el instrumento tiene un costo de gestión que puede limitar su uso a algunas empresas que no tienen grandes incentivos tributarios si los insumos no tienen altos aranceles. Por ejemplo, en Argentina, la base imponible de los reintegros a los exportadores- un crédito fiscal que reciben por exportar- deduce el monto de los insumos importados al amparo del régimen

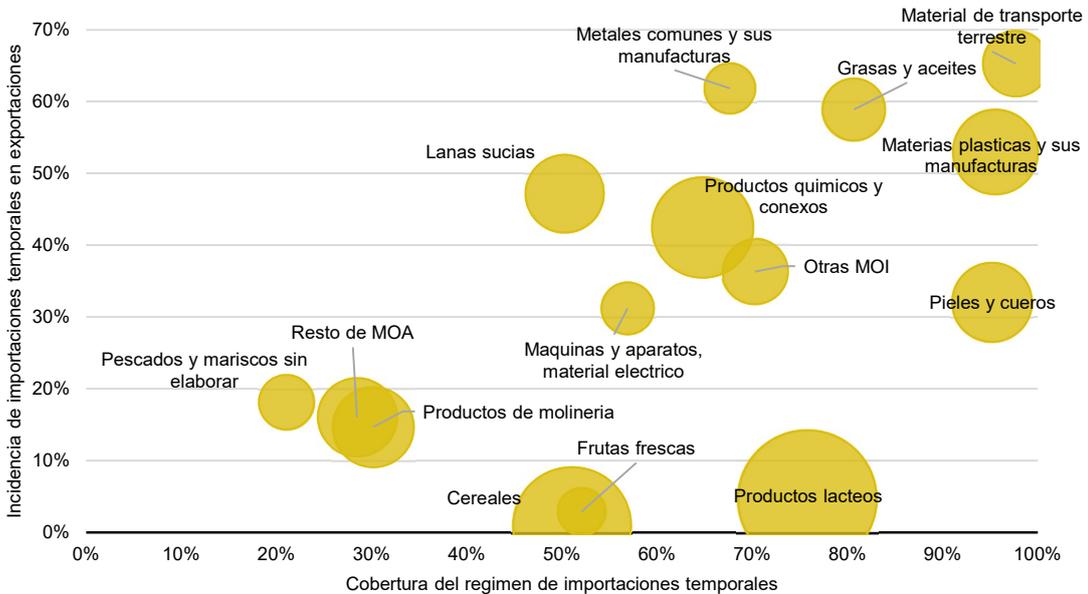
plo, productos básicos de la minería y la agricultura) es menor pero de magnitud no despreciable.^{3,4}

Argentina y Uruguay utilizan con intensidad los regímenes I2E en su comercio exterior, especialmente de manufacturas. Entre 2005 y 2019 la utili-

FIGURA 1.
 Cobertura e incidencia del régimen I2E en las exportaciones. 2017-19.



(a) Argentina



(b) Uruguay

Nota: Elaboración propia en base a los datos descritos en la sección 2

zación osciló en el entorno del 25% de las exportaciones totales en Argentina, aunque para las Manufacturas de Origen Industrial (MOI)⁵ la proporción se ubicó en el orden del 50%. En el caso de Uruguay, la participación total es decreciente y actualmente se ubica en el entorno del 30% de las exportaciones totales y el 75% de las MOI.⁶

La importancia de estos regímenes para los sectores y productos que la utilizan se puede evaluar a través de la incidencia de los insumos importados en el valor exportado. Como se puede ver en el Cuadro 1 en Uruguay y Argentina para el caso de las MOI las importaciones bajo esta modalidad tienen una incidencia similar, en el entorno del 40 – 50%.

Hasta aquí se mostraron los indicadores de encadenamientos productivos para el agregado de la manufactura y distinguiendo entre aquellas de origen agrícola e industrial. Como se pudo ver, y ciertamente es un resultado esperado, el uso de este régimen y su incidencia es más relevante para el caso de las MOI que para el caso de las MOA; ello claramente se debe al mayor desarrollo del sector agrícola en ambos países lo que asegura una mayor integración productiva en cadenas y producción de insumos a nivel doméstico. De todas formas, es de esperar que aun dentro de cada categoría haya diferencias entre sectores en función de las tecnologías de producción y la capacidad productiva desarrollada en cada actividad dentro de cada país. La siguiente sección analiza en detalle esta heterogeneidad sectorial.

Cobertura e incidencia sectorial

La figura 1 muestra la distribución de cobertura e incidencia para cada sector de la economía argentina y uruguaya considerando los tres últimos años de la muestra (2017-19). Se destaca la importancia del régimen para el Material de transporte terrestre⁷, donde casi la totalidad de las exportaciones lo utilizan y además el valor de los insumos importados se ubica en el orden del 70% de las ventas externas. El resto de los sectores combinan menor incidencia y/o cobertura. Por ejemplo, Pieles y Cueros tiene una gran cobertura, es decir que el régimen de importación temporal es muy utilizado por la mayoría de las empresas exportadoras, pero los insumos importados representan solo 12% del valor total. En la parte central del gráfico, se destacan cuatro sectores que utilizan el régimen para una fracción significativa de sus exportaciones y además de forma intensiva. Los metales comunes y sus manufacturas, las máquinas y aparatos y material eléctrico, los productos químicos y conexos y las materias plásticas y sus manufacturas. En estas cuatro familias de MOI la incidencia de las importaciones para los productores que utilizan el régimen es entre 24% y 48%. El resto de los sectores tiene una importancia muy marginal en la base de datos.

En el caso de Uruguay se destaca un uso más intensivo del instrumento. Los sectores de material de transporte, materias plásticas y pieles y cueros hacen un uso prácticamente universal del instrumento. Se destaca una gran incidencia de los insumos en el valor exportado de metales comunes, grasas y aceites, material de transporte y materias plásticas. En esos cuatro sectores el valor de las importaciones supera el 50% del total.

³ Argentina: El análisis excluye a las Grasas y Aceites y los Residuos de la industria alimentaria, ambas industrias donde el complejo sojero es prevalente. En esos sectores se encontraron datos inconsistentes. En particular, en algunos años de la muestra el análisis reporta tasas de incidencia cercanas a 100%, lo que indica problemas en el matching entre exportaciones e importaciones. La industria aceitera argentina recurrió a insumos regionales en algunos años del período analizado, especialmente los primeros y los últimos. En el apéndice A.1 se presenta la tabla incluyendo estos sectores para Argentina

⁴ Uruguay: Las exportaciones de bienes de Uruguay producidas en las Zonas Francas no están incluidas en el trabajo. Estas están concentradas en tres productos pero su magnitud es considerable y creciente. En 2019 representaron el 16% de las exportaciones totales de bienes. Los productos exportados son concentrados de bebidas gaseosas, pulpa de celulosa y medicamentos.

⁵Se utiliza la clasificación por grandes rubros del INDEC que clasifica los bienes en cuatro rubros: Productos Primarios, Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA), Manufacturas de Origen Industrial (MOI) y Combustibles y Energía.

⁶ El gráfico A.1 en el apéndice muestra la evolución anual en la utilización del régimen para las exportaciones de MOI.

⁷ En este sector el prevalente es el Régimen de Aduana en Factoría (RAF).

TABLA 2

Participación de cada origen de las importaciones según destino de las exportaciones en las mercaderías que utilizan I2E Años 2005 y 2019. En % sobre el total de importaciones de cada año. (Solo MOI)

ARGENTINA		Destino						Total
		Mercosur	Resto LAC	EE.UU. y Canadá	Europa	Este de Asia	Resto	
Origen	Mercosur	10/16	9/6	2/1	2/3	1/1	2/1	27/28
	Resto LAC	2/2	1/1	0/0	0/0	0/0	0/0	3/3
	EE.UU. y Canadá	18/5	4/1	1/0	0/1	0/0	0/0	24/7
	Europa	12/15	8/12	1/0	3/1	1/0	2/2	27/30
	Este de Asia	7/17	6/8	1/1	1/0	0/0	1/0	16/26
	Resto	1/3	1/1	0/0	0/0	0/1	0/0	2/6
	Total	52/58	29/29	5/2	6/5	3/2	6/4	100/100
URUGUAY		Destino						Total
		Mercosur	Resto LAC	EE.UU. y Canadá	Europa	Este de Asia	Resto	
Origen	Mercosur	28/23	4/2	2/0	0/0	0/0	0/1	35/26
	Resto LAC	1/3	1/1	1/0	0/0	0/0	0/0	4/4
	EE.UU. y Canadá	7/6	2/1	1/4	0/0	0/0	0/1	10/12
	Europa	13/15	3/1	1/0	2/0	0/0	0/1	19/17
	Este de Asia	18/26	2/2	0/0	0/0	0/0	0/1	22/29
	Resto	5/9	3/1	0/0	1/0	0/0	1/1	10/12
	Total	72/83	15/7	6/5	4/1	1/0	2/4	100/100

Nota: Elaboración propia en base a los datos descritos en la sección 2.

En el Gráfico A.3 (Anexo) se muestra el mismo gráfico para el trienio inicial de la muestra (2005-2007) en ambos países. En Argentina los cambios son escasos. Se destaca que en el período hubo un aumento de la incidencia en los metales comunes. También se redujo la importancia de las MOI en el total exportado. En el caso de Uruguay, se destaca una reducción en el uso y en la incidencia en varios sectores.

Análisis geográfico de las cadenas de valor

Un aspecto relevante a conocer de la integración productiva de los países es de dónde provienen los insumos y dónde se dirigen las exportaciones, es decir la geografía de la integración productiva. Los datos aduaneros permiten realizar este análisis y

comparar cuál fue la evolución en el período análisis para Argentina y Uruguay.

La tabla 2 muestra para Argentina y Uruguay la participación de cada par origen-destino en el total de mercadería importada que se inserta en exportaciones para el año 2005 y 2019 respectivamente.

En primer lugar, para Argentina, el MERCOSUR ganó importancia en el período como destino de las exportaciones que utilizan el mecanismo I2E, pasando de 52% a 58% del total de importaciones bajo dicha modalidad. Esto es una primera evidencia de la importancia de este régimen para apoyar las exportaciones manufactureras regionales (también al resto de AL). El grado de integración de cadenas productivas vía I2E al interior del Mercosur cobró importancia entre 2005 y 2019. En 2005, el 10% de las importaciones de Argentina que se realizaban bajo este régimen provenían de este origen

y se destinaban a exportaciones a los países socios, mientras que en 2019 este valor ascendió a 16%. Si se suman el resto de países de América Latina, en 2019 un 25% de los insumos que utilizan las empresas argentinas vía I2E proviene de la región y se utilizan en exportaciones con ese mismo destino mientras que en 2005 este valor era del 22%. Esta expansión se realizó en detrimento de las exportaciones orientadas hacia países fuera de América Latina, en particular, Estados Unidos y Canadá. Por otro lado, se verificó un fuerte aumento de los insumos importados originarios en Asia pasando del 16% al 26% entre 2005 y 2019. Este crecimiento se hizo a expensas de la participación de EEUU-Canadá como proveedores de insumos. Europa, por su parte, incrementó su participación como proveedora de insumos de bienes que se exportan a la región, pero redujo su participación en las cadenas de bienes que se exportan fuera la región.

Al igual que en Argentina, en Uruguay los insumos importados destinados al MERCOSUR aumentaron su importancia relativa, aumentando su participación del 72% al 83%, en este caso en detrimento de los envíos al resto de LAC y Europa que pasaron del 21% al 12%. También se verifica un crecimiento de la importancia de los insumos asiáticos, que aumentan su participación del 22% al 29%, que desplazan principalmente insumos del Mercosur que pasa de una participación del 35% al 26%.

Identificando tipos de cadena según origen de insumos y destino de exportaciones

Con la información que sirve de base para confeccionar la tabla 2 se puede caracterizar la geografía de las cadenas de valor inducidas por el uso del

mecanismo I2E de acuerdo a si estas tienen destinos y orígenes regionales, extra regionales o ambos. Dada la importante liberalización comercial que se ha verificado entre los países de América del Sur (con los Acuerdos del Mercosur, la CAN, AP y entre países pertenecientes a estos distintos arreglos) se considerará a todos los países de ese bloque como región. El resto de los países, donde por lo general el comercio se realiza en contextos no preferenciales, se clasificarán como extra regionales. El siguiente cuadro muestra la tipología de cadenas.

Las Cadenas Regionales de Valor (CRV) comprenden a la producción que cruza por lo menos dos veces fronteras regionales: una vez cuando el insumo importado entra a Argentina o Uruguay desde un país de América del Sur y la segunda cuando este producto sale hacia el mismo destino incorporado en las exportaciones. Del mismo modo las cadenas extra regionales de valor (CEV) conectan a la producción de los países de análisis (Argentina y Uruguay) dos veces, pero con destinos fuera de la región. Es un tipo de inserción global sin vinculación con el comercio regional. Las cadenas mixtas se caracterizan por tener un flujo de comercio regional y otro extra regional. Por ejemplo, cuando se trata de un insumo importado que viene de la región y luego se incorpora en un bien exportado con destino extra regional (Cadena Mixta de Salida, CMS). Alternativamente, tenemos el caso de un bien intermedio importado procedente de un país extra regional que se transforma y luego se exporta a un país de América del Sur (Cadena Mixta de Entrada, CME). En las CMS el país de referencia opera como plataforma intermedia de exportación de valor agregado regional, mientras que en las CME el país de referencia actúa como puerta de entrada de insumos extra regionales a la región.

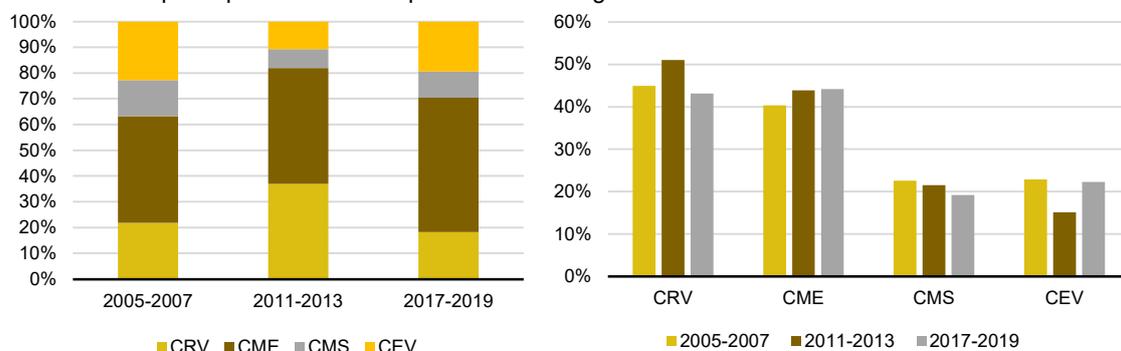
TABLA 3

Tipología de cadenas de acuerdo al origen/destino de los insumos/productos

Origen del producto	Destino del producto	
	Regional	Extra regional
Regional	Cadena Regional de Valor (CRV)	Cadena Mixta de Salida (CMS)
Extra regional	Cadena Mixta de Entrada (CME)	Cadena Extra- regional de Valor (CEV)

FIGURA 2.

Evolución en la participación de cada tipo de cadena. Argentina.



Nota: Elaboración propia en base a los datos descriptos en la sección 2.

La figura 2a muestra la participación de cada tipo de cadena en la circulación de insumos importados bajo régimen I2E para tres períodos de tiempo en el caso de Argentina. En el panel a se muestra la evolución de la participación, mientras que en el b

se muestra el cambio en la incidencia de las importaciones en las exportaciones. Los gráficos muestran que las CME son las prevalentes en el período, explicando entre 40 y 45% de la circulación de importaciones. Las CRV tienen una tendencia decreciente. Luego de un período de auge (que coincidió

TABLA 4

Argentina. Valor de los insumos importados y sus exportaciones asociadas según tipo de cadenas de valor y sector exportador. 2017-2019. En millones USD

	Valor de los insumos				Valor de las exportaciones			
	CRV	CME	CMS	CEV	CRV	CME	CMS	CEV
MOA								
Pieles y cueros	0	2	4	58	1	20	37	502
Azúcar y art confitería	1	20	0	6	4	56	2	20
Extractos curtientes	0	6	0	10	0	28	2	66
Resto de MOA	2	15	9	18	28	169	128	472
MOI								
Material Transp terrestre	645	1631	162	401	1353	3412	373	894
Metales comunes y manuf	58	53	138	137	139	126	463	498
Prod Químicos y conex	9	147	89	74	23	336	253	387
Máq y apar. Mat eléctrico	20	111	13	36	54	319	47	170
Resto MOI	28	202	4	65	85	444	15	120
Resto	1	1	3	10	16	14	67	414
Total	798	2192	1024	904	1769	4949	2208	3661

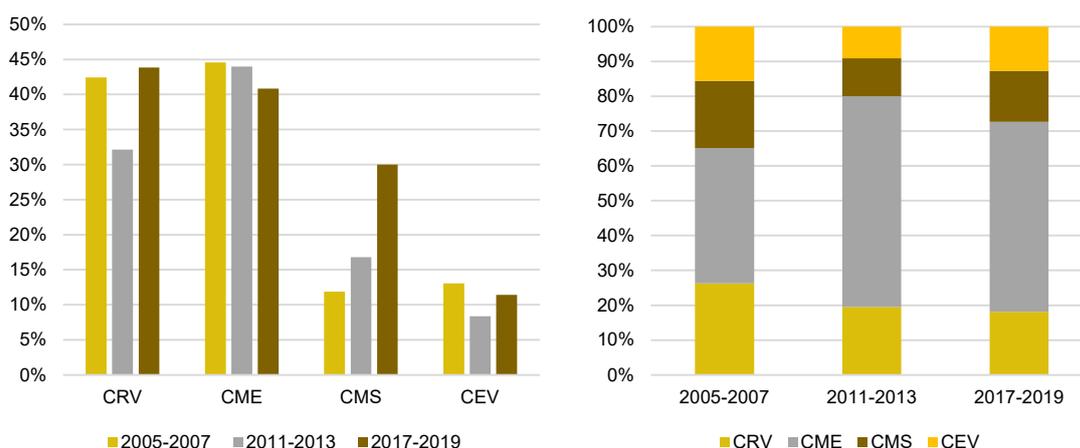
Nota: Elaboración propia en base a los datos descriptos en la sección 2.

con el auge del comercio intrarregional en el total) en 2011-2013 donde representaban casi el 40% del total, sobre el final de la muestra eran solo una sexta del total. Las CEV, por su parte, pasaron de

por sector. Las MOA que usan I2E participan generalmente en las CMS, mientras que en el resto de las MOA predominan las CEV. En las MOI el panorama es diferente. El principal sector usuario, el de

FIGURA 3.

Evolución en la participación de cada tipo de cadena. Uruguay.



Nota: Elaboración propia en base a los datos descriptos en la sección 2.

representar 22% a 20% en el período. Finalmente, las CMS explican menos del 10% del total. Una característica de las cadenas de valor es que una porción importante del valor se agrega en localizaciones cercanas al lugar de consumo final, esto explica en parte la importancia del componente regional en las cadenas globales (Antràs y Chor 2018). La parte b del gráfico aporta evidencia que en Argentina este también es el caso. La cercanía geográfica de los destinos de las exportaciones (que incluyen tanto insumos regionales como extra regionales) tiene una correlación positiva con la incidencia de las importaciones en el total exportado, mientras que las cadenas que tienen como destino exportaciones a destinos extra regionales tienen menos incidencia del uso de I2E, es decir las CRV y las CME son las que hacen un uso más intensivo del instrumento mientras que las CEV y las CMS tienen una incidencia menor, aunque de magnitud no despreciable.

El cuadro 4 muestra la distribución de los insumos importados según el tipo de cadena desagregando

material de transporte, participa en los cuatro tipos de cadenas, aunque la mayoría de los flujos son de CME. El sector de metales comunes y sus manufacturas es el segundo en importancia y tiene una inserción muy diferente: participa especialmente en CMS y CEV. Los sectores de máquinas, aparatos y material eléctrico, plásticos y textiles son especialmente CME. El sector químico participa con intensidad en CME, CMS y CEV. Los sectores de combustible y primarios participan casi exclusivamente en CEV.

La situación en Uruguay es similar. La figura 3a muestra que las CME son incluso más dominantes que en el caso de Argentina, representando en el último período más de la mitad del total. Los CRV, por su parte, redujeron su importancia y se mantienen solo ligeramente por encima de los otros dos tipos. Igual que en el caso de Argentina, la parte b) del gráfico muestra que la cercanía geográfica con el destino de las exportaciones está positivamente asociada con la incidencia de los insumos en el va-

lor del producto, y lo contrario ocurre en las cadenas donde las exportaciones tienen destinos extra regionales.

El cuadro 5 muestra la geografía de las principales cadenas uruguayas en los distintos sectores. Las cuatro agroindustrias⁸ que utilizaron el régimen más intensivamente son las curtiembres, la peinaría de lana, la aceitera y la elaboración de productos lácteos. Las curtiembres y laneras tienen una inserción en CMS, utilizando insumos regionales en exportaciones extrazona. Los productos lácteos tienen inserción de todos los tipos y una intensidad en el uso de insumos importados creciente con la cercanía del insumo y del destino de la exportación. La industria aceitera uruguaya de exportación tiene una inserción parecida a las MOI: prevalencia de CME y alta intensidad en el uso de in-

sumos. Todas las MOI de Uruguay tienen prevalencia de CME y en menor medida CRV. Solo se verifica cierta importancia de la inserción de tipo CEV en la industria química.

Monto del incentivo tributario

Aunque el principal objetivo de los aranceles a las importaciones generalmente es proteger a determinadas industrias, tiene una contrapartida recaudatoria también. Por esta razón, y dado que el régimen permite exonerar los aranceles a las importaciones, resulta interesante estimar el costo fiscal del instrumento o, alternativamente, el valor del incentivo que el régimen le otorga a las firmas que se acogen al mismo. La renuncia fiscal o el incentivo

TABLA 5

Uruguay. Valor de los insumos importados y sus exportaciones asociadas según tipo de cadenas de valor y sector exportador. 2017-2019. En millones de USD.

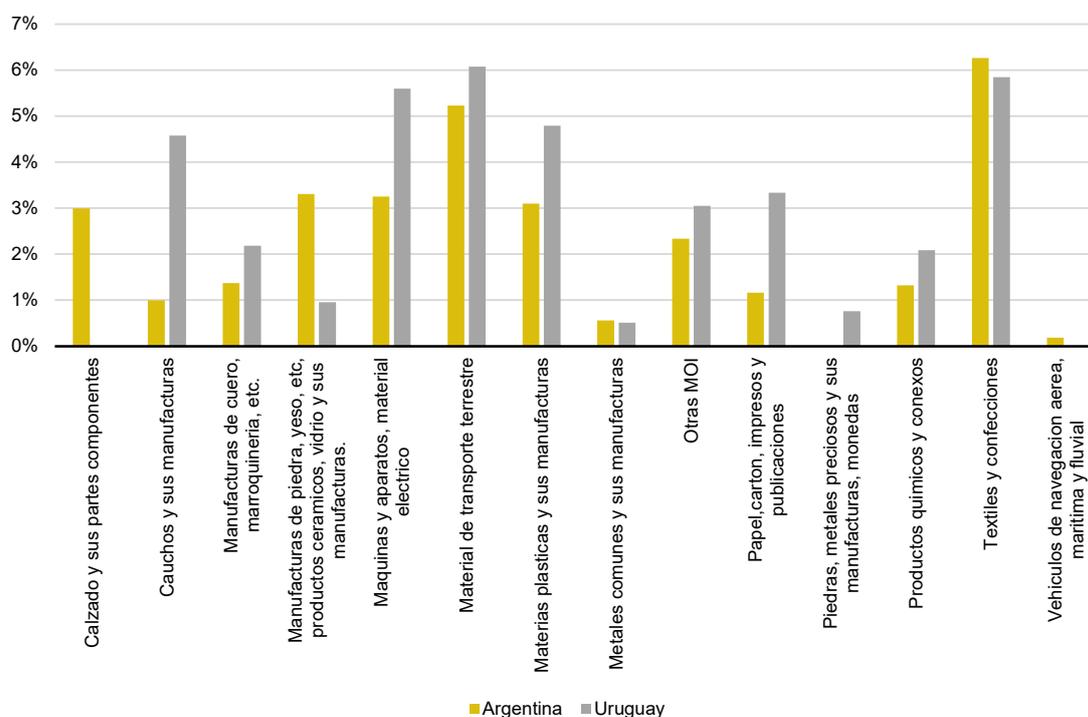
	Valor de los insumos				Valor de las exportaciones			
	CRV	CME	CMS	CEV	CRV	CME	CMS	CEV
MOA y primarios								
Pieles y cueros	1	2	35	26	4	8	81	110
Lana peinada	1	0	44	3	2	2	66	34
Productos lácteos	4	8	3	7	24	122	57	280
Resto de MOA	8	77	8	6	46	141	61	81
Resto primarios	9	5	1	2	18	102	39	151
MOI								
Plástico y manuf.	30	87	1	5	58	163	2	11
Químicos y conexos	31	44	4	15	55	107	15	45
Mat de trans terrestre	7	87	0	0	10	133	0	0
Metales comunes	23	13	0	0	36	22	1	1
Caucho y manuf.	1	28	0	0	1	43	0	0
Maq. y apar, mat elec	1	15	0	0	4	47	1	2
Resto MOI	12	16	5	25	35	49	20	75
Total	128	384	103	90	292	940	343	791

Nota: elaboración propia en base a los datos descritos en la sección 2.

⁸ Todas clasificadas como MOA, salvo Lana que fue clasificada como primaria, pero en Uruguay se trata como agroindustria.

FIGURA 4.

Renuncia fiscal por el uso de instrumentos I2E, como proporción del valor del comercio. Solo sectores MOI con exportaciones relevantes. Años 2017-2019



Nota: Elaboración propia en base a datos descriptos en la sección 2

es el monto de impuestos (en este caso aranceles a las importaciones) que el Estado deja de recaudar (y las firmas dejan de pagar) por la aplicación de este mecanismo. Este ha sido calculado como el arancel nacional aplicado por el monto de las importaciones⁹. Se tuvo en cuenta el origen de la Mercadería porque las que provienen de países con acuerdos comerciales (por ejemplo, el MERCOSUR) se asume que no pagan aranceles.

La figura 4 muestra que en el sector de Material de Transporte Terrestre y en Textiles y Confecciones la aplicación del instrumento I2E representa un ahorro del 7% y del 6% respectivamente del valor de las exportaciones. Es así que en estos sectores

el uso del régimen resulta un determinante importante para la competitividad de las ventas externas.

También es importante el arancel aplicado en las importaciones de Máquinas y aparatos, y material eléctrico y en Plásticos y sus manufacturas. En el primer sector el no pago de estos aranceles en insumos importados representa el 3% del valor de las exportaciones lo que también contribuye a su competitividad. Si bien los metales comunes y sus manufacturas tienen una utilización importante del instrumento (60% de las exportaciones se canalizan vía el régimen de acuerdo a la figura 1), el abatimiento de los aranceles en este sector es poco significativo. En el caso de los MOA, el único sector donde la renuncia fiscal es significativa es el de Azúcar y productos de confitería. En el caso de

⁹ Los aranceles aplicados fueron obtenidos de la base de datos de UNCTAD TRAINS.

Uruguay el monto exonerado de aranceles es del entorno del 6% del valor exportado en el material de transporte terrestre, del 4% en los plásticos y 2% en el sector de productos químicos y conexos. Estos tres sectores explican el 70% de los aranceles exonerados.

Tanto en Uruguay como en Argentina, para las MOI en su conjunto que utilizan el régimen, la exoneración representa 8% del valor de los insumos y 4% del valor de las exportaciones. Esto da cuenta de lo significativo que representa el incentivo para este conjunto de sectores. En las MOA, entre tanto, la renuncia fiscal significó 1,3% de las exportaciones en Argentina y 1,8% en Uruguay.

Síntesis y conclusiones

Los países recurren a instrumentos de variado tipo para estimular el desempeño exportador en sus sectores manufactureros. Entre estos instrumentos se encuentran los que permiten introducir al país importaciones libres de impuestos para transformarlas y luego exportarlas. Estos regímenes, que engloban las importaciones temporales, tratamientos aduaneros especiales, al Drawback y que denominamos de forma general Import to Export (I2E), son anteriores incluso al auge del comercio en cadenas de valor, pero por su diseño se han convertido en un activo para la captación de etapas de procesos productivos que se fragmentan globalmente. Estos instrumentos, junto con otros tales como las zonas francas, incentivos a las inversiones y reintegros forman parte de la batería de opciones que ofrecen los países más allá de la clásica política comercial de acceso a mercados. En un contexto de protección arancelaria -incluso en insumos- más alta que el promedio, en los países del MERCOSUR su uso es generalizado, incluso para el comercio intrazona.

Al respecto, cabe mencionar que estos instrumentos, tal como están definidos, no son compatibles con una Unión Aduanera perfecta, por lo que en el MERCOSUR están vigentes de forma excepcional mientras no se avance de forma determinante en completar la Unión Aduanera. Esta temporalidad del instrumento también opera como un factor limi-

tante sobre la inversión, que requiere de reglas claras y estables para reducir la incertidumbre de cambios en las políticas.

En este trabajo se utilizó información de utilización de los instrumentos de importaciones temporales y RAF en Argentina y Uruguay, a partir de bases de datos que vincularon a las operaciones de importación con las de exportación. Se muestra que su uso es bastante generalizado en la industria manufacturera de base no agropecuaria. La vinculación directa entre importaciones y exportaciones permite extraer algunas conclusiones que no están generalmente disponibles. Se encuentra que durante el período de estudio (2005-2019) se ha producido una fuerte sustitución de insumos estadounidenses por asiáticos en el caso de Argentina, mientras que en Uruguay se desplazaron insumos regionales.

Adicionalmente, como era de esperar, Uruguay tiene un uso más intensivo de insumos importados que Argentina y también mayor cobertura del instrumento en sus exportaciones MOI, aunque ambos países muestran una leve tendencia decreciente en el uso. En el caso de Uruguay este régimen "compite" con la utilización de otros instrumentos como las Zonas Francas, donde se radican pocas empresas industriales, pero de gran envergadura.

Una forma sintética de integrar información geográfica con análisis sectorial lo constituye la tipología de participación de cadenas de valor. El análisis mostró que las prevalentes en los países son las Cadenas Mixtas de Entrada, donde se combinan insumos extra regionales para elaborar mercaderías destinadas a la región (Mercosur y resto de América del Sur). Estas dominan el comercio de la mayoría de los sectores industriales (Material de Transporte, Maquinaria, Plástico, Caucho, Química, Textil) mientras que los Metales y sus Manufacturas en Argentina tiene una inserción diferente, con prevalencia de las Cadenas Mixtas de Salida y las Cadenas Extra Regionales de Valor. Las Cadenas Regionales de Valor parecen estar en los últimos años circunscriptas al sector automotriz. Finalmente, un hallazgo interesante lo constituye el uso del instrumento en las agroindustrias que configuran Cadenas Mixtas de Salida. Esto aplica para las Oleaginosas en Argentina y las Curtiembres y Peinaduras de lana en Uruguay, donde la capacidad

instalada industrial y el vínculo con mercados externos facilita que estos sectores se abastezcan de insumos regionales en su proceso productivo para

En resumen, la evidencia para Argentina y Uruguay, a partir de la información de los sistemas de I2E sugiere un importante complemento de los mercados regionales y extra regionales. Para el caso de las exportaciones hacia la región, su dinamismo depende fuertemente de la importación de

insumos extrazona; por otro lado, las exportaciones extrazona requieren del mercado regional para abastecerse de insumos críticos. Estos dos tipos de cadenas son las más relevantes para ambos países y muestran las ventajas de un regionalismo abierto.

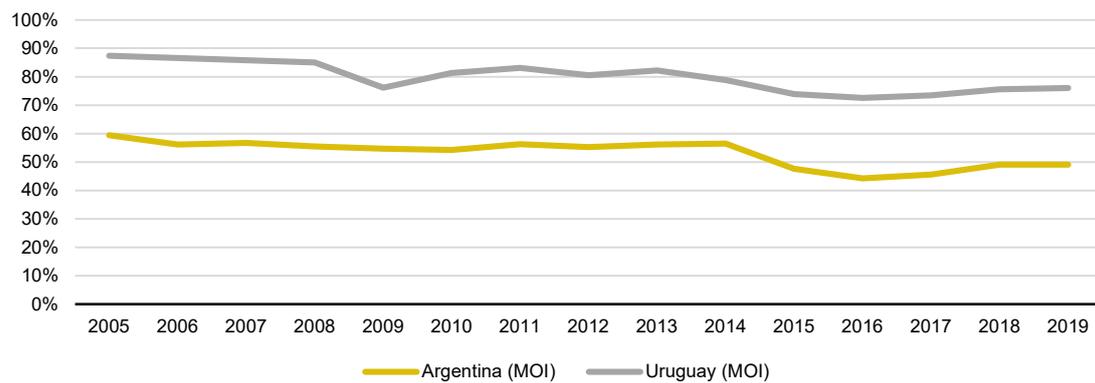
Referencias

- Antràs, Pol, y Davin Chor. 2018. «On the measurement of upstreamness and downstreamness in global value chains». *National Bureau of Economic Research*. doi: 10.3386/w24185.
- De Gortari, Alonso. 2019. *Disentangling global value chains. Working Paper*. w25868. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. doi: 10.3386/w25868.
- Hummels, David. 2007. «Transportation costs and international trade in the second era of globalization». *Journal of Economic perspectives* 21(3):131-54.
- Koopman, Robert, Zhi Wang, y Shang-Jin Wei. 2012. «Estimating domestic content in exports when processing trade is pervasive». *Journal of development economics* 99(1):178-89. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2011.12.004>.
- Koopman, Robert, Zhi Wang, y Shang-Jin Wei. 2014. «Tracing value-added and double counting in gross exports». *American Economic Review* 104(2):459-94. doi: 10.1257/aer.104.2.459.
- Lalanne, Alvaro. 2016. «Medición de las exportaciones de Uruguay en valor agregado doméstico en presencia de regímenes especiales de comercio». *Revista de economía* 23(2):101-39.
- Migone, Santiago. 2020. «Exportar importaciones: el uso de la admisión temporal en la Argentina». Universidad de San Andrés. Departamento de Economía.

Cuadros y figuras adicionales

FIGURA A.1.

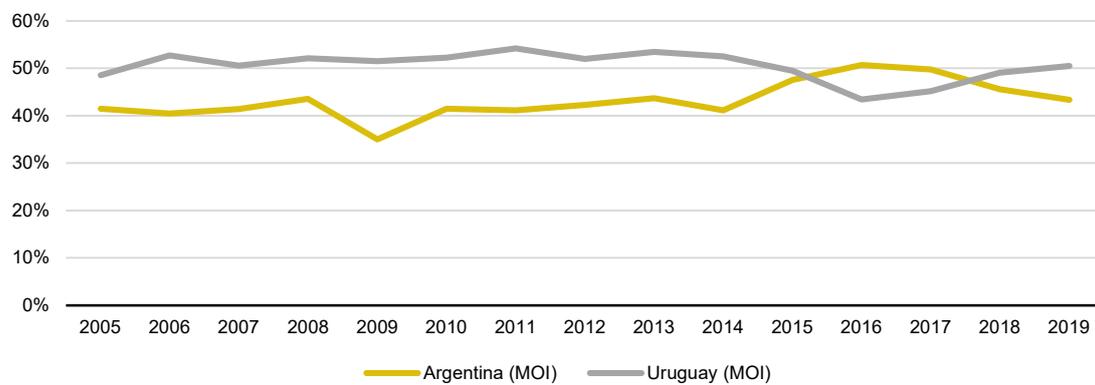
Cobertura en el uso de regímenes I2E en las exportaciones industriales (MOI). En % sobre el total.



Nota: Elaboración propia en base a los datos descritos en la sección 2.

FIGURA A.2.

Incidencia de las I2E en las exportaciones que las usan.



Nota: Elaboración propia en base a los datos descritos en la sección 2.

TABLA A.1

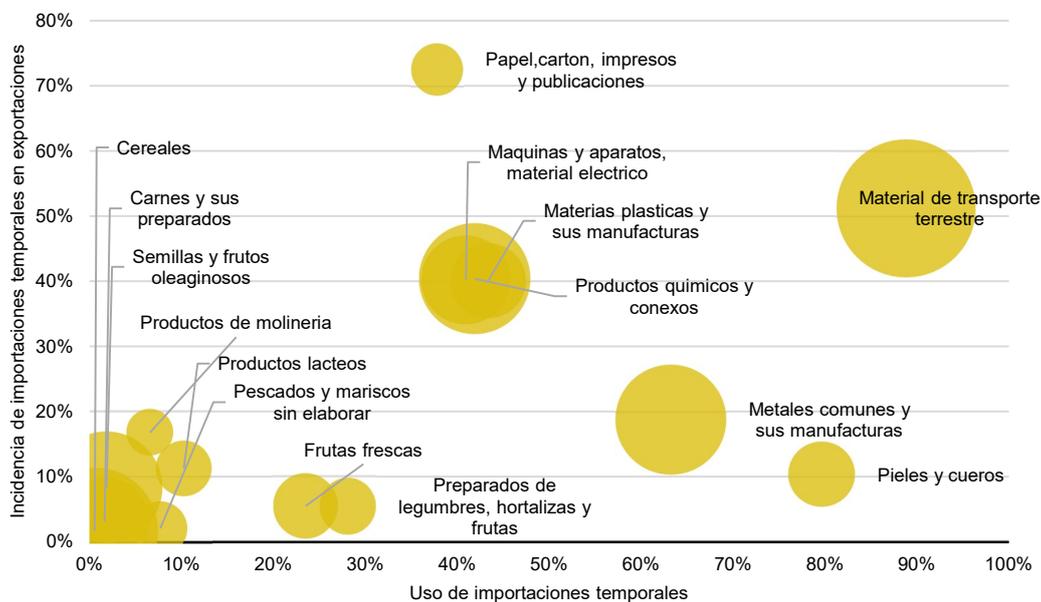
Argentina. Participación en el total de las exportaciones, cobertura e incidencia. Años 2005 y 2019.

	Año 2005			Año 2019		
	Participación en total	Cobertura	Incidencia	Participación en total	Cobertura	Incidencia
Argentina						
MOA	32%	14%	19%	36%	16%	46%
MOI	31%	59%	41%	32%	49%	43%
Otros bienes	37%	3%	18%	33%	3%	72%
Total	100%	24%	36%	100%	22%	45%

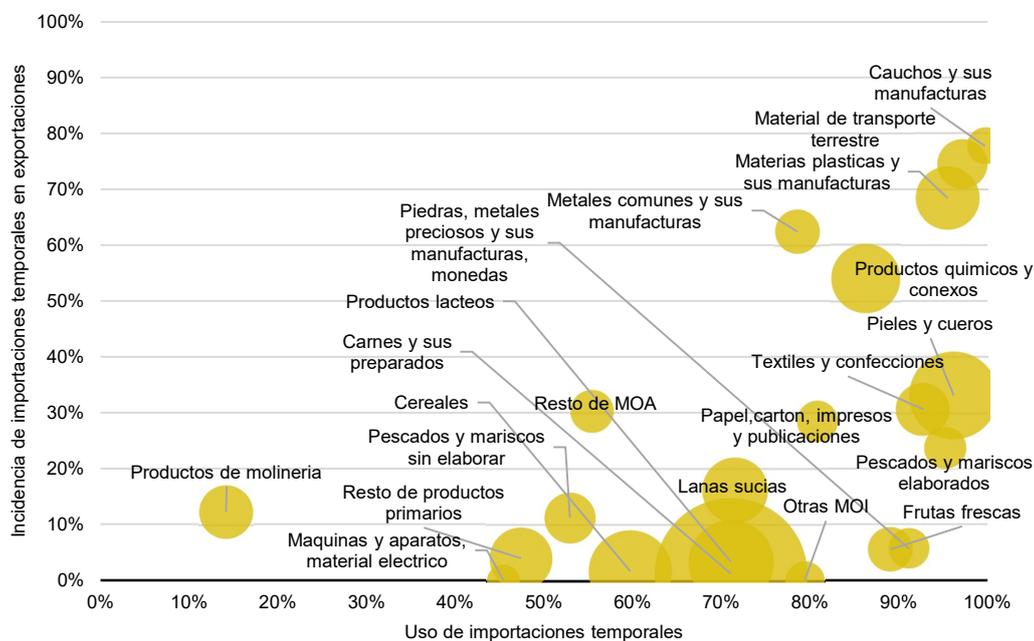
Nota: elaboración propia en base a los datos descriptos en la sección 2.

FIGURA A.3.

Cobertura e incidencia del régimen I2E en las exportaciones. 2017-19.



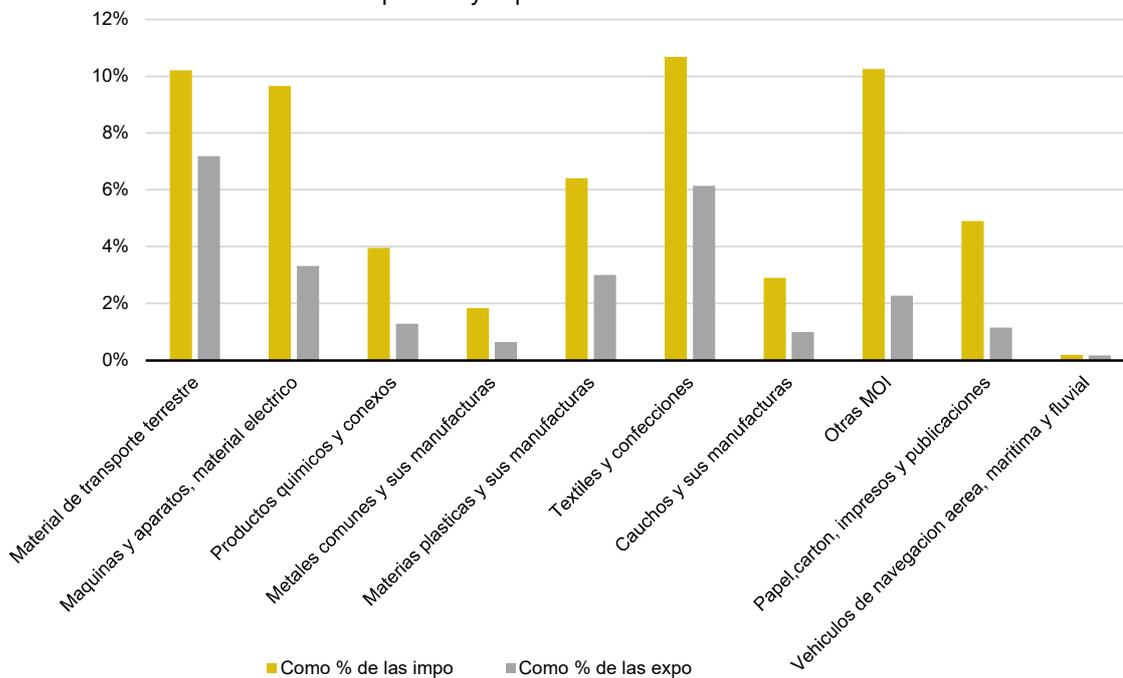
(a) Argentina



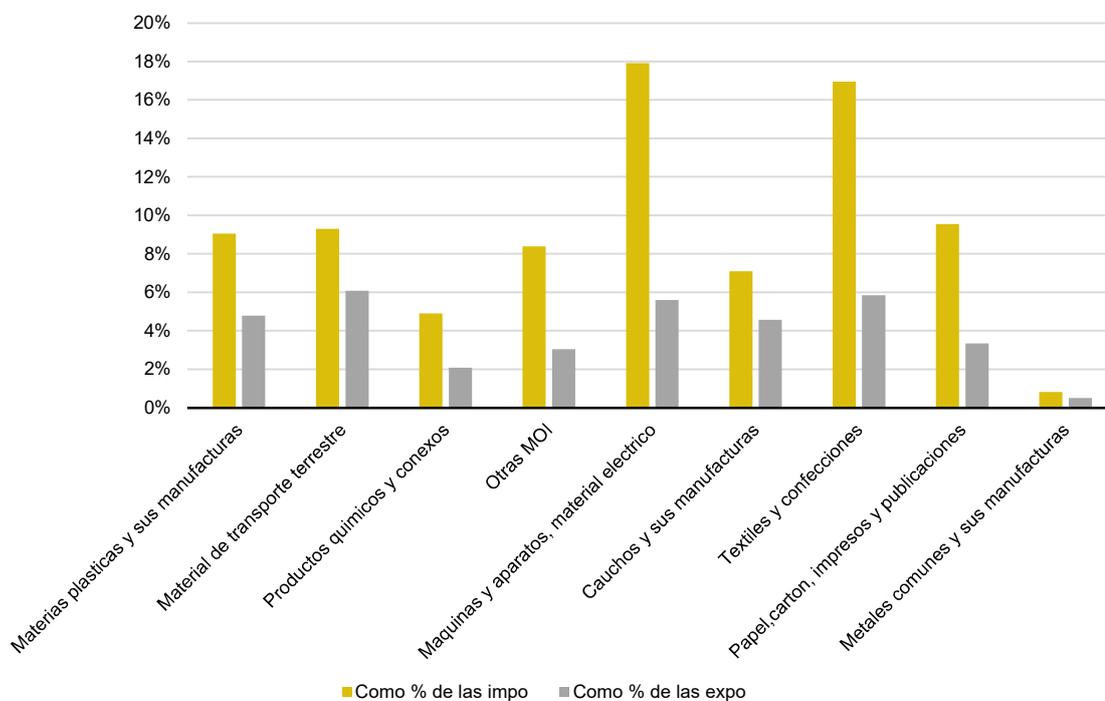
(b) Uruguay

Nota: Elaboración propia en base a los datos descritos en la sección 2

FIGURA A.4.
Incentivo tributario como % del valor importado y exportado.



(a) Argentina



(b) Uruguay

Nota: Elaboración propia en base a los datos descriptos en la sección 2



caf.com
[@AgendaCAF](https://twitter.com/AgendaCAF)
investigacion@caf.com