

4. EL CASO DE URUGUAY

MARCEL VAILLANT, M. INÉS TERRA Y HÉCTOR PASTORI¹

I. INTRODUCCIÓN

La protección administrada refiere a un conjunto particular de instrumentos de política comercial usados con el objetivo de favorecer la producción doméstica respecto a la del resto del mundo. Se distinguen de los instrumentos tarifarios porque los últimos afectan los precios domésticos en forma permanente. En contraste, de acuerdo a su naturaleza, los instrumentos no tarifarios pueden ser administrados en función de la contingencia comercial que enfrente un país. La naturaleza de los instrumentos usados (tarifarios o no tarifarios) está asociada (de manera explícita o implícita) con los mecanismos mediante los cuales se establece la legitimidad jurídica de los mismos y, en consecuencia, con la capacidad que tienen los gobiernos de administrar la protección en respuesta a demandas específicas del sector privado.

Se adoptó una definición genérica de restricciones no arancelarias (RNA). Se entiende por RNA toda medida de política comercial de tipo no arancelario (que no sean impuestos ni subsidios a las importaciones y/o exportaciones) que discrimina a los bienes según su origen doméstico o importado². Como señalan Deardorff y Stern (1997), una primera dificultad en el análisis de esta categoría de instrumentos es que están definidos por lo que no son.

Las RNA suelen ser clasificadas (ver UNCTAD, 1996) en medidas que restringen las cantidades comerciadas (licencias no automáticas, cuotas a las importaciones y restricciones voluntarias a las exportaciones, etc.) y otras medidas restrictivas. Dentro de las otras medidas restrictivas se destacan: medidas que implican control de precios (cargas variables, anti-dumping y derechos compensatorios, impuestos domésticos discriminatorios); medidas

¹ Investigadores del Departamento de Economía de la Universidad de la República. El trabajo contó con la colaboración de Zuleika Ferre y Giordina Piani que fueron las responsables de la realización de la encuesta y su procesamiento posterior. Gabriel Arimón colaboró en el procesamiento estadístico de los datos de comercio por sector.

² Todo instrumento de política que discrimina a los bienes y servicios en función del origen, doméstico o resto del mundo, se define como un instrumento de política comercial.

monopolísticas (monopolios estatales de comercio); procedimientos aduaneros y prácticas administrativas; barreras técnicas al comercio.

Otra tipología hace énfasis en el carácter formal o informal de las RNA (Deardorff y Stern, 1997). Las RNA formales están explícitamente incorporadas en la legislación oficial o en las regulaciones del gobierno. Las RNA informales surgen de: a) procedimientos administrativos y regulaciones de gobierno y políticas no públicas; b) estructuras de mercado; c) aspectos institucionales (políticos, sociales y culturales). Las RNA de tipo informal, si bien *a priori* pueden ser potencialmente muy relevantes, son muy difíciles de medir. En este trabajo se optó por emplear una tipología que traduce la anterior en términos de la visibilidad (formalidad) o invisibilidad de las restricciones al comercio. Dado que las restricciones visibles de tipo arancelario prácticamente han desaparecido en el comercio regional con la creación del MERCOSUR, en la práctica ambas clasificaciones son coincidentes.

La presencia de restricciones no arancelarias (RNA) aumenta los precios y la oferta doméstica, reduce el consumo y las importaciones. Si el que impone las RNA es un país con capacidad de incidir en la demanda mundial, reduce el precio internacional del producto importado. Con la formación de la zona de libre comercio (ZLC) en el MERCOSUR adquiere relevancia el análisis de otras medidas que actúan como obstáculos al comercio y que tienen un efecto equivalente a un arancel al discriminar a los bienes según origen (doméstico o resto del mundo).

El objetivo de esta investigación es identificar y cuantificar los efectos de las RNA presentes en el comercio exportador intra-regional del Uruguay. El análisis está focalizado a aquellas RNA que enfrentan los exportadores dado que se supone que son dichos actores económicos los que tienen incentivos para brindar información sobre el fenómeno, al verse potencialmente perjudicados por la acción de las RNA. Esta perspectiva analítica, aunque parcial, se completa con los resultados de los casos estudiados en los otros países miembros del MERCOSUR.

En efecto, una vez que se han eliminado los aranceles al comercio intra-zona, las presiones proteccionistas de los productores domésticos sólo pueden ser atendidas a través del uso de instrumentos no arancelarios que se emplean con el objetivo de encarecer los bienes originados en el socio regional. Las RNA se convierten entonces en un objeto de negociación permanente al interior de una ZLC, negociación que resulta más dificultosa que la de los aranceles, debido a que son instrumentos menos transparentes. Profundizar en la integración económica implica generar una disciplina clara en cuanto a las reglas de comercio en el interior de la zona que, aunque no elimine totalmente, al menos tienda a reducir la capacidad de los países de apartarse del acuerdo de libre circulación. Para ello se requiere información sobre las RNA vigentes y en qué sectores y productos adquieren mayor influencia. Éste es un insumo básico para poder iniciar un proceso de negociación comercial centrado en las RNA que afectan el comercio al interior del MERCOSUR.

El trabajo está organizado en cinco secciones. La segunda sección trata sobre la identificación global de sectores y barreras a partir de la información disponible. Se identifican las exportaciones uruguayas que presentan problemas de acceso al mercado de los países vecinos a partir de la información de las estadísticas de comercio. Se complementa el estudio con la revisión de los contenciosos reales de comercio registrados a nivel del MERCOSUR (fundamentalmente en el mecanismo de consulta de la Comisión de Comercio del MERCOSUR). En la tercera sección, se presentan dos estudios de casos que involucran una corriente comercial con Argentina (papel) y otra con Brasil (lácteos). El cuarto capítulo está formado por dos subsecciones. En la primera subsección se presentan las características generales de la base de datos con la que se trabajó y los resultados agregados de la encuesta realizada a las empresas exportadoras afectadas por RNA en su comercio con los otros países del MERCOSUR. En la segunda subsección se presentan los efectos de las RNA (precios, cantidades y bienestar) en el conjunto de los casos estudiados. Finalmente se desarrollan las principales conclusiones del trabajo.

II. RESTRICCIONES NO ARANCELARIAS EN EL INTERCAMBIO REGIONAL

La identificación de barreras no arancelarias no es una tarea sencilla. Normalmente, el ingreso a un país de productos importados está sujeto a múltiples regulaciones tales como procedimientos en aduana, regulaciones técnicas, normas sanitarias o fitosanitarias y de seguridad, o al pago de impuestos, tasas u otros costos. Estas medidas reducen el arbitraje entre el mercado interno y el externo en la medida que no otorgan el mismo tratamiento a los productos domésticos y a los importados. No obstante, no todas estas regulaciones responden a un propósito proteccionista. Se establecen controles en aduana que responden a la necesidad de hacer cumplir la política comercial, de controlar el ingreso de productos o de su registro estadístico, a la preservación de la seguridad y la salud u otros propósitos.

Tampoco resulta sencillo evaluar en la magnitud de la discriminación entre el producto nacional y el importado. Muchas veces es difícil distinguir entre una traba al comercio y una norma de política que no discrimina sustancialmente entre bienes producidos en el mercado interno e importados. En general, el estudio de las normas jurídicas que regulan estas medidas brinda escasa información sobre su carácter restrictivo y sobre el grado de discriminación. Por otra parte, esta tarea se hace más compleja porque es frecuente que dichas regulaciones sean específicas a cada producto.

La identificación y evaluación de las trabas existentes requiere información específica por producto que se obtuvo de entrevistas a los agentes

económicos involucrados. Ésta es una tarea engorrosa y costosa por lo que se hace necesaria una identificación primaria de los sectores más afectados por barreras no arancelarias hacia los cuales orientar la investigación. Es por eso que en esta primera etapa se desarrolla una doble estrategia. En primer término, a partir de los datos de comercio se identifican aquellos sectores donde, a partir de las estadísticas de comercio, puede conjeturarse que existen restricciones al intercambio de distinto tipo. En segundo término, con el objeto de tener información directa sobre el fenómeno se elaboró un inventario de los contingentes comerciales en el MERCOSUR que involucran a las exportaciones del Uruguay.

A. Selección de sectores

Una opción para identificar RNA sería realizar un estudio comparativo de precios domésticos e internacionales para una amplia gama de productos. Esta estrategia resulta muy dificultosa, porque se requiere mucha información de difícil acceso. Por lo tanto, para la labor de identificación de sectores afectados por RNA en el comercio regional es necesario recurrir a indicadores indirectos. La selección de dichos indicadores se realizó teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- i. El carácter restrictivo de una medida podría asociarse a la diferencia entre el comercio observado en presencia de las RNA y el «comercio potencial», alcanzable en ausencia de dichas restricciones. Si el segundo es mayor que el primero podría deberse, entre otros motivos, a la presencia de RNA. Este enfoque plantea dificultades porque, si bien la información sobre flujos comerciales está disponible, se requiere aproximar el «comercio potencial», lo que implica hacer una serie de supuestos.
- ii. Para realizar dicho estudio se requiere seleccionar un nivel adecuado de agregación de productos o sectores. Se consideró adecuado trabajar por producto en lugar de sector o industria dado que muchas RNA son específicas a determinados productos y no al sector en su conjunto. No obstante, normalmente las estadísticas de producción y consumo recaban información por sector por lo que no se cuenta con información por producto y —menos aún— comparable entre los países del MERCOSUR. Se optó por definir un sector al nivel de los cuatro dígitos de la CUCI³.

³ Esta decisión respondió en gran medida a la posibilidad de obtener información sobre comercio mundial y regional para lo cual se usaron estadísticas del Trade Analysis System on Personal Computer del International Trade Center UNCTAD/WTO, 1993-97.

- iii. Se seleccionaron productos y se orientaron las entrevistas hacia sectores y productos exportables. Se adoptó esta decisión dado que se consideró que es más fácil que los empresarios informen en forma fidedigna sobre la RNA que enfrentan sus exportaciones en los mercados de sus socios a que informen sobre las RNA que enfrentan las importaciones competitivas con la producción doméstica.
- iv. La muestra de productos debería tener una representatividad mínima y eliminar productos que Uruguay no exporta. Por lo tanto, la selección de productos se hizo sobre la base de una muestra inicial de 197 productos que representaban un 97% de las exportaciones uruguayas al mundo, se trataba de productos en que la suma de las exportaciones uruguayas en el quinquenio 93-97 superaba los 5 millones US\$.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores se realizó una selección preliminar de productos en los cuales investigar la presencia de RNA. La metodología utilizada para la selección preliminar de sectores se orientó a comparar el comercio real con el potencial. La principal dificultad que enfrenta esta metodología es la aproximación del «comercio potencial»⁴.

En teoría, si no existen barreras al comercio, la participación de un socio comercial en las exportaciones de un país debería ser la misma que su participación en las importaciones mundiales. De hecho, esto no ocurre porque existen patrones diferenciados de ventajas comparativas y porque existen barreras de todo tipo al intercambio recíproco. Estas barreras pueden ser geográficas, derivadas de políticas arancelarias u otras normas que discriminen entre productos nacionales e importados (ver Anexo A, p. 200).

Utilizando indicadores que miden el sesgo geográfico del comercio a nivel de sector se puede hacer una identificación primaria de los sectores afectados por RNA (ver Anexo A). Puede esperarse que el sesgo geográfico hacia el comercio regional sea alto debido a la ubicación geográfica de los países del MERCOSUR acompañados por políticas comerciales de integración. Por otra parte, las políticas de integración regional adoptadas en los últimos años deberían haber incrementado el sesgo geográfico del comercio. Aquellos productos en los que el sesgo es pequeño serían los productos en los que puede pensarse que existen RNA.

⁴ La metodología seleccionada constituye una aproximación al problema dado que tiene limitaciones que se derivan de estimar el comercio potencial en base a indicadores obtenidos a partir del comercio real, ocurrido en presencia de dichas distorsiones. Por ejemplo, puede haber casos en que el comercio potencial esté subvaluado en la medida que el país importador tenga RNA muy altas respecto a todo el mundo y prácticamente no importe.

Para seleccionar los productos a estudiar se procedió de la siguiente forma:

- i. Se tomaron los 197 productos en los que Uruguay tuvo exportaciones mayores a 5 millones US\$ en el período 1993-1997.
- ii. Se calcularon los coeficientes C_{ij} y B_{ij} para el comercio total del quinquenio entre Uruguay-Argentina y Uruguay-Brasil.
- iii. Se seleccionaron todos aquellos productos en que existía complementariedad en el comercio bilateral. La complementariedad comercial total con Argentina se estimó en 0,5 mientras que entre Uruguay y Brasil fue de 1,7. Se seleccionaron todos los productos en que la complementariedad comercial superaba la unidad en uno de los mercados o en ambos. Se entiende que existe complementariedad comercial entre dos países en un producto determinado cuando uno de ellos tiene ventajas comparativas reveladas en el producto mientras que el otro tiene desventajas. Cuando existe fuerte complementariedad comercial puede esperarse que la participación del producto en el comercio bilateral sea mayor que la participación media en el comercio mundial y puede esperarse que frente al crecimiento del comercio intrarregional este producto haya tenido un desempeño más dinámico que el promedio. Cuando esto no ocurre, podría inferirse que existen trabas al comercio que impiden su desarrollo.
- iv. En estos productos se analizó el sesgo no explicado y se seleccionaron todos los productos en que el sesgo era menor al sesgo promedio.
- v. Este análisis fue complementado con el estudio de la performance comercial durante el período medida a través de la tasa de crecimiento del comercio bilateral. Se identificaron todos los productos en que la tasa de crecimiento del comercio bilateral fue menor que la del comercio total. Entre aquellos productos en que la tasa de crecimiento del comercio fue menor que el promedio y en los que existe una fuerte complementariedad comercial se puede identificar el grupo de productos «problema», para los cuales las barreras no arancelarias pueden haber jugado un rol importante para impedir el crecimiento del comercio y el aprovechamiento de las complementariedades comerciales.

Se seleccionaron 94 productos pertenecientes a 42 ramas productivas. En el Cuadro 1 puede observarse que gran parte de la selección recayó en productos agrícolas, alimentos y textiles, productos que representan casi un 50% de las exportaciones uruguayas. Por ejemplo, Uruguay es un exportador de leche en polvo y Brasil un gran importador por lo cual el índice de complementariedad comercial adopta un valor muy alto para este produc-

to (19) mientras que el sesgo no explicado es bastante menor al sesgo promedio (adopta un valor de 1,6 contra un 4,6 que es el promedio). En consecuencia, puede concluirse que el comercio en leche en polvo es menor de lo que podría esperarse dada la complementariedad comercial y el sesgo geográfico no explicado que podría asociarse a la proximidad geográfica o a la presencia de preferencias comerciales. Estas restricciones tendrían gran importancia por la participación que tienen estos productos en el total de exportaciones uruguayas. Entre los productos seleccionados, los productos agrícolas sin elaboración representan un 9,6% de las exportaciones uruguayas, los productos de la industria frigorífica un 15%, textiles un 13%, lácteos un 5% y vestimenta un 3,7%. Los resultados para el conjunto de productos con los que se trabajó se presentan en el Cuadro 1.

B. *Inventario de las RNA a las exportaciones regionales*

En esta sección se realiza un inventario de las RNA que afectan el comercio exportador del Uruguay con los otros miembros del MERCOSUR utilizando información oficial de las instituciones constitutivas del acuerdo.

A los efectos de contar con un nivel de especificidad mayor se emplea una tipología de RNA (de tipo invisible o no formal) basada en el trabajo acumulado a nivel del MERCOSUR en el Comité Técnico No 8 que distingue 14 tipos de medidas que pueden actuar como un obstáculo al comercio (ver Cuadro 2). En contraposición, las restricciones visibles son: los costos de seguro y flete, aranceles intra-zona, gastos de aduana e impuestos al consumo.

El inventario no pretende ser un listado exhaustivo del conjunto de medidas existentes o potenciales sino que intenta identificar, a partir de los problemas que se manifiestan en el intercambio comercial, en qué sectores y qué RNA han afectado el comercio exportador del Uruguay en los mercados de los otros países del MERCOSUR. Para ello se han utilizado las bases de datos elaboradas por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM)⁵. Las tres bases de información que elabora la SAM son: listado de consultas, listado de reclamaciones y listado de solución de controversias.

En el primero se sistematiza el proceso de consulta frente a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)⁶ en lo que se ha dado en llamar el Mecanismo de Consulta de la CCM (ver entre otras Directiva 13/95 y Directiva 3/96). Hasta el año 1999 existían tres formularios que indican cada una de las etapas del mecanismo: nueva consulta, seguimiento de consulta y res-

⁵ Esta información ha estado disponible para este proyecto a partir de la Sección Nacional del Uruguay en el MERCOSUR.

⁶ La CCM fue creada por la Decisión 9/94 y posteriormente el Protocolo de Ouro Preto la integra a la estructura del MERCOSUR como órgano decisorio.

CUADRO 1. Comercio de Uruguay con Argentina (ar) y Brasil (br). Complementariedad comercial (C), Intensidad del comercio (I) y sesgo no explicado (B) (Promedio del período 1993-1997)

CUCI	Descripción	Car	Iar	Bar	Cbr	Ibr	Bbr	Participación en exp.
0421	Arroz con cáscara	13,159	1,389	0,106	1,173,338	90,175	0,077	0,7
0422	Arroz	3,479	0,269	0,077	326,769	76,438	0,234	1,5
0571	Naranjas y tanjeras	1,164	0,989	0,850	0,567	1,305	2,304	1,9
0572	Otras frutas cítricas	5,301	3,159	0,596	0,417	0,482	1,157	0,5
2224	Semillas de girasol	20,112	8,384	0,417	3,904	2,083	0,534	0,5
0344	Filetes de pescado	1,075	3,187	2,966	43,359	16,504	0,381	1,5
0111	Carne enfriada	2,756	9,767	3,544	16,031	32,469	2,025	3,8
0112	Carne congelada	8,130	1,812	0,223	84,195	15,552	0,185	7,4
0221	Leche	13,842	78,962	5,704	19,028	53,291	2,801	1,1
0222	Leche en polvo	7,097	6,665	0,939	45,021	71,655	1,592	1,6
0249	Mozzarella	3,120	22,344	7,162	9,459	50,508	5,340	1,6
0371	Pescado (filete en caja)	2,820	12,605	4,469	1,205	43,004	35,674	0,2
0423	Arroz blanco	14,266	1,992	0,140	522,685	58,255	0,111	6,6
0461	Harina	0,302	2,329	7,708	38,149	89,732	2,352	0,1
0484	Productos de panadería	2,000	87,629	43,820	1,568	44,485	28,364	0,4
0482	Malta	71,532	15,125	0,211	1,233,219	72,573	0,059	2,3
1123	Cerveza blanca	3,705	38,083	10,279	3,890	56,862	14,617	0,2
2687	Hilados y tops de lana	14,279	0,573	0,040	83,207	3,377	0,041	9,3
6517	Hilados de fibras artificiales	2,505	14,998	5,987	9,090	81,177	8,930	0,2
6535	Tejidos de fibras artificiales	1,098	30,986	28,219	3,425	74,922	21,872	0,2
6542	Tejidos de lana	14,433	16,171	1,120	13,505	15,697	1,162	2,3
6543	Tejidos de lana	3,423	44,137	12,895	1,815	60,893	33,558	0,2
6562	Etiquetas tejidas	6,959	37,339	5,366	8,739	59,378	6,794	0,1
8411	Vestimenta exterior	1,589	60,211	37,895	0,555	39,411	70,958	0,4

CUADRO 1. (Cont.) Comercio de Uruguay con Argentina (ar) y Brasil (br). Complementariedad comercial (C), Intensidad del comercio (I) y sesgo no explicado (B) (Promedio del período 1993-1997)

CUCI	Descripción	Car	Iar	Bar	Cbr	Ibr	Bbr	Participación en exp.
8412	Trajes	2,242	41,253	18,402	0,813	46,574	57,253	0,2
8413	Chaquetas y blazers	3,986	94,901	23,810	1,086	40,801	37,569	0,4
8421	Tapados	1,430	54,849	38,346	0,396	39,640	100,102	0,4
8423	Chaquetas	1,061	23,053	21,727	1,004	74,054	73,744	0,4
8483	Prendas de vestir cuero ovino y vacuno	40,715	9,887	0,243	2,210	0,237	0,107	1,8
8515	Otros calzados	1,921	150,731	78,473	1,258	10,259	8,155	0,2
6413	Papel	1,853	71,564	38,618	1,140	49,365	43,285	0,3
6416	Papel	7,934	151,466	19,091	0,549	0,000	0,000	0,2
6421	Cajas y envases de papel y cartón	2,783	170,177	61,144	1,027	4,730	4,607	0,3
5234	Sulfatos	21,194	46,094	2,175	36,289	47,864	1,319	0,3
5731	Poliéster	4,114	8,893	2,162	2,453	86,232	35,157	0,3
5759	Art. de plástico nes.	2,495	31,240	12,521	3,078	70,712	22,972	0,2
5513	Aceites esenciales	2,602	7,334	2,819	3,946	50,612	12,826	0,1
6252	Neumáticos	7,732	12,373	1,600	5,033	79,477	15,792	0,4
8122	Cerámicas	4,643	60,065	12,937	0,187	0,000	0,000	0,2
6612	Cemento	1,023	187,638	183,462	1,462	0,661	0,452	0,2
6794	Tubos de hierro y acero	1,498	32,446	21,660	2,143	75,117	35,047	0,5
	TOTAL	0,503	27,446	54,575	1,711	28,761	16,805	1,000

FUENTE: Elaboración propia en base a PCTAS, UNCTAD.

CUADRO 2. *Tipología de las RNA (invisibles) empleadas en el MERCOSUR*

<i>RNA tipo</i>	<i>Nombre</i>
1	Licencias de importación
2	Registro de producto
3	Registro de establecimiento exportador
4	Requisitos de etiquetado
5	Requisitos de inspección y ensayos
6	Inspección previa a la expedición
7	Trámites aduaneros excesivos
8	Exigencia de contenido regional
9	Compras gubernamentales
10	Regulaciones técnicas y estándares
10.1	Sanitarias y Fitosanitarias
10.2	Compras gubernamentales
11	Certificaciones técnicas
12	Patentamiento
13	Regulación de transporte
14	Normas de impuestos indirectos

FUENTE: Elaboración propia en base a información del ST No 8 del MERCOSUR.

puesta de consulta. El mecanismo está ideado para procesar el intercambio de información entre las partes y en general suele ser previo (o eventualmente simultáneo) a una reclamación de acuerdo al Anexo del Protocolo de Ouro Preto y/o al mecanismo de Solución de Controversias de Acuerdo al Protocolo de Brasilia.

Uruguay no ha registrado ninguna reclamación ante la CCM en el marco del Anexo del Protocolo de Ouro Preto. En materia de Solución de Controversias, una empresa uruguaya realizó el procedimiento que inauguró el mecanismo en el año 1996. Al mismo tiempo, éste es el único contencioso en los años de vida del Protocolo de Brasilia de tipo empresa-Estado (Capítulo V). Este conflicto culminó con un acuerdo entre las partes involucradas y no fue necesaria una resolución final de un tribunal que laudara el contencioso.

El Uruguay realizó 50 consultas en el período que va del año 1995 al año 2000 (ver Cuadro 3). Alrededor de la mitad se dirigieron a la Argentina, casi un 40% a Brasil y el resto de las consultas fueron orientadas a Paraguay. Aunque la mayoría de las consultas son específicas a un cierto producto es posible distinguir un subconjunto que tiene un carácter general (ver parte b del Cuadro 3). Prácticamente la totalidad de los productos identificados en el Cuadro 2 se encuentran contenidos en la canasta de productos seleccionada a partir del uso de los índices de intensidad y complementariedad del comercio. Se verifica un marcado predominio de bienes agrícolas y de la industria alimentaria, en particular en el intercambio con Brasil.

CUADRO 3. *Listado de Consultas a la CCM de Uruguay* (Período 1995-2000)*
 a) *Inventario de las consultas por producto*

<i>Producto</i>	<i>Consulta</i>	<i>RNA</i>	<i>Corriente</i>	<i>Estado</i>
Alimentos	58/97	Código alimentario	Uy-Ar	Pendiente
Arroz	14/95	Normas Técnicas	Uy-Ar	Finalizada
Arroz, Maíz	34/95	Pago Contado de las Importaciones	Uy-Br	Concluida Ins.
Cacao	40/97	Abastecimiento Información de producción	Uy-Ar/Br/Py	Concluida
Cerdos vivos	33/99	Requisito sanitario	Uy-Ar	Concluida
Cerveza	71/97	Licencia de importación	Uy-Br	Concluida
Cerveza	37/97	Normas Técnicas (Plantas)	Uy-Br	Concluida
Chacinados	116/95	Normas Técnicas	Uy-Br	Finalizada
Chacinados	115/95	Normas Técnicas	Uy-Ar	Finalizada
Cítricos	32/99	Requisito fitosanitario	Uy-Ar	Pendiente
Cueros	17/95	Impuestos a la Exportación	Uy-Ar/Br	Finalizada
Cueros Bovinos	Ago-96	Restricciones a la Exportación	Uy/Br/Py-Ar	Concluida
Emulsiones	125/95	Franquicias Tributarias	Uy-Br	Finalizada
Filete de merluza	66/96	Discriminación impositiva	Uy-Br	Concluida
Lácteos	128/95	Fecha validez etiquetado	Uy-Br	Finalizada
Lácteos	127/95	Registro de Productos	Uy-Ar	Finalizada
Leche	15/95	Normas Técnicas	Uy-Br	Finalizada
Leche larga vida	59/97	ICMS (Rio Grande do Sul)	Uy-Br	Concluida Ins.
Legumbres y hortalizas	57/97	Certificación sanitaria - Cólora	Uy-Ar	Concluida
Madera	09/00	Tasa de fiscalización	Uy-Ar	Pendiente
Malta de cebada	40/96	Preferencia arancelaria	Uy-Br	Pendiente
Maní	39/97	Abastecimiento Información de producción	Uy-Ar/Br/Py	Concluida
Marcapasos	33/96	Certificado de calidad	Uy-Ar	Pendiente
Medicamentos	35/95	Registro Nacional	Uy-Ar/Br/Py	Finalizada

* Se considera finalizado dado que el Acta de la XIV Reunión de la CCM estableció que las consultas planteadas anteriormente deberían ser presentadas nuevamente para que la Directiva N° 06/96 fuera aplicable a las mismas.

CUADRO 3. (Cont.) Listado de Consultas a la CCM de Uruguay (Período 1995-2000)

a) Inventario de las consultas por producto

Producto	Consulta	RNA	Corriente	Estado
Neumáticos inservibles	32/98	Trato Nacional	Uy-Ar/Br	Pendiente
Oleaginosas	16/95	Impuestos a la Exportación	Uy-Ar	Finalizada
Papel	13/95	Salvaguardias	Uy-Ar	Concluida
Suero fisiológico	78/96	Libre circulación	Uy-Ar	Concluida
Textiles	86/95	Pago contado de las Importaciones	Uy-Br	Finalizada
Textiles	36/97	Régimen de Identificación	Uy-Ar	Concluida
Trigo	68/95	Nomenclatura Común MERCOSUR	Uy-Br	Finalizada
Vino	38/97	Normas Técnicas (capacidad envases)	Uy-Br	Concluida

b) Inventario de las consultas generales

Producto	Consulta	RNA	Corriente	Estado
Todos	15/00	Certificado de origen	Uy-Py	Pendiente
Todos	17/99	DIEM	Uy-Py	Concluida
Todos	10/00	DIEM	Uy-Ar	Pendiente
Todos	May-99	DIEM (*)	Uy/Br-Py	Concluida Ins.
Todos	125/95	Discriminación Impositiva (IVA)	Uy-Ar	Finalizada
Todos	61/95	Guías de Importación	Uy-Br	Finalizada
Todos	39/96	Reintegros	Uy-Ar	Finalizada
Todos	24/98	Valoración aduanera	Uy-Br	Concluida Ins.
Todos	30/96	Visado Consular	Uy/Ar-Py	Concluida Ins.
Todos	27/97	Visado Consular	Uy-Py	Concluida Ins.
Zona Franca La Pampa	16/99	Regimen de origen	Uy-Ar	Concluida

(*) Derecho Importación Específicos Mínimos.

CUADRO 3. (Cont.) Listado de Consultas a la CCM de Uruguay (Período 1995-2000)

c) Resumen de las consultas

Corriente	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Uy-Ar.....	9	4	5	—	3	2	23
Uy-Br.....	9	2	6	2	—	—	19
Uy-Py.....	1	1	3	—	2	1	8
TOTAL	19	7	14	2	5	3	50

FUENTE: Padilla Iturra, Carlos. Base de Datos «Consultas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR - 1995-2000». Información actualizada marzo 2000.

Es de interés revisar lo ocurrido en un reciente conflicto comercial entre Argentina y Uruguay. En el año 2000 Uruguay registró un enfrentamiento comercial con Argentina en el sector de las bicicletas. En efecto, la corriente exportadora de bicicletas uruguayas a la Argentina ha sido muy dinámica, lo que implicó un crecimiento en la participación en el mercado argentino. Los sectores sustitutivos de importaciones presionaron al gobierno argentino con la argumentación de que la producción uruguaya no satisfacía los criterios establecidos en el régimen de origen. Se argumenta que dado que esta exportación usa insumos importados, que ingresan al Uruguay en Régimen de Admisión Temporal (libre del pago de los derechos de aduana), la corriente exportadora estaría basada en la triangulación de bienes del resto del mundo que ingresan a la Argentina a través del Uruguay, perforando el Arancel Externo Común.

Tanto la empresa uruguaya como las instituciones empresariales responsables de emitir los certificados de origen (Cámara de Industrias del Uruguay) han confirmado la validez del certificado de origen del producto y en reiteradas ocasiones han invitado a confirmar la veracidad del mismo a las autoridades argentinas. No obstante, aunque la confirmación oficial se ha dado, los problemas subsistieron e incluso se han agudizado. Dos tipos de reacciones se han sucedido. Por un lado, se viene procesando un acuerdo entre los agentes privados que podría implicar restringir la participación de mercado de las exportaciones uruguayas, mediante una restricción voluntaria de exportaciones. En forma alternativa, se maneja la posibilidad de que la empresa uruguaya descomponga el proceso productivo parte del cual realizaría en Uruguay y la etapa de ensamblado que incorpora el insumo importado en la Argentina.

Simultáneamente, a nivel público el contencioso generó una reacción del gobierno uruguayo, que inició el mecanismo de Solución de Controversias a través de una demanda específica. Uruguay ha sido muy cauteloso en procesar las demandas comerciales de esta forma. A nivel oficial predomina el criterio de que, dado que el país es muy pequeño, si establece una relación agresiva con sus vecinos en el plano comercial se ve expuesto a potenciales represalias que pueden generar un daño mayor que el que se desea reparar. Este argumento se refuerza porque Uruguay no tiene totalmente limpia su política comercial, tanto a nivel multilateral como —en particular en este caso— a nivel regional, lo cual aumenta su vulnerabilidad en estos contenciosos comerciales.

En el problema analizado, lo que está en cuestión es el uso del instrumento de admisión temporal para las exportaciones que tienen como destino la región. En efecto, Uruguay logró prorrogar su uso en virtud de que, a pesar de que la mayor parte del arancel externo es común, en la práctica aún se requiere certificado de origen en el comercio regional. Con ese instrumento se discrimina al productor sustitutivo de importaciones respecto al exportador de los otros países miembros del acuerdo. Dado que mientras

el primero debe pagar los aranceles de los insumos y materias primas, el segundo no los paga. Esto se suma al hecho que todos los países tienen, aunque más no sea, mínimos paquetes de promoción de exportaciones, que también benefician al exportador. Del mismo modo, muchas actividades productivas que podrían localizarse indistintamente dentro de los países miembros del MERCOSUR quedan inhibidas de desarrollarse en virtud de los requerimientos de origen aún vigentes. Este tipo de inconsistencias se deriva del hecho de prolongar un mecanismo de naturaleza transitoria y que la pérdida de ritmo del proceso de integración lo convierte en permanente. Las regulaciones transitorias producen distorsiones que se buscan resolver con nuevas distorsiones. Las soluciones adoptadas para el caso de las bicicletas así lo ilustran.

En el año 2000, a partir de lo que se dio en llamar el Relanzamiento del MERCOSUR (Decisión 21/00 del Consejo Mercado Común), el gobierno de Uruguay (y de cada Estado miembro) elaboró un nuevo listado de medidas que dificultan el acceso de productos a los demás estados parte. En esta nómina no se incluyen las situaciones o medidas que hayan sido cuestionadas y continúen su trámite en los diferentes ámbitos del MERCOSUR. En el Cuadro 4 se resumen los resultados de esta nueva lista de medidas recuradas en el año 2000 en el contexto del referido proceso de Relanzamiento del MERCOSUR. Dada la contingencia que tienen las RNA es relevante realizar un seguimiento permanente. En muchos casos conforme una RNA es denunciada va perdiendo vigencia y puede ser sustituida por otra.

La última información disponible señala que los problemas de valoración en la aduana y el recurso del uso del canal morado es una RNA en uso tanto en el comercio con la Argentina como con Brasil. Este instrumento implica cuestionar la valoración del producto y aplicar un derecho variable en función de la valoración propia de la aduana. En la práctica es un mecanismo muy parecido a los Precios Mínimos de Exportación que Uruguay tanto usó en el pasado y que, a partir del Régimen de Adecuación al MERCOSUR, se vio obligado a eliminar en el comercio regional. Las dificultades para otorgar las licencias previas de importación constituyen un mecanismo indirecto para cuotificar las cantidades importadas. Asimismo, persiste discriminación entre bienes domésticos e importados en la aplicación de impuestos domésticos haciendo que los mismos tengan el mismo efecto que un arancel. Otro problema general que tiene expresiones sectoriales diversas son las barreras técnicas al comercio.

III. LOS ESTUDIOS DE CASOS

El objetivo de esta sección es especializar el estudio de las RNA, a fin de poder conocer la naturaleza de los instrumentos utilizados y la forma en que

CUADRO 4. *Medidas que dificultan el acceso de productos uruguayos a los demás estados parte (2000)*

<i>Estado/RNA</i>	<i>Sanitaria</i>	<i>Técnica</i>	<i>Aduanera</i>	<i>Administrativa</i>	<i>Fiscal</i>	<i>Financiera</i>
Argentina.....	cítricos; cerdos; lácteos; madera	marcapasos; textiles; químicos	canal morado; transporte	licencia previa	Zona de Promoción Industrial	
Brasil.....	arroz	fruta fresca (transporte); químicos	canal vermelho	licencias no automáticas; guías	buques; ICMS	pago contado (arroz y maíz)
Paraguay.....				problemas con certificados origen	derechos específicos	

FUENTE: Elaboración propia basada en información de la Sección Nacional (Uruguay) del Grupo Mercado Común.

afectan la asignación de la producción, el consumo y el comercio. Para ello se realizaron estudios sectoriales que permiten tener una perspectiva general de cómo un cierto tipo de RNA influye sobre el desarrollo exportador de ciertos sectores productivos. En el caso de Uruguay se seleccionaron dos sectores: el lácteo y el papel. El primer sector está relacionado al intercambio comercial con Brasil y el segundo con Argentina. El análisis sectorial está dividido en dos partes. En la primera parte se revisan los antecedentes generales del sector y su inserción internacional. En la segunda parte se analizan los flujos comerciales involucrados y se realiza la selección del producto. Para la elaboración de los estudios sectoriales se emplearon trabajos previos sobre los sectores y se realizaron entrevistas en profundidad a jerarcas de las principales empresas.

A. *El sector lácteo*

i. Antecedentes

La producción nacional ha crecido en forma sostenida en las últimas décadas, pasando de 700 millones de litros en 1975 a 1.200 millones a mediados de los años noventa. La tasa promedio de crecimiento de la producción de leche ha sido de 2,6% para los últimos 20 años, 3% para la última década y 5% para los últimos 5 años. La remisión a plantas, por su parte, ha crecido en forma más importante aún, pasando de 300 millones de litros en 1975 a cerca de 1.200 millones en 1997. Las tasas promedio de crecimiento de la remisión de leche a plantas industriales, para los últimos 20, 10 y 5 años han sido de 6,3, 4,7 y 5,5% respectivamente.

El consumo interno ha mostrado un moderado crecimiento. Dado que en los últimos años el consumo de leche fluida prácticamente se ha estancado, el crecimiento se justifica por el aumento del consumo de derivados lácteos sustitutivos, fundamentalmente yogures y otras leches ácidas. En 1994, el porcentaje de la remisión destinado a su venta como leche fluida alcanzó al 30%, mientras que el 70% restante se industrializó en forma de subproductos.

En los años 90 el crecimiento industrial continuó liderado por las exportaciones, basado en una dinámica y persistente expansión de la producción en la base agropecuaria. La remisión a plantas crece mediante el doble mecanismo de la expansión de la producción acompañada de una mayor orientación de la misma hacia las plantas industriales. En la actualidad alrededor de las tres cuartas partes de la producción agropecuaria de leche se remite a la industria.

Según datos de DIEA-OPYPA (1997) la capacidad de producción de la industria láctea en el período de veinte años que va desde 1977-1996 creció

a una tasa promedio acumulativa de un 4,4% mientras que la remisión a plantas industriales lo hizo a un ritmo anual de un 6,3%. La capacidad industrial se situó por encima de 4 millones de litros al día (aproximadamente 20%, Korlín, 1998), lo cual indicaría que o bien la medida anterior subestimó el tamaño de la industria en el pasado o que el ritmo de expansión se aceleró en los últimos años. Según la visión de los operadores en el mercado una combinación de estos dos fenómenos es lo que ha venido ocurriendo en los últimos años.

En Uruguay, el grado de concentración de la industria es muy alto, siendo la empresa CONAPROLE responsable de cerca del 80% de la leche captada por las plantas industriales. A mediados de la década pasada el índice de concentración C_4 alcanzó el 86%, uno de los más altos de la industria nacional. 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 como es el caso de la empresa PARMALAT.

Según estimaciones propias algo menos del 30% de la producción es leche fluida para el consumo y el resto se industrializa. Prácticamente el 100% de la leche fluida se consume en el mercado doméstico, aunque se han producido exportaciones de leche fluida. Un poco más de la mitad de leche que se consume a nivel doméstico corresponde a productos industrializados.

ii. Flujos comerciales involucrados y selección de productos

a. *Exportaciones de Uruguay*

En la década de los noventa, la industria láctea en Uruguay profundizó su especialización exportadora. En efecto, la rama 3112 (clasificación CIIU) se destaca como una de las industrias de exportación de alimentos dinámicas, con una participación creciente en las exportaciones totales del Uruguay. En los últimos años, las exportaciones han representado cerca del 39% del total de la leche remitida a plantas (estimando la equivalencia a litros de leche de los productos exportados). La orientación exportadora aumenta a un 50% en la canasta de productos lácteos con un mayor grado de elaboración industrial. En síntesis, Uruguay es un exportador neto consolidado y sistemático, con un importante grado de especialización de su industria en orientarse a satisfacer la demanda externa (Vaillant, 1998).

La canasta de productos lácteos industrializados que se consume a nivel doméstico es distinta a la que se exporta. La mitad del consumo doméstico (medido en términos físicos de leche equivalente) es de quesos, mientras que en la exportación la mitad es leche en polvo. En los últimos años, la

leche larga vida aparece como un nuevo y dinámico producto de exportación orientado casi exclusivamente al mercado brasileño.

Respecto a la inserción internacional el cambio más importante de los últimos años se relaciona con la fuerte dependencia de los lácteos del mercado brasileño. En efecto, la preferencia arancelaria que implicó el MERCOSUR, junto a las necesidades estructurales de la economía brasileña en materia de abastecimiento de alimentos, en particular los lácteos, llevó a que en este mercado se obtuvieran muy buenos precios. Sin embargo, el potencial para la expansión lechera en un contexto de mantenimiento de niveles de protección en Brasil se está reduciendo, por lo que el mercado regional ha perdido su dinamismo. Es de destacar que los niveles de consumo per cápita en Brasil aún son bajos, por lo que, frente a una expectativa de expansión del ingreso, el consumo aumentará y quizás se vuelvan a generar los excedentes de demanda que han caracterizado históricamente al Brasil en el mercado lechero.

b. *Importaciones de Brasil*

La industria láctea es un sector en expansión dentro de la industria alimenticia en el Brasil. En tanto que en el año 1985 representaba el 10% de la industria alimenticia, en el año 1997 llega a ser la quinta parte (Mercado Brasileiro de Productos Industrializados, 1997, citado por Derengowski y Martins, 1995). En el año 1997 la facturación global de la industria láctea en el Brasil fue de unos 11 mil millones de dólares. En los ochenta la producción creció por debajo del consumo debido al efecto sumado del crecimiento en la población y del incremento en el nivel de consumo per cápita⁷. La brecha se resolvió mediante el crecimiento de las importaciones que partió desde niveles muy deprimidos (menos de un 1% de la producción en el año 1981). En los noventa el ritmo de crecimiento de la población se reduce pero crece el consumo per cápita, lo que expande el consumo de forma más intensa. La brecha se reduce dado que la producción casi duplica el ritmo de crecimiento de la década pasada.

El desarrollo de la industria láctea en Brasil en los ochenta y noventa se caracteriza por un lento proceso de apertura (la relación importaciones a producción en términos de unidades físicas alcanzó casi un 10% en el año 1997 y el coeficiente de penetración de importaciones fue menos de un 4%) y un incremento en los niveles de competencia que se tradujo en menores

⁷ Los productos lácteos presentan una alta elasticidad ingreso. En el Brasil se sitúan en el segundo lugar en el grupo de los alimentos respecto a la proporción que ocupan en el gasto de las familias (entorno a un 11%). Este aumento en el nivel de consumo de productos lácteos ha ido acompañado de un cambio en su composición y crecimiento muy dinámico en una amplia gama de derivados lácteos.

precios relativos al consumo (caídas de más de un 30% en el período 1980-1997). Esta caída de precios es mayor si se consideran los precios al productor agrícola (más de un 60%). En este contexto, se infiere que se deben haber procesado mejoras técnicas importantes en el Brasil que permitieron realizar un salto relevante en la productividad. Posiblemente este fenómeno se haya dado en forma combinada con una expansión de la frontera agrícola lechera.

Un mercado particular, dentro de los productos lácteos, es el de la leche fluida, el cual tuvo una evolución creciente en los noventa. En efecto, la producción de leche fluida aumentó a una tasa de un 2,3 en el período 1990-1998 alcanzando a los 5.100 millones de litros en el año 1998 (menos de un cuarto de la producción total). El cambio más relevante que experimenta este mercado es el cambio drástico en su composición desde leche pasteurizada hacia la leche larga vida (UHT). La última aumenta su participación de un 4,4% en el año 1990 a más de un 60% en el año 1998 y en la actualidad, según la visión de los operadores, es más de las tres cuartas partes del mercado. Este cambio es trascendente dado que 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 en forma intensa en los años noventa (un 10% promedio acumulativo medido en dólares corrientes en el período 1990-1999). Las importaciones con origen MERCOSUR (Argentina y Uruguay) crecieron a un ritmo mayor (alrededor de un 15 y un 14% respectivamente) acompañando el proceso de creación de la zona de libre comercio. 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%. En el Cuadro 5 se presenta la evolución de las importaciones lácteas de Brasil para los años noventa para los doce principales proveedores en el año 1999. Argentina (64%) y Uruguay (20%) representaron en el año 1999 más del 80% de las importaciones lácteas de Brasil.

En cuanto a los productos de importación de Brasil el más importante es la leche en polvo que concentra más de las dos terceras partes. Le sigue la leche larga vida con el 9% de las importaciones y los quesos de pasta blanda con el 8%. Estos tres productos explican casi el 85% de las importaciones. En el Cuadro 5 se presenta la evolución de las importaciones lácteas de Brasil por tipo de producto. En el caso del Uruguay los productos tradicionalmente más importantes de exportación a Brasil son: leche en polvo, leche fluida larga vida (UHT) y 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.

En leche en polvo larga vida es donde la participación de mercado de las exportaciones uruguayas es mayor superando el 10% (en volumen físico) del abastecimiento importado de la demanda interna del mercado bra-

CUADRO 5. Importaciones de lácteos de Brasil por origen y producto. Período 1990-1999 (miles de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina.....	72,7	38,8	3,2	28,8	91,2	196,4	218,2	217,9	238,9	260,4
Uruguay.....	24,4	29,9	9,2	34,1	59,5	81,4	110,4	91,7	124,2	80,1
N. Zelanda.....	7,2	2,9	8,6	7,8	7,8	20,3	62,3	51,7	53,0	16,9
Dinamarca.....	6,4	2,8	5,1	5,9	6,5	13,7	11,3	12,5	16,8	12,2
EE.UU.....	0,0	1,7	4,4	1,8	2,9	24,6	16,3	8,8	7,6	8,1
Países Bajos.....	8,9	18,1	15,8	20,4	26,6	78,4	18,9	13,0	14,9	5,9
Francia.....	2,0	4,1	3,6	10,5	2,0	18,5	25,5	10,3	9,7	5,7
Alemania.....	14,1	18,2	3,0	4,9	21,3	62,4	9,8	6,2	8,2	3,8
Italia.....	0,1	2,9	0,1	1,7	0,5	2,2	4,4	5,8	5,4	2,4
Canadá.....	0,0	1,6	1,6	0,9	3,5	7,6	9,2	3,2	9,1	1,9
Subtotal.....	135,8	121,0	54,8	116,8	221,7	505,7	486,3	421,3	487,8	397,6
Total gral.....	168,7	217,7	77,0	156,6	271,4	642,6	539,2	478,5	533,3	405,3
	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Leche polvo sa.....	54,7	72,7	36,4	51,5	85,5	250,2	193,7	197,2	254,2	211,1
Leche polvo.....	45,4	72,8	18,2	50,9	54,4	101,3	91,8	81,5	68,3	65,1
Leche UHT descremada y entera..	0,2	2,8	0,7	3,8	4,4	27,5	44,3	55,0	56,2	33,0
Queso pasta blanda.....	44,1	42,8	6,9	22,1	86,2	118,7	69,7	59,1	52,8	32,0
Manteca.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22,2	11,0	21,4	16,7
Lactosuero.....	0,1	0,0	0,2	0,5	2,9	5,1	13,3	7,2	21,8	16,5
Queso fresco.....	0,2	0,1	0,1	0,5	1,6	40,5	26,3	20,1	11,2	7,3
Nata.....	5,1	2,1	2,5	5,2	5,7	25,8	33,4	12,3	9,9	5,1
Otros ls.....	0,0	0,2	0,1	0,1	0,2	2,8	3,7	4,9	6,9	5,0
Butter oil.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,9	1,6	5,5	4,5
UHT ultra descremada.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	1,6	3,6	3,7	2,4

CUADRO 5. (Cont.) *Importaciones de lácteos de Brasil por origen y producto. Período 1990-1999 (miles de dólares)*

	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Queso fundido.....	0,7	1,1	0,3	0,6	0,9	5,0	3,6	2,9	4,0	1,9	2,0
Subtotal.....	150,4	194,5	65,5	135,1	241,9	577,4	508,5	456,5	516,1	400,5	400,5
Total gral.....	168,7	217,7	77,0	156,6	271,4	642,6	539,2	478,5	533,3	405,3	405,3

FUENTE: Elaboración propia basada en datos de ALADI.

silero. 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 de mercado en leche larga vida ha sido marginal de alrededor de un 3% pero en el año 1999 bajó a un 2,1% (en unidades de volumen físico). Por lo cual se infiere que el mercado de leche larga vida en el Brasil tiene un tamaño de algo más de 3.500 millones de litros. El coeficiente importado de demanda interna es de alrededor de un 3%, el principal origen es el Uruguay.

Las empresas exportadoras uruguayas se encuentran ubicadas dentro del conjunto de las cuatro o cinco marcas líderes de precio en el mercado un 7% arriba del resto. El número de marcas de leche larga vida ha crecido de forma muy intensa en los últimos años. Existen en total unas 120 marcas en el año 1999.

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 están entorno al 1%. 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 de importación (no automáticas) son la principal RNA. Se han tenido dificultades con algunos impuestos domésticos que han sido usados, a nivel de Estado, de forma discriminatoria hacia los productos importados.

La competencia sobre la base de precios es relativamente intensa en los distintos mercados aunque simultáneamente se señala que existe un margen para diferenciar productos. La competencia en precios se da fundamentalmente con los productores locales sustitutivos de importaciones. La competencia en precios y calidad se expresa fundamentalmente con las empresas multinacionales que producen en el Brasil. Estas últimas son las líderes del mercado. Parmalat en leche larga vida, Nestlé en leche en polvo y Danone en derivados lácteos (yogures).

B. *Sector papel y cartón*

i. Antecedentes

El sector papel y cartón se desarrolló en Uruguay en un entorno altamente protegido y orientado hacia el mercado interno. En 1958, frente al estanca-

miento de la demanda interna, se llega a un acuerdo de reparto de mercado al interior de la industria al que se denominó «la estandarización». Este acuerdo permitió a las empresas orientar las inversiones para especializarse en unos pocos productos, lo que favoreció el desarrollo tecnológico de una industria intensiva en capital que opera con elevadas escalas de producción. Este acuerdo tuvo una fuerte incidencia sobre la estructura actual de la industria. En 1973 comienza a exportar a la región. En las décadas de los setenta y ochenta las exportaciones de papel a la región se vieron favorecidas por las preferencias vigentes en los acuerdos CAUCE y en el PEC, fundamentalmente con Argentina dado que en el caso brasileño enfrentaron trabas burocráticas y cupos reducidos. A partir de 1990 la creación del MERCOSUR favoreció el crecimiento de las exportaciones.

En 1990, el arancel promedio estaba en el entorno del 30%. En los años siguientes sufrió una caída significativa pasando, en el 2000, a un arancel promedio de 0% para los productos importados desde la región y de 15,5% para aquellos provenientes del resto del mundo. El arancel externo común (AEC) del MERCOSUR es creciente con el valor agregado, se ubica entre 12 y 16%. Algunos papeles de gramaje muy bajo se gravan con un arancel de 2%. Entre 1995 y 1999, Uruguay mantuvo varios productos en régimen de adecuación del MERCOSUR, manteniendo aranceles intrazona superiores al AEC (llegaban al 26% en muchos casos) por lo que fueron incluidos en la lista de excepciones al AEC.

Uruguay usó otros instrumentos de protección como los precios mínimos de exportación que hoy se encuentran desmantelados. Las importaciones de papel con destino a prensa se encuentran libres de gravámenes en los países del MERCOSUR. Por otra parte, la industria papelera uruguaya recibe otros incentivos en el marco de la ley forestal (ley 15939) y de la ley de inversiones.

Entre los factores de política y externos con mayor incidencia en la evolución reciente de la industria del papel debe destacarse la apertura económica de Uruguay y de sus socios del MERCOSUR, la integración en el MERCOSUR, la apreciación cambiaria, los cambios en los precios relativos con la región y las crisis regionales.

Dentro del sector se distinguen tres ramas productivas: la fabricación de pulpa de madera, papel y cartón (CIIU 3411), la fabricación de envases y cajas de papel y cartón (CIIU 3412) y la fabricación de artículos de papel y cartón no especificados (CIIU 3419). La primera, fabricación de pasta de papel, papel y cartón, es la de mayor importancia por su participación en el producto, empleo, consumo y exportaciones. Representa un 1,2% del VBP manufacturero, el 1,3% del valor agregado, 1,5% de las exportaciones totales y un 2,5% de las importaciones. En 1996 empleaba 1.010 personas, importaba 84,5 millones de dólares y exportaba 36,2 millones de dólares.

Se trata de una industria abierta al comercio internacional, en 1996, el coeficiente de apertura alcanzaba un 73,5%, las ventas de exportación repre-

sentaban un 29% de las ventas totales y las importaciones un 57% del consumo aparente. Aunque la tasa de cobertura es bastante menor que el promedio de la industria manufacturera, no podemos hablar de una industria sustitutiva de importaciones porque una parte significativa de sus ventas se orienta al mercado externo. Un 96% de sus exportaciones se orientan al MERCOSUR (46 y 34% a Brasil). Los principales productos de exportación son el papel y cartón estucado (50,3%), papel higiénico y similares (18,7%), papel y cartón sin estucar (15,9%).

Las otras dos ramas, fabricación de envases y cajas (CIIU 3412) y otros productos del papel (CIIU 3419) son ramas más cerradas, importadoras netas que abastecen gran parte del consumo doméstico. La primera (CIIU 3412), representaba un 0,7% del VBP en 1996, un 0,6 del VA, un 0,8% de las ventas y un 0,8% del personal ocupado, 0,3% de las exportaciones y 0,5% de las importaciones. Ocupaba a 819 personas. La fabricación de artículos de papel (CIIU 3419) representaba un 0,6% del VBP, del VAB y de las ventas totales de la industria manufacturera. Ocupaba a 353 personas.

Desde el punto de vista tecnológico, hay que distinguir la fabricación de pulpa de papel, papel y cartón como una rama intensiva en capital y que hace uso de insumos importados. Las otras dos ramas son más intensivas en mano de obra. En general, las empresas no encuentran dificultades para acceder a la última tecnología y se han realizado inversiones importantes en el sector con el objeto de competir en el mercado ampliado aumentando las escalas de producción y especializándose en una gama más limitada de productos.

Las empresas perciben dificultades para competir por los altos costos de producción asociados a las cargas sociales, al costo de la energía, de los servicios de comercio exterior y las dificultades para obtener buenos precios internacionales para insumos importados. A estas dificultades se suman las asociadas a las bajas escalas de producción respecto a la industria regional. Las empresas uruguayas son medianas y pequeñas respecto a las principales productoras de la región.

Cinco empresas representan casi un 90% de la producción del sector. A estas empresas se agregan una veintena de fábricas artesanales que producen cartón (gris y blanco) y cajas. Se trata de empresas de capitales nacionales que surgieron como firmas familiares y que, excepto en el caso de CICSA, mantienen ese carácter. Todas ellas están fuertemente especializadas en uno o dos productos manteniendo una fuerte participación en el mercado local en el que compiten por precios. En general, la intensidad de la competencia es baja y existen ámbitos de intercambio de información y acuerdos empresariales en el interior del sector a nivel nacional y regional, existe un cierto grado de cooperación empresarial informal por lo que las empresas buscan concertar acciones con otras empresas.

Las principales empresas son:

CICSA (Compañía Industrial Comercial del Sur SA). Se fundó en la década del cincuenta. En 1984 fue adquirida por IPUSA y en 1990 se ven-

dió al grupo Trombini de Brasil. Produce cajas de cartón y en menor medida bolsas multiuso. Se orienta al mercado interno donde compiten unas pocas empresas.

FANAPEL (Fábrica Nacional de Papel). Es la primera empresa de esta rama que se instala en Uruguay. Es una empresa integrada verticalmente desde la forestación a la producción de papeles. En 1973 comienza a exportar al amparo del CAUCE (Convenio Argentina-Uruguay de Cooperación Económica) y el PEC (Protocolo de Expansión Económica). Sus principales productos son los papeles gráficos (representan un 93% de sus ventas), embalajes (un 5%) y cartón (un 2%). Es la empresa con mayor orientación exportadora, en 1996 cerca de un 50% de sus ventas se orientaban al MERCOSUR, porcentaje que crece en los años siguientes. Sus ventas representan un 75% del mercado local donde compite con otros productos importados desde el MERCOSUR. En el mercado local sus ventas se orientan hacia grandes empresas industriales a las que vende directamente (imprentas y fabricación de productos del papel) y hacia distribuidoras locales que venden a pequeñas imprentas y otros minoristas. Los insumos los compra mayoritariamente en el mercado local, en otros países del MERCOSUR y en Chile.

PAMER (Papeler Mercedes SA). Comienza su actividad al final de los treinta. Su principal producto son las cajas de cartón, mercado en el que compite con CICSA y otras empresas locales más pequeñas. Sus ventas se orientan predominantemente al mercado interno (hacia otras industrias) aunque exporta al MERCOSUR.

IPUSA (Industria Papeler Uruguay SA). Comienza su actividad al final de los treinta, confeccionistas de sobres, cuadernos y talleres gráficos. Sus principales productos son el papel higiénico (53%), el papel de embalajes (9%) y las servilletas (7%).

Papeler y cartonera Pando. Se funda en la década del cuarenta, se orienta a la producción de cartones y embalajes de baja calidad y precio. Hoy su principal producto es cartón y cartulina que representa un 53% de su producción y el papel de embalaje un 44%.

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. Creció la producción de las ramas con mayor orientación hacia el mercado doméstico y aumentó la competencia de productos importados en el mercado doméstico. Esto afectó fundamentalmente a la producción de artículos de papel para usos higiénicos cuya producción cayó y se reorientaron las ventas hacia los mercados regionales. En todas las ramas se observó un crecimiento significativo de la productividad del trabajo y una disminución del empleo.

La apertura ha provocado un aumento notable de la importación de papeles de las calidades que se estaban produciendo en Uruguay, un aumento de exportaciones y un aumento aún mayor de la producción y del consumo aparente acompañada por una marcada reducción de precios. La

industria nacional ha transitado por un proceso de reconversión que ha significado un cambio en la canasta de productos, una mayor especialización productiva, aumento de las escalas de producción y un incremento de la productividad.

ii. Flujos comerciales y selección de productos

a. *Exportaciones*

En la última década crecieron las exportaciones cambiando su composición. 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 que pasaron de orientarse a productos fuertemente protegidos, en los que Uruguay gozaba de altos márgenes de preferencia al amparo de los acuerdos regionales (CAUCE y PEC), hacia productos poco protegidos en los que se compite con productos provenientes de todo el mundo.

Los productos que Uruguay exporta a la región son productos de alta elasticidad precio de la demanda. Se asimilan a un «commodity» en la medida que son productos homogéneos y fácilmente sustituibles. No obstante, Uruguay tiene dificultades para incrementar sus exportaciones porque, habitualmente, se está usando la mayor parte de la capacidad instalada.

En 1998 se exportaron 53 millones US\$ hacia el MERCOSUR y otros países de ALADI. Un 64% corresponde a papeles y cartones y un 25% a otros productos de papel. En 1998, el principal producto de exportación es el papel estucado que se orientó a Brasil y Argentina seguido por el papel obra orientado predominantemente hacia Argentina. En los últimos años crecieron significativamente las exportaciones de papel higiénico y toallas de papel orientadas al mercado brasileño y argentino.

Las principales restricciones para exportar al MERCOSUR se encuentran en los costos que implican los trámites aduaneros excesivos, las regulaciones al transporte regional, las demoras en frontera (dado que no hay fronteras abiertas las 24 horas del día ni todos los días del año). Otra dificultad percibida por los exportadores, de importancia menor, pero que opera en forma permanente, es la exigencia de certificados de origen. En el caso de Argentina se menciona como de mayor importancia la exigencia de adelanto de IVA propio y del impuesto a las ganancias (en total un 12% sobre el valor FOB) 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. Las segundas se evalúan como de menor importan-

cia mientras que las otras han tenido o tienen una incidencia significativa. En el caso de los mecanismos financieros han sido desmantelados.

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.

Las empresas uruguayas estiman que podrían mejorar sus condiciones de acceso en la medida que se simplifiquen las exigencias de documentación aduanera, se cambien las regulaciones del transporte y se agilicen los trámites en frontera. Los mayores beneficios se obtendrían en la etapa de distribución aunque podrían redundar en pequeñas caídas de los costos de producción, marketing, financieros y seguros. Por otra parte, esto podría redundar en un aumento del número de competidores locales o del MERCOSUR, un aumento de la competencia en base a precios y calidad en beneficio de los consumidores.

b. *Importaciones de Argentina*

Las importaciones argentinas aumentaron desde 62 millones US\$ en 1990 a 92 millones US\$ en 1998 creciendo a una tasa media anual del 40%. 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.

Además, existe un régimen de promoción industrial para las provincias de La Rioja, Catamarca y San Luis por el cual las empresas promovidas reciben un crédito fiscal equivalente al IVA correspondiente a las compras de insumos nacionales (Ley 22021 y sus modificatorias). Este beneficio implica una violación al «trato nacional» en la medida que discrimina entre proveedores de insumos nacionales e importados. El monto de la discriminación es equivalente al monto del IVA compras. Entre las empresas promovidas que

gozan de esos beneficios se encuentran varias empresas argentinas productoras de productos del papel.

Durante todo el período, Brasil fue el principal proveedor, sus exportaciones crecieron al mismo ritmo que las importaciones argentinas. Uruguay perdió participación en el mercado, en 1990 era el segundo proveedor y pasó a noveno lugar en 1998. Otros proveedores como Estados Unidos, Canadá, Chile, España y Finlandia ganaron participación en el mercado.

Los principales productos de importación son las bobinas de papel prensa, el papel obra, el papel estucado, papel kraft y el papel higiénico. Hay una reorientación de la demanda desde papel bobina y papel obra para prensa hacia papeles estucados cuyas importaciones crecieron a tasas mayores de un 10% anual.

Se seleccionaron 11 productos que representan el 90% de las exportaciones uruguayas a Argentina entre 1992 y 1998 y se estudió la evolución de las importaciones desde Brasil, Uruguay y el resto del mundo (ver cuadro 6).

Las importaciones desde Brasil aumentaron significativamente en 1992 y se mantienen con variaciones en los años siguientes. Las importaciones de los once productos seleccionados representan el 35% de las importaciones desde Brasil. La principal competencia de productos brasileños se observa en papel obra y en artículos higiénicos. En algunos de estos productos (papel obra, papel higiénico y papeles para escritura) Brasil enfrenta muy poca competencia de otros proveedores.

Por su parte, Uruguay concentra crecientemente sus exportaciones en productos que provienen desde el resto del mundo. Pierde participación en las importaciones de papel obra y papel y cartón corrugado y aumenta en papeles estucados.

Estos productos representan un 22% de las importaciones desde el resto del mundo. El papel estucado es el principal producto dentro del grupo. El mayor dinamismo de las importaciones argentinas se concentró en las cajas de cartón corrugado cuyos proveedores son el resto del mundo y Uruguay, papel estucado (un 94% de las importaciones provienen del resto del mundo) y papeles y cartones usados para escritura que adquieren en Brasil.

c. Importaciones de 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.

Las empresas uruguayas encuentran que uno de los principales problemas que enfrentan a la hora de abordar la conquista de nuevos clientes en

CUADRO 6. Importaciones de Argentina de productos seleccionados 1992-98 (en miles de dólares y porcentajes)

Producto	BRASIL			URUGUAY			RESTO DEL MUNDO		
	Miles de US\$ 1998	Participación Media 1992-1998	Variación Media Anual 1992-1998	Miles de US\$ 1998	Participación Media 1992-1998	Variación Media Anual 1992-1998	Miles de US\$ 1998	Participación Media 1992-1998	Variación Media Anual 1992-1998
Art. Higiénicos.....	10.737	5,5	-1,08	2.878	5,9	18,04	25.656	4,7	-7,4
Cajas cartón corrugado.....	3.725	0,8	24,37	4.651	20,5	4,52	12.999	2,1	45,2
Formularios.....	128	0,0	85,54	107	1,4	-33,99	254	0,1	-13,1
Los demás papeles.....	706	0,7	-12,27	1.344	2,4	71,14	9.975	1,9	7,5
Los demás papeles corrugados.	371	0,1	—	—	2,5	—	622	0,1	—
Papel Estucado.....	9.978	2,8	-7,23	9.582	12,2	39,18	76.786	9,8	14,2
Papel Obra.....	33.239	11,2	-3,78	3.890	28,4	-18,88	7.336	1,9	-2,9
Papel para envolver.....	57	0,7	-53,01	27	1,6	-51,43	721	0,2	-1,8
Papel para papel higiénico, toallitas, etc.....	7.357	4,1	1,89	3.683	7,8	13,68	13.953	1,3	8,7
Papel y cartón corrugado.....	71	0,1	-17,57	239	3,7	-24,05	331	0,0	11,2
Papeles y cartones usados en la escritura.....	35.987	9,1	13,86	1.825	3,3	3,98	4.251	0,5	35,5
Otros.....	204.439	65,1	1,61	1.801	10,3	-21,94	431.044	77,4	6,7
Total.....	306.795	100,0	1,18	30.026	100,0	-4,22	583.931	100,0	6,7

FUENTE: Elaboración propia basada en información de INDEC.

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, la sola posibilidad de que cambien las reglas de juego, de que se imponga algún tipo de traba a las importaciones, aun cuando esto no se concrete, o que las restricciones afecten a otros sectores, juega negativamente al decidir un cambio de proveedor. La participación de los principales productos exportados por Uruguay en las importaciones brasileñas es baja, representan un 20% de las importaciones brasileñas por lo que Uruguay tiene un mercado reducido para su oferta exportable.

IV. IDENTIFICACIÓN Y EFECTOS DE LAS PRINCIPALES RNA

A. *Los resultados agregados de la encuesta*

i. La muestra de empresas seleccionada y el formulario utilizado

Para valorar el efecto de las barreras no arancelarias que afectan las exportaciones uruguayas al MERCOSUR fue necesario recabar, mediante la técnica de encuesta a empresas exportadoras, información que no estaba contenida en ninguna de las bases de datos disponibles. El objetivo de la encuesta fue, por lo tanto, obtener información sectorial acerca de las RNA que enfrentan las empresas uruguayas y cuáles son sus efectos. Para ello se requiere la identificación de las barreras no arancelarias, los costos (directos o equivalentes) que dichas barreras suponen para las empresas exportadoras, las elasticidades precio de la oferta y la demanda, así como la elasticidad de sustitución del bien importado con respecto al bien producido localmente en el país de destino. Si bien mucha de la información requerida depende del tipo de empresa, como por ejemplo la valoración de los efectos de las barreras, la organización adoptada para tramitar o enfrentar las dificultades que impongan las RNA, así como las decisiones productivas y logísticas, se espera que ante igual problemática se adopten similares estrategias.

En las secciones anteriores se realizó un análisis que permite identificar los sectores y productos exportados hacia el MERCOSUR en los cuales podría haber problemas con RNA con efectos significativos (clasificados en ramas industriales, CIIU 4 dígitos). Para esos productos/sectores el paso siguiente fue identificar las empresas a entrevistar que, con mayor grado de probabilidad, pudieran aportar la información, requerida por el modelo. Para ello se supuso que las principales empresas de cada sector, definidas como aquellas con mayor participación en las exportaciones, son las que estarían

en mejores condiciones para dar información precisa sobre sus mercados de destino, así como sobre la valoración de sus esfuerzos para superar dichas barreras. Aunque este conjunto de empresas no estaría en condiciones de aportar información sobre las empresas que no han exportado debido a la existencia de RNA. De todos modos el objetivo prioritario fue el de recabar la información de quienes enfrentan estas barreras en su gestión diaria.

El conjunto de la información disponible⁸ permitió establecer una base sobre la cual seleccionar una muestra de empresas que mantuviera una alta representatividad de los sectores exportadores seleccionados. Para ello se listó la información disponible de las empresas ordenadas por rama (CIIU 4 dígitos), descartando aquellas ramas que no estaban contempladas en el análisis sectorial previo. Dentro de las ramas seleccionadas, se listó para cada empresa la información disponible, que en todos los casos corresponde a 1996, acerca de productos principales, volumen de ventas, porcentaje exportado, porcentaje exportado al MERCOSUR y personal ocupado. En una segunda etapa se descartó de la muestra un subconjunto de empresas a las que por distintas circunstancias era imposible acceder.

El cuestionario a utilizar en la recopilación de datos tuvo el objetivo ya expresado de recabar la información necesaria para alimentar los parámetros del modelo para la estimación de los efectos de las RNA. El cuestionario consta de dos partes: en la primera parte se solicita información que permite identificar la empresa y los valores de las principales variables de actividad (total de activos, total de ventas, total de exportaciones, exportaciones al MERCOSUR, empleo); una segunda parte dedicada a cada mercado/producto en que la empresa haya experimentado una experiencia significativa de RNA, que incluye once preguntas. Estas preguntas comienzan por una descripción de la situación, luego se identifica y valora las barreras experimentadas, seguidamente se realiza una serie de preguntas sobre el mercado de destino (tamaño del mercado, participación, precios, márgenes) y finalmente se interroga sobre los parámetros básicos que caracterizan el comportamiento del consumo y la producción en dicho mercado (elasticidades precio). Luego de completada la etapa de selección se trabajó con una muestra de 52 empresas, con una amplia participación de casi todas las variables, en especial en lo que se refiere a las exportaciones al MERCOSUR.

⁸ El Departamento de Economía (FCS –U. de la R.) en su base de datos industrial cuenta con información de las principales empresas privadas del sector, recabada sucesivamente mediante las encuestas de Dinamismo Industrial e Inserción Internacional (1990 y 1994) y la Encuesta Nacional de Industrias: estrategia empresarial y política de empleo (1997). Estas encuestas se han realizado cubriendo una muestra similar a la que utiliza el Instituto Nacional de Estadística en su Encuesta Industrial Anual, que es representativa para la totalidad del sector. La muestra total cubre un importante número de empresas (algo más de 800). El universo se subdivide por rama (CIIU 5 dígitos) y por tramo de empleo, el muestreo aplicado es de tipo no proporcional: censando las empresas de mayor tamaño y cubriendo, de modo proporcional a la varianza, los siguientes estratos rama-tramo de empleo.

ii. Respuestas obtenidas

Como resultado de la etapa anterior se hizo llegar el formulario de encuesta a 52 empresas industriales, habiendo previamente identificado a los responsables de la operación del comercio exterior en cada una de ellas. Una vez llegado el formulario a la empresa (diseñado para ser auto-administrado y respondido por correo electrónico) se realizó un seguimiento del mismo a los efectos de minimizar las posibles pérdidas de información, y finalmente, debido a las demoras observadas, se fue ofreciendo asistencia para su llenado mediante entrevista.

De ese total de 52 empresas 6 se negaron de plano a responder el formulario (mediante resolución expresa) y otras 4 no respondieron antes del cierre de la etapa de campo. Otras 4 empresas expresaron que en este momento, o desde hace algún tiempo, no exportaban hacia el MERCOSUR (por lo que no completaron el formulario) y, finalmente, otras 5 empresas expresaron no tener problemas de RNA (con un flujo exportador actual muy reducido) por lo que tampoco completaron el formulario. De este modo, la encuesta fue respondida por 33 empresas que experimentan RNA en sus exportaciones al MERCOSUR.

Las empresas que efectivamente 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. Entre los destinados a Brasil, 10 tienen como destino Rio Grande do Sul, 14 San Pablo y 7 diversas localidades. De las exportaciones destinadas a Argentina, en 13 casos mercado/producto van a Buenos Aires (capital y provincia), 3 a Buenos Aires y Córdoba y 2 a Entre Ríos.

Las empresas pertenecientes a los sectores más sensibles a las RNA y en los que se verifica mayores flujos de comercio hacia Argentina y Brasil respondieron en su totalidad, mostrando un vivo interés por la encuesta y sus resultados, 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). Claramente una de ellas señaló que: «realizamos el grueso de las exportaciones a través de compañías hermanas, no encontrando dificultades en la operativa. Excepto con algún nuevo producto que puede causar demoras por diferencias de criterios aduaneros pero que se resuelve normalmente en plazos breves».

iii. RNA según destino de las exportaciones

A los efectos de describir los resultados de la encuesta se toma por una parte las corrientes exportadoras hacia Argentina y por otra parte las destinadas a Brasil. En ambos casos se construyeron dos cuadros, uno para las restricciones visibles reportadas, ordenadas por su importancia, y un cuadro de lo informado por los encuestados que muestra las RNA ordenadas por su importancia relativa, la que surge de un índice construido como la suma de los valores de las respuestas (ver Cuadros 7 y 8), y los productos afectados por las RNA, también ordenados por dicho índice.

a. *Argentina*

Entre las restricciones visibles se destaca el costo del transporte, seguido por el gasto de aduana. Especialmente en el caso de las exportaciones de Cemento se aprecia un alto costo atribuible a estos rubros. Los demás rubros (aranceles intrazona, impuestos al consumo y otros) no presentan menciones significativas.

En los 18 casos reportados existen referencias a la aplicación de diversos tipos de RNA, del menú de 16 tipos de barrera 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. Lo que en su conjunto significa que se aplica una amplia gama de RNA al comercio que tiene ese destino.

Surge claramente como principal RNA la inspección previa a la expedición. Una vez preparado el embarque se debe citar a una tercera empresa —seleccionada por el comprador en Argentina de una lista provista por la aduana— para que realice una inspección, sin perjuicio de los trámites aduaneros al ingreso a ese país. Esta inspección previa genera varios problemas, coordinar la visita, abrir y reempacar y esperar a que el informe esté pronto, aproximadamente dos días. Se señala que los compradores argentinos han llegado a usar este mecanismo para trabar alguna partida contratada cuando han tenido dificultades de colocación en su mercado (aun cuando existía carta de crédito).

En orden de importancia le sigue los requisitos de etiquetado (en particular para prendas de vestir y calzado), las licencias de importación y los trámites aduaneros excesivos (especialmente en el caso de canal morado). 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 (23% de IVA, más adelante de otro 10% por IVA ventas del importador, más 3% de adelanto de impues-

CUADRO 7. Comercio de Uruguay con Argentina y Brasil. Importancia relativa de las barreras visibles

Argentina

Producto	NCM	1	3	2	5	4	(1)*
Cemento para albañilería.....	252390	22	4	0	0	0	26
Cemento portland.....	252329	18	4	0	0	0	22
Calzado para dama (botas).....	6403	0	4	5	0	0	9
Tubos de acero aluminizado.....	73063000	8	0	0	0	0	8
Emulsión estireno acrílica.....	39039090	6	0	0	1	0	7
Perfil extruido de aluminio.....	7604	3	0	0	3	0	6
Cajas de cartón.....	481910000	5	1	0	0	0	6
Vestimenta exterior para hombre y dama....	6102	2	3	0	0	0	5
Tubos de acero inoxidable.....	73064000	4	0	0	0	0	4
Ropa exterior.....	6204	3	0	0	0	0	3
Chaquetas y chaquetones.....	62021100	0	2	0	0	0	2
Chaquetas y chaquetones.....	62043100	0	2	0	0	0	2
Índice*.....		71	19	5	5	0	

Brasil

Producto	NCM	1	3	2	5	4	(1)*
Cerveza blanca.....	22030000	33	56	0	4	0	93
Neumáticos para transporte.....	4011	5	0	17	0	3	25
Tejidos.....	511219	2	0	18	0	0	20
Harina.....	11010010	13	0	0	3	0	16
Arroz blanco.....	10063021	15	1	0	0	0	16
Carne enfriada.....	201300049	0	0	12	1	0	13
Fibra poliéster.....	55032000	10	0	0	0	0	10
Fibra poliéster.....	55062000	10	0	0	0	0	10
Tejidos de lana.....	51121910	5	0	0	5	0	10
Tejidos de lana.....	5408200	5	0	0	5	0	10
Tejidos de lana.....	55151300	5	0	0	5	0	10
Chapa aluminizada.....	7210610090	9	0	0	0	0	9
Chapa aluminizada.....	72125000	9	0	0	0	0	9
Alfajores.....	19059090	5	0	3	1	0	9
Poliéster.....	5402330000	4	0	0	3	0	7
Chapas y tiras de acero inoxidable.....	7219	5	0	0	0	0	5
Vestimenta exterior para hombre y dama....	6102	2	0	0	3	0	5
Brócoli y coliflor.....	7108000	2	0	0	0	0	2
Índice*.....		139	57	50	29	3	279

(1): Índice.

NOTA: Los valores contenidos en la matriz corresponden al porcentaje respecto del valor FOB que las empresas deben pagar por cada una de las restricciones arancelarias.

* El índice se construye como la suma de los valores de las respuestas.

BARRERAS: 1. Costo de Seguro y Flete. 2. Aranceles Intrazona. 3. Gastos de Aduana. 4. Impuestos al Consumo. 5. Otros.

CUADRO 8. Importancia relativa de las barreras invisibles

Argentina

Producto	NCM	Barreras														Índice		
		6	4	1	7	5	11	13	14	10	2	8	10,2	10,1	3	12	9	BNA*
Prendas de vestir cuero ovino y vacuno	43039000	4	4	4	4	4	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	34
Prendas de vestir cuero ovino y vacuno	64035900	4	4	4	4	4	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	34
Calzado para dama (botas)	6403 3	3	1	1	4	1	4	1	4	1	3	4	1	1	1	1	1	31
Perfil extruido de aluminio	7604 1	1	1	1	3	1	3	1	3	1	1	3	4	1	1	1	1	27
Revestimiento cerámico	6908900019	1	2	4	3	1	1	1	1	4	1	1	2	1	1	1	1	26
Vestimenta exterior para hombre y dama	6102 4	4	1	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
Chaquetas y chaquetones	62021100	4	4	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	24
Chaquetas y chaquetones	62043100	4	4	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	24
Ropa exterior	6204 4	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4	1	1	1	1	1	24
Cemento portland	252329	1	2	1	1	1	3	4	1	3	1	1	1	1	1	1	1	24
Cemento para albañilería	252390	1	2	1	1	1	3	4	1	3	1	1	1	1	1	1	1	24
Fruita fresca	805 3	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	3	1	1	1	22
Tubos de acero aluminizado	73063000	4	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	21
Tubos de acero inoxidable	73064000	1	1	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19
Etiquetas tejidas	58071000	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19
Emulsión estireno acrílica	39039090	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4	1	1	1	1	1	1	19
Naranjas y mandarinas en fresco	805 1	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18
Cajas de cartón	481910000	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
ÍNDICE*	46	40	35	33	28	28	28	28	26	25	23	23	22	20	18	18	18	18

CUADRO 8. (Cont.) Importancia relativa de las barreras invisibles

Brasil

Producto	NCM	Barreras												Índice 12 BNA*					
		1	4	7	2	8	10,1	5	10,2	13	10	11	3		14	6	9		
Arroz.....	10063021	3	2	3	2	3	3	3	3	2	3	2	3	2	1	3	1	1	37
Neumáticos para transporte.....	4011	3	1	1	4	2	1	4	1	1	2	1	4	1	4	1	3	2	35
Asados.....	2012090	4	4	3	4	1	2	4	1	1	3	1	1	1	2	1	1	1	34
Poliéster.....	5402330000	3	2	3	1	4	1	1	4	1	1	1	2	3	1	1	1	1	30
Mozzarella.....	4069030	4	4	1	4	1	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	28
Carne enfiada.....	201300049	3	4	1	3	1	2	2	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	27
Tejidos de lana.....	51121910	4	2	4	1	2	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	26
Tejidos de lana.....	5408200	4	2	4	1	2	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	26
Tejidos de lana.....	55151300	4	2	4	1	2	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	26
Arroz blanco.....	10063021	4	2	3	1	1	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
Vestimenta exterior para hombre y dama.....	6102	4	4	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	25
Interruptores y tomacorrientes de uso domiciliario.....	8536	1	2	1	2	1	1	1	3	1	1	3	3	1	1	2	1	1	25
Interruptores y tomacorrientes de uso domiciliario.....	392590	1	2	1	2	1	1	1	3	1	1	3	3	1	1	2	1	1	25
Pescado (filete en caja).....	304	2	3	1	3	1	1	1	1	1	2	2	2	3	1	1	1	1	25
Harina.....	11010010	2	2	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	4	1	1	1	24
Fibra poliéster.....	55032000	4	1	1	1	4	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	24
Fibra poliéster.....	55062000	4	1	1	1	4	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	24
Tejidos.....	511219	3	1	3	1	3	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	24
Cerveza blanca.....	22030000	1	4	2	2	1	1	1	1	1	4	1	1	1	1	1	1	1	24
Fruta fresca.....	805	1	1	1	1	1	1	3	1	1	3	1	1	1	1	3	1	1	22

CUADRO 8. (Cont.) *Importancia relativa de las barreras invisibles*

Producto	NCM	Barreras												Índice				
		1	4	7	2	8	10,1	5	10,2	13	10	11	3	14	6	9	12	BNA*
Sulfato de cromo para curtir	2832300	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	22
Trigo	1001909010	2	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	21
Chapas y tiras de acero inoxidable	7219	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19
Chapa aluminizada	7210610090	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19
Chapa aluminizada	72125000	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19
Brócoli y coliflor	7108000	1	2	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	19
Naranjas y mandarinas en fresco	805	2	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	18
Alfajores	19059090	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17
Aceites esenciales	3301	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
ÍNDICE	79 56 53 47 47 47 45 44 43 42 40 39 37 37 36 31 30																	

NOTA: Los valores contenidos en la matriz corresponden a la presencia de las restricciones y a la intensidad de las mismas: 1 - No, 2 - Poca, 3 - Media, 4 - Mucha. * El índice se construye como la suma de los valores de las respuestas.

BARRERAS:

1. Licencias de importación
2. Registro de producto
3. Registro de establecimiento exportador
4. Requisitos de etiquetado
5. Requisitos de inspección y ensayos
6. Inspección previa a la expedición
7. Trámites aduaneros excesivos
8. Exigencia de contenido regional
9. Compras gubernamentales
10. Regulaciones técnicas y estándares
- 10.1. Sanitarios y Fitosanitarios
- 10.2. Otros
11. Certificaciones técnicas
12. Patentamiento
13. Regulación del transporte
14. Normas de impuestos indirectos.

to sobre beneficios) 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.

b. *Brasil*

Para el caso brasileño, las restricciones visibles también son encabezadas, como era esperable, por el costo del transporte. Especialmente para los productos de bajo peso específico y bajo valor unitario, el costo relativo del flete se hace elevado debido a las distancias. A diferencia de lo que ocurría en el caso argentino, en segundo y tercer término se mencionan costos atribuibles a impuestos, en cuarto lugar el pago de aranceles intrazona y en último lugar los gastos de aduana.

Para este destino se reportaron 29 casos de productos afectados por RNA, destacándose que los 16 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 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 (por ejemplo canal rojo en aduana del Chuy). En cuarto y quinto lugar se ubican el registro de producto («el registro de empresa y productos es anual y tiene un alto costo») 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. Además son discriminatorios con la producción local (en el caso de las harinas se informa que los locales pagan 7%, mientras que las importadas un 12%).

El transporte por carretera ha sido mencionado como motivo de RNA. Se menciona que los transportistas no cargan la mercadería si no hay orden expresa del comprador (importador), aun cuando haya carta de crédito abierta. Esto se suma a los problemas de regulación específicos, mencionados en 7 casos, que adquieren relevancia por la mencionada magnitud del costo del transporte a este destino.

Para el caso de Brasil han ocurrido diversas interrupciones en los flujos comerciales por diferentes motivos: juicios estatales, acusaciones de dumping, barreras fitosanitarias, mecanismos de financiamiento y, como mencionamos anteriormente, licencias de importación, que han llegado a durar hasta más de un mes. En especial, se han activado estos mecanismos por la actuación de grupos de interés locales, productores, que han logrado decisiones por parte de autoridades estatales.

iv. RNA según tipo de comprador

En términos generales se puede ver que las industrias locales uruguayas tienen una vocación estratégica orientada a ser «productores», 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.

Se puede decir que para los productos destinados a Argentina, parecería existir una menor problemática de RNA con los productos comprados por otras industrias. En el caso brasileño no se aprecia esta diferencia, pero las empresas uruguayas venden fundamentalmente a importadores (13/29) y a otras industrias (11/29).

Analizando más detalladamente se observa que las prendas de vestir (en sus distintos tipos) son los únicos productos que se exportan directamente a minoristas. El conjunto de un proceso productivo fácilmente adaptable, valor unitario y márgenes comerciales posibilitan a este tipo de industria sobrepasar las barreras que mencionan otros exportadores (cerámicas, cervezas). Tanto Argentina como Brasil cuentan con impuestos que se aplican a los productos importados que se transforman en costos cuando la mercadería es tomada por un mayorista para su reventa, no ocurriendo lo mismo cuando el importador es una industria para un consumo intermedio. En tanto, cuando el importador es un pequeño comerciante minorista existen algunos costos fijos (por ejemplo la inspección previa practicada por Argentina y otros gastos de importación) para los cuales no cuentan con una estructura adecuada, encareciendo o imposibilitando este tipo de operación. A éstos se agrega la complejidad de procesar una gran cantidad de pedidos y la adecuación del etiquetado para cada importador.

v. Gestiones y cambios realizados para adaptarse a las RNA

Se preparó un cuadro resumen que presenta para cada tipo de producto la información del tamaño de la corriente exportadora, el índice de importancia de las RNA y el tipo de gestiones y adaptaciones que han realizado las diferentes empresas para superar las RNA (ver Cuadro 9).

CUADRO 9. (Cont.) Tipo de gestiones y adaptaciones realizadas para superar las BNA

Brasil

Producto	NCM	Exportaciones (miles US\$)	Índice BNA*	Gestiones			Cambios							
				A	B	C	A	B	C	D	E	F		
Arroz.....	10063021	13,058	37	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
Neumáticos para transporte.....	4011	6,000	35	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	NO
Asados.....	2012090	5,000	34	NO	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO
Poliéster.....	540233000	1,475	30	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Mozzarella.....	4069030	,420	28	NO	N/C	N/C	N/C	N/C	SÍ	N/C	N/C	N/C	N/C	N/C
Carne enfriada.....	201300049	5,000	27	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	NO
Tejidos de lana.....	51121910	15,400	26	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Tejidos de lana.....	5408200	15,400	26	NO	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Tejidos de lana.....	55151300	15,400	26	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Arroz blanco.....	10063021	45,938	25	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Vestimenta exterior para hombre y dama.....	6102	3,200	25	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO	SÍ
Interruptores y tomacorrientes de uso domiciliario.....	8536	3,700	25	SÍ	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	NO
Interruptores y tomacorrientes de uso domiciliario.....	392590	3,700	25	SÍ	NO	SÍ	SÍ	NO	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	NO
Pescado (filete en caja).....	304	6,000	25	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	NO
Harina.....	11010010	11,000	24	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Fibra poliéster.....	55032000	5,282	24	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO
Fibra poliéster.....	55062000	5,282	24	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO
Tejidos.....	511219	11,000	24	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Cerveza blanca.....	22030000	25,000	24	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	NO	SÍ
Fruita fresca.....	805	1,000	22	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Sulfato de cromo para curtir.....	28332300	10,799	22	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO

CUADRO 9. (Cont.) Tipo de gestiones y adaptaciones realizadas para superar las BNA

Brasil

Producto	NCM	Exportaciones (miles US\$)	Índice BNA*	Gestiones				Cambios							
				A	B	C	D	A	B	C	D	E	F		
Trigo	1001909010	3,000	21	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Chapas y tiras de acero inoxidable	7219	109,000	19	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	N/C	NO	NO	NO	NO	NO
Chapa aluminizada	7210610090	109,000	19	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	N/C	NO	NO	NO	NO	NO
Chapa aluminizada	72125000	109,000	19	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO	N/C	NO	NO	NO	NO	NO
Brócoli y coliflor	7108000	1,433	19	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Naranjas y mandarinas en fresco	805	0,800	18	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SÍ	NO	NO	NO	NO	NO
Alfajores	19059090	3,450	17	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Aceites esenciales	3301	1,000	16	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

NOTA: * El índice se construye como la suma de los valores de las respuestas.

GESTIONES:

- A. Ante autoridades del país de origen
- B. Ante autoridades del país de destino
- C. Sectoriales
- D. Ante el MERCOSUR

CAMBIOS:

- A. Cambio de proceso
- B. Cambio de especificación de producto
- C. Cambio de rotulado y embalaje
- D. Adaptación de normas del país de destino
- E. Estandarización, tests y certificación
- F. Inspección de plantas por país comprador

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.

B. *Costos y beneficios en algunos productos seleccionados*

i. Calibración de parámetros

A partir del análisis global de la encuesta, se seleccionó una canasta de productos en los cuales se aplica la metodología elegida para medir los costos y beneficios de la eventual eliminación de las RNA que se identificaron en cada uno de los mercados. Los productos se seleccionaron en función de la calidad de la información recabada en la encuesta y en otras fuentes disponibles para aplicar la metodología adoptada. Se seleccionaron 7 productos, cuatro en el comercio con Brasil (leche larga vida: 40120; carne refrigerada envasada al vacío: 020130; arroz blanco: 100630; cerveza: 220300) y tres con la Argentina (papel obra: 480252/53; cemento: 2523; calzado: 640391).

Para aplicar la metodología adoptada (ver Anexo al capítulo 1) es necesario conocer un conjunto de parámetros los cuales se establecieron empleando una estrategia combinada; por un lado se seleccionaron valores estimados conocidos de la literatura y, por otro, se calcularon otros parámetros a partir de los valores observados en este caso concreto. En el Cuadro 10 se presenta la lista de los parámetros básicos.

El punto inicial de precios y cantidades (ver Cuadro 11) empleados en la calibración de los parámetros se refiere al total de las exportaciones del MERCOSUR. 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). Lo mismo ocurre con Brasil y Uruguay en el mercado argentino.

Con los parámetros básicos y el punto inicial se calcularon el resto de los parámetros del modelo empleando la especificación y la metodología que se propuso (ver capítulo 1). Los resultados se presentan en el Cuadro 12.

CUADRO 10. Valores de los parámetros básicos para los productos seleccionados

a) Argentina

Parámetros	Papel	Cemento	Calzado
Elasticidad precio de la demanda ε_i	0,45	0,44	0,33
Elasticidad de sustitución δ	1,80	4,00	3,00
Elasticidad precio de la oferta doméstica ε	1,00	1,00	1,00
Elasticidad precio de la oferta exportable ε_2	1,00	1,00	1,00

b) Brasil

Parámetros	Leche larga vida	Carne s/hueso	Arroz blanco	Cerveza
Elasticidad precio de la demanda ε_i	0,15	0,70	0,15	1,50
Elasticidad de sustitución δ	3,00	1,70	4,00	2,00
Elasticidad precio de la oferta doméstica ε	0,56	0,80	0,50	0,90
Elasticidad precio de la oferta exportable ε_2	0,70	2,00	1,50	1,00

FUENTE: Elaboración propia basada en varias fuentes (ver Anexo metodológico).

Para la estimación de la tarifa equivalente se procedió del siguiente modo: se observó el precio CIF de importación y se le acrecentó por un margen de comercialización y de impuestos consultado a los operadores del mercado, a este precio se le comparó con el precio de venta al consumidor de los productos importados. Mediante este procedimiento se llegó a la estimación de los valores de tarifa equivalente de las RNA (ver Cuadro 13).

Los resultados del análisis de costos y beneficios son altamente dependientes de los valores adoptados por los parámetros básicos y de las cantidades y precios en el punto inicial (a partir del cual se realizó la calibración). Dada la forma en que se aproximaron datos y parámetros (con información de la encuesta más otras fuentes, pero sin estimaciones econométricas), los resultados cuantitativos a los que se arribó deben ser leídos con precaución y evitar ser interpretados como estimaciones de la magnitud verdadera de los efectos. Los resultados deben ser usados como herramientas cualitativas en el análisis de los efectos de las barreras al intercambio.

ii. Resultados en el modelo estático

Un primer aspecto a estudiar es el efecto sobre los precios y las cantidades que tendría una liberalización total de las RNA. Esto se hizo simulando el

CUADRO 11. *Precio y cantidades en los productos seleccionados (promedio de los últimos tres años)*a) *Argentina*

<i>Mercado</i>	<i>Papel</i>	<i>Cemento</i>	<i>Calzado</i>
Doméstico			
Consumo y producción ($\chi_1=c_1$) (*)	217,9	154	1,36
Precio consumo (p_1 , US\$/ unidad)	1	0,089	29,2
Importaciones			
Demanda=oferta exportable ($c_2=\chi_2$)	51,2	206	0,19
Precio consumo (p_2 , US\$/unidad)	1,1	0,081	29,2
Tamaño mercado (millones de US\$)	361	32,04	45

b) *Brasil*

<i>Mercado</i>	<i>Leche larga vida (L)</i>	<i>Carne s/bueso (kilos)</i>	<i>Arroz blanco (kilos)</i>	<i>Cerveza (litros)</i>
Doméstico				
Consumo y producción ($\chi_1=c_1$) (*)	3500	73	6835	7,943
Precio consumo (p_1 , US\$/ unidad)	0,7	4,5	0,376	0,93
Importaciones				
Demanda=oferta exportable ($c_2=\chi_2$)	150	7,2	530	12
Precio consumo (p_2 , US\$/unidad)	0,75	4,2	0,47	1
Tamaño del mercado (millones US\$)	2,562	359	3,176	7,367

(*) Los datos de cantidades están expresados en millones.

FUENTE: Elaboración propia basada en varias fuentes.

equilibrio de los dos mercados (el del sustituto doméstico del bien importado y del bien importado) cuando la tarifa equivalente es cero⁹. Los resultados se presentan en el Cuadro 14.

Los efectos de la liberalización de RNA son los mismos en todos los productos. La cantidad consumida del bien doméstico cae y la del bien importado crece como consecuencia de la liberalización (remoción de las RNA). En cuanto a los precios, tanto los del bien doméstico como los del importado disminuyen. Simultáneamente, mejoran los precios para el exportador dado que los precios de importación CIF crecen. La magnitud de los efectos depende

⁹ Se está empleando la convención de denominar país doméstico al que aplica la restricción (Brasil o Argentina) y país extranjero al exportador (Argentina más Uruguay en el caso de Brasil y Uruguay en el caso de la Argentina).

CUADRO 12. *Parámetros calculados*

Parámetro	Leche larga vida	Carne	Arroz	Cerveza	Papel	Cemento	Calzado
a.....	4,271	22	12,693	8,512	165	1,730	0,04
b.....	3,290	156	6,283	7,077	242	53	4,14
c.....	173	14	1,045	12	65	71	0,59
d.....	245	0,5	2,221	15	43	2,544	0,01
Participación bien 1 (S_1).....	0,96	0,92	0,92	0,998	0,80	0,43	0,88
Participación bien 2 (S_2).....	0,04	0,08	0,08	0,002	0,20	0,57	0,12
ϵ_1	-0,27	-0,60	-0,45	-1,50	-0,72	-2,48	-0,66
ϵ_1	0,12	0,10	0,30	0,00	0,27	2,04	0,33
ϵ_2	-2,87	-1,60	-3,70	-2,00	-1,53	-1,96	-2,67
ϵ_2	2,72	1,10	3,55	0,50	1,08	1,52	2,34

CUADRO 13. *Tarifa equivalente en la canasta de productos seleccionados*

Tarifa equivalente	
Canasta Brasil	
Leche larga vida.....	0,51
Carne enfriada sin hueso ...	0,11
Arroz blanco.....	0,22
Cerveza blanca.....	0,22
Canasta Argentina	
Papel.....	0,20
Cemento.....	0,10
Calzado.....	0,22

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta.

de una forma relevante de las participaciones iniciales en los mercados y de la elasticidad de sustitución entre bien importado y bien doméstico.

El análisis de bienestar se realizó aproximando las áreas bajo las curvas de oferta y demanda asociadas a los cambios en precios y cantidades. Éste es el método propuesto por Morkre y Tarr (1980) citado por Hufbauer et al (1994). Los consumidores del país importador mejoran por el doble efecto de la caída de los precios en los dos mercados y la expansión de la cantidad importada. Los productores domésticos del bien sustituto pierden, en tanto que los agentes que se apropiaban de la renta asociada a la RNA también pierden. Los exportadores ganan dado que venden más a un mayor precio.

Los efectos señalados se cuantifican en el Cuadro 15. En todos los casos se observa que los efectos negativos son mayores que los efectos positivos en

CUADRO 14. *Eliminación de RNA, efectos en precios y cantidades*

	$x_1=c_1$	$x_2=c_2$	p_1	p_2	p_2^{cmi}	p_2^{cif}
<i>Leche</i>						
Punto inicial (1).....	3,500	150	0,700	0,750	0,495	0,30
Sin RNA (2).....	3,473	188	0,690	0,683	0,683	0,41
(2)/(1)-(1) en %.....	-0,8	25	-1,400	-8,700	38,000	38,00
<i>Carne</i>						
Punto inicial (1).....	73,00	7,20	4,50	4,20	3,80	2,80
Sin RNA (2).....	72,80	7,90	4,50	4,00	4,00	2,90
(2)/(1)-(1) en %.....	-0,00	0,09	-0,00	-0,06	0,05	0,05
<i>Arroz</i>						
Punto inicial (1).....	7,783	530,00	0,376	0,470	0,385	0,285
Sin RNA (2).....	7,693	641,00	0,367	0,437	0,437	0,323
(2)/(1)-(1) en %.....	-0,01	0,21	-0,020	-0,070	0,130	0,130
<i>Cerveza</i>						
Punto inicial (1).....	7,943	12,00	0,93	1,00	0,82	0,66
Sin RNA (2).....	7,943	14,00	0,93	0,94	0,94	0,75
(2)/(1)-(1) en %.....	-0,00	0,14	-0,00	-0,06	0,14	0,14
<i>Papel</i>						
Punto inicial (1).....	218,00	51,00	1,32	1,43	1,19	0,90
Sin RNA (2).....	215,00	57,00	1,30	1,32	1,32	1,00
(2)/(1)-(1) en %.....	-0,01	0,11	-0,01	-0,07	0,11	0,11
<i>Cemento</i>						
Punto inicial (1).....	154,00	206,00	0,089	0,089	0,081	0,062
Sin RNA (2).....	150,00	216,00	0,087	0,085	0,085	0,065,1
(2)/(1)-(1) en %.....	-0,03	0,05	-0,030	-0,040	0,050	0,050
<i>Calzado</i>						
Punto inicial (1).....	1,36	0,19	29,20	29,20	23,87	22,95
Sin RNA (2).....	1,34	0,22	28,83	27,42	27,42	26,36
(2)/(1)-(1) en %.....	-0,01	0,15	-0,01	-0,06	0,15	0,15

DONDE: p_2^{cmi} es el precio del bien importable con margen de comercialización e impuestos domésticos;
 p_2^{cif} es el precio del bien importable en términos CIF.

FUENTE: Elaboración propia.

el caso de la economía doméstica, lo que ilustra el hecho de que la misma está mejor con un cierto nivel de protección que con una liberalización total de las RNA. Este resultado es consecuencia de que está operando el argumento términos del intercambio de la política comercial dado que en todos los casos se adoptó el modelo con el supuesto de país grande que incluye este efecto. Los exportadores del país extranjero ganan. La zona como un todo gana aunque se observa que los efectos eficiencia globales son de una magnitud varias veces menor en relación a los efectos distributivos asociados a

la restricción. Éste es un resultado clásico en los análisis de política comercial y motiva el estudio de la economía política del problema.

iii. Resultados en un modelo con descenso en la protección por RNA

Interesa conocer cómo cambian las ganancias y pérdidas de los distintos actores y países conforme la tarifa equivalente de las RNA se va reduciendo. Se realiza dicho estudio distinguiendo distintas hipótesis respecto a quién es el actor económico que se apropia de la renta de la tarifa (doméstica más el efecto términos del intercambio)¹⁰. En el análisis estático se asumió que

CUADRO 15. *Efectos estáticos en el bienestar (cambios en el ingreso equivalente) de la eliminación de las barreras no arancelarias (millones de US\$)*

a) Canasta Brasil

<i>Actores</i>	<i>Leche</i>	<i>Carne</i>	<i>Arroz</i>	<i>Cerveza</i>
País doméstico importador	-27,0	-1,17	-25,6	-1,3
Consumidores	44,4	3,20	86,8	1,0
Productores	-33,3	-1,39	-67,2	-0,2
Rentistas	-38,1	-2,98	-45,2	-2,1
doméstica	-9,8	-1,73	-17,7	-0,8
términos del intercambio	-28,3	-1,25	-27,5	-1,4
País exportador	31,8	1,31	30,3	1,5
Exportadores	31,8	1,31	30,3	1,5
Total de la zona	4,8	0,14	4,7	0,2

b) Canasta Argentina

<i>Actores</i>	<i>Papel</i>	<i>Cemento</i>	<i>Calzado</i>
País doméstico importador	-6,4	-0,8	-0,7
Consumidores	9,2	1,2	0,9
Productores	-3,5	-0,4	-0,5
Rentistas	-12,2	-1,6	-1,0
doméstica	-5,4	-0,8	-0,3
términos del intercambio	-6,7	-0,8	-0,7
País exportador	7,1	0,9	0,7
Exportadores	7,1	0,9	0,7
Total de la zona	0,7	0,1	0,1

FUENTE: Elaboración propia.

¹⁰ El ejercicio se presenta para el caso de la leche larga vida. En el resto de los productos los resultados son cualitativamente similares.

toda la renta asociada a la RNA se la queda un rentista importador del país doméstico. Otro caso extremo es que se la quede el exportador, es lo que ocurriría en el caso de una restricción voluntaria a las exportaciones.

En este ejercicio se simula una caída de la tarifa equivalente de la RNA en tres casos de reparto de la renta asociada a la misma: toda la renta para la economía doméstica, mitad para la economía doméstica y mitad para la economía exportadora y toda la renta para la economía exportadora.

Los resultados se presentan en los Gráficos B1 al B5 del Anexo B. Los gráficos muestran la evolución que registran las áreas (ganancias y pérdidas) del Gráfico 2 conforme la tarifa equivalente de la RNA se va reduciendo. En el punto en donde la tarifa equivalente es igual a la del punto inicial (donde se calibraron los parámetros) todas las variables valen cero dado que todo está medido como variaciones respecto a ese punto inicial.

El Gráfico B1 muestra las variaciones en el bienestar de consumidores, productores y exportadores. Mientras que los primeros y los últimos mejoran con la liberalización del comercio, los productores domésticos empeoran. Parte importante del cambio está dado por un efecto distributivo desde los productores a los consumidores domésticos. En el Gráfico B2 se observa que la parte más importante de las variaciones en la renta de la restricción se debe a los efectos términos del intercambio. Éste es el tradicional efecto de abaratamiento de los bienes importados en un país grande que impone restricciones comerciales a las importaciones, contrae la demanda y reduce los precios a los que compra.

En los Gráficos B3 y B4 se presentan los resultados agregados para la economía doméstica (Brasil) y la extranjera (Argentina+Uruguay) realizando tres supuestos sobre cómo se reparte el ingreso equivalente de la restricción: en una primera instancia se supone que todo este ingreso se lo queda la economía doméstica como ocurriría en el caso en que la RNA fuera una cuota a las importaciones (variable de reparto igual a uno); en una segunda alternativa se supone que la renta se reparte mitad y mitad entre la economía doméstica y la extranjera (variable de reparto igual a 1/2); en una tercera alternativa se supone que toda la renta se la queda la economía exportadora como si se tratara de una restricción voluntaria a las exportaciones. En el caso en que el país importador se queda con toda la renta de la restricción, este último siempre gana con el incremento de la protección (dentro del rango analizado en el ejercicio). La tarifa óptima (que maximiza la diferencia entre los efectos favorables términos del intercambio y los costos de eficiencia de la política comercial) en este caso es mayor que un 100%. Si la renta de la restricción se la queda el exportador entonces el país importador aumenta su bienestar conforme hay más liberalización. En el caso intermedio que la renta se comparte entre el país importador y el país exportador entonces se registra un máximo de bienestar del país importador (entorno a un 70% de tarifa equivalente). Los resultados para el país exportador se presentan en el Gráfico B4. En el caso de una restricción

voluntaria a las exportaciones el equivalente tarifario óptimo es de alrededor de un 80%, en los otros dos casos de reparto (mitad y mitad o toda la renta para el importador) el país exportador se encuentra en la mejor situación cuando la liberalización es total. Finalmente, en el Gráfico B5 se presentan los resultados agregados para toda la zona integrada en donde las ganancias que son pérdidas del otro se ven compensadas. Se observa que independientemente de la regla de reparto la zona siempre está mejor con la máxima liberalización.

V. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

La investigación permitió concluir la relevancia que tienen las RNA en el intercambio regional. El estudio de las estadísticas de comercio identificó una canasta de productos en donde la complementariedad comercial debería traducirse en un mayor sesgo geográfico del observado, lo cual señala la presencia de medidas que están restringiendo el intercambio. Se seleccionaron 94 productos pertenecientes a 42 ramas productivas. Puede observarse que gran parte de la selección recayó en productos agrícolas, alimentos y textiles, productos que representan una porción mayoritaria de las exportaciones del Uruguay.

La revisión de los contenciosos comerciales estableció una lista amplia de instrumentos comerciales con potencial impacto discriminatorio y determinó un conjunto de sectores en donde los mismos actúan. Es de destacar que estos sectores se encuentran incluidos en la lista elaborada usando las estadísticas de comercio, lo cual confirma la pertinencia de la metodología empleada para seleccionar sectores.

La última información disponible (Relanzamiento del MERCOSUR) señala que los problemas de valoración en la aduana y el recurso del uso del canal morado es una RNA en uso tanto en el comercio con la Argentina como con Brasil. Este instrumento implica cuestionar la valoración del producto y aplicar un derecho variable en función de la valoración propia de la aduana. En la práctica se convierte en un mecanismo muy parecido al uso de Precios Mínimos de Exportación que Uruguay tanto usó en el pasado y que, a partir del Régimen de Adecuación al MERCOSUR, se vio obligado a eliminar del comercio regional.

Las dificultades en la obtención de las licencias previas de importación constituyen un mecanismo indirecto de cuotificar las cantidades importadas. Persiste además discriminación en la aplicación de los impuestos domésticos que hace que los mismos tengan el mismo efecto que un arancel. Otro problema general a diversos sectores son las barreras técnicas al comercio.

El análisis de los resultados de la encuesta confirma a nivel de las percepciones de los exportadores la relevancia de las RNA en la determinación

de la dinámica de los flujos comerciales intrarregionales. La percepción de los exportadores es clara respecto a la influencia gravitante de las RNA. Incluso en los dos últimos años, tan afectados por eventos a nivel macroeconómico como han sido los bruscos cambios en precios relativos consecuencia de la devaluación en Brasil, los resultados de la encuesta son consistentes con los anteriores y se agrega información que permite incorporar otro tipo de medidas al análisis. En el caso de Argentina, los problemas de inspección previa son referidos como una traba de primera magnitud para los exportadores uruguayos. En Brasil, en cambio, se destaca el papel que cumplen las licencias a la importación. Tanto en Argentina como en Brasil se citan a los problemas de etiquetado como una RNA en uso. Además, para ambos países hay varios ejemplos de aplicación de impuestos domésticos de forma discriminatoria.

Los costos asociados a la presencia de RNA son de dos tipos. Por un lado, aquellos que implican un costo fijo, independiente de la cantidad exportada. Estos costos operan como una barrera a la entrada que dificulta la existencia de corrientes comerciales de pequeña escala. En segundo lugar, se encuentran aquellas barreras que se disparan cuando las corrientes comerciales adquieren un cierto nivel de significación. Estas últimas adquieren distintas modalidades y en principio afectan al precio de exportación. En algunos casos extremos se convierten en prohibiciones que alientan una negociación entre las partes, resuelta por lo general con una restricción unilateral del exportador a un cierto umbral de participación de mercado.

A pesar de que la metodología para el estudio de los efectos de las RNA es sencilla, los requerimientos de información a nivel de producto son abundantes. Sólo se pudo hacer el ejercicio de medida de los efectos para una canasta de siete productos y en forma aproximada con el solo objetivo de ilustrar en forma cualitativa los resultados a los que se llegó.

El análisis de bienestar se realizó aproximando las áreas bajo las curvas de oferta y demanda asociados a los cambios en precios y en cantidades. Los consumidores del país importador mejoran por el doble efecto de la caída de los precios en los dos mercados y la expansión de la cantidad importada. Los productores domésticos del bien sustituto pierden, en tanto que los agentes que se apropiaban de la renta asociada a la RNA también pierden. Los exportadores ganan dado que venden más y a mayor precio. En todos los casos se observa que los efectos negativos son mayores que los efectos positivos en el caso de la economía doméstica, lo que ilustra el hecho de que la misma está mejor con un cierto nivel de protección que con una liberalización total de las RNA. Este resultado es consecuencia de que está operando el argumento términos del intercambio de la política comercial dado que en todos los casos se supuso que el modelo que opera es el que incluye este efecto. Los exportadores del país extranjero ganan. La zona como un todo gana aunque se observa que los efectos eficiencia globales son menores respecto a los efectos distributivos asociados a la restricción. Éste es un resul-

tado clásico en los análisis de política comercial y motiva el estudio de la economía política del problema.

Una primera aproximación a los resultados cuantitativos señala que si se consideran los resultados agregados los efectos en el bienestar de la eliminación de las RNA son pequeños (alrededor de un 0,1% del tamaño de mercado). Como ya se observó, predominan los efectos distributivos entre los distintos actores involucrados. Sin embargo, la sustitución de aranceles por RNA en el comercio regional implica perder un ingreso del gobierno y generar una renta privada (apropiada por importadores y/o exportadores) la cual debería ser acumulada dentro del conjunto de las pérdidas sociales asociadas a este tipo de protección. Ésta es una de las conclusiones centrales de una vieja literatura sobre los costos de la protección (Bhagwati, Brecher y Srinivasan, 1984 y Krueger, 1974). En este sentido, el nuevo estadio de la integración sería peor que si se hubiera llegado al mismo nivel de comercio empleando un sistema de preferencias arancelarias recíprocas y parciales que otorguen las protecciones que los equilibrios políticos domésticos demandan a cada gobierno.

Construir una zona de libre comercio y luego llenarla de trabas al intercambio no parece una medida adecuada de política para ninguno de los países que la integran. Para profundizar el proceso de integración es necesario generar un nuevo instrumento que dé una señal clara al sector privado respecto al rol que tendrán en el futuro las RNA en el comercio regional. Podría ser un programa de liberalización de RNA, el cual debería empezar por realizar una tipología de instrumentos y una estrategia de gestión de cada uno de ellos. En un primer nivel se encuentran aquellas medidas que los países se prohíben hacer entre sí, por implicar algo estrictamente contrario al libre comercio acordado en la zona. Por ejemplo, éste es el caso de los impuestos domésticos aplicados en forma discriminatoria. En segundo lugar, se encuentra un conjunto de medidas que requieren un proceso de armonización no sólo a nivel de los acuerdos, sino en la implementación concreta de las normas. En tercer lugar, a nivel de las barreras técnicas al comercio podría avanzarse con el concepto del reconocimiento mutuo de distintas instituciones domésticas responsables del control de los productos. Finalmente, es necesario establecer un conjunto de aspectos normativos que los países desean mantener diferenciados y que en forma transparente le declaran al resto de los socios su existencia.

VI. REFERENCIAS

- Anderson, K. y Norheim, H. (1993), «From imperial to regional trade preferences: its effect on Europe's Intra and Extra-Regional Trade», *Weltwirtschaftliches Archiv* 129(1): 78-101.

- Bhagwati, J. y Hudec, R.E. (Eds.) (1966), *Fair trade and harmonization (Prerequisites for free trade?)*, Volumes 1 & 2.
- Bhagwati, J., Brecher, R. y Srinivasan (1984), «DUP activities and economic theory», *European Economic Review* 24, 291-307.
- COMISEC (1994) «Análisis del sector papel», Estudios Técnicos, Proyecto COMISEC/BID-UE-PNUD.
- Deardorff, A., y Stern, R. (1997), «Measurement of non-tariff barriers», Economic Department Working Paper No 179, OCDE, París.
- Derengowski y Martins (1999), «Reestruturação da Indústria de Laticínios no Brasil na Década de Noventa: Impactos da Abertura Econômica», Instituto de Economia da UFRJ.
- Emerson, M.; Aujean, M.; Catinat, M.; Goybet, P. y Jacquemin, A. (1988), *The economics of 1992*.
- European Commission (1997), «The single market review series», Subseries III «Dismantling of barriers».
- Volume 1, *Technical barriers to trade*.
- Volume 2, *Public procurement*.
- Volume 3, *Customs and fiscal formalities at frontiers*.
- Volume 4, *Industrial property rights*.
- Volume 5, *Capital market liberalization*.
- Volume 6, *Currency management costs*.
- Francois, J.F., y Reinert, K. (1997), «Applied Methods for trade Policy Analysis. A Handbook», Cambridge University Press.
- Hufbauer, G.C., y Elliott, K.A. (1994), *Measuring the cost of protection in the United States*, Institute of International Economics.
- Huff, K.; Hanslow, K.; Hertel, T. y Tsigas, E. (1997), «GTAP Behavioral Parameters», Capítulo 4 en Hertel, T. W. (ed.), *Global Trade Analysis: Modeling and Applications*, Cambridge University Press.
- Jomini, P.; McDougall, R.; Watts, G. y Dee, P.S. (1994), *The SALTER model of the world economy: model structure, database and parameters*, Industry Commission, Canberra.
- Kim, N. (1996), *Measuring the costs of visible protection in Korea*, Institute of International Economics.
- Krueger, A. (1974), «The political economy of the rent seeking society», *American Economy Review* 64, no 3: 291-303.
- Mercado Brasileiro de Alimentos Industrializados, 1997, *Produção e Demanda: situação atual e perspectivas*, Sao Paulo: DECON/ABIA.
- Sazanami, Y.; Urata, S. y Kawai, H. (1995), *Measuring the cost of protection in Japan*, Institute of International Economics.
- Stonehouse D. Peter y Zuhair A. Hassan. Ames (eds.) (1992), «Market Demand for Dairy Products» / Iowa State University Press, 1992.
- Vaillant M. (1998), «Cluster lácteo en el Uruguay», informe de proyecto HOL/97/S75 «Estrategia de desarrollo de clústers en torno a recursos naturales: su crecimiento e implicaciones distributivas y medioambientales» a pedido de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, Santiago de Chile.
- UNCTAD/WTO (1999), *PC/TAS Trade Analysis System on Personal Computer 1993-97*, ITC/UN Statistics Division.

- Weersink, A., y Howard, W. (1990), «Regional Adjustment Response in the US Dairy Sector to Changes in Milk Support Prices», *Western J. of Agric. Economics* 15(1) 13-21.
- Winters, L. Alan, et al. (1999), *Regionalism and Development*, The World Bank, Forthcoming 1999.

ANEXO A

El sesgo geográfico del comercio puede medirse a través de un «Índice de Intensidad del Comercio» (ver Anderson y Norheim, 1993) que se define como:

$$I_{ij} = \frac{x_{ij}}{m_j} = C_{ij}B_{ij} \quad (1)$$

donde: $x_{ij} = \frac{X_{ij}}{\sum_j X_{ij}} = \frac{X_{ij}}{X_i}$ es la participación del socio j en las exportaciones

del país i; $m_j = \frac{M_j}{(M - M_i)}$ es la participación de las importaciones de j en las importaciones mundiales descontadas las importaciones de i.

Cuando no existe sesgo geográfico en el comercio, la participación del socio j en las exportaciones de i y en las importaciones mundiales es la misma, el índice es igual a uno. Este indicador puede escribirse como el producto de un índice de complementariedad comercial (C_{ij}) y un sesgo geográfico del comercio no explicado (B_{ij}).

Siguiendo a los mismos autores, el índice de complementariedad comercial es la suma ponderada del producto de un índice de ventajas comparativas del país exportador por un índice de desventajas comparativas del país importador. Se define como:

$$C_{ij} = \sum_s \left[\frac{x_i^s m_j^s}{t_w^s t_w^s} t_w^s \right] = \sum_s \left[\frac{x_i^s m_j^s}{t_w^s} \right] \quad (2)$$

donde: $x_i^s = \frac{X_i^s}{X_i}$ es la participación del bien s en las exportaciones de i; $m_j^s = \frac{M_j^s}{M_j}$

es la participación del bien s en las importaciones de j; $t_w^s = \frac{M_w^s}{M_w}$ es la participación

del bien s en las importaciones mundiales.

C_{ij} es un promedio ponderado del producto de un índice de especialización exportadora de i por un índice de especialización importadora de j, el ponderador es la participación del producto s en las importaciones mundiales. El índice puede variar entre cero y valores muy altos. Tendería a cero cuando el país i no exporta los mismos bienes que j importa y adoptaría valores muy altos cuando la especialización exportadora de i coincide con la especialización importadora de j. Si se acerca a

uno, estaría indicando que la especialización exportadora o la importadora de uno de los países se asimilan a la mundial y no habría motivos para que exista un sesgo geográfico en el comercio.

Puede demostrarse que el sesgo no explicado es el cociente entre el comercio real y el potencial:

$$B_{ij} = \frac{x_{ij} / m_j}{\sum_s \left[\frac{x_i^s m_j^s}{t_w^s} \right]} = \frac{X_{ij}}{\sum_s X_i^s m_{jw}^s} \quad (3)$$

donde el numerador son las exportaciones totales desde el país i al país j y el denominador es el comercio potencial calculado como el producto de las exportaciones del país i de productos del sector s por la participación del país j en las importaciones del sector s desde el mundo.

El residuo (B_{ij}) sería la parte del comercio observado que no puede explicarse por complementariedades comerciales entre los socios, o por el incremento de sus importaciones y que podría dar cuenta de factores geográficos y culturales que tienden a favorecer el comercio, políticas comerciales o de integración.

Se puede escribir las mismas relaciones al nivel sectorial. Se define un índice de intensidad del comercio sectorial como el cociente:

$$I_{ij}^s = \frac{x_{ij}^s}{m_j} = C_{ij}^s B_{ij}^s \quad (4)$$

donde: $x_{ij}^s = \frac{x_{ij}^s}{x_i^s}$.

El índice de complementariedad comercial sectorial se define como:

$$C_{ij}^s = \frac{x_i^s}{t_w^s} \frac{m_j^s}{t_w^s} \quad (5)$$

y el sesgo no explicado como:

$$B_{ij}^s = \frac{X_{ij}^s t_w^s}{X_i^s m_{jw}^s} \quad (6)$$

donde: $m_{jw}^s = \frac{M_{j.}^s}{M_{w.}^s}$.

El índice de intensidad de comercio, que mide el sesgo geográfico global del comercio, puede ser expresado como un promedio ponderado de los índices de intensidad de comercio sectoriales:

$$I_{ij} = \sum_s I_{ij}^s x_i^s \quad (7)$$

ANEXO B

GRÁFICO B1

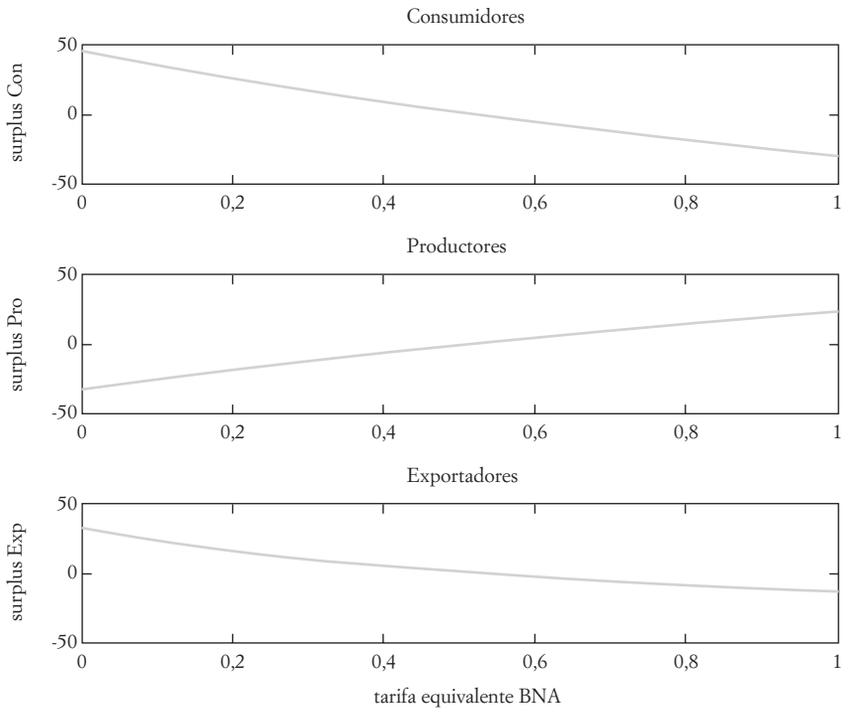


GRÁFICO B2

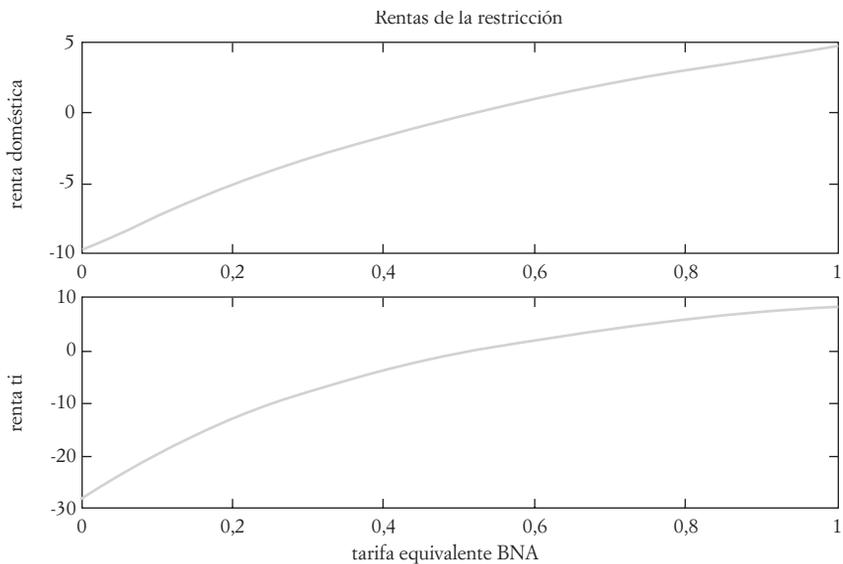


GRÁFICO B3

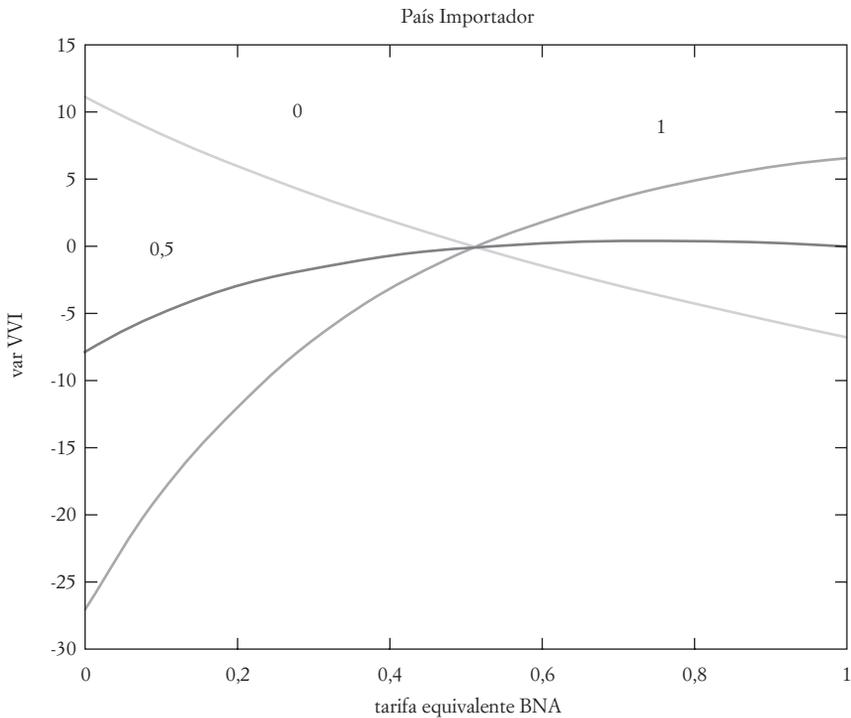


GRÁFICO B4

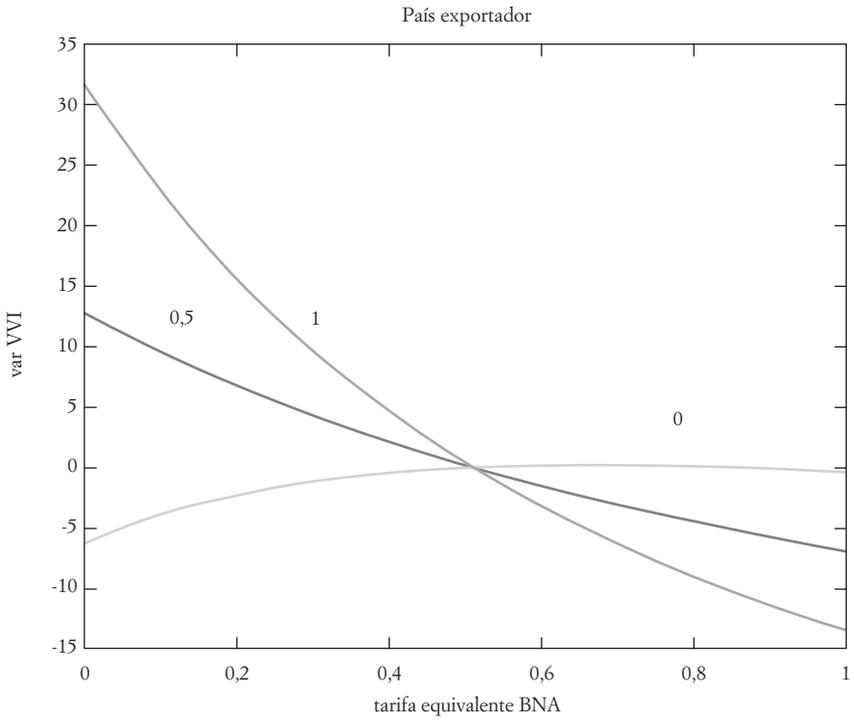
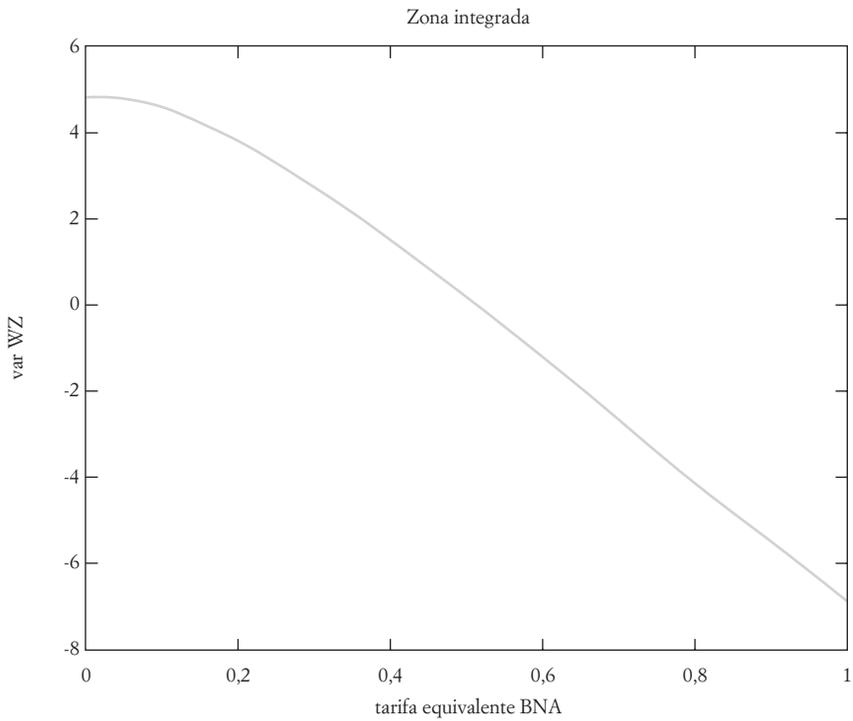


GRÁFICO B5



Relación de autores:

Julio Berlinski, Doctor en Economía (Harvard University), Investigador del Instituto Torcuato Di Tella, Profesor de la Universidad Torcuato Di Tella.

Honorio Kume, Doutor em economia (Universidade de São Paulo), Pesquisador da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Marcel Vaillant, Doctor en Economía (Antwerpen University), Coordinador del Área de Comercio Internacional del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República del Uruguay.

Ricardo J. Soifer, Ingeniero Industrial (Universidad de Buenos Aires), MSc. en Economía (Universidad de Londres), Investigador contratado Instituto T. Di Tella.

M. Inés Terra, Licenciada en Economía (Universidad de la República), Profesor Agregado de Comercio Internacional del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República del Uruguay.

Héctor Pastori, Magister en Business Administration (Universidad ORT), Profesor Adjunto del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República del Uruguay.

Márcio de Oliveira Júnior, Mestre em economia (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Pesquisador da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Patrícia Anderson, Mestre em economia (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Pesquisadora da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).