



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés

Departamento de Economía

Maestría en Economía

***Canales de Selectividad en Aduana:
Un análisis de la normativa vigente***

Franco COLAGIOVANNI

35.114.750

Mentor: Juan Carlos HALLAK

Victoria

29 de Octubre, 2020

Tesis de Maestría en Economía de
Franco COLAGIOVANNI

“Canales de Selectividad en Aduana: un análisis de la normativa vigente”

Resumen

La fiscalización de la mercadería en aduana representa el principal componente de su tiempo total en frontera. Las demoras en las transacciones generan disminuciones en el volumen total del comercio internacional del país. La modernización de las inspecciones lograría reducir los tiempos promedio sin comprometer la efectividad de los controles. Resulta fundamental comprender los sistemas de fiscalización vigentes para estimar cómo deberían adaptarse a estas nuevas tendencias. El presente trabajo revisa la normativa actual argentina sobre control aduanero de mercaderías y realiza un análisis del impacto de la misma en las importaciones al país entre 2015 y 2018. En primer lugar, se logra demostrar que la normativa se cumple en la práctica. El segundo resultado tiene que ver con el papel fundamental del control de valor sobre las fiscalizaciones: en promedio las importaciones sujetas a control de valor al momento de despacharse, fueron fiscalizadas un 41,4% más de veces que las importaciones no sujetas a dicho control. El último resultado tiene que ver con la disminución de las fiscalizaciones en el periodo estudiado. Las mismas caen del 43% del total importado en USD FOB en 2015 al 23% en 2018. Las razones tienen que ver con la disminución de la fiscalización a mercaderías sujetas a medidas de anti dumping, intervenciones de 3eros organismos y licencias no automáticas.

Palabras clave: Comercio, Argentina, Aduana, Fiscalización.

“Customs controls and Selectivity: analysis of the current regulations”

Abstract

The inspection of merchandise at customs represents the main component of its total time at the border. Delays in transactions decreases the total volume of the country's international trade. Modernizing inspections would reduce average time without compromising the effectiveness of controls. It is essential to understand the current audit system to estimate how it should adapt to these new trends. The present work reviews the current Argentinian regulations on customs control of merchandise and reviews its impact on the imports into the country between 2015 and 2018. The first analysis demonstrates that the regulations are complied with in practice. The second result has to do with the fundamental role of value control on inspections: on average, imports subject to value control at the time of dispatch, were controlled 41.4% more times than imports not subject to such control. The last outcome has to do with the decrease in audits during this period. They fall from 43% of total imports (USD FOB) in 2015 to 23% in 2018. The reasons have to do with the decrease in the inspection of merchandise subject to anti-dumping measures, external regulations by other organizations and licensed imports.

Keywords: *Trade, Argentina, Customs, Inspection*

Códigos JEL: *F10, F13, F14, F19.*

➤ **Sobre confidencialidad de la información y responsabilidades**

La principal base de datos utilizada en el presente trabajo corresponde a las importaciones argentinas entre los años 2015-2018. Estas provienen de la base de importaciones registradas por el sistema informático de la Dirección General de Aduanas (DGA). Se presentarán sólo datos agregados de la misma y no se incluirá información a nivel particular (a nivel de empresas o posiciones arancelarias) que pueda comprometer ningún criterio de confidencialidad correspondiente.

Además se utilizará información correspondiente a la cantidad de empleados que poseía cada firma al momento de realizar una importación. Esta surge de las declaraciones de liquidaciones de sueldos que las empresas realizan ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). No se presentará información relacionada a la cantidad de empleados para ninguna empresa en particular, por lo que tampoco se comprometerá ningún criterio de confidencialidad en este aspecto.

Resta aclarar que el presente trabajo fue realizado mientras el autor cumplía funciones en gobierno, dentro del Ministerio de Producción de la Nación Argentina. Sin embargo, las opiniones y resultados del mismo no involucran a las del Ministerio de Producción (ahora Ministerio de Desarrollo Productivo) ni de los funcionarios que allí trabajan o trabajaron.

I. Introducción

- **Motivación**

Desde hace ya varias décadas, la producción mundial de bienes se estructura alrededor de las cadenas globales de valor (CGV) (De Backer y Miroudot, 2013, Gerreffi y Fernandez Stark, 2016). Las compañías suelen repartir las distintas etapas de producción de un bien en diferentes países, aprovechado las ventajas comparativas de cada economía y el constante abaratamiento de los costos de transporte. La coordinación entre las distintas etapas productivas debe ser casi perfecta y las compañías localizan la producción en lugares donde los riesgos de que las cadenas se interrumpan o se demoren se minimizan.

A ese esquema se le agregan nuevas prácticas comerciales que ponen énfasis en la minimización de inventarios, como los procesos de producción justo a tiempo y las estrategias ajustadas a la demanda. Estas prácticas buscan asegurarse proveedores confiables y poco riesgosos, y así evitar la acumulación de stocks y los sobrecostos asociados a ese tipo de problemas. Los principales trabajos sobre la relación entre puntualidad y demanda son Evans & Harrigan (2005), Aizenman (2004), y Hummels & Schaur (2010).

El trabajo de Volpe Martincus (2017a) realiza un análisis de los tiempos totales consumidos por las importaciones marítimas peruanas entre 2007 y 2013. El autor establece que las fiscalizaciones aduaneras y los procedimientos portuarios sumados representan, en promedio, el 21,9% del tiempo total transcurrido entre que la mercadería dejó el puerto en el país de origen y fue liberada por la aduana peruana.

Estas líneas de trabajo obligan a estudiar los factores que afectan la facilidad y velocidad de las operaciones de comercio exterior. Cualquier país que intente insertarse globalmente, y beneficiarse de los flujos de comercio internacional, intentará minimizar los tiempos que las mercaderías permanezcan en frontera a la espera de controles, certificaciones o fiscalizaciones, como así también los costos asociados a dichos procedimientos.

Las fiscalizaciones aduaneras generalmente comprenden distintos grados o niveles de revisión sobre las mercaderías que suelen llamarse “canales”. En el caso de Argentina (y la mayor parte de Latinoamérica), existen tres canales dispuestos por la Dirección General de Aduanas (DGA): verde, naranja y rojo. Tanto el canal naranja como el rojo implican algún tipo de control adicional: el primero involucra una revisión de la documentación asociada a la importación mientras que el segundo le agrega al anterior una revisión física de la mercadería. Los tiempos necesarios para liberar la mercadería son superiores en los canales rojo y naranja, en comparación con el canal verde. Estos no sólo representan un “tiempo muerto” de la mercadería en la zona aduanera primaria¹, sino que además pueden incluir costos monetarios

¹ Representan la parte del territorio aduanero habilitado para la ejecución de operaciones aduaneras de control y verificación y en la que rigen normas especiales para la circulación de personas y mercaderías, y puede comprender locales, depósitos, plazoletas, muelles, atracaderos, aeropuertos, pasos fronterizos, espacios aéreos, entre otras instalaciones.

adicionales².

La manera en que las importaciones (o exportaciones) son asignadas a los distintos canales depende del sistema de gestión de riesgo de la autoridad aduanera local. Estos pueden ir desde reglas fijas sobre determinados orígenes (o destinos en el caso de las exportaciones), posiciones (tipo de bien importado) o empresas importadoras, hasta variantes más avanzadas que incorporan técnicas econométricas y estadísticas sobre varias fuentes de información diferentes.

Estos enfoques integrales poseen buenos resultados y han ganado terreno. Logran reducir los tiempos promedio en frontera sin perder efectividad en el control ni generar perjuicios sobre los ingresos fiscales³. Intervienen en todas las etapas de la cadena aduanera haciendo uso del intercambio electrónico de datos y el análisis de riesgo, y centran sus recursos en controles a posteriori: principalmente modelos de *scoring* estadístico que utilizan a su favor el inmenso volumen de datos de comercio disponible desde la aparición del fenómeno de *Big Data*⁴. Los países en desarrollo comienzan a migrar hacia esos sistemas pero lo hacen con niveles de efectividad bajos: índices altos de inspecciones exhaustivas pero bajos índices de irregularidades⁵. Varios países latinoamericanos, como Brasil y Perú⁶, establecieron este tipo de sistemas recientemente. La Tabla 1.1 muestra en qué grado cada país aplica los distintos criterios de selectividad sobre sus flujos comerciales⁷.

Tabla 1.1: Porcentaje de participación de los criterios de gestión de riesgo en importaciones, por país y medio de transporte (2014).

País	Modo de Transporte	Criterio			
		Regla Fija	Econométrico	Aleatorio	Otros
Brasil	Marítimo	33,9	30	26,4	9,8
	Aéreo	42,5	20,1	32,4	5
	Terrestre	25,8	34,9	38,6	0,6
Chile	Todos	68	0	9,4	22,6
México	Todos	38,5	0	30,8	30,8
Perú	Todos	56,5	31,2	4,3	8,1

El principal trabajo que describe el desarrollo de la política aduanera argentina corresponde a Villanueva (2003). Sin embargo, es en Depetris (2011) en dónde se detalla cómo, a partir del año 2004, la DGA aplicó cambios en sus sistemas de gestión de riesgo para incorporar fuentes de información de otros organismos en la construcción de “perfiles de riesgo”. En una etapa posterior, el organismo añadió herramientas de *data mining* para aplicar modelos cuantitativos que logran mejorar la performance de los

² En algunas operaciones pueden existir costos monetarios asociados a la ocupación de contenedor y espacio portuario.

³ Véase Laporte (2011)

⁴ Véase Laporte (2011)

⁵ Véase Volpe Martincus (2017b)

⁶ Véase Volpe Martincus (2017b)

⁷ Se toma de Volpe Martincus (2017b)

controles aduaneros. Sin embargo, la proporción de las transacciones comerciales sobre las que la DGA aplica cada criterio son confidenciales.

Además de los criterios de gestión de riesgo que la DGA aplica sobre las mercaderías, existen algunas normativas cuyo incumplimiento puede terminar afectando la selectividad de la operación. En el caso de las importaciones, estas tienen que ver con el tipo de bien importado, su origen o su valor declarado. Algunas de las principales normativas que pueden obligar a una importación a ser fiscalizada son:

- ✓ Valor Criterio: son regulaciones de control de subfacturación de importaciones. Existen precios mínimos para ciertos bienes y, en caso de que en la importación se declare un valor menor al mismo, la operación transitará el canal rojo.
- ✓ Anti Dumping: derechos preventivos o vigentes para determinados bienes y orígenes. Hasta el año 2017, cualquier importación sujeta a estos derechos transitaba el canal rojo.
- ✓ Intervenciones de terceros organismos: pueden ir desde certificaciones adicionales o controles específicos sobre la composición del producto importado. En muchos casos, estas intervenciones obligan a transitar canal rojo o naranja.
- ✓ Licencia No automática de importación: es una autorización para importar ciertos productos que se debe solicitar (al Ministerio de Desarrollo Productivo de Argentina) previo a la importación del bien. La misma puede tener consecuencias sobre la selectividad de la importación.
- ✓ Reglamentos Técnicos: son normas de calidad sobre determinados productos cuyo incumplimiento imposibilita que puedan ser comercializados dentro del país. El control de dichas normas puede implicar la fiscalización de la mercadería.

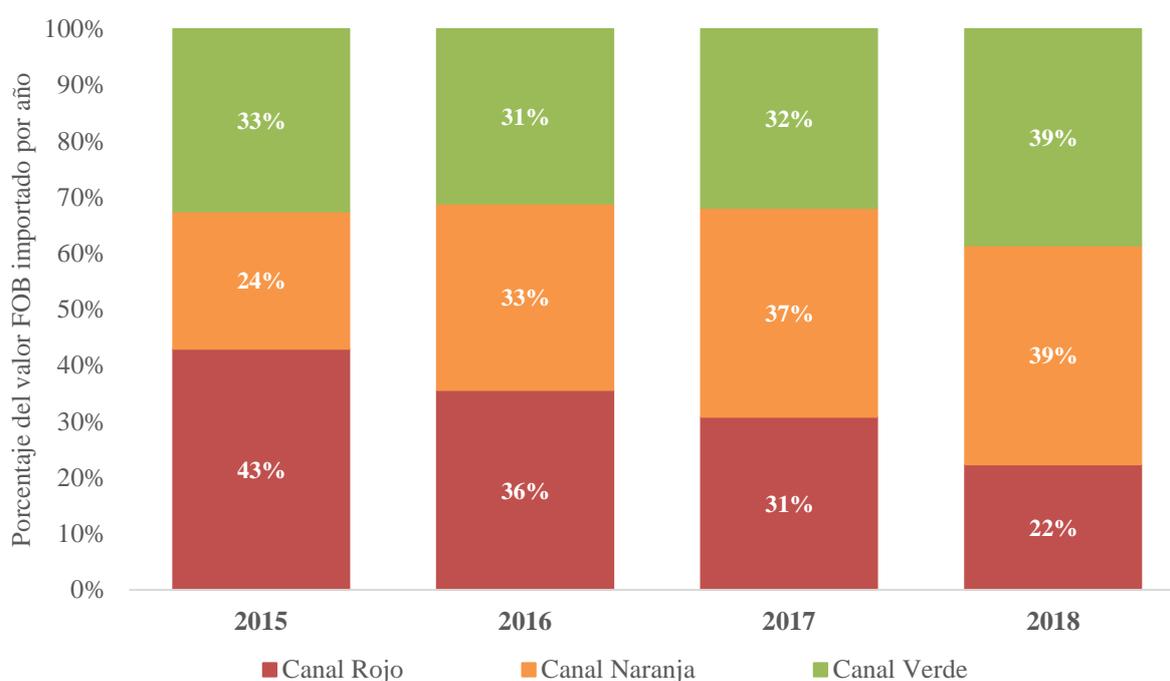
Estas son las principales regulaciones que pueden tener implicancias sobre la selectividad de una importación por fuera de los criterios de riesgo y aleatoriedad de DGA. El presente trabajo se centrará en este conjunto de normativas. El interés por este tema nace en la disminución de la proporción de importaciones tramitadas a través del canal rojo en los últimos años. En la Figura 1.2 se observa la distribución de las importaciones argentinas de acuerdo al canal transitado en DGA. Las importaciones por canal rojo han caído del 43% del total en 2015 a 23% en 2018. En el mismo periodo se observa un claro aumento del canal naranja, y a partir de 2016 también se observa un crecimiento de la incidencia del canal verde en las importaciones. En la Figura 7.1 del Anexo se puede ver con claridad cómo el canal verde aumenta su participación a partir de 2016.

A partir de lo anterior, se generan interrogantes respecto de las causas de esas variaciones. Los cambios deberían responder tanto a los sistemas de gestión de riesgo de la DGA como a las mencionadas normativas que traen consecuencias sobre el canal de fiscalización de la importación. Si bien los criterios de riesgo de la autoridad aduanera son desconocidos, si se pueden sacar algunas conclusiones a partir de las normativas que tienen consecuencias sobre la selectividad. De allí que sea el objetivo de este trabajo sea

dar cuenta de dichas normativas, de sus implicancias en la selectividad de las importaciones y del volumen del comercio argentino afectado por cada una de ellas.

Debería resultar evidente la importancia del objeto de estudio como instrumento en la toma de decisiones de política comercial. Poseer información resulta fundamental para que la asignación de recursos públicos sea eficiente. Específicamente, contar con un análisis del grado de afectación que estas regulaciones tienen sobre la selectividad de las importaciones conformaría la parte inicial de cualquier política que se quiera aplicar en temas relacionados a la gestión aduanera y la facilitación de comercio. Como consecuencia de esto, surge la necesidad de estudiar las normativas vigentes hoy en Argentina y sus implicancias sobre el comercio, para aportar herramientas a la toma de decisiones de políticas públicas de facilitación del comercio en el país.

Figura 1.2: Porcentaje del valor FOB importado anual por canal transitado



Por último, cabe remarcar el renovado interés por el estudio de temas de facilitación de comercio en el contexto de la pandemia de COVID-19 que afecta al mundo al momento de escribir este trabajo. Como se mencionó más arriba, el globo se encuentra cada vez más integrado y la producción mundial de bienes se estructura alrededor de cadenas de valor. La crisis sanitaria de este año (2020) puso a prueba el funcionamiento y la agilidad de las prácticas aduaneras. Es un contexto en dónde la cooperación en temas de comercio internacional peligró y las decisiones de política interior de cada economía tienden a tomar protagonismo. Sin embargo, el comercio sólo se redujo como producto de la disminución de la demanda global y no de limitaciones “del lado de la oferta”. Este es un aspecto positivo y deja en evidencia que las políticas públicas aplicadas para facilitar y fomentar la cooperación entre las compañías multinacionales y

los gobiernos han ido en la dirección correcta. Este trabajo resulta particularmente relevante en este aspecto ya que busca generar conocimiento respecto de una cuestión fundamental dentro de la facilitación de comercio.

- **Revisión de literatura**

Siguiendo el capítulo “Las fronteras son densas y la medición del tiempo en frontera es importante” de Volpe Martincus (2017a), el tiempo total que demora un bien en llegar desde su punto de origen a destino se compone de:

- ✓ el tiempo que toma trasladar el bien desde la fábrica hasta el puerto
- ✓ el tiempo que permanece en frontera
- ✓ el tiempo que insume el envío internacional

A este análisis, podríamos agregarle:

- ✓ el tiempo en frontera de destino (para diferenciarlo de la frontera de origen)
- ✓ el tiempo de transporte local desde el puerto de destino hasta la fábrica o el almacén de depósito

Respecto de los tiempos en frontera se analizan las importaciones marítimas peruanas de 2013. Se establece que los tiempos totales en frontera y los tiempos de las operaciones fronterizas portuarias y aduaneras representaron, respectivamente, un 37,3% y un 21,9% del tiempo transcurrido desde que la mercadería abandonó el puerto en el país de origen hasta que fue liberada de la aduana. En un 25% de los envíos, el tiempo total en frontera representó el 50% del tiempo total, lo que significa que el tiempo de envío internacional y el tiempo que la mercadería permaneció en frontera fueron iguales.

Lo anterior plantea dos cuestiones: por un lado, el alto impacto de los tiempos en frontera sobre el tiempo total de una operación comercial, y por el otro, la alta participación de los tiempos de operaciones fronterizas portuarias y aduaneras dentro del total de los tiempos en frontera. Esas operaciones fronterizas y portuarias enmarcan todos los trámites y certificaciones que componen la fiscalización de la mercadería por parte de las direcciones aduaneras nacionales.

Más adelante en ese mismo trabajo, el autor indaga sobre el tiempo adicional que generan las fiscalizaciones en aduana sobre las exportaciones uruguayas entre 2003 y 2011. Concluye que los envíos procesados por el canal verde (sin fiscalización) se despachan en el lapso de un día, mientras que los casos que transitan el canal rojo (verificación física de la mercadería) pueden demorar más de un día o, incluso, muchos más: entre 1 y 30 días⁸. Si bien este resultado no puede generalizarse, sirve como evidencia de que existe una relación positiva entre la fiscalización aduanera y el tiempo en frontera. Establecido lo anterior,

⁸ En el trabajo se demuestra que estos valores han empeorado entre 2003 y 2011.

cabe preguntarse entonces cuáles son las consecuencias de las fiscalizaciones y el consecuente aumento del tiempo en frontera.

Dando un paso más dentro de esta literatura encontramos respuestas a esos interrogantes. Hummels (2001) y Hummels & Schaur (2013), estudian el impacto de los aumentos en los tiempos en frontera para la economía Norteamericana. El primero demuestra que cada día adicional que se requiere para que un bien manufacturado llegue a Estados Unidos reduce la probabilidad de que ese país compre un bien manufacturado en otro país en un 1,5%. Dicho de otra manera, el análisis afirma que un día de tránsito adicional equivale a un arancel *ad-valorem* de alrededor de 0,8%. En el segundo trabajo, que es una versión más reciente del mismo análisis, el valor se ubica entre el 0,6% y el 2,3%.

En el análisis de las importaciones marítimas peruanas entre 2007 y 2013, los resultados son similares: la reducción estimada de las importaciones como consecuencia de un incremento en el 10% del tiempo en frontera es 2,4%, si los tiempos fronterizos se miden utilizando sólo los tiempos de procesamiento aduanero y portuario. El efecto llega a 5,7% si se utilizaran los tiempos totales, que incluirían almacenamiento y preparación de la documentación necesaria para la importación por parte de la empresa⁹.

El capítulo 2 del mencionado trabajo de Volpe Martincus (2017b), titulado “El semáforo de la frontera: Sistemas aduaneros de gestión de riesgo”, presenta un análisis similar del impacto del tiempo en aduana sobre las exportaciones de Uruguay entre 2003 y 2011. El autor encuentra evidencia de que los tiempos de procesamiento aduanero tienen un impacto negativo sobre las exportaciones. En particular, las exportaciones caen un 3,8% en respuesta a un incremento de 10% en los tiempos de despacho aduanero¹⁰.

- **Objetivos y orden del trabajo**

Como se estableció más arriba, las principales consecuencias de la fiscalización sobre las operaciones de importación tienen que ver con el tiempo y los costos adicionales que la misma puede demandarle al importador. Estos terminan perjudicando el proceso productivo o comercial de la cadena de valor y actúan en detrimento de la actividad económica. De lo anterior surgen interrogantes sobre los determinantes de la selectividad de una importación y las causas subyacentes de los cambios en la proporción de importaciones afectadas por cada canal.

Existen múltiples regulaciones que pueden obligar a determinada operación de importación a transitar los canales de selectividad rojo o naranja: regulaciones sobre el origen de la mercadería, el tipo de bien importado, el precio de facturación declarado, la cantidad de operaciones realizadas por el importador en el pasado, entre otras. Dada la complejidad de la normativa, el presente trabajo realizará una revisión exhaustiva, intentando dar cuenta de los cambios que la misma haya sufrido en los últimos años. Al mismo

⁹ Para un análisis más formal del problema, véase Carballo, J., A. Graziano, G. Schaur y C. Volpe Martincus (2016).

¹⁰ Para un análisis más formal del problema, véase Volpe Martincus, C., J. Carballo y A. Graziano (2015).

tiempo, se comprobará en qué grado impacta cada normativa a las importaciones del país. Más concretamente, se mostrará qué proporción de las importaciones estuvieron afectadas por cada regulación entre 2015 y 2018. De esa manera se podrá establecer la importancia de cada regulación, basada en su impacto sobre el comercio.

El segundo paso consiste en entender la relación entre cada normativa y la selectividad por canal rojo o naranja de una importación. Comprobaremos en qué grado la normativa efectivamente se cumple y compararemos la magnitud de cada normativa. Para eso se trabajó en el armado de una base de datos de importaciones que contenga las regulaciones que afectaban a la mercadería en su ingreso al país, junto con el canal de selectividad asignado a la misma. Esta base permitirá encontrar la asociación estadística entre cada regulación y el canal rojo o naranja de fiscalización, que representa el segundo paso para comprender el impacto global de cada regulación sobre la selectividad de las importaciones.

Conociendo la proporción de importaciones afectada por cada regulación, y el impacto de cada una de estas últimas sobre la probabilidad de transitar el canal rojo o naranja, se podrá establecer cuáles deberían ser las regulaciones que precisan modificaciones de manera más urgente, a fin de cimentar cambios que mejoren la performance del país en su totalidad respecto de los tiempos del comercio internacional.

La estructura del trabajo será la siguiente. En la sección II se hacen aclaraciones metodológicas que incluyen la definición de términos específicos a utilizar, explicaciones sobre la base de datos, y aclaraciones sobre normas y regulaciones. En la sección III se introducen las reglamentaciones que traen aparejadas consecuencias en la selectividad de una importación, y se muestra la proporción de importaciones afectadas por cada una de ellas. Lo anterior intenta dar cuenta de la importancia relativa de cada normativa sobre el comercio internacional argentino. El paso siguiente consiste en el análisis sobre la relación entre cada regulación y la fiscalización, que se realizará en la sección IV. Esta contiene estimaciones de la asociación estadística que existe entre las reglamentaciones y el canal rojo o naranja. Se comprobará, para cada una de las regulaciones, cuantas veces más, o cuantas veces menos, las importaciones transitaron el canal rojo cuando dicha regulación estaba activa. El mismo análisis se realizará para los canales rojo y naranja en conjunto. La sección V corresponde a las conclusiones y comentarios finales.

II. Consideraciones metodológicas

- **Normas Jurídicas**

Las normas que regulan el comercio exterior del país pueden ir desde leyes emitidas por el congreso de la nación hasta resoluciones generales de la Administración Federal de Ingresos Públicos (de ahora en más AFIP), entre otras. Para hacer un seguimiento de las mismas se utilizará la base de datos que recopila leyes nacionales y actos administrativos de alcance general del poder ejecutivo: *Infoleg*¹¹, acrónimo de “Información Legislativa y Documental”. Esta base pertenece, desde el 2015, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina y permite un acceso rápido a cada norma, incluyendo sus modificaciones y demás.

- **Clasificación Arancelaria**

El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (denominado SA), elaborado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), es el sistema internacional estandarizado de nombres y números utilizado para clasificar los productos sujetos a operaciones de comercio internacional¹². De esta manera, cualquier bien comercializado (nacional o internacionalmente) puede ser clasificado dentro del SA para facilitar el intercambio comercial entre países y así disminuir los costos de coordinación. Dicha clasificación posee 6 dígitos: los 2 primeros corresponden al capítulo (HS2), el 3ero y 4to a la partida (HS4) y el 5to y 6to a la subpartida (HS6).

A partir del 6to dígito, cada país o región puede utilizar un sistema de clasificación más detallado, agregando algunos dígitos a los 6 primeros. En el caso del Mercosur (MCS) una posición de ocho dígitos corresponde a la Nomenclatura Común del Mercosur (de ahora en adelante NCM). Argentina toma los 8 dígitos establecidos por la OMA y el MCS y agrega tres dígitos y una letra adicionales. Se referirá a la posición de ocho dígitos como NCM y a la posición de once dígitos (y una letra) como SIM¹³. A no ser que se aclare lo contrario, cuando se menciona una posición arancelaria se estará refiriendo a una posición de once dígitos.

- **Destinaciones de importación**

La destinación de una importación tiene que ver con el llamado “destino aduanero” que se le puede dar a una mercadería importada: un conjunto de condiciones que se cumplirán para considerar destinada esa partida de bienes. Eso implica que el importador deberá declarar cuál será el uso al que será sometida

¹¹ Véase <http://www.infoleg.gob.ar/>

¹² Véase <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/overview/what-is-the-harmonized-system.aspx>

¹³ Se les llama informalmente SIM por el sistema utilizado por DGA para gestionar las operaciones de comercio exterior: Sistema Informático María (SIM).

la mercadería (comercialización, transformación productiva, bien de uso) y la legislación o norma que se pretende para ese ingreso (acuerdos internacionales para gozar de algún beneficio, etc.).

A los propósitos del presente trabajo alcanza con aclarar que el código aduanero divide las destinaciones en 2 grande grupos: Definitivas (consumo) o Suspensivas (temporaria)¹⁴. En la Tabla 7.2 del Anexo se detallan las distintas destinaciones de importación y sus características.

Si bien las mismas no presentan diferencias a la hora de determinar el canal de selectividad, puede suceder que algunas normativas sobre selectividad aludan sólo a destinaciones definitivas de importación (a consumo). Eso probablemente se deba a que algunos regímenes de comercio (principalmente los que poseen destinación suspensiva) se crearon después de que los canales de selectividad de las importaciones fueran reglamentados. Por lo tanto, excepto que se aclare lo contrario, nos referiremos a todas las destinaciones de importación a la hora de explicar determinadas regulaciones.

- **Sobre despachos y canales**

El despacho aduanero es el conjunto de requerimientos y trámites relativos a la entrada y salida de mercancías de un territorio nacional concreto, para controlar y aprobar dicho movimiento. Es un proceso basado en la declaración de información relacionada con la operación comercial ante la autoridad aduanera. Esta declaración, y el seguimiento de los trámites y autorizaciones necesarias para concretar la operación de importación, deben ser realizadas por un despachante de aduana¹⁵. El llamado despacho aduanero queda materializado en un código alfanumérico único que identifica a dicha operación de importación, conocido en Argentina como “Identificador de Declaración” e informalmente llamado “código de despacho”. Dicha operación posee también un importador: persona física o jurídica radicada en el país que contrata al despachante y carga con los costos y las responsabilidades legales de la importación.

En general, cuando se hace referencia a una importación se alude a una operación de importación que comprende a un único importador y un despachante de aduana, y que posee un Identificador de Declaración único. La “importación” puede comprender varias posiciones arancelarias diferentes, y suele hacerlo, dada la complejidad y los costos de realizar el despacho y los trámites correspondientes.

- **Despachos homogéneos y la base de datos de importaciones**

En los casos en que existan múltiples posiciones en la operación, el canal de selectividad asignado será el mismo para todas las posiciones involucradas. Esto último dificulta la tarea de determinar la razón por la cual una determinada importación quedo asignada a un canal particular. A modo de ejemplo, si varias

¹⁴ Véase Cruz (2013).

¹⁵ Véase el Centro Despachantes de Aduana de la República Argentina: <http://www.cda.org.ar/normativas.php>

posiciones de un despacho estuvieran obligadas a transitar el canal rojo pero por razones normativas diferentes, nunca podríamos saber cuál de las dos regulaciones terminó afectando la selectividad de dicho despacho.

Es por lo anterior que, a efectos de mostrar hechos estilizados sobre el impacto de las distintas normativas sobre la selectividad de las importaciones, se utilizará una base filtrada: se eliminarán de la base de importaciones 2015-2018 todas las importaciones (despachos de importación) que posean más de una posición arancelaria. De esta manera podemos identificar mejor cuál debería ser la razón por la que un despacho transitó el canal rojo o naranja, y así entender la asociación entre las regulaciones y los canales rojo y naranja.

El resultado de dicho filtro es una base reducida que posee alrededor del 40% del valor FOB total importado para el periodo de 4 años seleccionado. Datos comparativos de esta base con la base completa pueden observarse en las Tablas 7.3 y 7.4 del Anexo. La reducción limita considerablemente la capacidad de extraer conclusiones generalizables a todas las operaciones de comercio exterior del país. Sin embargo, al mantener sólo los despachos con un único tipo de mercadería, podremos entender mejor qué implicancia tiene cada medida de control sobre la selectividad de la importación.

Se utilizarán tanto la base completa como la homogénea para brindar información sobre las importaciones. Siempre se dejará constancia de qué base se utilizó cuando se muestren tablas o gráficos sobre las importaciones.

- **Datos sobre empleo privado**

Resto aclarar algunas cuestiones respecto de la información sobre empleados de las empresas importadoras. Esa información es recolectada por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) a partir de las declaraciones de liquidación de sueldos que las empresas realizan ante este organismo para pagar impuestos y contribuciones a la seguridad social. La cantidad de empleados por empresa al momento de cada importación se utilizará como control en las regresiones del presente trabajo, y es tomada de dicha base.

III. Determinación del canal de una importación: la normativa

En esta sección se revisarán las normativas que poseen consecuencias sobre la selectividad de una importación. A su vez, se intentará dar cuenta de la relevancia de cada normativa respecto de las importaciones argentinas. Se explicarán las normativas, cómo afectan estas a la selectividad de una importación y se argumentará sobre qué medidas repercuten sobre una proporción más grande de las importaciones argentinas, para entender el alcance y la magnitud de cada normativa.

- **Control Documental y Verificación física**

La Resolución 44/98 de la DGA¹⁶ determinó las disposiciones normativas y operativas de los canales de selectividad Rojo, Naranja y Verde. La misma anunciaba que las importaciones¹⁷ se tramitarán por alguno de esos tres canales, de acuerdo a la aplicación de los criterios de selectividad normativa, inteligente y por azar¹⁸. Los canales son:

- Canal Verde: Una vez completada la presentación/oficialización del despacho de importación, se autoriza automáticamente el libramiento de la mercadería.
- Canal Naranja: Se cursará este canal en los casos en que el régimen de importación¹⁹ precise documentación adicional o esté sujeta a cupos y no sea necesario realizar un control físico de la mercadería.
Si como consecuencia de dicho control surge la necesidad de realizar una verificación física, la destinación se trasladará al canal rojo.
- Canal Rojo: en este canal se realizará un control documental, una verificación física y un análisis de valor posterior al libramiento de la mercadería.

Esta disposición establece canal rojo obligatorio cuando se trate de residuos de fabricación, desechos y desperdicios en general, mercaderías, reacondicionadas o no y mercaderías fuera de estándar, de segunda y tercera calidad y/o con deficiencias de materiales o de fabricación, o cuando éste haya sido establecido expresamente durante el control documental de canal naranja. Una vez librada la mercadería, en caso de haber transitado el canal rojo, el área de valoración pertinente de la DGA recibirá la documentación para continuar con el procedimiento correspondiente al análisis de valoración para control de subfacturación.

¹⁶ Véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50847/norma.htm>

¹⁷ La norma alude a las destinaciones de importación a consumo pero, cómo se mencionó más arriba, la selectividad incorporó a la mayoría de las demás destinaciones a medida que se fueron agregando.

¹⁸ Esto último surge a raíz de la implementación del Sistema Malvina (el predecesor del Sistema María mencionado más arriba) que representó una modernización considerable en los sistemas de la DGA.

¹⁹ Para estudiar en detalle los distintos regímenes especiales que pueden ser utilizados para beneficios, en caso de calificar para los mismos, véase <https://www.argentina.gob.ar/produccion/importar>

A partir de esta RG y por algunos años, era el mismo tránsito por canal rojo de una mercadería la que obligaba a un control de valor posterior a su libramiento. Sin embargo, la normativa respecto de valoración ha cambiado significativamente y son estos criterios los que hoy representan la principal razón por la que una mercadería podría transitar el canal rojo.

- **Valoración: Valor Criterio**

La RG 1907/05 de la DGA²⁰ dispuso el inicio del “Sistema de Control de Valor”. Su modificatoria, Resolución 2730/09²¹, es la vigente hoy y es la que dispone la competencia de la DGA para establecer los valores criterio de importación. Esta norma recoge en un solo plexo normativo las normas relacionadas con el control de valor de las mercaderías importadas. Las mismas fueron creadas para combatir las prácticas de subfacturación de importaciones y siguen metodologías establecidas por la Organización Mundial del Comercio (OMC)²².

Las áreas de valoración de DGA disponen qué mercaderías son susceptibles de un “precio mínimo”, ya que no todas las posiciones quedan sometidas a dicho tipo de control. Este precio es llamado “Valor Criterio” (VC de ahora en adelante) y son determinados y publicados vía RG desde la DGA. Los mencionados VC son de carácter preventivo y aplican a las mercaderías de la Nomenclatura Común del Mercosur, y a determinados orígenes (que dependerán de la posición), que se consideren pertinentes.

Esta normativa determina que las destinaciones definitivas de importación para consumo²³ podrán ser seleccionadas y sometidas a los siguientes tipos de control de valor:

- Canal Rojo Valor con Constitución de Garantía: En caso de haberse declarado un valor inferior al VC vigente, de acuerdo a la posición y al origen correspondiente, se deberá constituir una garantía por la diferencia de los tributos²⁴ para conseguir el libramiento de la mercadería. Además, tanto la Dirección General Impositiva (DGI de ahora en adelante) como la DGA podrán realizar fiscalizaciones ulteriores. El resultado del análisis de valor, posterior al libramiento de la mercadería, determinará la ejecución o devolución de la garantía. Sin cuidado de dicho análisis, el VC establece de manera automática el canal rojo y la consecuente revisión física de la mercadería.
- Canal Rojo Valor sin Constitución de Garantía: Aún en el caso de que la posición importada (y el origen correspondiente) no declare un valor menor al VC vigente, la

²⁰ Véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/107648/norma.htm>

²¹ Véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161914/norma.htm>

²² Véase https://www.wto.org/spanish/tratop_s/cusval_s/cusval_info_s.htm

²³ Las distintas destinaciones fueron explicadas más arriba, pero vale mencionar que las destinaciones a consumo representan la principal destinación de importación de mercaderías al país.

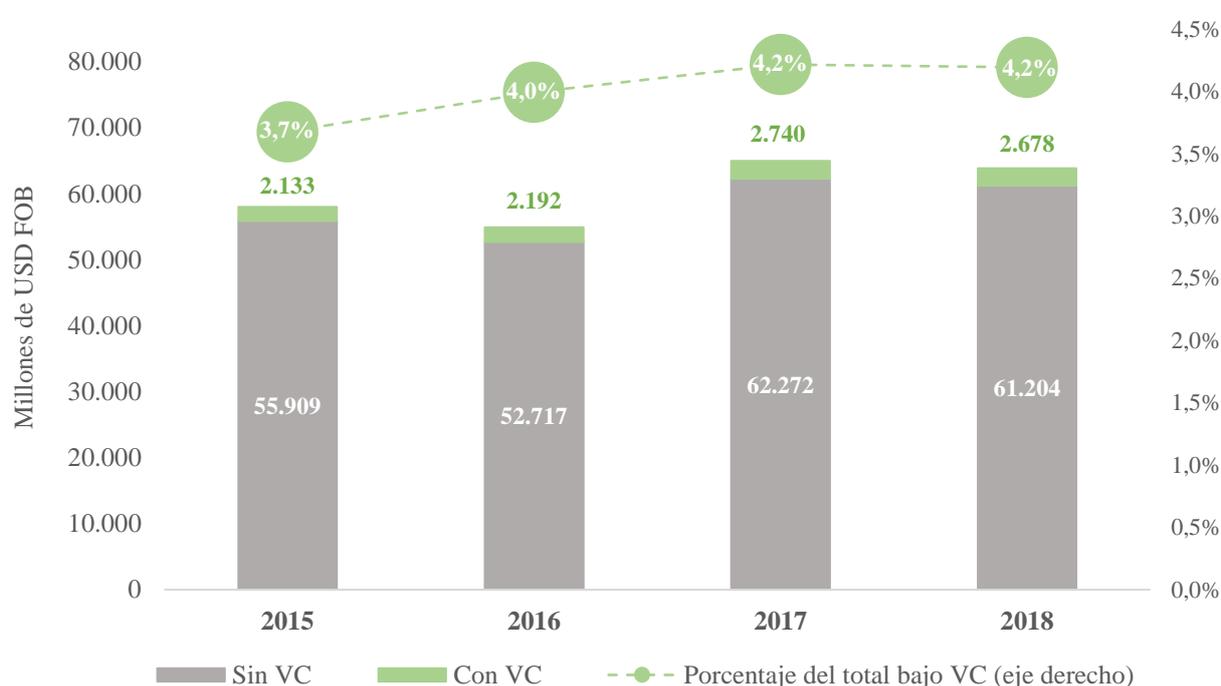
²⁴ Supongamos que el valor declarado es X, el valor criterio para esa posición y origen es Y, y el arancel correspondiente a la posición es T. En ese caso, los tributos pagados serán $T \times X$ y el valor garantizado para liberar la mercadería será de $T \times (Y - X)$. $(Y - X)$ será la diferencia entre el valor criterio y el valor declarado por el importador, valor sobre el cual se calculó el tributo correspondiente y se establece la garantía.

DGA podrá seleccionar dicha destinación para ser sometida a un control de valor, en función del análisis de riesgo pertinente. En esos casos, la destinación transitará el mencionado canal rojo valor pero sin constitución de garantía.

- Control Documental de Valor: En caso de que la destinación no curse canal rojo fundado en cuestiones de valoración (el llamado canal rojo valor), el control de valor será ejercido por las áreas de valoración de importación de la DGA, fuera cual fuere el canal de selectividad asignado por el Sistema de asignación de DGA.

Esta norma define entonces que el control de valor de la mercadería se efectuará previamente, y de manera preventiva, en los casos de VC. Los controles de valor podrán ser físicos, en los casos de canal rojo valor (con o sin garantías) o documentales en el resto de los casos en que no exista canal rojo. En la Figura 7.5 del Anexo se detalla el curso que sigue una destinación de importación después de la incorporación de los controles de valor preventivos.

Figura 3.1: Porcentaje del valor FOB de importaciones bajo VC



La Figura 3.1 muestra qué porcentaje del total de importaciones anuales en USD FOB poseían un valor criterio vigente para ese origen y posición al momento de importarse: los valores rondan el 4%. Las importaciones afectadas por VC y que declararon un valor facturado menor al valor criterio vigente, serán llamadas importaciones con valor criterio activo. Estas últimas son las que, según la normativa, deberían transitar canal rojo obligatorio con constitución de garantía. Representan cerca del 1,5% del total importado en USD FOB por año. Estos valores se pueden observar en la figura 7.6 del Anexo.

Estos valores demuestran que los VC no afectan a una porción significativa de las importaciones. Sin embargo, habría que tener en cuenta algunos factores adicionales. Primero, el posible efecto negativo de la existencia de VC sobre las importaciones: al tener VC preventivos, es posible que existan importaciones que no resulten redituables y que si lo serían en caso de no existir los VC, haciendo que las cantidades importadas por esas posiciones sean menores a las que habría en un escenario alternativo sin VC. En segundo lugar, una importación con VC activo puede llevar a todo un despacho a transitar el canal rojo aun cuando el resto de las importaciones del despacho no estén afectadas por VC. Estos efectos no pueden ser cuantificados con precisión. Estas dos aclaraciones son válidas para todas las regulaciones que serán explicadas más abajo, y por lo tanto, deben ser tenidas en cuenta en todos los casos.

- **Otras Regulaciones relacionadas**

Siguiendo las normativas de selectividad, una vez “sorteados” los controles de valor físico, el paso siguiente sería verificar si el régimen de importación competente precisa alguna documentación adicional. En caso de que así lo sea, podría requerirse un control documental (canal naranja) o físico (canal rojo).

Las normativas que demandan tramitaciones adicionales a las normalmente exigidas para realizar una importación podrían ser: controles de calidad, certificaciones, medidas anti dumping, licencias no automáticas, y otras más. En la Tabla 7.7 del Anexo se podrá encontrar un listado de estas y de las normas en las que se las reglamenta.

Si bien estas no estipulan de manera directa el tránsito de la mercadería por un canal determinado, si puede suceder que para el control de dicha documentación por parte de la DGA, sea necesario aplicar el canal naranja. Adicionalmente, si el control documental del despacho así lo sugiriera, será aplicable el canal rojo en caso de ser necesaria una revisión física de la mercadería. Por lo tanto, estos controles afectan a la selectividad en el paso siguiente al control de valor. La Figura 7.8 del Anexo muestra gráficamente cómo dichas regulaciones afectarían la selectividad de la importación.

- **Anti Dumping**

La Ley N° 24.425 del año 1994²⁵, incorporó los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y sus decisiones, y el Acuerdo de Marrakech por el que se establecía en ese entonces la OMC. Dentro de ese gran cuerpo de normas nacen en el país las medidas de Anti Dumping (AD de ahora en adelante), por la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. En el año 2008, el Decreto 1393/08²⁶ reglamentó dicha ley, y estableció al ex Ministerio de

²⁵ Véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/799/norma.htm>

²⁶ Véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/144039/norma.htm>

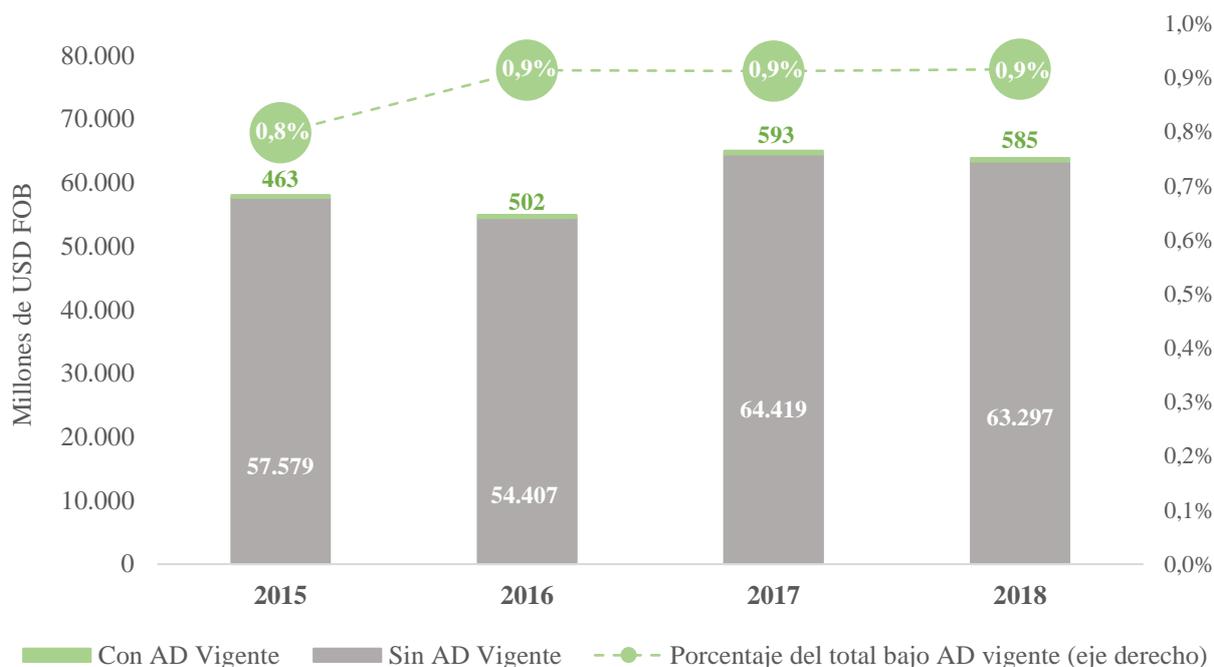
Economía y producción como autoridad de aplicación con facultades tanto para establecer los derechos de AD o compensatorios como para iniciar la apertura de casos.

Según la Comisión Nacional de Comercio Exterior²⁷ (CNCE), dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, existe dumping cuando un producto se exporta a un precio inferior al que se vende en el mercado interno del país de origen²⁸. Además de la comprobación de la existencia del dumping, la CNCE requiere que se pueda corroborar que existe un daño a la producción nacional causado por las importaciones objeto de dumping. Sólo ante ese escenario es factible la aplicación de medidas.

Las medidas de AD pueden comprender distintos tipos de tributos (montos fijos, *ad vlorem* u otros) para compensar las prácticas de venta desleal. El estudio de los casos, la apertura de expedientes a determinadas posiciones y orígenes y la puesta en vigencia de las medidas están a cargo de la CNCE.

Hasta el año 2017, cuando una mercadería correspondiente a una posición y un origen afectados por una medida de AD vigente era importada, la misma transitaba el canal rojo de selectividad. La Resolución 494/17²⁹ elimina dicha obligatoriedad, indicando que DGA deberá determinar el canal de selectividad de acuerdo a sus criterios de asignación. De cualquier manera, la Aduana decidirá si será necesaria la revisión documental o física de la mercadería o si será necesario algún control de valor y el despacho será susceptible de transitar los canales rojo o naranja.

Figura 3.2: Porcentaje del valor FOB de importaciones bajo AD vigentes



²⁷ Véase <https://www.argentina.gob.ar/cnce>

²⁸ La CNCE explica los motivos más comunes detrás del dumping: <https://www.argentina.gob.ar/cnce/procedimientos/dumping>

²⁹ Véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/280000-284999/280003/norma.htm>

La Figura 3.2 muestra el porcentaje de importaciones fueron afectadas por AD vigentes, en USD FOB. No parecen afectar a una parte importante de las importaciones: aproximadamente un 1%. En la Figura 7.9 del Anexo se muestra el mismo valor pero para los casos de AD abiertos. Estos representan los grupos de posiciones y orígenes que se encuentran bajo revisión por la CNCE por posibles casos de dumping. En estos casos se establece un derecho de importación preventivo y también se puede requerir alguna documentación adicional. Las importaciones afectadas por esta regulación rondan el 0,5% del total de USD FOB importados por año al país.

- **Intervenciones previas**

El Decreto 2284/91³⁰ fue una medida de liberalización de mercados que incluyó la desregulación del comercio exterior: supresión de restricciones, cupos y otras limitaciones a las importaciones y exportaciones y anulación de intervenciones o autorizaciones al comercio exterior (de carácter previo), entre otras medidas de importancia. En el mismo plexo, y sus modificatorios, se establece también la intervención de Aduana en el control de calidad y cantidad con fines de valoración y estadística, y al control de las prohibiciones de importación y exportación de productos.

Ese decreto, y diversas resoluciones posteriores, reglamentan las intervenciones de los principales organismos ocupados de certificaciones de mercaderías para la venta dentro del país, fiscalizaciones, prevención y control de enfermedades animales, así como también las inspecciones sanitarias y fitosanitarias, control de seguridad y eficacia de medicamentos y equipamiento médico, entre muchas más.

Los organismos oficiales que regulan dichas intervenciones son dependientes de distintas áreas del gobierno nacional y sus estructuras son variadas. Los principales organismos son: el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)³¹, que surge de la fusión del Servicio Nacional de Sanidad Animal (ex SENASA) y del Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV), y la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT)³². SENASA es un organismo dependiente del Ministerio de Agroindustria de la Nación mientras que ANMAT depende técnica y científicamente de las normas y directivas que le imparte la Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos del Ministerio de Salud.

Las intervenciones generalmente implican una documentación adicional que podría determinar un canal naranja y posteriormente un canal rojo, en caso de necesitar realizar una revisión física de la mercadería. Los formularios y trámites de cada intervención necesarios para oficializar una importación divergen de manera considerable. Es por eso que desde hace varios años se trabaja para intentar

³⁰ Véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/7539/norma.htm>

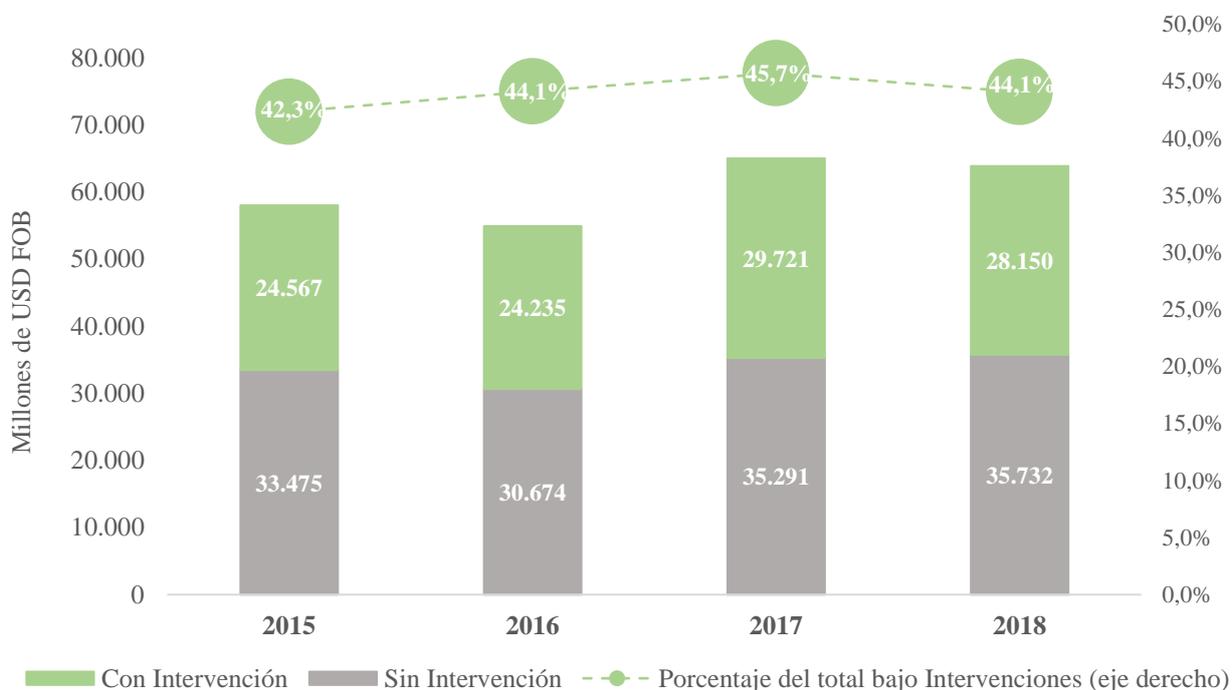
³¹ Véase <https://www.argentina.gob.ar/senasa>

³² Véase <https://www.argentina.gob.ar/anmat>

homogeneizarlas y centralizar su tramitación. La cantidad de intervenciones vigentes varía constantemente, según las disposiciones de los organismos y su interacción con otras partes del gobierno nacional.

La Tabla 7.10 del Anexo lista las principales intervenciones vigentes, sus resoluciones y los productos afectados. La Figura 3.3 muestra qué porcentaje de importaciones fueron afectadas por intervenciones, en USD FOB. La afectación de las intervenciones sobre las importaciones oscila entre el 42% y el 46%, dependiendo del año. Estos valores son mucho mayores a los de VC o AD.

Figura 3.3: Porcentaje del valor FOB de importaciones bajo intervenciones



- **Licencias No Automáticas**

La Resolución 523/17³³ y su modificatoria, la 5/18³⁴, reglamentan la aplicación de Licencias No Automáticas de importación (LNA). Estas surgen dentro del marco del Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones ³⁵(SIMI). Este a su vez fue implementado desde 2015 como herramienta de transición desde el sistema de administración de comercio que utilizaba las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación³⁶ (DJAI).

Las licencias son una herramienta que la OMC promueve y se encuentran estructuradas en el Acuerdo sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación³⁷. La finalidad de las licencias es

³³ Véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/276625/norma.htm>

³⁴ Véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305752/norma.htm>

³⁵ Véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257180/norma.htm>

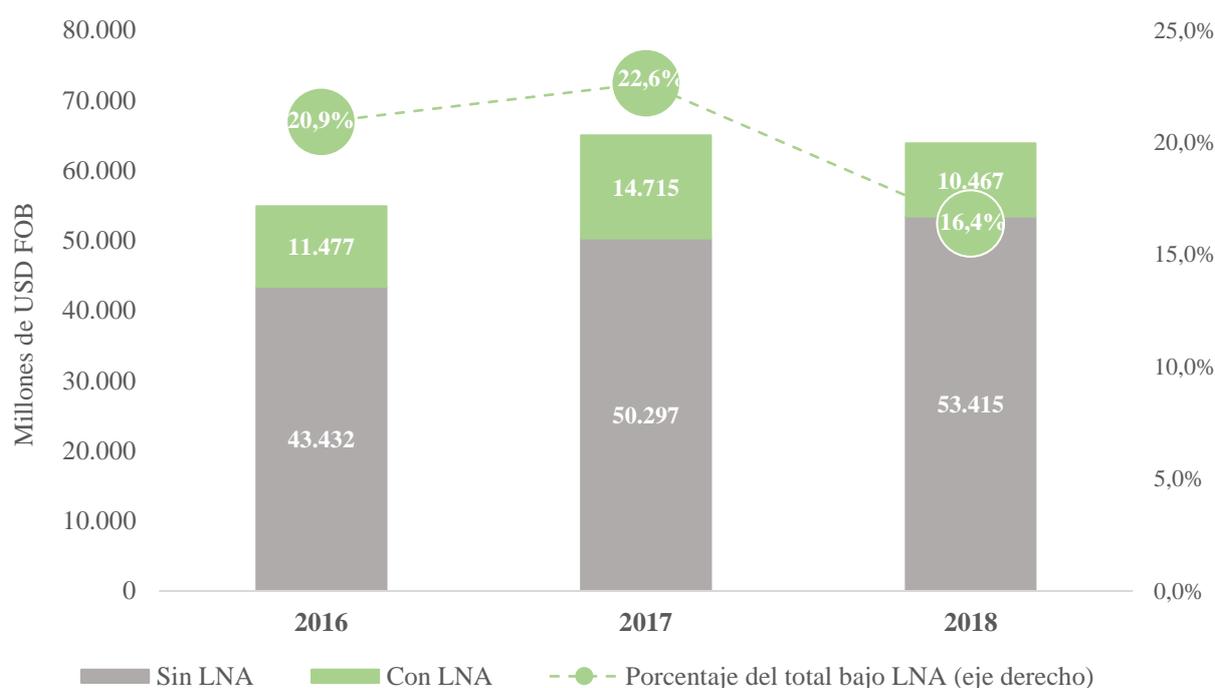
³⁶ Véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/193243/norma.htm>

³⁷ Véase https://www.wto.org/spanish/tratop_s/implic_s/implic_s.htm

servir como una herramienta de recolección de información comercial para la aplicación de mejores políticas públicas. No obstante, y a los fines prácticos, las LNA representan una medida no arancelaria utilizada para regular los flujos comerciales. De manera resumida, su funcionamiento implica una aprobación previa desde el Ministerio de Desarrollo Productivo para poder importar mercadería al país.

En el caso de las licencias automáticas el proceso es, como su palabra lo indica, automático, y no representa tramitaciones o documentaciones adicionales, una vez lograda la aprobación del ministerio. Para las mercaderías sujetas al régimen de LNA, se puede requerir al importador información adicional sobre los productos como también solicitar la intervención de los organismos técnicos competentes. Esto último podría causar que la importación termine transitando el canal naranja o el rojo.

Figura 3.4: Porcentaje del valor FOB de importaciones bajo LNA



La Figura 3.4 muestra qué porcentaje de importaciones fueron afectadas por LNA, en USD FOB. La figura omite el año 2015 ya que las LNA se instalaron a partir de 2016³⁸. Al igual que con las intervenciones, existió un gran porcentaje de importaciones afectadas por licencias no automáticas: alrededor del 20%³⁹. La disminución en el porcentaje de importaciones afectadas por LNA para 2018 podría sugerir alguna correlación con la disminución del total de importaciones que transitaron canal rojo en el periodo estudiado. Vale aclarar que la cantidad de posiciones afectadas LNA disminuyó entre 2016 y 2018, haciendo que menos importaciones se vieran afectadas por las mismas.

³⁸ El sistema de intervención de comercio de las DJAI era diferente al de las LNA y no se posee una base confiable sobre las operaciones de importación que estuvieron afectadas por dicha normativa en ese periodo.

³⁹ Hace falta aclarar que la creación de las licencias automáticas y no automáticas se dio a principios de 2016. Es por eso que no se observan importaciones afectadas por licencias no automáticas antes de 2016.

- **Reglamentos Técnicos**

Los reglamentos técnicos (RT) establecen las características que determinados productos (o de sus procesos y métodos de producción) deben cumplir para poder ser comercializados dentro del país. También pueden incluir determinaciones en materia de marcado, etiquetado y requerimientos para el embalaje, entre otros aspectos que sirvan para la correcta identificación de los productos. Su cumplimiento es obligatorio para todos los fabricantes e importadores del país. En caso de que no se cumplan los requisitos establecidos, el producto no puede ser comercializado. Algunos reglamentos establecen el control de su cumplimiento en la DGA, previa liberación de la mercadería de una importación. Sin embargo, esto no es así para todos los reglamentos.

Si bien los RT son anteriores a la misma, la Resolución 299/18⁴⁰ establece la competencia del Ministerio de Producción en la elaboración y revisión de reglamentos técnicos y de los procedimientos de evaluación de la conformidad. Las normas técnicas vigentes alcanzan a artefactos a gas, cemento, productos eléctricos, juguetes, neumáticos, papel y productos de acero, entre otros. Los reglamentos que obligan cumplimiento previo para la liberación de la mercadería en una importación generan una documentación adicional y pueden tener un efecto importante sobre la selectividad de la importación. La Tabla 7.11 del Anexo enumera los RT vigentes en el país.

Sin embargo, estas normativas han sufrido cambios sustanciales en el periodo estudiado. Determinar con exactitud qué posiciones arancelarias fueron afectadas por cada RT resulta de por sí un proceso complicado, así como lo fue determinar qué posiciones fueron afectadas por intervenciones de terceros organismos. Sin embargo, a la anterior cuestión hay que agregarle que además hace falta conocer en qué periodos cada reglamento tenía un control de su cumplimiento (o verificación documental previa) por parte de aduana en el proceso de importación. Puede que dicho control no haya sido realizado por DGA para todos los reglamentos en todo el periodo estudiado.

Estas cuestiones probaron ser una tarea extensa y ambigua. Se resolvió omitirlos ya que el costo de lograr un resultado preciso era demasiado grande en relación a la cantidad de posiciones afectadas por dichas normas.

- **Primera importación**

Corresponde una última aclaración con respecto a las empresas que realizan una importación por primera vez. Se considera primera importación a las importaciones de empresas que no habían realizado una importación previa para cualquier SIM. La proporción anual de primeras importaciones sobre el total anual varía entre 0,3% en 2015 y 0,6% en 2018, haciendo que dicho factor no sea particularmente importante. Sin embargo, para los mismos años, la proporción de primeras importaciones que transitó canal

⁴⁰ Véase <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312892/norma.htm>

rojo rondó entre 92% y 98%, por lo que es necesario tenerlas en cuenta. La Figura 7.12 del Anexo muestra los canales transitados por las importaciones de empresas que no habían realizado una importación previa para cualquier SIM.

- **Estadísticas Descriptivas sobre las regulaciones**

La Tabla 3.5 muestra estadísticas descriptivas de las principales variables que se explicaron en esta sección. Además de información descriptiva sobre las regulaciones (provenientes de la base de datos de las importaciones de aduana), se agrega información sobre el monto promedio importado por firma en miles de USD FOB y la cantidad de empleados promedio de las firmas importadoras⁴¹.

Tabla 3.5: Estadísticas descriptivas de importaciones y firmas importadoras

	Despachos Totales				Despachos Homogéneos			
	Media	Mediana	SD	# Obs.	Media	Mediana	SD	# Obs.
A nivel despacho:								
Importaciones (miles USD FOB)	22.85	1.12	448.34	10,586,192	93.33	21.71	1,339.17	1,028,682
Valor unitario (miles USD FOB)	2.41	0.03	196.30	10,586,192	12.51	0.01	613.32	1,028,682
Canal Rojo	0.43	0.00	0.49	10,586,192	0.28	0.00	0.45	1,028,682
Canal Naranja	0.41	0.00	0.49	10,586,192	0.31	0.00	0.46	1,028,682
Canal Verde	0.16	0.00	0.37	10,586,192	0.41	0.00	0.49	1,028,682
Discrepancia a nivel HS6	0.43	0.00	0.50	10,586,192	0.44	0.00	0.50	1,028,682
Valor criterio	0.05	0.00	0.22	10,586,192	0.06	0.00	0.24	1,028,682
Valor criterio activo	0.02	0.00	0.13	10,586,192	0.03	0.00	0.16	1,028,682
Antidumping apertura	0.02	0.00	0.13	10,586,192	0.01	0.00	0.10	1,028,682
Antidumping activos	0.02	0.00	0.13	10,586,192	0.02	0.00	0.13	1,028,682
Licencias No Automáticas (LNA)	0.28	0.00	0.45	10,586,192	0.17	0.00	0.38	1,028,682
A nivel firma:								
Importaciones (miles USD FOB)	1,438.71	33.95	26,307.64	42,025	673.50	21.94	15,349.65	35,638
# despachos	47.50	6.00	195.20	42,025	28.86	4.00	96.54	35,638
Valor unitario (miles USD FOB)	19.07	0.12	319.16	42,025	30.98	0.09	673.16	35,638
# empleados	101.22	12.36	1,604.82	34,458	111.86	13.78	1,726.58	29,944

⁴¹ Como se mencionó más arriba, esta información proviene de la base de datos de liquidaciones de sueldos de AFIP.

IV. Asociación estadística: regulaciones y selectividad

Ya comprendidas las regulaciones y el alcance de las mismas sobre el total de las importaciones, podemos dar paso a intentar entender cuanto más probable es que una importación transite el canal rojo (o naranja) cuando la misma está afectada por alguna regulación. Sumando este análisis al anterior, comprenderemos mejor qué regulaciones poseen una mayor importancia en relación a la selectividad de una importación.

Para poder establecer asociaciones estadísticas entre las regulaciones y el canal rojo o naranja debemos utilizar la base de despachos aduaneros homogéneos. De lo contrario, en caso de que el despacho posea múltiples posiciones que generen un canal rojo, no sería posible establecer cuál de esas fue la responsable. La base fue presentada más arriba, y posee las importaciones de Argentina que involucraron una sola posición arancelaria por despacho, entre 2015 y 2018.

• El modelo

Siguiendo los trabajos sobre tiempo en frontera de las importaciones en Perú y sobre efectos de las demoras relacionadas con aduana en el desempeño de las exportaciones de Uruguay⁴², se establecen modelos que intentan explicar el canal de selectividad de una importación a partir de la presencia o no de regulaciones que afecten a dicha posición.

Para entender el efecto de cada regulación sobre la selectividad de canal rojo, se regresaron los modelos de las ecuaciones (1) a (5) donde la variable dependiente toma el valor 1 si la importación transitó el canal rojo y 0 en caso de canal verde o naranja. La ecuación (1) muestra el primer modelo estimado y las ecuaciones (2) a (5) presentan el mismo modelo base pero agregando otros controles y efectos fijos. Ese mismo ejercicio se repite más adelante pero cambiando la variable dependiente: en el segundo grupo de regresiones la variable explicada toma el valor 1 en caso de que la importación transite el canal rojo o el canal naranja y 0 en caso de canal verde.

Las regulaciones se incorporan a partir de variables binarias que toman el valor 1 en caso de que dicha regulación estuviera presente en esa importación. Las variables incorporadas son las siguientes:

- Valores Criterio Activos (VCA): Toma el valor 1 cuando la importación posee un valor criterio activo y el FOB por unidad estadística es menor al mínimo.
- Anti Dumping Abierto (AD apertura): Toma el valor 1 cuando la importación posee un derecho de anti dumping preventivo⁴³.

⁴² Véase Volpe Martincus, C., J. Carballo y A. Graziano (2015) y Carballo, Graziano, Schaur y Volpe Martincus (2016).

⁴³ Estos representan los grupos de posiciones y orígenes que se encuentran bajo revisión por la CNCE por posibles casos de dumping. En estos casos se establece un derecho de importación preventivo y también se puede requerir alguna documentación adicional.

- Anti Dumping Vigente (AD vigente): Toma el valor 1 cuando la importación posee un derecho de anti dumping vigente.
- Intervención: Toma el valor 1 cuando la importación posee una intervención de algún 3er organismo.
- Licencia No Automática (LNA): Toma el valor 1 cuando la importación posee una LNA.

Además del grupo de variables de regulaciones, se agregan tres controles que se presumen necesarios en la identificación del modelo:

- Nuevo Importador: como se explicó más arriba, el hecho de que la empresa no hubiera realizado una importación previa (para cualquier posición arancelaria) resulta en canal rojo en más del 90% de los casos. Se agrega una variable binaria que toma el valor 1 si la empresa no había registrado una importación entre el 01-01-2012 y la fecha de la operación en cuestión.
- Valor FOB de la operación de importación: el valor declarado en la operación está relacionado con la valoración en aduana a través del valor criterio. Además, podría suceder que el valor fob de la importación tenga algún efecto sobre su selectividad. La figura 7.13 del anexo muestra las medianas y promedios anuales de los valores FOB de importación por canal de selectividad para la base de despachos homogéneos. Se observa que, mientras las medianas poseen niveles y variaciones similares, las medias de los canales rojo y naranja poseen niveles más altos y tendencias. Esto sugiere que el valor de la importación podría estar asociado a los canales naranja o rojo. Se agrega entonces el logaritmo natural del valor FOB de importación como control.
- Cantidad de empleados de la empresa importadora: resulta lógico incorporar alguna variable que pueda captar el tamaño relativo de la empresa importadora. Siguiendo a Carballo, Graziano, Schaur y Volpe Martincus (2016), esto podría estar correlacionado con el *know how* sobre comercio exterior que la empresa posee y tendría algún efecto sobre la selectividad de la importación⁴⁴. Se agrega el logaritmo natural de la cantidad de empleados de la empresa importadora al momento de la importación.

Por último se agregan efectos fijos que intentan captar heterogeneidades que podrían tener efectos en la selectividad de la importación y no podrían ser captados de otra manera:

- Efectos fijos por año λ_t : año de importación. Consiste en 3 variables binarias (al ser 4 años los que corresponden al análisis), para lograr captar los efectos particulares de cada año en el modelo.

⁴⁴ Resulta intuitivo asumir que una empresa más “grande” asignará más recursos a la gestión de sus operaciones de comercio exterior que una Pyme. Debido a la gran cantidad de documentos, certificaciones y trámites que involucra una operación de importación, es lógico suponer que la Pyme es más propensa a cometer errores u omisiones que terminen generando un canal rojo o naranja.

- Efectos fijos por producto α_h : capítulo del nomenclador al que pertenece el bien importado. El nomenclador posee 99 capítulos, por lo que se generan 98 variables binarias. Esta variable resulta de suma importancia ya que algunos capítulos poseen tasas altas de fiscalización debido a la naturaleza de los bienes⁴⁵.
- Efectos fijos por origen del bien ϕ_o : se agregan variables binarias para el origen del bien importado. Entre 2015 y 2018 hubo 164 orígenes diferentes por lo que se generaron 163 variables binarias. Si bien las regulaciones no establecen ningún tipo de norma respecto del origen del producto, el hecho de que exista un área de libre comercio, sistemas generalizados de preferencia arancelaria y regulaciones respecto de valores criterio y anti dumpings contra orígenes específicos hacen que este efecto fijo sea necesario.
- Efectos fijos por aduana utilizada γ_a : si bien las normas de selectividad no deberían variar respecto de la aduana de oficialización de la importación, resulta intuitivo imaginar que las aduanas o pasos fronterizos tendrán funcionamientos heterogéneos. Existieron 66 aduanas de oficialización de importaciones activas en el periodo estudiado.
- Efectos fijos por firma-año μ_{ft} : Siguiendo a Carballo, Graziano, Schaur y Volpe Martincus (2016), las cuestiones más importantes a tener en cuenta a la hora de la identificación del modelo se refieren a que los importadores pueden tener medios que no son observables para lograr evitar o no inspecciones. Estas dependen, además de las regulaciones mencionadas, de los criterios de seguridad y aleatoriedad internos de DGA. Por eso resulta de interés incorporar algunos efectos fijos que intenten captar dichas cuestiones⁴⁶. Se estimaron más de 75.000 coeficientes por este efecto fijo, que resulta de generar una variable binaria con valor 1 para cada combinación de firma-año que existió en el periodo en cuestión.
- Efectos fijos por producto-origen-año η_{hot} : Surge del análisis de Carballo, Graziano, Schaur y Volpe Martincus (2016) respecto de las importaciones de Perú. Estos tres factores se consideraron por separado pero se agrega una interacción entre los efectos para generar variables binarias para cada combinación de capítulo, país de origen y año que existió durante el periodo estudiado. Se generaron más de 12.000 efectos.

De esta manera, el modelo de base quedaría establecido como sigue:

$$Y_{i,t} = \alpha_h + \lambda_t + \beta R_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

⁴⁵ A modo de ejemplo, al capítulo 93 del nomenclador del Mercosur corresponde a “Armas, Municiones, y sus partes y accesorios”. Entre 2015 y 2018 el 98% del valor en USD FOB importado por ese capítulo transitó el canal rojo.

⁴⁶ Véase Volpe Martincus (2016) y Carballo, Graziano, Schaur y Volpe Martincus (2016) para un análisis sobre efectos fijos a incorporar en regresiones sobre selectividad o tiempo en frontera de importaciones o exportaciones.

$Y_{i,t}$ es la variable dependiente mencionada más arriba. R_{it} representa al vector de regulaciones de VC, AD, intervenciones, LNA y nuevo importador. Se agregan los mencionados efectos fijos por año λ_t y producto α_h .

En el segundo modelo se añaden dos efectos fijos por origen del bien ϕ_o y aduana utilizada γ_a :

$$Y_{i,t} = \alpha_h + \lambda_t + \phi_o + \gamma_a + \beta R_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

En el tercer modelo se incorporan los controles X_{it} : el tamaño de la firma (logaritmo natural de la cantidad de empleados) y el tamaño de la importación (logaritmo natural del monto de la importación en USD FOB):

$$Y_{i,t} = \alpha_h + \lambda_t + \phi_o + \gamma_a + \beta R_{it} + \delta X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

En las últimas regresiones se proponen efectos fijos por firma-año μ_{ft} y producto-origen-año η_{hot} :

$$Y_{i,t} = \alpha_h + \lambda_t + \phi_o + \gamma_a + \mu_{ft} + \beta R_{it} + \delta X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

$$Y_{i,t} = \alpha_h + \lambda_t + \phi_o + \gamma_a + \mu_{ft} + \eta_{hot} + \beta R_{it} + \delta X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

- **Estimación y resultados**

Como se mencionó más arriba, se realizaron dos grupos de regresiones: en el primer grupo se intentó asociar las regulaciones a la presencia de canal rojo y en el segundo se agregaron los canales naranja. Todos los modelos se estiman por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) e incluyen una constante. Los errores estándar presentados son robustos a la heterocedasticidad.

En ambos casos, la interpretación de dichos estimadores es la misma: estos miden la asociación entre la presencia de la regulación y la selectividad de la importación⁴⁷. El signo en todos los casos debería ser positivo: la presencia de la regulación está asociada a una mayor cantidad de canales rojos, en comparación con las importaciones que no estaban afectadas por dicha regulación. Cada coeficiente y su signo, indicará cuantas veces más, o cuantas veces menos, las importaciones transitaron canal rojo cuando dicha regulación estaba activa. Por ejemplo: si el signo es positivo, eso indicaría que, en promedio, las importaciones que estuvieron bajo esa regulación tuvieron más canal rojo que las que no. Más formalmente: para cada regulación, el coeficiente representará el aumento proporcional promedio en la cantidad de

⁴⁷ Asociación al canal rojo en el primer grupo de regresiones, y asociación al canal rojo o naranja en el segundo.

importaciones afectadas por esa regulación que transitaron el canal rojo en comparación con las que no estuvieron afectadas por dicha regulación.

Los resultados detallados de las regresiones de las ecuaciones (1) a (5) contra canal rojo para el periodo 2015-2018 se presentan en la tabla 4.1, en donde las columnas se corresponden con las ecuaciones presentadas en la sección anterior. En estas regresiones, la variable dependiente toma el valor 1 en caso de que la importación haya transitado el canal rojo y 0 en caso de canales naranja o verde.

Tabla 4.1: Asociación estadística entre regulaciones y canal rojo, panel 2015-2018

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
VC activo	0.449*** (0.003)	0.427*** (0.003)	0.432*** (0.003)	0.435*** (0.003)	0.414*** (0.003)
AD apertura	0.046*** (0.004)	0.052*** (0.004)	0.051*** (0.004)	0.067*** (0.005)	0.064*** (0.005)
AD Vigente	0.062*** (0.004)	0.037*** (0.004)	0.036*** (0.004)	0.040*** (0.004)	0.061*** (0.005)
Intervención	0.048*** (0.001)	0.045*** (0.001)	0.045*** (0.001)	0.047*** (0.001)	0.049*** (0.001)
LNA	0.030*** (0.001)	0.033*** (0.001)	0.033*** (0.001)	0.041*** (0.001)	0.038*** (0.001)
Nuevo Importador	0.681*** (0.003)	0.658*** (0.003)	0.633*** (0.004)	0.048*** (0.005)	0.046*** (0.005)
log(Impo USD FOB)			-0.013*** (0.000)	-0.016*** (0.000)	-0.016*** (0.000)
log(Empleo)			-0.010*** (0.000)	-0.015*** (0.003)	-0.013*** (0.003)
Constante	0.235*** (0.001)	0.237*** (0.001)	0.397*** (0.003)	0.450*** (0.014)	0.443*** (0.014)
Observaciones	1,028,682	1,028,662	1,006,790	990,285	987,938
R-cuadrado	0.126	0.143	0.142	0.382	0.406
EF Capitulo	SI	SI	SI	SI	SI
EF Anual	SI	SI	SI	SI	SI
EF Aduana		SI	SI	SI	SI
EF Origen		SI	SI	SI	SI
EF Firma-Año				SI	SI
EF Prod-Origen-Año					SI

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Todos los modelos se estiman por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) e incluyen una constante.

Los errores estándar robustos a la heterocedasticidad entre paréntesis.

Los resultados son consistentes. Los valores de los estimadores de interés son los esperados: positivos y significativos. Esto demuestra que la normativa efectivamente se cumple en la práctica. La presencia de una regulación en la importación está asociada a mayor canal rojo. Se repasan los valores de cada coeficiente, tomando como referencia los valores del modelo completo (la ecuación 5):

- ✓ Valores Criterio Activos (VCA): Los valores de los coeficientes de VCA oscilan entre 0,449 y 0,414 para las regresiones contra canal rojo. Se observa que los VCA están altamente asociados al canal rojo. En promedio, las importaciones que poseían un VCA en el momento de realizarse, transitaron un 41,4% más veces el canal rojo que las

importaciones sin VCA. Esto está en línea con la normativa, que estipula que se debería transitar un canal rojo con constitución de garantía obligatorio en el caso de que exista un VCA en la importación.

- ✓ Anti Dumping Abierto (AD apertura): Los valores se encuentran entre 0,046 y 0,067. En promedio, las importaciones que tenían una investigación abierta por posible dumping para su posición y origen, tuvieron canal rojo 6,4% más veces que las que no la tenían.
- ✓ Anti Dumping Vigente (AD vigente): El efecto para las importaciones con anti dumping Vigente lleva valores similares aunque con algo más de variabilidad: el valor se ubicó entre 0,036 y 0,062. En promedio, las importaciones afectadas por esta regulación pasaron un 6,1% más de canal rojo que las que no.
- ✓ Intervención: El estimador para el parámetro de intervenciones se encontró entre 0,045 y 0,049. En promedio, las importaciones afectadas por una intervención transitaron un 4,9% más de canal rojo que las que no.
- ✓ Licencia No Automática (LNA): Los coeficientes oscilan entre 0,030 y 0,041. En promedio, las importaciones con posiciones que poseían licencia no automática recorrieron un 3,8% más de canal rojo que las que poseían licencia automática.

La tabla 4.2 muestra los resultados de la regresión de la ecuación (5) de la tabla 4.1, pero habiendo dividido los paneles en dos partes: años 2015-2016 por un lado y 2017-2018 por otro. La última columna de la tabla 4.2 corresponde al mismo modelo pero para el panel completo (esta sería la última columna de la tabla 4.1). Al comparar los valores del primer panel contra el segundo, podemos observar si hubo cambios en los niveles de asociación entre las regulaciones y el canal rojo. Esto resulta de interés ya que, como se había mencionado al principio de este trabajo, el porcentaje total de importaciones afectadas por el canal rojo disminuyó dentro del periodo estudiado: cayeron del 43% del total importado en 2015 a 23% en 2018⁴⁸. Según este análisis, deberíamos observar algunas disminuciones en los coeficientes de asociación entre el primer y el segundo panel.

La interpretación de los coeficientes de esta tabla son los mismos que los de la tabla 4.1. Los resultados son coherentes con lo planteado: todos los estimadores son positivos y significativos, y la mayoría presenta disminuciones. Se discutirán los cambios de los coeficientes entre los paneles seleccionados:

- ✓ Valores Criterio Activos (VC Activo): El coeficiente aumenta de 0.382 en 15-16 a 0,439 en 17-18.
- ✓ Anti Dumping Abierto (AD apertura): El coeficiente cae significativamente de 0,12 a 0,028.

⁴⁸ Véase la Figura 1.1 en la página 6.

- ✓ Anti Dumping Vigente (AD vigente): Muestra una caída muy similar a la de los AD Abiertos, pasando de 0,109 a 0,027.
- ✓ Intervención: Se observa una caída de 0,057 a 0,041.
- ✓ Licencia No Automática (LNA): Se ve una baja de 0,057 a 0,027.

Todos los coeficientes, excepto por el de VCA, muestran disminuciones entre el primer y el segundo panel. Las caídas más importantes corresponden a las asociaciones entre AD Abiertos y Vigentes y pueden relacionarse a la Resolución 494/17. Esta Resolución del año 2017 fue la que desestimó la obligatoriedad de tránsito por canal rojo de las importaciones afectadas por medidas de AD.

Tabla 4.2: Asociación estadística entre regulaciones y canal rojo, distintos paneles

	Panel 15-16	Panel 17-18	Panel 15-18
VC activo	0.382*** (0.005)	0.439*** (0.005)	0.414*** (0.003)
AD apertura	0.102*** (0.007)	0.028*** (0.006)	0.064*** (0.005)
AD Vigente	0.109*** (0.007)	0.027*** (0.006)	0.061*** (0.005)
Intervención	0.057*** (0.002)	0.041*** (0.001)	0.049*** (0.001)
LNA	0.057*** (0.003)	0.027*** (0.002)	0.038*** (0.001)
Nuevo Importador	0.026*** (0.008)	0.064*** (0.008)	0.046*** (0.005)
log(Impo USD FOB)	-0.026*** (0.000)	-0.007*** (0.000)	-0.016*** (0.000)
log(Empleo)	-0.002 (0.004)	-0.026*** (0.004)	-0.013*** (0.003)
Constante	0.530*** (0.020)	0.358*** (0.018)	0.443*** (0.014)
Observaciones	495,929	492,008	987,938
R-cuadrado	0.378	0.428	0.406
EF Capitulo	SI	SI	SI
EF Anual	SI	SI	SI
EF Aduana	SI	SI	SI
EF Origen	SI	SI	SI
EF Firma-Año	SI	SI	SI
EF Prod-Origen-Año	SI	SI	SI

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Todos los modelos se estiman por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) e incluyen una constante.

Los errores estándar robustos a la heterocedasticidad entre paréntesis.

Las caídas en los coeficientes de intervenciones y LNA también son importantes. Además, vale recordar que las intervenciones afectan, en promedio, al 45% del total importado en USD FOB anuales, mientras que el mismo valor para las LNA ronda el 20%. Por lo tanto, si bien no podemos afirmar con certeza que el total de importaciones que transitaron el canal rojo disminuyó entre 2015 y 2018 como consecuencia de estos fenómenos, si podemos decir que estos son congruentes.

Los resultados detallados de las regresiones de las ecuaciones (1) a (5), para los casos en que la variable dependiente toma el valor 1 cuando la importación transitó el canal rojo o naranja, se muestran en la tabla 4.3: la variable dependiente toma el valor 1 si la importación transitó el canal rojo o naranja y 0 cuando la importación transitó el canal verde.

Tabla 4.3: Asociación estadística entre regulaciones y canal rojo o naranja, panel 2015-2018

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
VC activo	0.228*** (0.002)	0.207*** (0.002)	0.213*** (0.002)	0.213*** (0.003)	0.206*** (0.003)
AD apertura	0.053*** (0.004)	0.066*** (0.004)	0.067*** (0.004)	0.051*** (0.005)	0.040*** (0.005)
AD Vigente	0.078*** (0.004)	0.041*** (0.003)	0.047*** (0.004)	0.029*** (0.004)	0.030*** (0.004)
Intervención	0.102*** (0.001)	0.099*** (0.001)	0.100*** (0.001)	0.088*** (0.001)	0.090*** (0.001)
LNA	0.346*** (0.001)	0.347*** (0.001)	0.352*** (0.001)	0.379*** (0.002)	0.387*** (0.002)
Nuevo Importador	0.396*** (0.003)	0.377*** (0.003)	0.368*** (0.004)	0.029*** (0.004)	0.028*** (0.005)
log(Impo USD FOB)			0.005*** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
log(Empleo)			-0.005*** (0.000)	-0.009*** (0.003)	-0.007** (0.003)
Constante	0.479*** (0.001)	0.481*** (0.001)	0.449*** (0.003)	0.516*** (0.014)	0.506*** (0.014)
Observaciones	1,028,682	1,028,662	1,006,790	990,285	987,938
R-cuadrado	0.194	0.215	0.216	0.433	0.470
EF Capitulo	SI	SI	SI	SI	SI
EF Anual	SI	SI	SI	SI	SI
EF Aduana		SI	SI	SI	SI
EF Origen		SI	SI	SI	SI
EF Firma-Año				SI	SI
EF Prod-Origen-Año					SI

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Todos los modelos se estiman por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) e incluyen una constante.

Los errores estándar robustos a la heterocedasticidad entre paréntesis.

- ✓ Valores Criterio Activos (VC Activo): El coeficiente para la regresión de la ecuación (5) es 0,206 lo que significa una caída del 50% respecto del mismo coeficiente para la regresión contra canal rojo (es decir, el coeficiente de valor criterio activo de la columna (5) de la tabla 4.1). Esto significa que, en promedio, las importaciones que poseían un VCA en el momento de realizarse, transitaron un 20,6% más veces el canal rojo o naranja que las importaciones sin VCA. Un valor bastante menor al 41,4% que corresponde al canal rojo.

- ✓ Anti Dumping Abierto (AD apertura): Valores entre 0,040 y 0,067. No representa cambios importantes contra los coeficientes de las regresiones de la tabla 4.1.
- ✓ Anti Dumping Vigente (AD vigente): Valores entre 0,029 y 0,078. Tampoco muestra cambios importantes con respecto a las regresiones contra canal rojo.
- ✓ Intervención: Los coeficientes poseen valores de entre 0,088 a 0,102. Esto es un aumento significativo comparado con los valores de entre 0,045 y 0,049 de las regresiones de la tabla 4.1.
- ✓ Licencia No Automática (LNA): Los coeficientes de asociación entre LNA y canal rojo o naranja son altos: entre 0,346 y 0,387. Esto significa un cambio sustancial contra los valores que asociaban dicha regulación con el canal rojo. La interpretación sería que, en promedio, las importaciones con posiciones que poseían licencia no automática recorrieron un 38,7% más de canal rojo o naranja que las importaciones que poseían licencia automática.

Tanto las intervenciones como las LNA presentan valores más altos en las regresiones que incluyen al canal naranja. El hallazgo resulta de importancia al sumar lo anterior a la alta proporción de importaciones afectadas por LNA e intervenciones.

En la Tabla 7.14 del Anexo podemos encontrar los resultados de la regresión de la ecuación (5) de la tabla 4.3, pero habiendo dividido los paneles en dos partes: años 2015-2016 por un lado y 2017-2018 por otro. La última columna de la Tabla 7.12 corresponde al panel completo (esta sería la última columna de la tabla 4.3).

De este análisis cabe resaltar el cambio en el estimador para las licencias no automáticas: el mismo pasa de 0,495 en el panel 2015-2016 a 0,326 en el panel 2017-2018. Los valores son positivos y significativos lo que se condice con los resultados encontrados en la regresión para el panel completo. En promedio, las importaciones para posiciones con LNA recorrieron canales rojos o naranjas un 49,5% más de veces, en los años 2015-2016, y un 32,6% más de veces, en los años 2017-2018, que las posiciones con licencias automáticas. Sin embargo, es importante resaltar la importante caída en este coeficiente cuando pasamos del primer panel al segundo, dado que alrededor del 20% de las importaciones anuales están afectadas por LNA. Nuevamente: si bien no podemos afirmar con certeza que el total de importaciones que transitaron el canal rojo disminuyó entre 2015 y 2018 como consecuencia de este fenómeno, si podemos decir que estos son congruentes.

V. Conclusiones

Los tiempos en frontera son determinantes importantes del comercio en la actualidad. Las fiscalizaciones aduaneras son a la vez una parte preponderante de esos tiempos en frontera. Con eso en mente, este trabajo se fijó varios objetivos: comprender la normativa actual de selectividad en Argentina, comprobar su funcionamiento en la realidad, entender cuáles normativas impactaron más al comercio del país entre 2015 y 2018, y encontrar las causas de la disminución del total de importaciones que transitaron el canal rojo para ese mismo periodo.

Para eso, se realizó una revisión completa de las regulaciones que determinan la selectividad de las importaciones en Argentina, se comprobó la proporción de las importaciones afectadas por cada una de esas regulaciones entre los años 2015 y 2018, y se concluyó con un análisis sobre la asociación entre la presencia de dichas normativas en una importación y la fiscalización en aduana de la misma.

A partir de la revisión de la normativa actual, queda claro el papel dominante que juega el Control de Valor, contenido en los valores criterio preventivos, en la selectividad de una importación. Como cualquier cuestión de valoración, los criterios elegidos por de la DGA no están exentos de subjetividades. Sin embargo, el control resulta necesario para evitar casos de subfacturación, y la metodología aplicada por la aduana se mantiene dentro de lo establecido por la Organización Mundial de Aduanas.

Analizando la proporción de importaciones afectadas por cada regulación, se comprobó que sólo el 1,5% de las importaciones anuales (según USD FOB) declara valores de compra menores a los VC establecidos para esas posiciones y orígenes, haciendo que dicha regulación quede opacada por otras normativas que impactan a porcentajes mucho más grandes de importaciones al país (por ejemplo las intervenciones o las LNA).

Siguiendo esa línea de análisis, queda claro que todas las regulaciones tienen algún grado de asociación sobre las importaciones, aunque este no sea igual para todas. Cabe destacar la gran cantidad de importaciones asociadas a intervenciones de 3eros organismos y licencias no automáticas: en promedio 45% y 20%, respectivamente. Respecto de valor criterio y anti dumping, los efectos son menos significativos: el porcentaje de importaciones anuales en USD FOB para los cuáles existe un valor criterio vigente para esa posición-origen ronda el 4%, mientras que los derechos de anti dumping vigentes se aplican a alrededor del 1% de las importaciones anuales.

El estudio sobre la asociación de las regulaciones a la selectividad de las importaciones cubre otros objetivos planteados. En primer lugar, se observa que todos los resultados de las regresiones de la tabla 4.1 son los esperados: los valores de los coeficientes estimados son significativos y positivos para todas las regulaciones, y también para los paneles 2015-2016 y 2017-2018 por separado (tabla 4.2), lo que significa que todas las normativas se cumplen para todo el periodo estudiado (2015-2018).

Los valores criterio activos muestran una alta asociación al canal rojo en el periodo de interés (2015-2018): en promedio, las importaciones que poseían un VCA en el momento de realizarse, transitaron un 41,4% más veces el canal rojo que las importaciones sin VCA. Esto comprueba el vínculo existente en la normativa entre control de valor y selectividad.

Dichos valores son bastante menores para los casos de anti dumpings abiertos y vigentes: 6,4% y 6,1% respectivamente, para el panel completo (2015-2018). Al comparar los coeficientes de anti dumping (tanto Abiertos como Vigentes) del panel 2015-2016 contra el panel 2017-2018, se observó que estas regulaciones estuvieron más asociadas al canal rojo en el primer periodo que en el segundo. Los valores para ambos casos bajan de alrededor del 10% a 2%, aproximadamente. Esto significaría que las posiciones con AD Abiertos o Vigentes, en promedio, transitaron sólo un 2% más de canal rojo que las posiciones sin AD (Abiertos o Vigentes), en los años 2017 y 2018. Esto último podría interpretarse como una consecuencia del cambio hacia la no obligatoriedad de canal rojo para las importaciones afectadas por AD, ocurrido en 2017.

Los coeficientes contra canal rojo para las intervenciones y licencias no automáticas son positivos y significativos para los paneles completos: 4,9% y 3,8% respectivamente. Al igual que en el caso de los AD, estos valores resultan pequeños al compararlos con los de valor criterio. Sin embargo, vale remarcar el gran porcentaje de importaciones anuales que están afectadas por intervenciones y licencias no automáticas: alrededor de 45% y 20% (en USD FOB), respectivamente. Estos coeficientes también presentan disminuciones cuando se comparan los paneles 2015-2016 y 2017-2018: de 5,7% a 4,1% para el caso de las intervenciones y de 5,7% a 2,7% para el caso de la LNA.

Como se mencionó más arriba, intentar explicar la disminución en el total de importaciones que transitaron el canal rojo era uno de los objetivos planteados para este trabajo. Considerando el total importado en USD FOB, el porcentaje anual que transitó el canal rojo pasó del 43% en 2015 a sólo el 23% en 2018. Exceptuando a los VC, los coeficientes de asociación entre el resto de las regulaciones y el canal rojo disminuyen cuando comparamos las estimaciones del panel 2015-2016 contra las del panel 2017-2018. Si bien no podemos afirmar con certeza que el total de importaciones con canal rojo disminuyó entre 2015 y 2018 como consecuencia de ese fenómeno, si podemos decir que estos fenómenos son congruentes.

Con respecto a la asociación entre las regulaciones y el canal rojo o naranja, vale remarcar que el coeficiente para VCA resulta bastante inferior a su equivalente contra canal rojo: 20,6% para el primero contra 41,4% en el segundo grupo. Esta diferencia va en línea con la normativa: el control de valor, instrumentado a través de los VC, establece canales rojos (con o sin garantía, dependiendo del caso) como consecuencia de diferencias entre la valoración de Aduana y la documentación presentada. La normativa de VC no asocia esta regulación al canal naranja.

Un último comentario debe realizarse respecto del coeficiente de licencias no automáticas en las regresiones contra canales rojo o naranja. El coeficiente para el panel 2015-2018 (tabla 4.3 de los

resultados) toma el valor de 38,7%, contra 3,8% en el caso de canal rojo (tabla 4.1). Este resultado es de interés dado el alto porcentaje de importaciones afectadas por LNA: en promedio, las importaciones que poseían una LNA en el momento de realizarse, transitaron un 38,7% más veces el canal rojo o naranja que las importaciones con LA.

VI. Referencias

- Aizenman, J. (2004). Endogenous Pricing to Market and Financing Costs. *Journal of Monetary Economics* 51(4): 691-712.
- Carballo, J., A. Graziano, G. Schaur y C. Volpe Martincus (2016). Endogenous Border Times. *Documento de trabajo del BID 702*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Cruz, A. O. (2013). Gestión Aduanera de Importación. *Técnica Administrativa*, Capítulo IV. La Matanza, Argentina.
- Da Backer, K. y S. Miroudot (2013). Mapping Global Value Chains, *OECD Trade Policy Papers, No 159*, OECD Publishing, Paris.
- Depetris, Jorge Augusto (2011). “Deportes Extremos. Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el Narcotráfico: Caso Aduana Argentina 2005-2010”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Vol. 11, No. 17, p. 81-111. Universidad Nacional del Litoral.
- Evans, C. y J. Harrigan (2005). Distance, Time, and Specialization: Lean Retailing in General Equilibrium. *American Economic Review* 95(1): 292-313.
- Gereffi, G, y K. Fernandez Stark (2016). Global Value Analysis: A primer. *Center on Globalization, Governance & Competitiveness*, Duke University, Durham.
- Hummels, D (2001). Time as a Trade Barrier. *Purdue University*. Inédito.
- Hummels, D y G. Schaur (2010). Hedging Price Volatility Using Fast Transport. *Journal of International Economics* 82(1): 15-25.
- Hummels, D y G. Schaur (2013). Time as a Trade Barrier. *American Economic Review* 103(7): 2935-959.
- Laporte, B. (2011). Risk management systems: using data mining in developing countries' Customs Administrations. *World Customs Journal*, 5, 1.
- Villanueva, Javier (2003). “Las primeras etapas de la política aduanera argentina”. *Cuestiones Sociales*

y *Económicas*, Año I, No. I, Febrero 2003. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad Católica Argentina.

Volpe Martincus, C. (2017a). “Las fronteras son densas y la medición del tiempo en frontera es importante”. *Cómo salir del laberinto fronterizo: Una evaluación de las iniciativas de facilitación del comercio en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperada desde <https://play.google.com/books/reader?id=gRmGDwAAQBAJ&hl=es&pg=GBS.PP1> . PP 1-63.

Volpe Martincus, C. (2017b). “El semáforo de la frontera: Sistemas Aduaneros de Gestión de Riesgo”. *Cómo salir del laberinto fronterizo: Una evaluación de las iniciativas de facilitación del comercio en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperada desde <https://play.google.com/books/reader?id=gRmGDwAAQBAJ&hl=es&pg=GBS.PP1> . PP 65-106.

Volpe Martincus, C., J. Carballo y A. Graziano (2015). Customs. *Journal of International Economics*. 96(1): 119-37

VII. Anexo

Figura 7.1: Importaciones por canal transitado, en millones de USD FOB

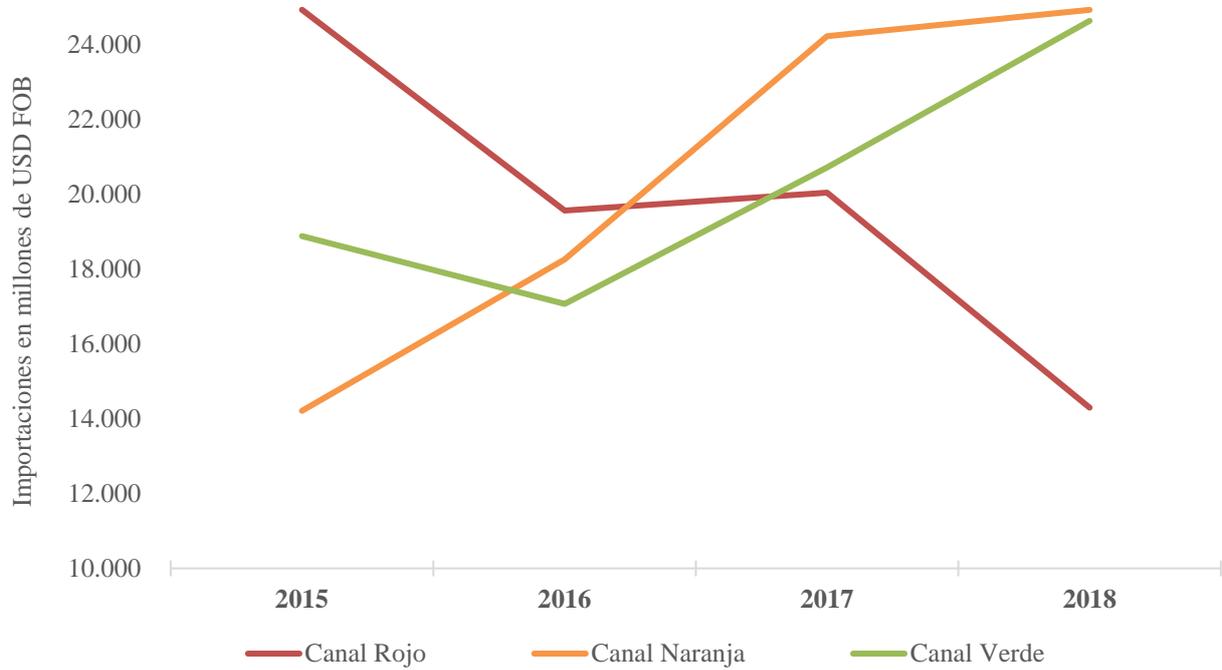


Tabla 7.2: Destinaciones de importación

Concepto	Destinaciones Definitivas	Destinaciones Suspensivas
Ingreso al Territorio	Por tiempo indeterminado. Pueden permanecer hasta ser consumidas totalmente.	Tiempo y objetivo determinado
Aspectos Tributarios	Generan hecho imponible, por lo tanto corresponde el pago de los tributos.	No generan hecho imponible, por lo tanto no abonan tributos pero los garantizan.
Circulación en el territorio aduanero	Libre, salvo norma en contrario.	Condicionada al objetivo determinado.
Comercialización	Se autoriza.	No se permite.

Tabla 7.3: Comparativo de base completa y base filtrada por despachos homogéneos

	Despachos Totales			Despachos Homogéneos		
	Cantidad promedio de pos12 por despacho	Impo (mill. USD FOB)	% Canal Rojo	Cantidad promedio de pos12 por despacho	Impo (mill. USD FOB)	% Canal Rojo
2015	72	58,043	43%	1	23,175	44%
2016	71	54,909	36%	1	22,266	35%
2017	73	65,012	31%	1	25,089	34%
2018	75	63,882	22%	1	25,479	27%

Tabla 7.4: Cantidad de empresas y distribución de canales, base homogénea

Periodo	# empresas importadoras	Impo (mill USD FOB)	% Canal Rojo	% Canal Naranja	% Canal Verde
2015	15,403	23,175	44%	24%	32%
2016	18,365	22,266	35%	35%	30%
2017	20,597	25,089	34%	38%	28%
2018	20,678	25,479	27%	38%	35%

Figura 7.5: Diagrama del curso de una destinación de importación

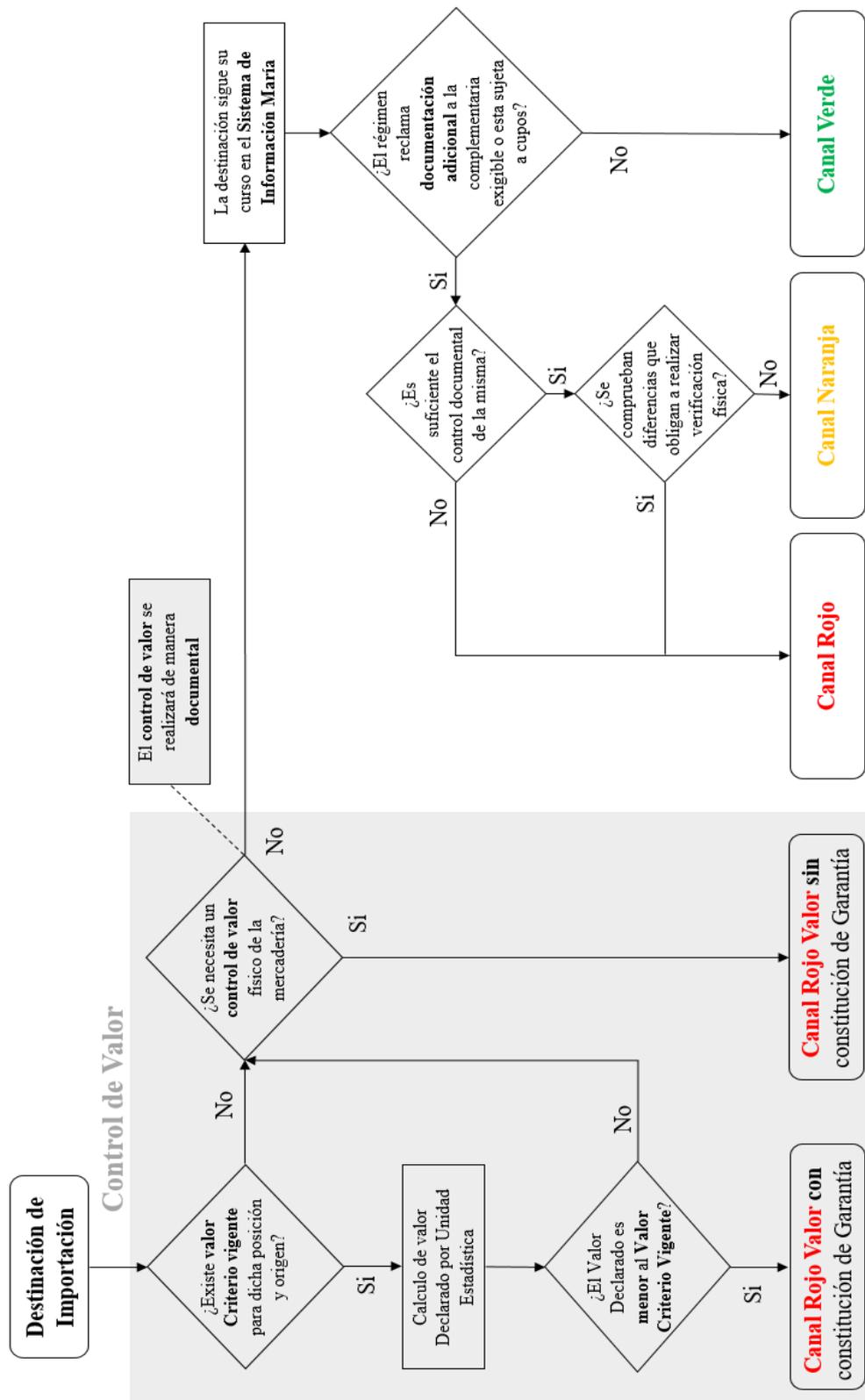


Figura 7.6: Porcentaje del valor FOB de importaciones bajo VC Activo

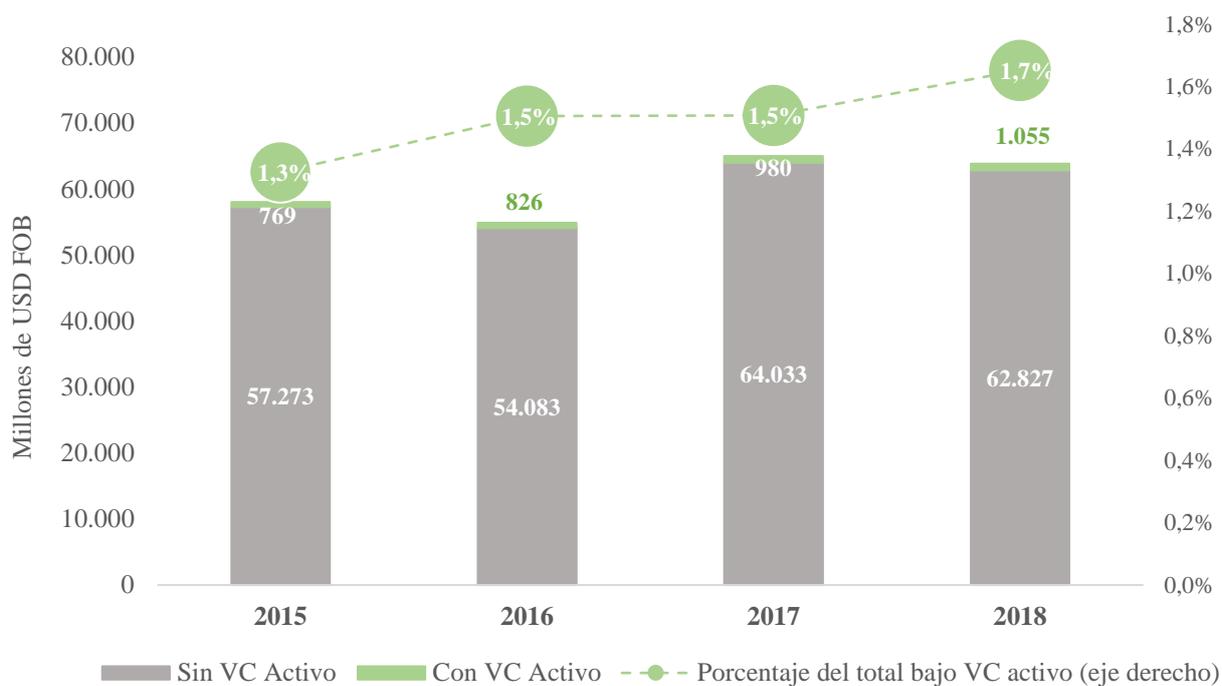


Tabla 7.7: Listado de intervenciones al comercio exterior vigentes

Tipo de normativa	Descripción	Canal asociado	N° Ley/ Resolución/ Decreto
Anti-dumping (AD)	Los procedimientos tendientes a la aplicación de medidas AD se enmarcan en el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 de la OMC, incorporado a la legislación argentina mediante la Ley 24.425. La Resolución 494/17 elimina la obligatoriedad, hasta ese momento vigente, de cursar por canal rojo de las mercaderías sujetas a medidas AD, indicando que Aduana debe determinar el canal de selectividad de acuerdo a sus criterios de asignación.	Rojo (hasta sep-17), Naranja (desde sep-17)	Ley 24.425 D1393/08 R293/08 R494/17
Valor criterio (VC)	La Resolución 2730/09 y sus modificatorias disponen la competencia de Aduana para establecer los valores criterio de importación de carácter preventivo para mercaderías de la Nomenclatura Común del Mercosur.	Rojo (para mercaderías con valores declarados por debajo del VC correspondiente o en función de análisis de riesgo)	R2730/09 Modificatorias
Licencia no automática (LNA)	La Resolución 5/18 reglamenta la aplicación de licencias no automáticas de importación. Para las mercaderías sujetas a este régimen, se puede requerir al importador información adicional sobre los productos como también solicitar la intervención de los organismos técnicos competentes.	No estipulado formalmente	R5/18
Intervenciones previas (IP)	El Decreto 2284/91 y sus modificatorios establecen la intervención de Aduana en el control de calidad y cantidad con fines de valoración y estadística, y al control de las prohibiciones de importación y exportación de productos. Diversas resoluciones reglamentan las intervenciones de ANMAT, SENASA, IASCAV, CNEA, SPPDLN, DNRN, IGM, RENAR, INV, INAL, SNSCA y SADS.	No estipulado formalmente	D2284/91
Reglamentos técnicos (RT)	La Resolución 299/18 establece la competencia del Ministerio de Producción en la elaboración y revisión de reglamentos técnicos y de los procedimientos de evaluación de la conformidad. Las normas técnicas vigentes alcanzan a artefactos a gas, cemento, productos eléctricos, juguetes, neumáticos, papel, productos de acero, entre otros.	No estipulado formalmente	R299/18

Figura 7.8: Controles, intervenciones y su papel en la selectividad de un despacho

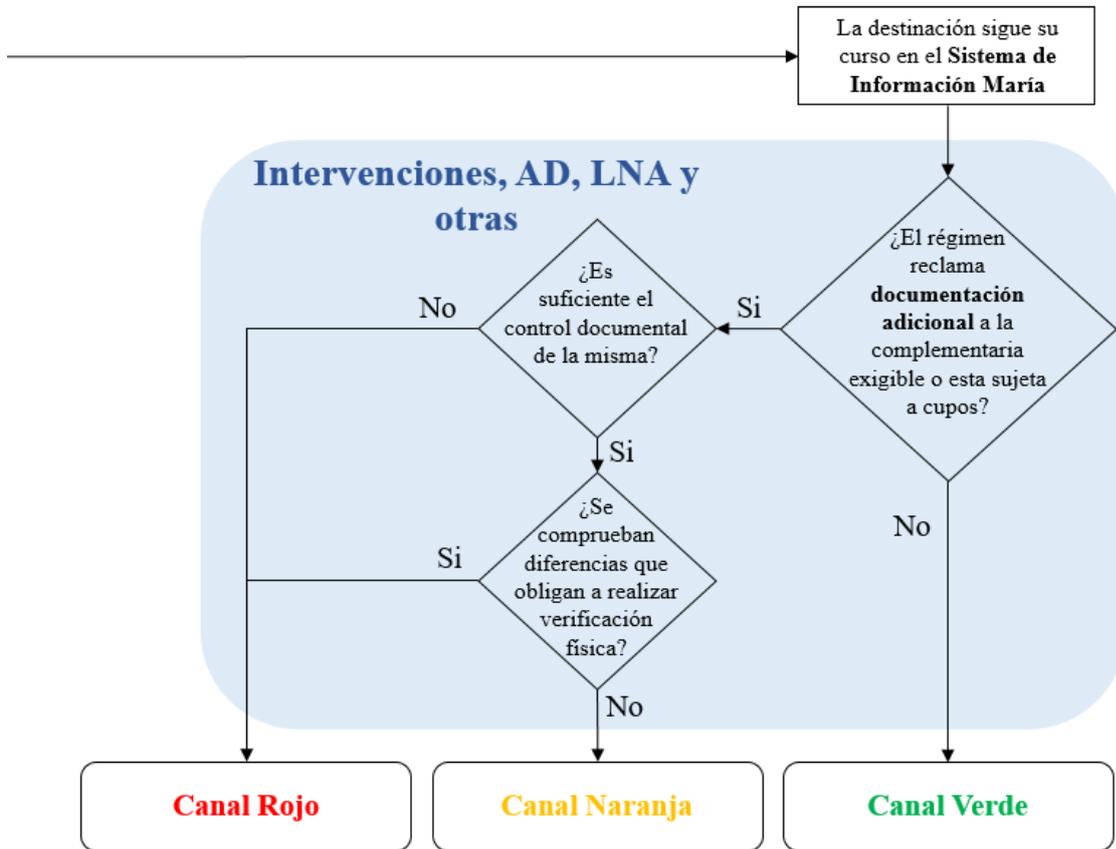


Figura 7.9: Porcentaje del valor FOB de importaciones bajo AD abiertos

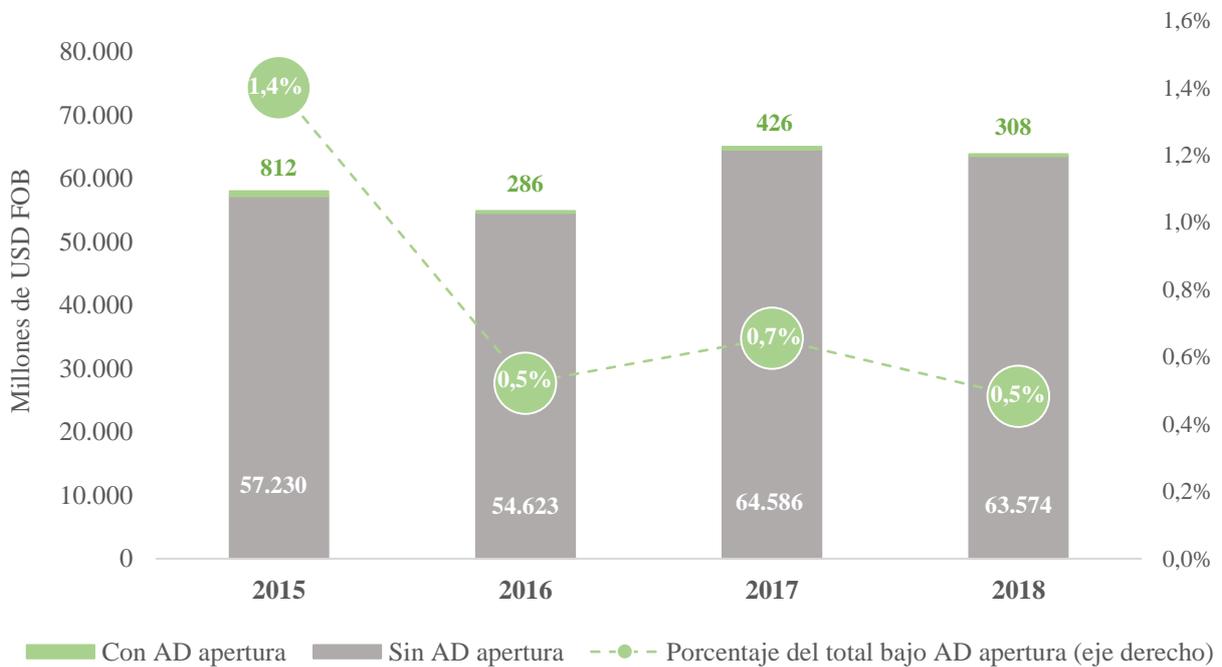


Tabla 7.10: Principales intervenciones vigentes, sus resoluciones y los productos afectados

Organismo	Resoluciones	Productos
Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA)	Res. 2012/93; Res. 2609/97	Productos, subproductos y derivados de origen animal que no constituyan productos de consumo humano acondicionados para la venta directa al público
Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal (IASCAV)	Res. 2013/93; Res. 453/96	Vegetales, productos, subproductos y derivados de origen animal que no constituyan productos de consumo humano acondicionados para la venta directa al público
Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT)	Res. 2014/93; Res. 2674/97	Medicamentos y principios activos
ANMAT	Res. 30/97	Medicamentos y equipamiento médico
ANMAT	Res. 2016/93; Res. 518/96	Artículos de higiene y tocador, cosméticos y perfumes, entre otros
ANMAT	Res. 2017/93; Res. 695/99	Estupefacientes y psicotrópicos
Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)	Res. 1946/05	Materiales nucleares
Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SPPDLN)	Dec. 1095/96; Dec. 1161/00; Dec. 974/16; Res. 2020/93; Res. 987/01; Nota DGA 105/05	Estupefacientes y psicotrópicos
Dirección Nacional de Recursos Naturales (DNRN)	Res. 2513/93; Res. 443/96; Res. 2165/97	Fauna y flora silvestre
Instituto Geográfico Militar (IGM)	Ley 22.963; Res. 2514/93	Mapas
Registro Nacional de Armas (RENAR)	Dec. 37/01; Res. 3115/94; Res 946/00; Res 1892/05; Nota 364/01; Inst. Gral. 2/05	Armas y explosivos
Registro de Dispositivos de la Secretaría de Salud	Res. 459/95	Preservativos
Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV)	Res. 11/96; 121/93; 14/05	Alcoholes etílicos o metílicos
Instituto Nacional de Alimentos (INAL)	Disp. 6902/99; Disp. 3457/01; Nota Ext. DGA 2/07; Nota Ext. 29/08	Alimentos de uso doméstico
Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SNSCA)	Res. 117/02	Alimentos de uso doméstico
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SADS)	Ley 24040; Dec. 1609/04; Res. 953/04; Res. 1852/05; Nota Externa 6/08; Res. 1813/12; Res. 7/13	Sustancias que agotan capa de ozono
SADS	Nota ext. DGA 12/2005; Disp. 67/2005	Películas cinematográficas
Registro de Operaciones de Importación de Petróleo Crudo y sus Derivados	Dec. 192/17	Petróleo

Tabla 7.11: Reglamentos técnicos vigentes

Reglamento técnico	Normativas	Fecha de Inicio
Composición productos textiles y calzado	Res. 850/96	1996
Aceros para la construcción	Res. 404/99	1999
Papel Envasado	Res. 653/99	1999
Elementos de seguridad y protección	Res. 896/99	1999
Ascensores	Res. 897/99	1999
Seguridad eléctrica	Disp. 178/00	2000
Bicicletas	Res. 220/03	2003
Juguetes	Res. 23/04	2004
Encendedores	Res. 77/04	2004
Productos Gráficos Impresos	Res. 453/10	2010
Radiadores de Aluminio	Res. 599 E/2017	2017
Tubos flexibles de Aluminio	Res. 3/18	2018
Cemento	Res. 54/18	2018
Coletores Solares	Res. 520/18	2018
Cables de Acero	Res. 153/18	2018
Barras y Perfiles de Aluminio	Res. 158/18	2018
Cámaras y Cubiertas de Bicicletas	Res. 281/18	2018
Tableros contrachapados	Res. 494/18	2018

Figura 7.12: Primeras importaciones por canal, en USD FOB

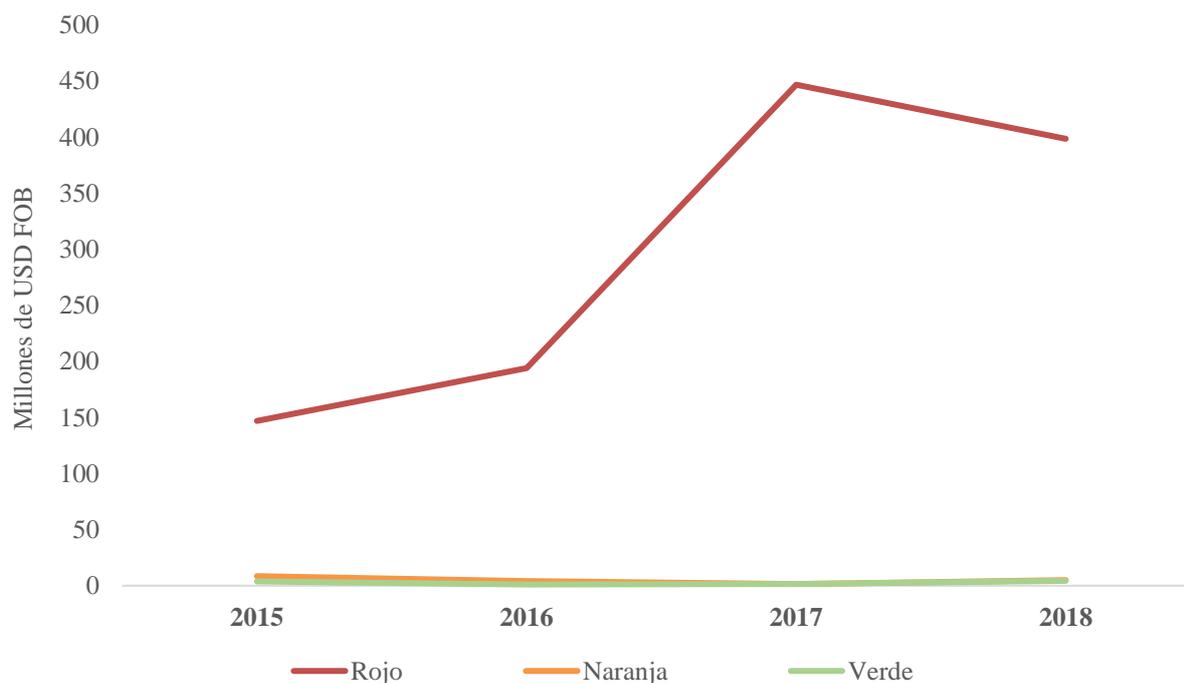


Figura 7.13: Media y promedio anual de valores FOB por importación de despachos homogéneos, por canal

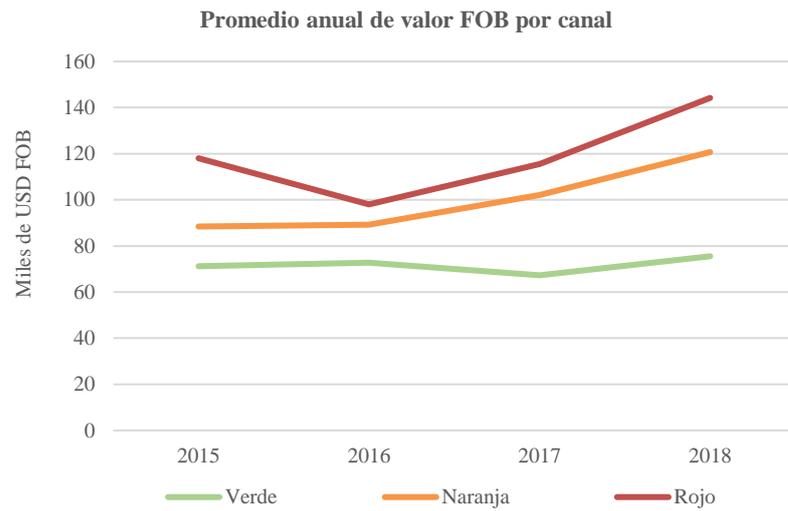
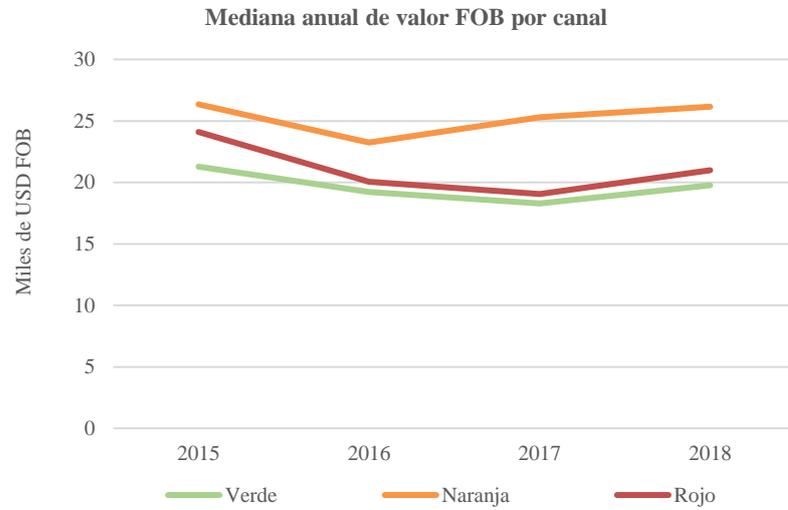


Tabla 7.14: Asociación estadística entre regulaciones y canal rojo o naranja, distintos paneles

	Panel 15-16	Panel 17-18	Panel 15-18
VC activo	0.191***	0.220***	0.206***
	(0.004)	(0.004)	(0.003)
AD apertura	0.013*	0.071***	0.040***
	(0.007)	(0.007)	(0.005)
AD Vigente	0.045***	0.011*	0.030***
	(0.006)	(0.006)	(0.004)
Intervención	0.088***	0.090***	0.090***
	(0.002)	(0.002)	(0.001)
LNA	0.495***	0.326***	0.387***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)
Nuevo Importador	0.010	0.043***	0.028***
	(0.007)	(0.007)	(0.005)
log(Impo USD FOB)	-0.009***	0.010***	0.000
	(0.000)	(0.000)	(0.000)
log(Empleo)	0.004	-0.020***	-0.007**
	(0.004)	(0.004)	(0.003)
Constante	0.585***	0.434***	0.506***
	(0.020)	(0.020)	(0.014)
Observaciones	495,929	492,008	987,938
R-cuadrado	0.461	0.481	0.470
EF Capitulo	SI	SI	SI
EF Anual	SI	SI	SI
EF Aduana	SI	SI	SI
EF Origen	SI	SI	SI
EF Firma-Año	SI	SI	SI
EF Prod-Origen-Año	SI	SI	SI

*** Significatividad al 1%; ** significatividad al 5%; *significatividad al 10%.

Todos los modelos se estiman por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) e incluyen una constante. Los errores estándar robustos a la heterocedasticidad entre paréntesis.