

1. LAS RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS A EXPORTACIONES EN EL MERCOSUR: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

JULIO BERLINSKI¹

I. INTRODUCCIÓN

La transición de la política comercial desde la liberalización unilateral al MERCOSUR conlleva la eliminación de las restricciones al comercio entre los países socios resultando en ganancias económicas. Por tal motivo este proyecto se ha concentrado en las fronteras menos visibles que afectan la libre circulación de bienes dentro del MERCOSUR. Algunas de ellas son fronteras físicas, como las relacionadas con las aduanas; otras son técnicas, relacionadas con las regulaciones, y finalmente las fronteras fiscales, relacionadas con las compras estatales y especialmente la no neutralidad de la tributación al consumo. Los resultados, aparte de su contribución académica, podrían utilizarse para la racionalización de las excepciones actuales al Arancel Externo Común del MERCOSUR, así como para la eventual negociación de un nuevo arancel.

Es conocido que el proceso de integración lleva a la eliminación de las fronteras nacionales entre los socios, en tanto barreras al intercambio originadas en regulaciones de política comercial. Esto tiene lugar paralelamente a cambios en el grado de especialización correspondiente a países, regiones y productos. La firma del tratado del MERCOSUR en 1991 y el proyecto de Unión Aduanera comenzado en 1995 promoverían una mayor integración física y movilidad de bienes, servicios y factores productivos con impactos diferentes en regiones dentro de cada país.

Respecto a las fronteras internas del MERCOSUR, las remociones arancelarias que ya tuvieron lugar trajeron una distribución asimétrica de beneficios. Las regiones recibieron efectos diferenciales dada su heterogeneidad respecto a su dotación factorial y características geográficas. Pero la distribución de los beneficios agregados a países y regiones fue afectada por las restricciones debidas a la política económica y a las fronteras geográficas. La integración del mercado interno del MERCOSUR incrementaría la eficiencia de las empresas, esto sería el resultado del incremento en el tamaño del

¹ Agradezco los comentarios de R. J. Soifer.

mercado y de nuevos elementos competitivos. El mercado ampliado reduciría los costos, lo que afectaría los precios y márgenes de ganancias. La reducción en los precios aumentaría la demanda (interna y externa), así el incremento en la producción resultaría en mayores presiones competitivas. Esto resultaría, finalmente, en un incremento en la eficiencia técnica (reduciendo la ineficiencia x), en innovaciones en productos y procesos y en otros cambios estructurales (Emerson y otros, 1988, Cecchini, 1988). Los beneficios de profundizar la integración regional se generalizarían cuando las restricciones al comercio (tarifarias y no tarifarias) se dismantelaran, y las inversiones en infraestructura redujeran los costos de las fronteras naturales. Recientemente se ha cuestionado el optimismo de estos enfoques (Hartley y otros, 1997) resultado de subestimar el tiempo de remoción de las barreras, asociado a que muchas firmas siguen manteniendo la posibilidad de segmentar los mercados.

Corresponde señalar que en el período anterior al Acuerdo de Ouro Preto (1988/94), a pesar de las modificaciones frecuentes, hubo una determinación de la política económica en Argentina, Brasil y Uruguay orientada hacia la liberalización del comercio. La misma comenzó por una liberalización unilateral seguida, a mediados de 1991, por una desgravación del comercio dentro del MERCOSUR con lo que se mejoró el acceso recíproco a los mercados de los países socios. Dicha desgravación, aunque orientada a suplementar la liberalización unilateral y obtener el beneficio de la reciprocidad, tenía el peligro, como es conocido, de la desviación de comercio. También, la finalización de la ronda Uruguay contribuyó a aumentar la reciprocidad y el acceso a los mercados sobre bases multilaterales. Mientras tanto a partir de 1995 el Acuerdo de Ouro Preto incorporó una serie de instrumentos orientados al perfeccionamiento de la unión aduanera, algunos ya anunciados en marzo de 1991 cuando se firmó el tratado de Asunción.

Como se señalara, el objetivo general de este estudio fue el análisis de los beneficios de remover las restricciones al libre movimiento de bienes dentro del mercado interno del MERCOSUR. El enfoque adoptado buscó identificar los principales costos relacionados con las restricciones mencionadas en actividades seleccionadas productoras de bienes. Este enfoque se ha concretado en tres etapas en cada uno de los estudios nacionales de Argentina, Brasil y Uruguay, los que se encuentran en los capítulos siguientes, de los que este capítulo es un paralelo. La primera etapa correspondiente a diversos estudios de casos se encuentra en la sección II, la segunda asociada a un *survey* orientado a darle mayor generalidad a los resultados obtenidos en la etapa anterior se desarrolla en la sección III, y la tercera, donde se midió el costo de protección asociado a los casos más relevantes encontrados, corresponde a la sección IV. Por último, en la sección V se encuentran las reflexiones finales.

II. PERCEPCIÓN DE LAS RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS: EL ESTUDIO DE CASOS

A. *Exportaciones de Argentina a Brasil*

i. Arroz

La problemática del sector arroz abarca a la vez el comercio primario e industrial y se planteó en condiciones de expansión debido a razones estructurales y también circunstanciales, por ejemplo, respecto a las condiciones preferenciales de acceso o las variaciones de precios internacionales. Para los productores rioplatenses y en particular en el caso argentino la tendencia de los años 1990 fue fuertemente expansiva. Por su parte, en Brasil, en parte a nivel privado, y en medida menos aclarada desde su gobierno, se intenta el autoabastecimiento. Los costos a su vez en Argentina varían, por ejemplo, por la dependencia del gasoil y los precios relativos cambian con las variaciones del tipo de cambio relativo. Los exportadores a Brasil reaccionan primero ajustando precios y márgenes, el comercio se primariza por las diferencias de costos industriales, y retrocede la producción primaria después del máximo alcanzado.

En todo lo indicado debe recordarse que el mercado brasileño es diez veces mayor que el argentino, y que la expansión en Argentina y posiblemente en Uruguay sólo es posible exportando la producción adicional. La información disponible indicaría que las opciones parecen ser, por un lado, que el libre comercio regional impida por efectos competitivos el autoabastecimiento de Brasil (con ventajas para el consumidor brasileño), o que el autoabastecimiento limite el comercio regional. Por ahora la situación es de retroceso del comercio, iniciativas de imponer cuotas y/o procedimientos antidumping, tal vez acuerdos para acotar la oferta de exportación en el tiempo, y una situación de precios relativos que por sí sola debiera afectar al exportador argentino.

La lista de restricciones aplicadas o por lo menos denunciadas no incluye en ningún momento un bloqueo absoluto ni una inhibición total del comercio. Las restricciones se superponen en el tiempo con un comercio significativo, aunque se intensifican recientemente. Sin precisar oportunidades o modalidades, debemos recordar que las mencionadas han correspondido a: tipificación y control de productos en frontera, licencias y guías, certificados fitosanitarios, demoras o incumplimiento o no concreción de avances en diferentes tipos de negociaciones y grupos técnicos, abandono de intentos de medidas de reciprocidad o reconocimiento, otras demoras en fronteras, y en general irregularidad en el tiempo y/o discrecionalidad. La lista es llamativa pero a la vez representa situaciones cambiantes.

Los efectos sobre el comercio a nivel de la firma entrevistada se consideraron negativos en el MERCOSUR y positivos en la relación con el resto del mundo (incentivo para la diversificación). La empresa tomó decisiones sobre cambios en cantidades y *mix* de productos de diferente grado de elaboración, y se adaptó a los nuevos precios. Los efectos sobre el comercio se traducen en los ejemplos concretos de operaciones pactadas que tardan en superar las barreras prácticas hasta poder realizarse, costos extra de transporte o de cargas inmovilizadas. La empresa no ha realizado actividades de reestructuración adaptativa para superar restricciones por no ser relevantes, lo que ha hecho es enviar técnicos a informarse sobre requisitos, modalidades o exigencias para el producto.

ii. Productos lácteos

El contexto sectorial regional es de expansión de consumo, producción y comercio, con inversiones y racionalización a nivel primario e industrial, bajas de costos y precios pero con fuertes diferencias entre las trayectorias de los países. El mercado determinante para Argentina sigue siendo el interno a pesar de la realización de exportaciones crecientes, y para Brasil de lo que se trataría es de lograr el autoabastecimiento, incluso promoviéndolo por compra estatal exclusiva de lácteos de materia prima brasileña.

En términos de reglamentaciones técnicas la información es que las mismas están armonizadas, pero a diferentes niveles la Cámara y la empresa con que se realizó el estudio de caso marcan una serie de problemas de restricción de otro origen, insistiéndose además en que se intensificaron en 1998-1999, lo que se atribuye a que el sector lácteo resultó destinatario de respuestas a trabas argentinas en otros productos. Las restricciones afectan a leches fluidas y en polvo principalmente, aunque en el pasado se realizaron otras consultas a la Comisión de Comercio sobre productos más elaborados, sus características o aditivos y restricciones derivadas.

Las restricciones que son a la vez calificadas por la empresa como «vigentes», «permanentes» y de «mucha importancia» son las siguientes: licencias de importación, requisitos por el producto y de etiquetado, inspección previa a la expedición, trámites aduaneros excesivos, compras gubernamentales, barreras administrativas, regulaciones técnicas sanitarias y fitosanitarias, certificación de origen. Sobre la lista se aclara que la mayoría tiene lugar en el comercio con Brasil. Además se analizaron las licencias no automáticas, la nueva habilitación de establecimientos argentinos exportadores, complicaciones con certificados fitosanitarios emitidos en Argentina, exigencia extemporánea de certificaciones de origen, y la información de una reciente política de compra estatal exclusiva de lácteos que usen materias primas brasileñas. Al analizar las licencias se documentaron los organismos brasileños que intervienen, localizándose el punto en que se generan las demo-

ras, explicando que tales demoras a veces provocan la caducidad de la documentación obtenida de otros organismos.

Se debe notar que este sector además se ve afectado por medidas amplias y genéricas como las licencias no automáticas o las restricciones al financiamiento del comercio. En parte ello puede derivar de medidas generales de control de importaciones en Brasil. La mecánica en la práctica consiste en establecer barreras al comercio en general, y sólo después aceptar que no se aplican al MERCOSUR, sin cambiar las disposiciones legislativas o reglamentarias que establecieron la barrera, quedando la solución en la informalidad.

Por otra parte y respecto a las quejas diversificadas de los exportadores, se debe distinguir entre trámites (aunque molestos) y trabas deliberadas. Por ejemplo, respecto a adaptaciones de productos y lenguajes, la exigencia que todo el rótulo sea en portugués, cuando lo que se hacía antes era agregar un *sticker* con datos básicos en portugués además del rótulo castellano anterior. Esto es menor, excepto si es parte de un hostigamiento reiterado. Muchos costos e inconvenientes pueden ser gastos lógicos en una corriente exportadora, y no molestias o requisitos artificiosos. Pero si existe aparición y desaparición de trabas mientras el comercio en general se sigue realizando, de alguna manera las trabas generan costos e incertidumbre, o inhibición de exportar a mediano plazo.

iii. Productos fitosanitarios

En materia de fitosanitarios el caso es de bloqueo de exportaciones a Brasil por no registro para circulación directa del producto argentino, a la vez que las empresas argentinas pueden vender a Brasil procesando idénticos productos para empresas que los tienen registrados allá. Formalmente el bloqueo está en: a) la no armonización de registros; b) la no derogación del decreto reglamentario 98.816/90 brasileño, que según el sector de empresas de capital nacional de Argentina impone condiciones improcedentes para el registro de productos similares a los de patente vencida; y c) que los productos taxativamente incluidos en el Anexo de la Resolución MERCOSUR para la libre circulación de bienes excluyen a los de esta firma. De todas maneras, dicha empresa sostiene que la Resolución 48/96 (y siguientes) del MERCOSUR constituye una solución provisoria, lo definitivo sería armonizar los cuatro registros nacionales en la forma que corresponde a la naturaleza de la situación de los productos similares en todo el mundo, por ejemplo según los define la FAO.

Según la firma argentina los sistemas de países avanzados permiten la similitud y su objetivo es operar en un mercado racional, promoviendo la competencia. Por otra parte, las comparaciones de precios presentadas muestran que los productos en Brasil tienen precios más altos, en particular respecto

al precio al que pueden vender los argentinos si exportaran. La empresa sostiene que Argentina podría exportar terminando con los sobrepuestos que se pagan en Brasil y sin afectar (por casi inexistente) a la industria local. Agregan que la Confederación Nacional Agropecuaria de Brasil apoyaría la apertura, pues la actual reglamentación para el registro de productos fitosanitarios en Brasil aseguraría a empresas que importan de extrazona una posición cartelizada en contra de los intereses del usuario.

Como conclusión sobre las restricciones no arancelarias, se puede advertir que el problema no termina con la identificación de la medida a eliminar ni con la decisión regulatoria del Grupo Mercado Común (GMC) sobre el tema, sino que es cuestión de la internalización posterior que en este caso en el país que recibe el reclamo está pendiente. El resultado hasta la fecha de los intentos de registro en Brasil de la firma directamente entrevistada es de rechazo en dos productos, y una experiencia de exportación indirecta. Esta última la realiza a través del registro que tiene una empresa de origen externo con filial en Brasil que puede importarlo como «producido por encargo y según sus métodos en la planta de la firma argentina».

iv. Fertilizantes biológicos

El tema central de este caso de estudio es la exigencia de registro de Fertilizantes biológicos (Inoculantes) por partida, de productos importados a Brasil, frente a registros por cinco años para productores localizados en ese país. La aplicación de la Res. GMC 28/98, que en esencia establece igualdad de trato para el producto local o importado en cualquier país del MERCOSUR, fue seguida de su no internalización con continuidad de los reclamos formales, y la solución práctica actual de comercio. La solución estable por ahora de registro rápido no cambia la exigencia de registro por partida, aunque ahora de hecho se transformó en una partida anual consolidada. El criterio parece aun reversible con una comunicación interna que afecte nuevamente los procedimientos, respecto de acuerdos de buena fe en el paso de la frontera y las comunicaciones sobre libertad de acceso recibidas de Brasilia. Complementariamente hay dificultades con otros productos en materia de registro, también una reticencia del ente tecnológico agropecuario de Brasil a reconocer, en los ensayos comparativos a efectos de sus recomendaciones a los agricultores, la calidad del producto importado de Argentina.

Se trata de un caso formalmente no resuelto pero con soluciones *ad hoc* que sirven a la empresa a la vez que se sigue reclamando su formalización en la esfera oficial. El país como tal mantiene en la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) la insistencia en la derogación del artículo del decreto de 1982 y en la internalización de la Res. 28/98.

El primer registro del inoculante llevó a la firma dos años (incluyendo la consulta a la CCM y la actividad en los otros comités y subgrupos) y se les

otorgó cuando se interesó en el mismo sentido una empresa multinacional, y en 1997 comenzaron a exportar. El costo de tramitación incluyendo ensayos alcanzó 125.000\$. El bloqueo remanente se hizo constar en la CCM manifestando que las «Disposiciones para el Comercio de Inoculantes» ya habían sido aprobadas por la Resolución GMC 28/98 pero existe entonces un problema de no internalización.

Respecto a efectos de las restricciones, de hecho la firma realizó intentos de exportar a Brasil desde hace 10-12 años, aunque con base en turba y no líquido. El bloqueo de exportaciones fue hasta 1997 para ese producto en particular y sigue en otros productos (en parte por pesadez del sistema, no necesariamente por medidas deliberadas). En exportaciones la estadística de comercio marca bien el aumento de ventas que logró la empresa una vez que tuvo acceso al mercado brasileño, estimándose posible un incremento adicional si se rectifica la opinión favorable en Brasil a la tecnología alternativa a la argentina.

La superación de las restricciones en el MERCOSUR habría tenido escaso o nulo impacto sobre la estrategia específicamente de gestión empresarial y productiva. Lo que tiene importancia según la firma es la trayectoria adoptada para su desarrollo (incluyendo exportaciones e incluso posibilidades de representaciones de productos, diversificación de actividades) y no la modificación de contenidos o parámetros para adaptarse a requerimientos aparecidos en relación a conflictos comerciales. Incluso el ajuste de precios no parece relevante en este sentido.

v. Neumáticos

Entre Argentina y Brasil, las compañías transnacionales o nacionales importan y exportan los productos de su fabricación y también (por lo menos lo hace la firma argentina de capital nacional estudiada) importan de terceros. En principio no hay trabas al comercio, en el sentido de que hay comercio significativo general y por empresas, intra-firma o no. La empresa argentina tiene la planta mejor equipada del país, superior a las de las multinacionales, y es líder en la producción local y en exportación. Informan que han llegado a vender tanto en Brasil como en Argentina, y se encuentran en 1999 con grandes inversiones realizadas.

Los problemas de restricciones técnicas parecen a su vez muy acotados por existir la Res. GMC/65/92 que establece los requisitos técnicos para neumáticos, aros y válvulas y la posibilidad que ésta establece de usar normas brasileñas o IRAM (Instituto Argentino de Normalización). Hay claridad en reglamentos técnicos, la diferencia está en los procedimientos de homologación y de ellos se desprenden exigencias que Brasil impone a la firma argentina. Ésta considera onerosas y sin justificación, por ejemplo las de aceptar y financiar inspecciones brasileñas para evaluar el nivel de ingenie-

ría de desarrollo de la firma argentina. La misma tiene procedimientos y productos aprobados y monitoreados por países europeos, pero eso no impide al sistema regulatorio brasileño exigir su propia certificación, tanto del laboratorio de ensayos como también de la oficina de ingeniería que aporta la tecnología para el producto.

Son entonces tres requisitos: ingeniería, laboratorio de ensayos y productos o familia de productos. La certificación europea salva inconvenientes pero sólo al evitar el viaje de un técnico brasileño para certificar el ensayo de cada producto. En principio se estima un costo específico adicional de procedimiento, aparte del costo de oportunidad para la firma, de 35.000/40.000 \$ año incluyendo normas voluntarias autoaplicadas (QS-ISO), y certificación holandesa y brasileña, a lo que habrá que sumar lo que Uruguay exige con reglamentaciones parecidas a las brasileñas. Argentina no aplica iguales exigencias aunque en rigor están previstas desde 1985, por lo que hay asimetría en el tratamiento de los flujos de comercio con Brasil y Uruguay. También se sostiene que el usuario argentino está desprotegido frente a exportadores de productos que no cumplen estándares en otros países.

En síntesis, el problema entonces parece concretarse y a la vez acotarse en procedimientos que cada país impone a su manera para asegurarse el cumplimiento del reglamento y/o de las normas en el mismo citadas: validez, reconocimiento de certificaciones de terceros, exigencias de certificación de funciones técnicas locales (en la planta argentina) por las que el procedimiento europeo no indaga. No parece ser un factor que pueda afectar al comercio pero sí aumentar sus costos.

B. *Exportaciones de Brasil a Argentina*

i. Calzado

Hasta fines de la década de los 1960 Brasil producía calzados sólo para el mercado interno, en los años 1970 y 1980 quintuplicó la producción para exportación, y se comenzaron a reducir desde 1993. Se mantuvo como principal destino los EUA, pero la participación de ese mercado y el europeo descendió en los años 1990, mientras que la del MERCOSUR creció de 1% en 1990 a 9,2% en 1999. Argentina es el principal mercado externo para calzado brasileño desde 1996, recibiendo 75% de lo que Brasil exporta al MERCOSUR. El precio promedio de las exportaciones sigue siendo más elevado en las exportaciones dirigidas a EUA.

En lo que hace a ventas a Paraguay y Uruguay no se identificó ninguna restricción importante. Las exportaciones al mercado argentino aumentaron un 400% entre 1994 y 1998, de 2,5 millones de pares a 10,9 millones. Argentina estableció en noviembre de 1998 un régimen de salvaguardia para las

importaciones de calzado de todos los orígenes excepto las del MERCOSUR, aumentando las posibilidades de acceso de los calzados brasileños, cuya competitividad en Argentina se amplió posteriormente por el fin del Régimen de Adecuación y la devaluación de la moneda brasileña.

A mediados de 1999 se esperaba en Brasil que las exportaciones a Argentina alcanzaran en ese año los 17 millones de pares. En julio de 1999 los productores argentinos propusieron que los exportadores brasileños, en el segundo semestre de ese año, limitaran esas ventas a cuatro millones de pares. Argentina publicó en agosto de 1999 la Resolución 508/99 definiendo nuevas reglas internas de control comercial de los calzados con base en el Código de Defensa del Consumidor, exigiendo que tanto los fabricantes argentinos como los importadores de todo tipo de calzado colocaran etiquetas con información sobre el material utilizado, el modelo y las identificaciones de las empresas importadora, productora/exportadora y país de origen de la última. Además se requirió a los fabricantes un certificado de veracidad de las informaciones a gestionarse ante el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) de Argentina. Finalmente la Resolución 977/99 introdujo el requerimiento de una licencia previa de importación que debían solicitar los importadores que ya hubieran cumplido con la Res. 508/99.

Las empresas entrevistadas en Brasil manifiestan que el INTI carece de estructuras para responder rápidamente a los requerimientos mencionados respecto a las etiquetas. El gobierno argentino ha determinado que para realizar la gestión de la licencia previa se puedan aceptar las constancias de iniciación del trámite referente a las etiquetas, pero esa medida tiene validez limitada ya que en ciertos períodos (por ejemplo en enero del 2000) esas constancias no fueron aceptadas.

En cuanto a las licencias de importación, el problema es la falta de proporción entre el tiempo de emisión, que puede llegar a 90 días, y el período de validez de las mismas. Los empresarios de ambos países, sin anuencia de los respectivos gobiernos, acordaron una programación privada de las exportaciones al mercado argentino hasta junio del 2000. Las ventas brasileñas deberían limitarse a 1,7 millones de pares en el último trimestre de 1999, acordándose comerciar seis millones de pares para el primer semestre de 2000.

Los entrevistados mencionaron también la exigencia argentina de inspección previa al embarque. El gobierno argentino certifica a empresas para verificar en el propio establecimiento exportador las características y la calidad del producto a ser exportado, explicando que se trata de una medida de apoyo a su aduana. En la misma la inspección de los calzados importados es del 100% con presencia en ocasiones de un representante de la cámara de las empresas productoras argentinas. Otro factor que preocupaba a los exportadores brasileños era un pedido de investigación, basado en los subsidios otorgados a los productores del Noreste de Brasil para la instalación

de fábricas, y en el reembolso del pago del PIS/COFINS (Contribuciones para Seguridad Social) en forma de crédito para el IPI (Impuesto sobre Productos Industrializados).

ii. Acero

Brasil es el segundo exportador siderúrgico del mundo, exportando nueve millones de toneladas, equivalentes a casi el 34% de la producción nacional, concentradas en semiacabados de bajo valor agregado. Las exportaciones incluyen productos planos no revestidos. Los productos planos revestidos que tienen mayor valor agregado representan sólo el 5% de las exportaciones.

El destino de las exportaciones brasileñas varió sustancialmente en los años 1990. En 1988 sus seis mayores compradores de América Latina (Argentina, Venezuela, México, Bolivia, Paraguay y Chile) adquirieron el 9,4% de las exportaciones brasileñas y en 1998 el 28% de las mismas. Argentina y México pasaron a ser segundo y tercer mercado después de los EUA. La exportación de Brasil a Argentina en 1998 no difirió mucho de la de 1994. El precio promedio de tales exportaciones es mayor que para las dirigidas a otros mercados, indicando el mayor valor agregado en las mismas. El volumen exportado a Argentina es mayor que el exportado por Argentina a Brasil, pero a su vez el precio promedio de esas exportaciones argentinas es el 65% más alto que el de las de sentido contrario.

Argentina exige que los laminados destinados a la construcción civil lleven el sello IRAM (Instituto Argentino de Normalización) otorgado a productos que cumplen condiciones de seguridad. Ello implica un arancel mensual de 1.200 dólares por empresa exportadora por mes más el pago de gastos de viaje y estadías de técnicos argentinos que visitan las empresas brasileñas cada tres meses.

Las barreras referentes a laminados planos señaladas por empresas brasileñas fueron la apertura de dos procesos antidumping por iniciativa atribuida a la firma argentina SIDERAR, y la aprobación de un Programa de Especialización Industrial, que implica que una empresa argentina exportadora puede a su vez importar bienes para su mercado interno con aranceles del 2%.

En el caso específico de laminados en caliente el proceso antidumping se abrió en enero de 1999, afectando a un segmento de chapas gruesas que representan el 21% de las ventas brasileñas a Argentina y que coinciden con el tramo de producción argentina de las mismas. Se fijó un precio FOB mínimo de 410 \$/ton, mientras que en el proceso similar realizado en EUA el precio mínimo se fijó en 327 \$/ton. En septiembre de 1999 se inició en Argentina un proceso antidumping con derechos compensatorios respecto al comercio de laminados en frío, pero alcanzaron solamente a importaciones de Rusia. Sin embargo, las ventas brasileñas igualmente cayeron debido a la incertidumbre.

Finalmente los exportadores consideraron restrictiva la licencia previa de importación. La aduana argentina la expide con un método diferente al de otros países a que exporta Brasil que también la exigen. Lo usual es que se emita una factura proforma sin poderse precisar ni el número de piezas ni el peso exacto de la carga, tolerándose de un 3 a un 5% de error en esas variables, pero Argentina exige el peso exacto. Ello implica producir y almacenar el despacho, y enviar una factura con el peso exacto a Argentina que sólo entonces inicia su procesamiento. Sólo después se podrá enviar al embarque. Todo ese proceso genera según las empresas exportadoras un sobre costo de 3% del precio FOB.

iii. Pollos

La producción brasileña de pollos aumentó sustancialmente (143,7%) entre 1990 y 1999 siendo Brasil el tercer productor mundial después de EUA y China, y además el tercer exportador mundial, aunque con caída de su participación en las exportaciones mundiales. Con el comienzo del MERCOSUR sus exportaciones a Argentina aumentaron hasta representar en 1993 y 1994 cerca del 10,5% de sus exportaciones totales y el 10,1% en 1998. El coeficiente de penetración de los envíos brasileños en el mercado argentino (importaciones respecto a consumo aparente) aumentó igualmente desde 1995. En 1999, a pesar de la devaluación brasileña, por las medidas o amenazas de restricción del comercio esa proporción cayó al 6,7%.

En Argentina, la Dirección Nacional de Sanidad Animal, del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, anunció que exigirá a las importaciones de pollos provenientes de Brasil los certificados «A» y «B» que aseguran que el producto no está afectado por el Mal de Newcastle. El «A» garantiza que se crió y sacrificó el ave en una zona libre del mal, lo que está verificado según Brasil por su aceptación por los compradores europeos. El «B» se exige cuando existen estudios que, más allá de lo indicado, demuestran que existen sin embargo riesgos para animales o consumidores. El país importador debe entonces evaluar el riesgo en cada país proveedor, lo que agrega un costo de 300\$ por camión de carga despachado.

Los exportadores brasileños fueron acusados de vender al mercado argentino a precios menores que los aplicados en el mercado interno (dumping) y la CNCE (Comisión Nacional de Comercio Exterior) determinó un precio mínimo de exportación considerado equivalente a un arancel anti-dumping del 40%. La ABEF (Asociación de Productores Brasileños de Pollos) cuestiona la acusación de dumping. Según sus informaciones en 1997, período de referencia del litigio, el precio medio mayorista por kilogramo en San Pablo equivalía a US\$ 0,97, el mismo precio promedio que las

exportaciones a Argentina y en el primer semestre de 1998 la diferencia alcanzaba solamente 0,07\$. La diferencia de precios entre lo exportado a Argentina y a terceros mercados se atribuye en Brasil a diferentes especificaciones (sin menudencias a terceros y con ellas a Argentina) y a los costos portuarios.

Otro problema señalado es la interferencia de la justicia común en cuestiones de comercio exterior. En noviembre de 1999 un tribunal argentino determinó limitar el comercio a 3.742 toneladas por mes, mientras la CNCE no llegara a una conclusión en el litigio antidumping. En enero de 2000 el Ejecutivo argentino consiguió la suspensión de esa medida, pero en marzo un tribunal superior la reiteró. Estas medidas aumentan la incertidumbre y frenan las exportaciones brasileñas.

La ABEF manifestó que impiden las exportaciones de pollos brasileños medidas como la inspección por especialistas internacionales para determinar volumen, cantidad, peso, precios y descripción, procedimiento normal en diversos países pero que en el caso argentino conlleva la exigencia de que no se comience la carga de la mercancía sin la presencia de un inspector no local. La liberación de la mercancía es a su vez autorizada después de exámenes de laboratorio que retardan de 48 a 72 horas la comercialización.

C. *Exportaciones de Uruguay a Argentina y Brasil*

i. El sector lácteo

El crecimiento de la producción de leche ha sido del 2,6% anual para los últimos 20 años, y del 5% para los últimos 5 años. El envío a plantas industriales, por su parte, ha crecido en forma más importante aún. El consumo interno ha mostrado un moderado crecimiento por el aumento del consumo de derivados lácteos sustitutivos, fundamentalmente yogures y otras leches ácidas. En 1994, el 70% de la producción se industrializó en forma de subproductos.

El crecimiento industrial en los años noventa fue liderado por las exportaciones. La capacidad de producción industrial en 1977-1996 creció al 4,4% y el envío a plantas industriales al 6,3% anual. El grado de concentración de la industria es muy alto, siendo una empresa responsable de cerca del 80% de la leche captada por las plantas industriales. Finalizadas las disposiciones legales que favorecieron esta alta concentración, se ha notado un mayor dinamismo de las demás empresas y la incursión de importantes transnacionales. En la década de los noventa esta industria profundizó su especialización exportadora con una participación creciente en las exportaciones totales del Uruguay.

El mercado de la leche fluida de Brasil presenta un cambio drástico en composición desde la leche pasteurizada hacia la leche larga vida (UHT). Desde el punto de vista comercial implica pasar del consumo de un producto no transable (leche pasteurizada) a un producto transable internacionalmente (leche larga vida). Las importaciones de lácteos en Brasil crecieron un 10% promedio acumulativo medidos en dólares corrientes en el período 1990-1999. Las importaciones con origen MERCOSUR (Argentina y Uruguay) crecieron a un ritmo mayor. En el año 1999 las importaciones de lácteos se contrajeron casi un 24% respecto al año 1998, mientras que las exportaciones desde Argentina crecieron alrededor de un 9% y las de Uruguay cayeron un 35%. Argentina y Uruguay representaron en el año 1999 más del 80% de las importaciones lácteas de Brasil.

Los productos tradicionalmente más importantes de exportación a Brasil son: leche en polvo y leche fluida larga vida (UHT), así como quesos pasta blanda. En el año 1999 la manteca ocupó el tercer lugar de exportación. Estos cuatro productos concentraron el 83% de las exportaciones en el año 1999. Sin embargo, es de destacar que en las exportaciones de leche fluida (larga vida) es donde el Uruguay tiene una inserción relativamente dominante en el conjunto de los países exportadores (más de las tres cuartas partes). Según datos de los operadores, la participación del mercado de leche larga vida ha sido de alrededor de un 3%, y el principal origen importado en Brasil de este producto es el Uruguay.

Los costos de certificación, distribución, marketing y financieros han sido relevantes para ingresar al mercado. Los costos de seguros y fletes se sitúan entre un 6 y un 15% del precio FOB de exportación en función del mercado de destino dentro de Brasil. Los gastos de aduana entorno al 1 por 1000. Los impuestos indirectos varían entre 0% y 7% dependiendo del Estado. Algunos requisitos administrativos actúan como primera barrera a la entrada pero luego desaparecen o son necesarias modificaciones menores. Otros se constituyen en barreras permanentes. En el caso de este mercado se señala que las licencias no automáticas de importación son la principal RNA (Restricción no arancelaria). Además, ha habido dificultades con algunos impuestos domésticos que han sido usados a nivel de Estado en forma discriminatoria con los productos importados.

ii. Papel

El sector papel y cartón se desarrolló en un entorno protegido orientado hacia el mercado interno. En 1958, frente al estancamiento de la demanda, se llega a un acuerdo de reparto de mercado al interior de la industria al que se denominó «la estandarización» que permitió a las empresas especializarse en unos pocos productos, lo que favoreció el desarrollo tecnológico de una industria intensiva en capital aunque le restó incentivos para aumentar la

eficiencia y reducir costos, lo que perjudicó al consumidor. En 1973 comienza a exportar a la región favorecida por las preferencias vigentes en el CAUCE y en el PEC, fundamentalmente con Argentina dado que en el caso brasileño enfrentaron trabas burocráticas y cupos reducidos, y a partir de 1991 por la creación del MERCOSUR.

Entre 1990 y 1999 se observa un crecimiento de la producción de papel, ese crecimiento respondió en gran medida a la demanda interna aun cuando crecieron las exportaciones y aumentó la competencia de productos importados en el mercado doméstico. En la última década aumentaron las exportaciones de papeles y de otros productos de papel, al tiempo que las exportaciones de cajas de cartón perdieron dinamismo. Aun en el caso del papel, hay un cambio en la composición de las exportaciones de orientarse a productos en los que Uruguay gozaba de altos márgenes de preferencia de los acuerdos regionales (CAUCE y PEC) hacia productos poco protegidos en los que se compite con productos provenientes de todo el mundo.

Las principales restricciones para exportar al MERCOSUR se encuentran en los costos que implican los trámites aduaneros excesivos, las regulaciones al transporte regional y las demoras en frontera. Otra dificultad permanente percibida por los exportadores pero de importancia menor es la exigencia de certificados de origen. En el caso de Argentina, se menciona como de mayor importancia la exigencia del adelanto de los impuestos al valor agregado y a las ganancias, lo que coloca a los exportadores regionales en condiciones desiguales respecto a los proveedores locales. Ocasionalmente, las empresas uruguayas han enfrentado otras trabas a sus exportaciones como son las licencias de importación, la vigilancia de importaciones o restricciones que operan a través de mecanismos financieros.

Si bien las empresas perciben que esas trabas sobre las importaciones impuestas por sus socios del MERCOSUR tuvieron un impacto negativo sobre sus ventas, evalúan que su desmantelamiento no ha tenido gran incidencia sobre sus estrategias empresariales y que tuvieron escaso peso sobre los costos de la empresa. Por otra parte, si bien perciben un aumento pequeño de la competencia de productos importados en el mercado local y un aumento de la competencia por parte de firmas locales en el mercado ampliado, no perciben un efecto significativo sobre otras empresas extranjeras o de capital de otros países del MERCOSUR.

A comienzos de la década, Argentina implementó políticas de apertura que resultaron en un incremento significativo de la competencia externa en su propio mercado. En consecuencia, las empresas uruguayas perdieron gran parte de los márgenes de preferencia que ampararon sus exportaciones en las décadas anteriores, el mercado argentino dejó de ser una extensión del mercado interno protegido y pasaron a competir con importaciones provenientes de los principales centros de producción mundial.

Argentina también incluyó productos de papel en su listado de productos en régimen de adecuación y después de la devaluación brasileña de 1999 ha recurrido a salvaguardias frente al crecimiento de las importaciones desde Brasil.

Brasil tiene un potencial productivo al nivel de los países más desarrollados del mundo. Sus importaciones crecieron significativamente en la década de los noventa pero el tamaño de mercado sigue siendo similar al argentino y las empresas consultadas perciben mayores restricciones para competir en este mercado. El principal proveedor es Estados Unidos seguido por Canadá y Finlandia. Las importaciones desde Uruguay crecieron mucho en los últimos años.

La participación de los principales productos exportados por Uruguay en las importaciones brasileñas representan un 20%, por lo que Uruguay tiene un mercado reducido para su oferta exportable. La principal competencia la enfrenta en papeles estucados provenientes del resto del mundo. Las empresas uruguayas encuentran que uno de los principales problemas que enfrentan en el mercado brasileño es la inseguridad en las reglas de juego. En general, los potenciales clientes son empresas que no tienen una tradición importadora y que se aprovisionan de insumos en el mercado local.

III. PERCEPCIÓN DE LAS RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS: LAS ENCUESTAS

A. *Argentina*

i. Los agregados y sus características

Para analizar si existe asociación entre no exportar al MERCOSUR cuando está demostrada cierta competitividad internacional y las restricciones al comercio, la atención se concentró en los bienes exportados que tuvieron en el mercado brasileño desempeños de alta penetración (APB), o de baja participación (BPB). La encuesta se dirigió a 174 firmas, y la suma de respuestas utilizables llevó a 82 el número de empresas consideradas en el procesamiento.

En la dimensión de producto existe concentración de respuestas en tres subgrupos de mayor participación. En bienes no duraderos (grupo ABES, o alimentos, bebidas, tabaco, aumentado por afinidad de producción o de materia prima, con semillas y con productos de la madera), 29 firmas; en industrias de proceso (IPR, en el sentido de procesos industriales basados a su vez en materiales de las industrias químicas o semejantes o procesos

bioindustriales), 30 firmas; en metalmecánicos o metalúrgicos (MMT, incluyendo bienes de capital, insumos para la inversión en infraestructura, bienes electromecánicos para el sector salud, componentes mecánicos básicos como rodamientos), 15 firmas; con baja incidencia de rubros como textiles y confecciones o calzado, o el de imprentas.

Por desempeño exportador las respuestas procesadas provinieron en 45 y 37 casos, respectivamente, de los grupos de desempeño bajo y alto (BPB y APB). Las empresas manifestaron haber percibido o no restricciones a su comercio hacia el MERCOSUR, sean genéricas (como trámites o requerimientos asimétricos respecto a Argentina, aplicados en todos o una mayoría de sectores), o específicas, aplicadas a un producto o familia de los mismos. En el total 49 empresas de 82 indicaron que habían experimentado restricciones (desde una sola experiencia de un tipo por firma, a varias experiencias con restricciones genéricas y específicas).

La más alta incidencia de percepciones de por lo menos una restricción en la perspectiva de producto, apareció en el grupo ABES, con 22 firmas frente a 7 que no informan restricciones (76%); en IPR siguen siendo mayoría las que perciben restricciones (61%), mientras que en MMT sólo 40% experimentaron alguna restricción.

El atributo de bajo o alto desempeño exportador no aparece relacionado a altas o bajas restricciones. Aparecen más restricciones en productos de alto desempeño, salvando productos de desempeño nulo o negativo debido precisamente a la fuerza de las restricciones. Lo dominante en la generación de información sobre restricciones es la acumulación de experiencias mientras que es dudosa la posible causalidad de restricciones en el bajo desempeño exportador.

ii. Análisis referente a empresas con restricciones

Dentro del subgrupo con restricciones, y a diferencia de lo observado para toda la muestra, casi no se puede distinguir entre las manifestadas según desempeño exportador, pero en términos relativos a su presencia en la muestra informan más restricciones las de mejor desempeño. Así, 11 firmas de 24 del grupo de mejor desempeño sufren restricciones genéricas y específicas y sólo 5 de 25 firmas del grupo de bajo desempeño informan sufrir ambos tipos.

Respecto a la duración de la restricción, la evidencia indica la mayor incidencia de restricciones permanentes a medida que son específicas, pero en términos de efecto hay gran proporción de restricciones de baja importancia. El estado de restricción fue considerado como permanente por una mayoría de las empresas, condición que puede ser de bajo efecto y no restringir pero sí dificultar y encarecer el comercio. Un 75,5% de las firmas que perciben algún tipo de obstáculo lo consideran dotado de cierta estabilidad.

El efecto de la restricción fue informado independientemente de su duración. La comparación de los efectos poco relevantes (bajo efecto o que sólo dificulta) con los más importantes (reduce o impide el comercio) no arroja diferenciación, son tantos de un tipo como del otro. En el análisis quedan finalmente 17 firmas que indican concretamente que tienen o han tenido reducidas o impedidas sus exportaciones por efecto de las restricciones, lo que representa sólo 20,7% de las respuestas, 34,7% de las firmas que manifestaron restricciones o 40,5% de las que dieron información relevante a la pregunta sobre efecto.

En la tabulación de la relación entre duración y efecto no se encuentran asociaciones que permitan pensar que es necesario para que una restricción sea de alto efecto que sea permanente. Se encuentra que las temporarias tienen bajo efecto, pero las permanentes tienen tanto altos como bajos efectos, ocurriendo así que las de mayor importancia de efecto tienden a provenir de las permanentes. Las restricciones específicas, en la percepción de firmas que las identifican, han sido estables, duraderas, tuvieran o no efecto restrictivo.

Brasil aparece como el país que más restricciones impone. Originó por sí solo 2/3 de las restricciones analizadas, Uruguay 15%, y 12% provinieron de más de un país y Paraguay fue mencionado por restricciones particulares sólo tres veces. Dados los volúmenes de comercio para cada destino la concentración indicada puede no tener significación especial, pues las restricciones brasileñas tampoco son las más «eficaces» si el objetivo es impedir el comercio.

El total de restricciones identificado es de 65, representando todas las situaciones o experiencias de restricciones generales y específicas mencionadas por las 49 empresas que informaron restricciones y especificaron el tipo (16 empresas informan los dos tipos). De las mismas recaen 32 en productos de los grupos ABES y 19 en los de procesos. A su vez en cada uno de esos productos pero especialmente en ABES son menores las indicaciones de restricciones genéricas que de específicas. Ello podría indicar que las industrias de procesos están menos bajo observación que las ABES. En MMT, que reúnen sólo 7 indicaciones, 4 son genéricas y 3 específicas, lo que reduce su importancia como receptor de restricciones.

La participación en las respuestas de empresas de capital nacional es de 63,4%. Las empresas de capital nacional informan de 15 restricciones en ABES, 8 en proceso y 5 en MMT, sobre 30. Por origen del capital, las extranjeras o de participación extranjera (respecto al país de origen de las exportaciones) informan relativamente más restricciones que las nacionales, tal vez desde una posición general de promover una liberalización comercial que coincida con sus posibilidades de asignación de recursos. Esto último a pesar de un discurso en que se manifiesta que las afiliadas en destino resuelven los problemas.

iii. Las restricciones específicas

De las 35 empresas con restricciones específicas, por tipo de producto el máximo número es 19 en ABES, y luego 10 en Industrias de proceso. En las 19 firmas de ABES, 12 son de buena *performance* exportadora (APB) en los términos ya definidos. Para bienes IPR son más, en proporción, las de baja penetración. Se han registrado más casos de empresas nacionales que extranjeras, aunque con menor incidencia relativa a su presencia en las respuestas y en las restricciones en general, así como algunos casos más de restricción específica también en firmas de mejor desempeño exportador. En lo que hace sólo a restricciones específicas se observa que en el único sector en que sigue habiendo una diferencia amplia por origen del capital, con predominio de las de capital nacional, es en ABES. Las firmas extranjeras informan sufrir más frecuentemente (respecto a su grado de presencia en la muestra) de restricciones específicas, aunque las observaciones provienen en mayor proporción de las agrupaciones de bienes de baja penetración.

Las restricciones específicas permanentes son 30 de un total de 35, predominan estas últimas en todas las categorías sectoriales, en particular en ABES. Al tratar sólo restricciones específicas cae la participación de las temporarias. Las restricciones específicas, por el esfuerzo que involucra establecerlas, por estar arraigadas o justificarse con motivaciones presentadas como estructurales (protección de la salud) tienden a ser permanentes y/o de aplicación o aparición reiterada (están siempre presentes, o están latentes y se recurre reiteradamente a ellas). Los efectos negativos de las mismas sobre las exportaciones se dividen por igual entre mayor y menor intensidad restrictiva. Los efectos limitantes del comercio tienden a ser algo mayores en las firmas de capital argentino. Finalmente las restricciones específicas permanentes y totales se manifiestan en mayor cantidad en los bienes de mejor desempeño exportador.

B. *Brasil*

i. Descripción de las empresas que respondieron

Se envió la encuesta a 4.683 firmas exportadoras de más de 100.000 US\$ en valor anual en 1996-1997, tomadas del listado de exportadores elaborado por la CNI (Confederación Nacional de la Industria) de Brasil. Respondieron al cuestionario 412 firmas o 9,2% de las mismas. Clasificadas sectorialmente según la matriz de insumo-producto del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, se observó que la respuesta fue diversificada, con 48 empresas de Madera y Muebles, 40 de Máquinas y Tractores, 35

de la rama Textil, 32 de Otras metalúrgicas y 21 de Material Eléctrico, como las principales ramas.

ii. Análisis de los resultados

El MERCOSUR fue el principal destino de exportaciones del 54,2% de las firmas, siendo el principal destino EUA para el 20,6%, Europa para el 12,3% y resto del mundo para el 12,9%. Para el 36,7% de las firmas las exportaciones al MERCOSUR iban en aumento, mientras que para el 36,5% eran constantes y para el 27,8% se reducían. Se infiere que las empresas que respondieron la encuesta son representativas del comercio al MERCOSUR.

De todos los obstáculos a la exportación al MERCOSUR tratados en el cuestionario el más importante señalado fue el precio, en particular en los productos de Extracción mineral, Metalurgia de no ferrosos, Caucho, Químicos diversos, Farmacéuticos y veterinarios y Café. Siguieron en importancia la presencia de competidores externos, la calidad del producto y el acceso a canales de distribución.

De 412 respuestas, 310 señalaron a las restricciones no arancelarias como uno de los obstáculos a la expansión de las exportaciones al MERCOSUR «moderadamente importantes». Algunos sectores indicaron a las restricciones no arancelarias (RNA) como «muy importantes»: Calzados, Material eléctrico, Indumentaria, Piezas y vehículos, Matanza de animales, Industrias diversas y Otros productos alimenticios. En algunos sectores el 100% de las respuestas identificaba como de alguna importancia para trabar el aumento de sus exportaciones a las barreras no arancelarias, ellos fueron los de Metalurgia no ferrosa, Material eléctrico, Refinación de petróleo, Artículos plásticos y Procesamiento de productos vegetales.

Finalmente, respecto a otros obstáculos, se dio importancia elevada a la política doméstica brasileña, el nivel de demanda de los países del MERCOSUR y los aranceles. Se refirieron a los aranceles los productores de Maquinaria y tractores, Material eléctrico, Piezas y vehículos, Matanza de animales y Producción de azúcar, lo que es sorprendente, ya que excepto el caso del azúcar (no resuelto), con el fin del régimen de adecuación los aranceles desaparecieron. El resumen general es que las firmas brasileñas identifican al MERCOSUR como un mercado importante y a las barreras no arancelarias como un obstáculo importante para aumentar esas exportaciones.

iii. Restricciones invisibles

La mayoría de las restricciones señaladas por las empresas que respondieron fueron aplicadas por Argentina (160 menciones), correspondiendo a

Uruguay y Paraguay 55 y 36 menciones. Dado el volumen de ventas de Brasil a Argentina esa diferencia no prueba que Argentina sea relativamente el socio del MERCOSUR más restrictivo hacia Brasil. Por otra parte el número de menciones por sector es función de la cantidad de firmas del sector que hayan respondido, por lo que se calculó el porcentaje de firmas con reclamos por cada rama.

Respecto a Argentina mencionaron restricciones el 71,4% de las firmas de Plásticos, el 66,7% de las de Calzado, el 63,6% de «Otros productos alimenticios», el 57,1% de Indumentaria, el 52,5% de Maquinaria y tractores, el 51,4% de las Textiles y el 50% de las firmas de Matanza de animales, Extracción mineral y Metalurgia no ferrosa. Es interesante que aparezcan sectores no comprendidos en las discusiones más conocidas entre Brasil y Argentina como que en algunos de los que tienen diferendos conocidos la proporción de firmas informantes haya sido baja, como el 41,7% en Celulosa y papel o el 30% en Siderurgia.

Respecto a Paraguay sólo una rama, la de «Otros productos alimenticios», se destaca relativamente con el 36,4% de menciones respecto a firmas que respondieron. En el caso de Uruguay se mencionaron restricciones en Aceites, el 45,5% de «Otros productos alimenticios» y el 40% de Farmacéuticos y veterinarios.

En el análisis de barreras invisibles se encuentran más menciones en cuatro de ellas, las que en orden decreciente de frecuencia son: a) requisitos de etiquetado incluyendo informaciones específicas para el consumidor; b) demoras en la tramitación aduanera por encima de los patrones normales; c) verificaciones previas al embarque de las mercancías para constatar datos, en particular precio; y d) requisitos de inspección y tests como parte de los trámites aduaneros. Las restantes restricciones no visibles fueron citadas por menos de 100 empresas cada una. Entre éstas en algunos casos la ponderación asociada a las menciones fue alta, por ejemplo en temas de registro de productos, certificación técnica e impuestos indirectos. Lo opuesto (señalamiento de baja importancia) se asoció a menciones de exigencias de contenido regional, restricciones por patentes y efectos de compras estatales.

Las restricciones más salientes por número de sectores que las citaron fueron sobre trámites aduaneros e inspección previa; contenido regional o exigencia de patentes afectan a firmas pero no predominan en ningún sector. El sector de Matanza de animales aparece mencionando nueve restricciones pero las pondera como moderadamente importantes, a excepción de registro de establecimiento exportador, y exigencias sanitarias y fitosanitarias, que recibieron ponderación máxima. El sector Calzados mencionó ocho trabas (consideró como las más restrictivas a trámites aduaneros excesivos y certificaciones técnicas), Material eléctrico indicó cuatro restricciones (trámites aduaneros, inspección previa, requisitos de inspección y ensayos y certificaciones técnicas, todas moderadamente importantes). Indumentaria

señaló cuatro barreras, etiquetas, aduanas, inspección y ensayos y certificaciones técnicas.

iv. Efecto de barreras no arancelarias

Respecto a las preguntas sobre no haber exportado nunca o haber sufrido interrupciones de exportación, definitivas o temporarias, debidas a restricciones impuestas, 75 empresas afirmaron haber sufrido tales interrupciones, 51 en forma temporaria, 19 en forma definitiva y tres en ambas situaciones. Las restricciones temporarias se generaron 38 en Argentina, 13 en Uruguay y 5 en Paraguay, las definitivas respectivamente 15, 3 y 4 en el mismo orden de países. Sectorialmente fueron más afectados por algún tipo de interrupción de ventas Electrónica (44% de las firmas), Material eléctrico (43%), Calzados y Maquinaria y tractores (33% cada uno).

Considerando las cantidades de productos nunca exportados junto con los que enfrentaron barreras en su exportación, se observa que las barreras en Paraguay y Uruguay fueron suficientemente fuertes. Las barreras argentinas bloquearon sólo el 13,7% de los productos. Esto no significa que las barreras de Paraguay y Uruguay sean más eficaces sino que por lo reducido de los mercados las firmas brasileñas no gastaron en contrarrestar o eludir esas barreras.

En cuanto a cambios (en los productos, procesos o comercialización) para superar las barreras al intercambio regional, los ítems señalados por un alto número de empresas y con ponderación promedio alta (por lo tanto indicadores de los cambios más importantes realizados) fueron: adaptación a normas técnicas y estandarización, ensayos y certificaciones. Con menores menciones aparecen cambios en etiquetado y empaque, y cambios en las especificaciones de productos. Como menos citadas y de ponderaciones a la vez menores se encuentran cambios en los procesos productivos, exportación sin marca propia e inspecciones de las plantas.

C. *Uruguay*

i. La muestra de empresas seleccionadas

Una vez identificados los sectores y productos exportados hacia el MERCOSUR en los cuales podría haber problemas con las restricciones no arancelarias (RNA) con efectos significativos, para esos productos/sectores el paso siguiente fue identificar las empresas a entrevistar.

ii. Resultados obtenidos

El formulario de la encuesta se hizo llegar a 52 empresas industriales, de ese total respondieron 33 empresas que experimentan RNA en sus exportaciones al MERCOSUR. Las empresas que respondieron el cuestionario mantienen una alta representatividad en las exportaciones al MERCOSUR, tanto en su rama como en el total de las exportaciones. Se trata por lo general de empresas con una alta proporción de ventas destinadas a la exportación, en promedio un 60% de sus ventas se destina al mercado externo, siendo las exportaciones con destino al MERCOSUR el 62% de dichas exportaciones totales. Estas 33 empresas reportaron 49 situaciones mercado/producto de restricciones al comercio debidas a la presencia de RNA. De ellas 31 casos referidos a exportaciones destinadas a Brasil y 18 casos a Argentina.

Las empresas de los sectores más sensibles a las barreras no arancelarias y en los que se verifican mayores flujos de comercio hacia Argentina y Brasil respondieron en su totalidad, marcando así lo importante de la problemática para ellos. Es de destacar que de las 5 empresas que declaran no enfrentar RNA en sus exportaciones, 3 son multinacionales que lideran su sector y se complementan regionalmente con otras sucursales de su propia empresa.

iii. Restricciones no arancelarias según el destino de las exportaciones

En los 18 casos informados respecto de exportaciones hacia Argentina existen referencias a la aplicación de diversos tipos de RNA, del menú de barreras previsto solamente 3 no fueron mencionadas con importancia media o alta (registro de establecimiento exportador, compras gubernamentales y patentamiento). En tanto que 11 de estas barreras fueron calificadas, al menos por un entrevistado, como de alta importancia. Surge como principal RNA la inspección previa a la expedición. Una vez preparado el embarque se debe citar a una tercera empresa para que realice una inspección, sin perjuicio de los trámites aduaneros al ingreso a ese país. Esta inspección previa genera problemas de coordinación, de abrir y reempacar y de esperar que el informe esté listo. En orden de importancia le siguen los requisitos de etiquetado (en particular para prendas de vestir y calzado), las licencias de importación y los trámites aduaneros excesivos.

Es de destacar que para las empresas que enfrentan altos costos derivados del transporte, la regulación de este rubro resulta en una RNA de cierta importancia. En varios casos se mencionó como especialmente importante el régimen tributario que se aplica a las importaciones y la discriminación que ello supone con respecto a los productores locales. Para esta corriente exportadora no se mencionan casos de interrupción de los flujos exportadores asignables a RNA.

Para el caso brasileño se informaron 29 casos de productos afectados por RNA, destacándose que todos los tipos de RNA previstos tienen alguna mención. Sólo en el caso del patentamiento aparece una única mención que ubica la barrera como de baja importancia, el resto fue mencionado al menos como de importancia media. Son 12 los tipos de barrera que tienen al menos una mención como de importancia alta. Otra vez, como en el caso argentino, se debe concluir sobre la existencia de un amplio menú de RNA aplicadas al comercio regional, con cierta variación por tipo de producto.

La licencia de importación requerida por Brasil constituye la RNA más importante. En 21 casos se hizo referencia a esta barrera, de los cuales 12 la ubicaron como de mucha importancia. La expedición de la licencia causa pérdidas de tiempo e incluso ha sido fuente de interrupción de los flujos comerciales. En segundo lugar, al igual que ocurría en el caso argentino, se ubican los requisitos de etiquetado, que afectan a muchos de los productos y, en tercer lugar, los trámites aduaneros excesivos. En cuarto y quinto lugar se ubican el registro de producto y la exigencia de contenido regional.

Un lugar muy destacado en las encuestas es ocupado por los impuestos estatales (ICMS) que deben ser adelantados por el importador y no son completamente trasladables en la cadena comercial, por lo que imponen un costo al que importa mercadería para la reventa. El transporte por carretera ha sido también mencionado como motivo de RNA. Se menciona que los transportistas no cargan la mercadería si no hay orden expresa del comprador (importador), esto se suma a los problemas de regulación específicos.

iv. Restricciones no arancelarias según tipo de comprador

Se realizó un cuadro resumen de RNA ordenando los productos por el índice de importancia referido anteriormente, agregando la información del tipo de comprador y la autoevaluación con respecto a la diferenciación del producto comercializado en el mercado de destino. En términos generales se puede ver que las industrias locales uruguayas tienen una vocación estratégica comercializando sus productos principalmente a otras industrias y a mayoristas/importadores. Por otra parte, existe un conjunto de RNA que estimula este hecho, algunos costos fijos de importación/exportación y etiquetado diferente por cada importador.

v. Gestiones y cambios realizados para adaptarse

Finalmente, se aprecia que las empresas grandes y las que tienen un alto índice de RNA realizan con mayor probabilidad gestiones para superarlas,

en tanto que es menos frecuente que realicen adaptaciones o que ellas sean vistas como producto de la imposición de una RNA. El tipo de gestiones más frecuentes son las realizadas ante autoridades de los países, tanto de origen como de destino, siendo la tramitación ante organismos del MERCOSUR la que se presenta con menor frecuencia. Entre las adaptaciones realizadas se destaca la adaptación de rotulado y embalaje que han debido realizar las empresas que exportan a Brasil.

IV. LOS COSTOS DE PROTECCIÓN DE LAS RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS

A. *El modelo de equilibrio parcial computable*

El modelo usado ha sido desarrollado en Hufbauer y Elliot (1994). El modelo supone mercados competitivos y sustitución imperfecta entre las variedades domésticas e importadas; es decir, la oferta de las variedades domésticas tiene una pendiente positiva, mientras que la oferta del bien importado es perfectamente elástica bajo el supuesto de país pequeño. El desmantelamiento de las barreras al comercio reducirá el precio de las importaciones y causará un desplazamiento hacia abajo de la demanda reduciendo su precio. Asimismo a través de las elasticidades cruzadas la reducción en el precio de la variedad doméstica afectará a su vez la demanda por la variedad importada. Así, en el nuevo equilibrio los precios de ambas variedades son menores, incrementándose la demanda por la variedad importada y reduciendo la producción por el bien doméstico (ver Anexo a este capítulo para detalles específicos).

Las elasticidades usadas en las estimaciones generalmente se basaron en estimaciones y en hipótesis, la idea de estas últimas fue suponer un rango de valores mínimos y máximos para las elasticidades directas de la demanda y ofertas domésticas. Además, tomando la experiencia de otros estudios, se relacionaron las elasticidades de las demandas (doméstica y de importaciones) ya sea con los valores de importación, producción doméstica y oferta total, y suponiendo que las elasticidades cruzadas eran 70% de las directas.

B. *Estimación de los costos de protección*

i. Argentina

Se realizaron estimaciones del costo de protección en la hipótesis de país chico para cinco productos para los que se dispuso de mayor información.

Se trata de leche en polvo, arroz en cáscara, arroz elaborado, neumáticos para automotores e inoculantes. En estos casos el modelo computable se posiciona en Brasil y evalúa el aumento en el bienestar de los consumidores específicos asociados a un levantamiento de las restricciones, con una reducción en el excedente del productor y en las rentas asociadas a dichas restricciones.

Tratándose de restricciones a exportaciones argentinas al Brasil las estimaciones captan el incremento en el excedente de consumidor brasileño asociado a un comercio sin restricciones. Además, el arancel implícito resultante de la comparación de precios se descompuso en sus componentes arancelarios y no arancelarios. En estos casos, tratándose de importables, el excedente del productor local (así como otras rentas) se reduciría, por el desmantelamiento de las restricciones, con un mayor flujo de exportaciones argentinas y de otros países del MERCOSUR.

Las estimaciones son aproximaciones pues se basan en datos alternativos de elasticidades para medir su sensibilidad y en estimaciones de tarifa implícita (Precio doméstico/Precio internacional por tipo de cambio) sujetas a variaciones estacionales y a la época en que las exportaciones argentinas entran en el mercado brasileño. De allí que la magnitud en que el precio FOB argentino internaliza los márgenes de preferencia arancelarios y no arancelarios, depende en Brasil de la existencia de otras restricciones a importaciones del resto del mundo.

El caso de leche en polvo se corresponde con una mayor importancia relativa de la incidencia de la variación en el excedente del consumidor respecto del consumo aparente en Brasil. El mismo resultó para las restricciones no arancelarias del 15,6% en leche en polvo y no significativo en arroz. En el primer caso una tarifa implícita del 54,3% resulta en una incidencia (arancelaria y no arancelaria) sobre el consumo aparente del 23%; mientras que en el caso de arroz (en cáscara y elaborado) con un diferencial de precios sustancialmente menor (3,2%-3,4%) dicha importancia relativa resultó alrededor del 1%.

Luego se analizan dos productos de la industria de procesos (neumáticos e inoculantes) donde se observan pautas diferentes. En el caso de neumáticos para automotores se importan y exportan en Brasil, mientras que en el caso de los inoculantes son importadores netos con arancel cero. En el primer caso con un alto diferencial de precios (89,8%) el bajo arancel implicó una alta incidencia del aumento en el excedente del consumidor imputado como restricción no arancelaria, similar a lo que ocurre con los inoculantes donde con un diferencial de precios del 32,4% todo el efecto es no arancelario. De tal manera la incidencia total en neumáticos respecto del consumo brasileño resultó del 49,7%, mientras que fue del 27,1% para los inoculantes.

Más allá de las dificultades en medir el arancel implícito en el comportamiento de los agentes económicos, la falta de disponibilidad de elasticidades estimadas ha sido sustituida por el uso de hipótesis alternativas orientadas a medir la magnitud de la variabilidad introducida en las estimaciones. Otra

fuerza importante de variabilidad resultaría de levantar el supuesto de mercados perfectos, debido a que con tal supuesto se sesga hacia abajo dicha estimación, tal como surge de estimaciones similares en el caso de la Comunidad Europea (Messerlin, 2001).

ii. Brasil

De la misma forma que en el caso argentino, dados los problemas de obtención de información, se realizaron estas estimaciones con datos provenientes de la literatura y de respuestas en entrevistas, utilizándose como elasticidades las conocidas de otros países. Los resultados, a interpretar con cautela, también indican órdenes de magnitud.

La eliminación de todas las restricciones de acceso al mercado argentino beneficiaría en 184 millones de US\$ al consumidor en Calzados, 54M\$ en Carne de pollo y 87M\$ en Siderurgia, siendo las pérdidas en excedente de los productores respectivamente de 146M\$, 39M\$ y 37M\$. De tal manera, se perderían 8.273 empleos en Calzados y 203 en Siderurgia y la ganancia de eficiencia es reducida en los tres sectores. A su vez, mantener un empleo mediante restricciones costaría al consumidor argentino 22.800 dólares por año en Calzados y 428.600\$ en Siderurgia. Finalmente, la caída de las barreras representaría aumentos de las importaciones del 22,8% en Calzados, 30% en Pollos y 7,2% en la Siderurgia.

iii. Uruguay

Para medir los costos y beneficios de la eventual eliminación de las RNA se seleccionó una canasta de productos en función de la calidad de la información. Se seleccionaron 7 productos, cuatro en el comercio con Brasil (leche larga vida, carne refrigerada envasada al vacío, arroz blanco, cerveza), y tres con Argentina (papel obra, cemento, calzado).

Para aplicar la metodología elegida es necesario conocer un conjunto de parámetros, el punto inicial de precios y cantidades empleados se refiere al total de las exportaciones del MERCOSUR (Argentina y Uruguay). Las informaciones respecto a RNA son específicas de Uruguay pero se entiende que se aplican de la misma forma a todos los exportadores de la región. Es de destacar que en estos mercados Argentina y Uruguay son los principales abastecedores de Brasil (cambiando la participación relativa de cada uno en función del producto).

En este caso para la estimación de la tarifa equivalente de la RNA se observó el precio CIF de importación y se lo acrecentó por un margen de comercialización y de impuestos consultando a los operadores del mercado, a este precio se le comparó con el precio de venta al consumidor de los pro-

ductos importados. Asimismo, los resultados del análisis de costos y beneficios son altamente dependientes, tanto de los parámetros básicos como del punto de partida inicial. Dada la forma en que se aproximaron datos y parámetros, también cabe señalar que los resultados cuantitativos a los que se arribó deben ser usados como herramientas cualitativas en el análisis de los efectos de las RNA.

El excedente de los consumidores aumentaría con el desmantelamiento especialmente en leche y arroz blanco (44,4 y 86,8 millones de US\$), con una importante reducción en el excedente de los productores. En este caso también se estimó la importante pérdida de intercambio que acompañaría a dicho desmantelamiento desde el punto de vista de Brasil (aproximadamente 28 millones de US\$ en cada producto). En el caso de la canasta argentina el principal rubro es el papel con un incremento de excedente del consumidor de 9,2 millones de US\$, también con un importante efecto de país grande incrementando los precios internacionales con posterioridad a su desmantelamiento. Luego se simula un descenso del equivalente tarifario de las RNA para conocer cómo cambian las ganancias y pérdidas de los distintos actores y países, distinguiendo tres hipótesis respecto a quién es el actor económico que se apropia de la renta de la restricción (país doméstico, doméstico y extranjero, país exportador).

V. REFLEXIONES FINALES

Las restricciones no arancelarias al comercio existen toda vez que un productor nacional tiene que alterar su producto para cumplir con regulaciones de otro país, o someter su producto a test y certificación en el país importador. Las causas principales de estas barreras son las regulaciones obligatorias de los gobiernos, o los estándares voluntarios pero que pueden ser impuestos por instituciones no gubernamentales. Por ello, es conveniente distinguir entre regulaciones y barreras no-regulatorias, estas últimas resultan de requerir al exportador que cumpla estándares nacionales relacionados con antecedentes históricos o tradición técnica, pueden ser obligatorias pero están fuera de la política regulatoria. Podría decirse que las regulaciones técnicas mandatorias corresponderían a diferencias en requerimientos mínimos de salud, seguridad, medio ambiente; mientras que las no-regulatorias podrían estar más relacionadas con test de calidad o performance.

Tanto las restricciones esporádicas no anticipadas en el sector de exportación como las soluciones *ad hoc* introducen incertidumbre, reducción de exportaciones y aumento de costos asociados a minimizar su impacto. En algunos casos, esto induce una desviación de exportaciones hacia mercados menos conflictivos. Los diversos casos sin solucionar o con soluciones *ad hoc* corresponden a la ausencia de un esfuerzo de armonización legislativa (reco-

nocimiento mutuo) o de internalización nacional de normas MERCOSUR ya acordadas.

Los casos analizados en este estudio donde las restricciones se relacionaron detalladamente con la satisfacción de estándares nacionales resultaron en experiencias similares a las de la Comunidad Económica Europea, donde los problemas más significativos estuvieron relacionados con la falta de información y experiencia, y con rezagos en obtener aprobación por parte de los organismos nacionales en el país de destino. También puede señalarse que las regulaciones de productos basados en recursos naturales tomaron más una característica nacional-regional debido a que se trata de industrias tradicionales; lo cual se compararía con aquellas intensivas en capital humano, industrias nuevas que son *standard-takers*. En las primeras se ha identificado una competencia entre reglas y sistemas nacionales de regulación para las que se requeriría mayor tiempo de convergencia, mientras que en el segundo grupo la referencia es externa.

El análisis sistemático de algunas experiencias de Argentina, Brasil y Uruguay respecto de la imposición de restricciones no arancelarias a sus exportaciones al MERCOSUR permitió caracterizarlas destacando su relevancia y el costo de protección para el consumidor. La incorporación de estas distintas dimensiones permitió concluir sobre la importancia de las restricciones no arancelarias como freno transitorio o permanente al flujo de comercio dentro del MERCOSUR. En tal sentido, si bien mucho de la armonización internacional y de la reducción de barreras no arancelarias se ha hecho dentro de los procesos de integración regional, en este caso el progreso ha sido lento.

Es decir, ha sido más fácil acordar entre pequeños grupos de países que en un nivel multilateral sobre la convergencia de los objetivos de política en el área de los estándares. Para superar la situación actual se requiere de una actitud negociadora creíble que incentive a los exportadores a encarar soluciones institucionales para dismantelar las restricciones a pesar de crear situaciones de *free ride* para sus competidores. También se requiere de un compromiso por parte de los gobiernos para iniciar negociaciones bilaterales o multilaterales que remuevan/armonicen o haya reconocimiento mutuo de las restricciones nacionales asimétricas.

VI. REFERENCIAS

- ALADI (1999), «Medidas no arancelarias por ítem», CD.
Berlinski, J. y Soifer, R. (2000), «Evaluación de restricciones al comercio interno del Mercosur (Una perspectiva desde la Argentina)», Instituto T. Di Tella, Noviembre.
Berlinski, J. (2000), «Measuring the cost of visible protection in Argentina», Versión preliminar, Instituto T. Di Tella.

- (1999), «Quality and variety in intra-industry trade of Argentina (MERCOSUR and Rest of the World)», Instituto T. Di Tella.
- (1998), «El sistema de incentivos en Argentina (De la liberalización unilateral al MERCOSUR)», Instituto T. Di Tella.
- (1992), «MERCOSUR, comercio internacional y protección en Argentina y Brasil», Centro de Economía Internacional, *El mercado común del Cono Sur*, Buenos Aires.
- Casella, A. (1997), «Free trade and evolving standards», en Bhagwati, J. y Hudec, R.E. (Eds.), *Fair trade and harmonization, Prerequisites for free trade?*, Volumen 1. MIT Press.
- Cecchini, P. (1988), *The European challenge of 1992. The benefits of a single market*, Aldershot.
- Corden, M. (1975), «The costs and consequences of protection: a survey of empirical work», en Kenen, P. (1975) (Ed.), *International trade and finance: Frontiers for research*, Cambridge University Press.
- Deardorff, A. y Stern, R. (1997), «Measurement of non-tariff barriers», OCDE, Economics Department, WP 179.
- Emerson, M., Aujean, M., Catinat, M. y Goybet, P. (1988), *The economics of 1992*, Oxford University Press.
- European Commission (1996), «Technical barriers to trade», en *The single market review, Dismantling of barriers*, Office for official publications of the European Communities.
- Francois, Joseph F. y Reinert, Kenneth A. (Eds.) (1997), *Applied methods for trade policy analysis (A handbook)*, Cambridge University Press.
- Hartley, K., Cox, A. y Mayes, D.G. (1997), «The impact of rules» en Mayes, D.G. (Ed), *The evolution of the single European market*, Edward Elgar.
- Hufbauer, Gary C. y Elliot, Kimberley A. (1994), *The welfare effects of restrictions on U.S. trade*, Institute of International Economics.
- Jackson, John H., (1997), *The world trading system*, MIT Press.
- Kim, N. (1996), *Measuring the costs of visible protection in Korea*, Institute of International Economics.
- Kume, H., Anderson, P. y de Oliveira Junior, M. (2000), «Identificação e avaliação das barreiras ao comércio no Mercosul: a percepção das empresas exportadoras brasileiras», IPEA (Brasil), Noviembre.
- Laird, S. (1997), «MERCOSUR: Objectives and Achievements», The World Bank.
- Leebron, D.W. (1997), «Lying down with Procrustes: an analysis of harmonization claims», en Bhagwati, J. y Hudec, R.E. (Eds.), *Fair trade and harmonization, Prerequisites for free trade?*, Volumen 1. MIT Press.
- Messerlin, P.A. (2001), *The costs of protection in the EC*, Versión preliminar (1999), En prensa.
- Sazanami, Y., Urata, S. y Kawai, H. (1995), *Measuring the cost of protection in Japan*, Institute of International Economics.
- Stephenson, S.M. (1997), «Standards, conformity agreements and developing countries», The World Bank.
- Sykes, A.O., (1995), *Product standards for internationally integrated goods markets*, The Brookings Institution.
- Vaillant, M., Terra, I. y Pastori, H. (2000), «Profundización de la integración regional: sus costos y beneficios. Una evaluación económica de las restricciones al

- comercio intrazona (El caso de Uruguay)», Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales (Uruguay), Noviembre.
- Wilson, J. S. (1997), «The economic benefits of removing technical barriers and regulations. The MRA's and other models of trade facilitation», ITI.
- Winters, L. Alan, et al. (2001), *Regionalism and Development*, The World Bank.
- WTO (1999), *Trade Policy Review*, Argentina, Geneva.

ANEXO

MODELO PARA EVALUACIÓN DE LOS COSTOS DE LA PROTECCIÓN¹

La metodología que se presenta es similar a la que proponen Hufbauer y Elliot (1994) para estimar los costos de la protección². La misma está basada en el empleo de un instrumental estándar de equilibrio parcial. Dado que el MERCOSUR es una zona de libre comercio se estudian los costos de la protección derivada del uso de restricciones no arancelarias (RNA) para lo cual se estima un arancel equivalente a dichas medidas. El ejercicio que se propone es eliminar las RNA y encontrar un nuevo equilibrio de precios y cantidades libre de distorsiones al comercio. El arancel equivalente es el nivel de arancel a las importaciones necesario para que, eliminadas las RNA, los precios domésticos, la asignación en el consumo, en la producción y por lo tanto en el comercio permanezcan iguales.

Existen efectos relevantes de las RNA que el marco teórico seleccionado no permite analizar. Por ejemplo, el contexto de incertidumbre que genera la potencial aplicación de una RNA y la influencia que esto tiene en las decisiones de precios y cantidades de los agentes. En esta primera etapa se optó por aplicar esta metodología sencilla de equilibrio parcial para tener un punto de partida en el análisis.

La metodología distingue dos casos generales en función de que la elasticidad de la oferta de las exportaciones que enfrenta el país importador (país importador pequeño o país importador grande). En síntesis, los casos quedan diferenciados en función de si hay o no efectos sobre los términos del intercambio. Se supone que los bienes importados y producidos en el mercado doméstico son sustitutos imperfectos entre sí. La oferta de bienes domésticos es una función creciente del precio. La especificación que se presenta está desarrollada para dos mercados (el doméstico y el del sustituto importado) pero es fácilmente generalizable a más mercados, incluyendo la posibilidad de incluir toda la estructura de la oferta de importaciones (Francois y Hall, 1997).

¹ Este anexo fue preparado por Marcel Vaillant.

² Este modelo de Hufbauer y Elliot (1994) ha sido ampliamente utilizado en análisis aplicados de política comercial, ver entre otros los estudios para Corea y Japón (Sazanami, Y., Urata, S. y Kawai, H., 1995 y Kim, N., 1996).

I) TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO DADOS (PAÍS PEQUEÑO)

La oferta y la demanda del bien doméstico (bien 1) sustituto imperfecto del bien importado se representa (ver también Gráfico A1 panel a) en la siguiente ecuación:

$$x_1 = ap_1^{\varepsilon_1} \quad (1)$$

$$c_1 = bp_1^{\varepsilon_{11}} p_2^{\varepsilon_{12}} \quad (2)$$

donde: c_1 –cantidad demandada del bien 1 (sustituto doméstico del bien importado); x_1 –cantidad producida del bien 1 (sustituto doméstico del bien importado); p_1 –precio del bien 1 (sustituto doméstico del bien importado); p_2 –precio del bien importado.

En equilibrio se debe cumplir que la oferta y la demanda del bien sustituto de importaciones son iguales:

$$c_1 = x_1 \quad (3)$$

El mercado del bien importado (bien 2) queda caracterizado por las siguientes ecuaciones:

$$p_2 = p^* (1 + t) \quad (4)$$

$$c_2 = cp_1^{\varepsilon_{21}} p_2^{\varepsilon_{22}} \quad (5)$$

donde: c_2 –cantidad demandada del bien 2 (sustituto doméstico del bien importable); p^* –es el precio de exportación del resto del mundo (puede ser el socio regional); t –es la tarifa equivalente a las RNA identificadas.

Este sistema de cinco ecuaciones permite determinar las siguientes variables endógenas: c_1 ; x_1 ; c_2 ; p_1 ; p_2 . Al cambiar las RNA, medidas a través de la tarifa equivalente (t), se puede analizar el efecto sobre las otras variables endógenas. Para poder utilizar el modelo se requiere conocer un conjunto de parámetros que caracterizan a las funciones de oferta y demanda en ambos mercados.

Los parámetros que es necesario conocer a partir de la literatura o de estudios sectoriales específicos son:

ε_{11} es la elasticidad precio de la demanda doméstica (bien sustituto doméstico) frente a cambios en el precio doméstico.

ε_{12} es la elasticidad precio de la demanda doméstica frente a cambios en el precio del bien importado.

ε_1 es la elasticidad de la oferta doméstica frente a cambios en los precios del bien sustituto del importado.

ε_{21} es la elasticidad de la demanda de importaciones frente a cambios en el precio del bien sustituto doméstico.

ε_{22} es la elasticidad de la demanda de importaciones frente a cambios en el precio del bien importado.

II) EFECTOS SOBRE LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO (PAÍS GRANDE)

Se sustituye la ecuación (4) por la siguiente relación:

$$x_2 = dp^{*\varepsilon_2} \quad (6)$$

donde: ε_2 es la elasticidad de la oferta exportable frente a cambios en los precios del bien importado.

Además se debe cumplir que la demanda de importaciones es igual a la oferta de exportaciones:

$$c_2 = x_2 \quad (7)$$

III) MÉTODO DE CÁLCULO DE LAS ELASTICIDADES

Se supone que la elasticidad de sustitución entre bien importado y doméstico es constante (función de utilidad es de tipo CES), entonces se cumple que:

$$\varepsilon_{11} = -\left((1 - s_1)\delta + s_1\varepsilon_t\right) \quad (8)$$

$$\varepsilon_{22} = -\left((1 - s_2)\delta + s_2\varepsilon_t\right) \quad (9)$$

Donde: $s_i = \frac{c_i p_i}{v_i} = \frac{v_i}{v_i}$ es la participación del bien i en el consumo total en ese mercado con $i=1, 2$; $v_i=c_1 p_1 + c_2 p_2$ valor total del mercado; ε_t es la elasticidad precio del total del mercado (bien importado + sustituto); δ es la elasticidad de sustitución entre bien doméstico e importado³.

Una vez conocidas ε_{11} y ε_{22} las elasticidades cruzadas pueden estimarse según el modelo propuesto por Tarr (1990) citado en Hufbauer y Elliott (1994):

$$\varepsilon_{12} = \frac{-s_2(\varepsilon_t + \varepsilon_{22})}{s_1} \quad (10)$$

$$\varepsilon_{21} = \frac{-s_1(\varepsilon_t + \varepsilon_{11})}{s_2} \quad (11)$$

Un método alternativo para calcular las elasticidades cruzadas lo proponen Rousslang y Suomela (1985):

$$\varepsilon_{12} = \frac{(\varepsilon_{11} - \varepsilon_{22})v_2}{(v_1 - v_2)} \quad (11)$$

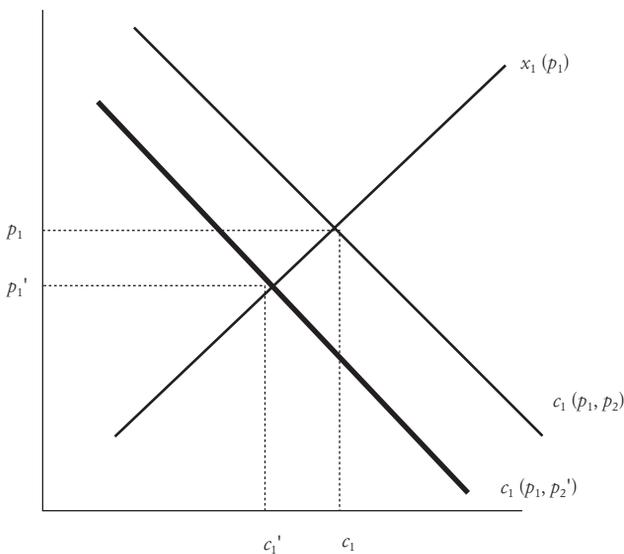
$$\varepsilon_{21} = \frac{(\varepsilon_{22} - \varepsilon_{11})v_1}{(v_2 - v_1)} \quad (12)$$

³ Para un producto homogéneo (la elasticidad de sustitución entre el bien doméstico y el bien importado) el valor es alto. Por ejemplo, según estimaciones de Federal Trade Commission (1990) y la US International Trade Commission(1990) citadas en Hufbauer y Elliott (1994), este parámetro vale 5 en el caso del azúcar.

Los parámetros a , b , c y d especificados en las ecuaciones (1), (2), (5) y (6) se calibran de forma que el modelo sea capaz de reproducir el punto inicial (en precios y cantidades) antes que la RNA sea eliminada. Con una estimación de la tarifa equivalente (t) que mide el efecto en precios de la RNA, se simula cuál sería el efecto sobre los precios y las cantidades en ambos mercados si la RNA fuera eliminada.

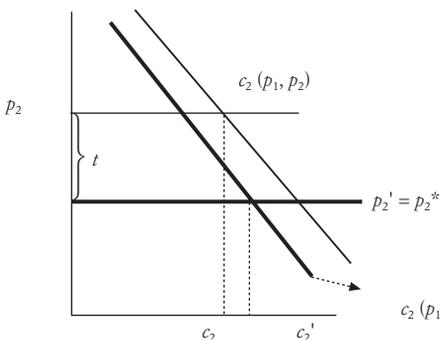
El estudio del Gráfico A1 facilita la interpretación de este sencillo y útil modelo de equilibrio parcial. Se parte de una situación de equilibrio inicial en que los precios (p_1 y p_2) son tales que la oferta es igual a la demanda en ambos mercados (ver

GRÁFICO A1. a) *El mercado doméstico del bien sustituto de las importaciones*

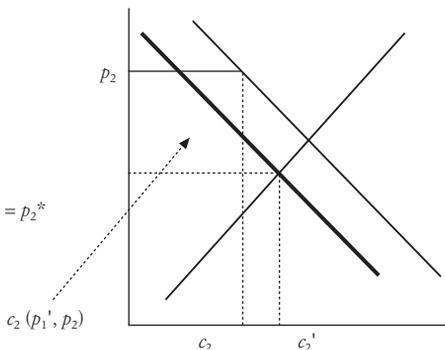


b) *El mercado del bien importado*

b1) *Caso sin efecto término del intercambio*



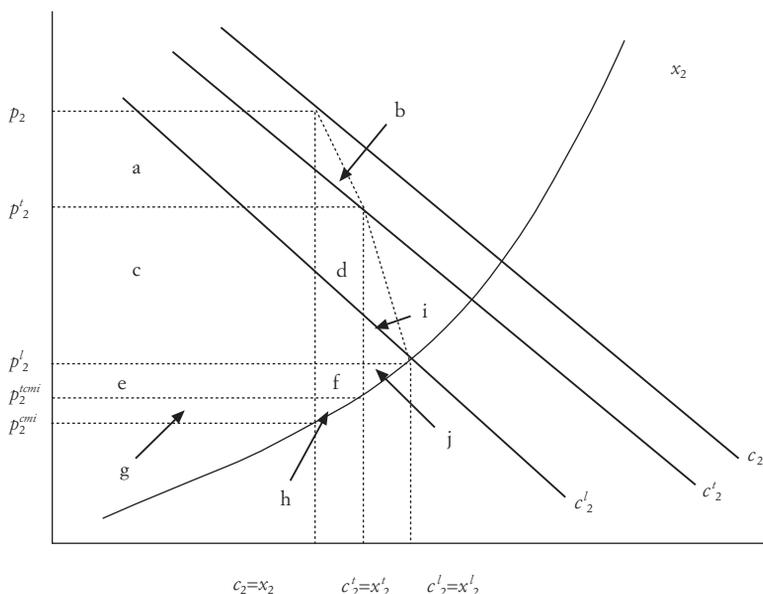
b2) *Caso con efecto término del intercambio*



paneles a) y b) respectivamente). El consumo de productos domésticos es igual a c_1 e importados a c_2 . Cuando se eliminan las RNA cae el precio de los productos importados y aumentan las importaciones. Esto provoca una disminución de la demanda de bienes domésticos, que se traslada hacia la izquierda. Se establece un nuevo equilibrio con una caída del consumo y de los precios del bien doméstico. La caída del precio del bien doméstico conduce a una disminución de la demanda de importables que se traslada hacia la izquierda. Se establece un nuevo equilibrio en el cual el consumo y el precio del bien doméstico cayeron (c'_1, p'_1), y aumentó el consumo de bien importado (c'_2). En el mercado del bien importado están dibujados los dos casos: sin efectos términos del intercambio (b1) y con efectos términos del intercambio (b2).

Con la estimación del efecto sobre precios y cantidades de la eliminación de las RNA se calculan las medidas tradicionales de cambios en el bienestar (cambios en el surplus del productor doméstico y del consumidor doméstico, efectos sobre renta doméstica, efecto sobre términos del intercambio y cambios en el surplus del exportador). En el Gráfico A2 se ilustran las medidas de cambio en el bienestar frente a reducciones en el nivel de la tarifa equivalente. En el referido gráfico se presenta

GRÁFICO A2



Ganancias y pérdidas en la situación t

- consumidor=a+b
- renta doméstica=(c+d)-(a+c)=d-a
- renta términos del intercambio=(e+f)-(e+g)=f-g
- bienestar doméstico=(a+b)+(d-a)+(f-g)=b+d+f-g
- bienestar exportador=(g+h)
- bienestar zona=b+d+f+b

Ganancias y pérdidas en la situación 1

- consumidor=a+b+c+d+i
- renta doméstica=-(a+c)
- renta términos del intercambio=-(e+g)
- bienestar doméstico=b+d+i-(g+e)
- bienestar exportador=(g+e+f+h+j)
- bienestar zona=b+d+f+h+i+j

sólo el mercado del bien importable dado que los efectos en el mercado del sustituto imperfecto son relevantes pero sólo tienen un carácter distributivo entre consumidores y productores domésticos. Se distinguen tres situaciones: la original que está notada sin supraíndice; la que se llega con una reducción en la tarifa equivalente de una cierta proporción que se nota con un supraíndice t ; la de eliminación de las RNA que está notada con el supraíndice l .

VI. REFERENCIAS

- Federal Trade Commission (1990), «Effects of US on agricultural and others products: general equilibrium results», Washington FTC Bureau of Economics.
- Francois, J. F. y Hall, K., (1997), «Partial equilibrium modeling» en *Applied Methods for Trade Policy Analysis. A Handbook*, Francois, J. y Reiners, K., Cambridge University Press.
- Hufbauer, G. C. y Elliott, K. A. (1994), «Measuring the cost of protection in the United States», Institute of International Economics.
- Kim, N. (1996): «Measuring the costs of visible protection in Korea», Institute of International Economics.
- Rousslang y Suomela (1985), «Calculating the consumer and net welfare costs of import relief», Staff research study no 15, Washington, US International Trade Commission.
- Sazanami, Y., Urata, S. y Kawai, H. (1995), «Measuring the cost of protection in Japan», Institute of International Economics.
- Tarr, David (1990), «A modified Cournot aggregation condition for obtaining estimates of cross elasticities of demand», *Eastern Economic Journal*, 16, no 3 (July-September), 257-64.
- US International Trade Commission (1990), «The economic effects of significant US import restraints, phase II», Agriculture Products and Natural Resources, USITC Pub. 2314, Washington, USITC, October.