



## Sobre el beneficio de la integración plena en el Mercosur: una evaluación económica de las restricciones al comercio interno y su impacto regional.

Proyecto de investigación coordinado por: Julio Berlinski (ITDT)\*

Las restricciones al comercio asociadas a las regulaciones domésticas no son un fenómeno nuevo pero adquieren especial importancia una vez que las restricciones arancelarias o para-arancelarias tradicionales se eliminan. De tal manera las diferencias de instituciones regulatorias y estándares se transforman en diferencias de costos entre países. En éste proyecto, la evaluación de los costos no se limitó a la consideración de los mismos por parte de las firmas involucradas (en estudios de casos y encuestas), sino que también se hizo una evaluación del costo de protección para el consumidor de dichas medidas.

Respecto a las fronteras internas del Mercosur, las remociones arancelarias que ya tuvieron lugar trajeron una distribución asimétrica de beneficios. Las regiones recibieron efectos diferenciales dada su heterogeneidad respecto a su dotación factorial y características geográficas. Pero, la distribución de los beneficios agregados a países y regiones, fué afectada por las restricciones debidas a la política económica y a las fronteras geográficas. La integración del mercado interno del Mercosur incrementaría la eficiencia de las empresas, esto sería el resultado del incremento en el tamaño del mercado y de nuevos elementos competitivos. Los beneficios de profundizar la integración regional se generalizarían cuando las restricciones al comercio (tarifarias y no tarifarias) se desmantelaran, y las inversiones en infraestructura redujeran los costos de las fronteras naturales. Recientemente se ha cuestionado el optimismo de estos enfoques resultado de subestimar el tiempo de remoción de las barreras, asociado a que muchas firmas siguen manteniendo la posibilidad de segmentar los mercados.

Es conocido que las restricciones técnicas al comercio existen toda vez que un productor nacional tiene que alterar su producto para cumplir con regulaciones de otro país, o someter su producto a test y certificación en el país importador. Las causas principales de estas barreras técnicas son las regulaciones obligatorias de los gobiernos, o los estándares que son voluntarios pero que pueden ser impuestos por instituciones no gubernamentales. Por ello, es conveniente distinguir entre regulaciones técnicas y barreras no-regulatorias, estas últimas resultan de requerir al exportador que cumpla estándares nacionales relacionados con antecedentes históricos o tradición técnica, pueden ser obligatorias pero están fuera de la política regulatoria. Mucho de la armonización internacional y de la reducción de barreras no arancelarias (RNA) se ha hecho dentro de los procesos de integración regional, en especial a partir de la experiencia europea. Se ha probado que ha sido más fácil acordar sobre la convergencia de los objetivos de política en el área de los estándares, esencialmente en la elaboración de los acuerdos de reconocimiento mutuo, entre pequeños grupos de países que en un nivel multilateral.

\* Participan:

(ITDT) *Instituto Torcato Di Talla (Argentina)*

(DE/FCS) *Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay)*

(IPEA) *Instituto Pesquisa Econômica Aplicada (Brasil)*

## A. PERCEPCIÓN DE LAS RESTRICCIONES EN BASE AL ESTUDIO DE CASOS

---

### 1. ARGENTINA

---

En todos los estudios de casos realizados en Argentina, excepto en el de Inoculantes, las exportaciones al Brasil son sólo un complemento de la producción doméstica del país importador, especialmente en los casos de Arroz y Lácteos que han estado en los medios de prensa frecuentemente.

Desde el punto de vista de las exportaciones realizadas y su relación con las restricciones menos visibles corresponde distinguir dos grandes grupos: en algunos productos, sus exportaciones fueron inhibidas continuamente por medidas relacionadas básicamente con el registro en Brasil de los productos involucrados; en otros, el acceso al mercado brasileño fue importante a partir de la liberalización arancelaria regional, pero a la vez con frecuentes episodios de restricción relacionados con temas formales, fases del ciclo económico, o conflicto de normas existentes con anterioridad a dicha liberalización comercial.

La intensidad, frecuencia y diversidad de instrumentos utilizados se observa especialmente en Arroz y Lácteos, ya sea como resultado de la amenaza de daño a la producción respectiva del Brasil, o como respuesta retaliatoria a conflictos que involucran otras actividades. El procedimiento observado de remoción de las restricciones ha sido ad-hoc.

### 2. BRASIL

---

Las principales restricciones detectadas a través de entrevistas directas con empresas exportadoras y asociaciones conexas, fueron:

- a) Calzados: exigencia de etiqueta con más información que la requerida usualmente; certificación de las etiquetas solamente por el Instituto de Tecnología Industrial de Argentina (INTI); licencia previa de importación; inspección antes de la expedición de las mercaderías y dificultades administrativas que demoran los trámites aduaneros.
- b) Carne de Pollo: requisitos de certificación sanitaria además de los estándares exigidos en los principales mercados de consumo, aplicación del derecho *anti-dumping* y dificultades en los procedimientos aduaneros tales como inspección previa y atraso en la entrega de mercaderías.
- c) Productos Siderúrgicos: exigencia del sello IRAM en los productos destinados a la construcción civil, inicio de procesos *anti-dumping* y de derecho compensatorio contra subsidios y licencia previa de importación.

### 3. URUGUAY

---

En productos lácteos, 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 15% del precio fob de exportación en función del mercado de destino dentro de Brasil. Los

gastos de aduana en torno al 1 por 1000. Los impuestos indirectos varían entre 0 y 7% dependiendo del Estado. Algunos requisitos administrativos actúan como primera barrera a la entrada pero luego desaparecen o son necesarias modificaciones menores. Otros se constituyen en barreras permanentes. En el caso de este mercado se señala que las licencias de importación (no automáticas) son la principal RNA. Se han tenido dificultades con algunos impuestos domésticos que han sido usados a nivel de estado en forma discriminatoria con los productos importados.

Respecto de papel, las principales restricciones para exportar al Mercosur se encuentran en los costos que implican los trámites aduaneros excesivos, las regulaciones al transporte regional y las demoras en frontera (dado que no hay fronteras abiertas las 24 horas del día ni todos los días del año). Otra dificultad permanente percibida por los exportadores pero de importancia menor es la exigencia de certificados de origen. En el caso de Argentina, se menciona como de mayor importancia la exigencia 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 importancia mientras que las otras han tenido o tienen una incidencia significativa. En el caso de los mecanismos financieros han sido desmantelados.

## B. PERCEPCIÓN DE LAS RESTRICCIONES EN BASE A ENCUESTAS

---

### 1. ARGENTINA

---

El cómputo de las respuestas, sin distinguir entre tipos de restricción o efectividad o duración de las mismas, indica que 49 del total de 82 empresas con respuesta consideraron haber sufrido restricciones en el Mercosur, desde una sola experiencia de un tipo por firma, a varias experiencias con restricciones genéricas y específicas.

Aparecen más restricciones en productos de alto desempeño exportador: lo dominante en la generación de información sobre restricciones es la acumulación de experiencia mientras que queda diluida la posible causalidad "restricciones y bajo desempeño exportador o baja penetración". Además son los productos para los cuales las restricciones sufridas tienden a ser de ambos tipos: genéricas y específicas.

En los sectores de alimentos y afines, que son los más restringidos en el comercio, las firmas algo más restringidas son las de capital nacional (argentino), y tienden a pertenecer al segmento de mejor desempeño exportador. Por su parte, tienden a relacionarse los atributos capital extranjero, plantas de proceso, intensidad de restricciones. Además surge en lo cualitativo el comentario sobre "activación" más o menos impredecible de restricciones en cuanto a oportunidad y tipo de las mismas.

Al tratar sólo restricciones específicas lo que se observa es la participación de las restricciones temporarias. Las restricciones

específicas, por el esfuerzo que involucra establecerlas, por estar arraigadas o justificarse con motivaciones presentadas como estructurales (protección de la salud, etc.) son permanentes y/o de aplicación o aparición reiterada.

En términos de efecto hay gran proporción de restricciones de baja importancia. Las temporarias "cumplen" en tener bajo efecto, pero las permanentes tienen tanto altos como bajos efectos, ocurriendo sí que las de mayor efecto tienden a provenir de las permanentes. Brasil aparece como el país que más restricciones impone. Dados los volúmenes de comercio para cada destino, la concentración indicada puede no tener significación especial. Se observa que las restricciones brasileñas tampoco son las más "eficaces" si el objetivo es impedir el comercio.

## 2. BRASIL

El cuestionario fue enviado a 4.683 firmas y se obtuvieron 412 respuestas. De las cuales 310 empresas indicaron que las barreras no tarifarias son uno de los obstáculos a la expansión de las exportaciones destinadas al Mercosur, atribuyéndoles un puntaje promedio de 3,8 que equivale a "moderadamente importante" en una escala de 6 puntos propuesta en el cuestionario.

En relación a la Argentina, los reclamos mayores fueron verificados en: Artículos plásticos (71,4%), Calzados (66,7%), Otros productos alimenticios (63,6%), Artículos de vestimenta (57,1%), Máquinas y tractores (52,5%), Extracción de minerales (50%) y Metalúrgica de no-ferrosos (50%). En lo que respecta al Paraguay, solamente se destaca la actividad Otros productos alimenticios, con 34,4% de las firmas correspondientes registrando presencia de restricciones. En el mercado uruguayo, se destacan la Fabricación de aceites vegetales (100%), Otros productos alimenticios (45,5%) y Farmacéutica y veterinaria (40%).

Con respecto a las barreras visibles, cerca de 201 empresas señalaron los despachos con seguro y flete atribuyéndoles un puntaje medio. Los gastos de aduana fueron citados por 197 empresas atribuyéndoles un puntaje medio. En general, la mayoría de las empresas exportadoras al Mercosur perciben estos dos ítems como restricciones "moderadamente importantes" que dificultan sus ventas en ese mercado. En relación a las barreras invisibles, los cuatro factores más indicados fueron:

- a) Exigencia de etiqueta - indicada por 196 empresas
- b) Trámites aduaneros excesivos - indicada por 145
- c) Inspección previa - indicada por 132
- d) Requisitos de inspección y tests - indicada por 129 empresas.

Los resultados de la Investigación mostraron que las principales exportaciones brasileñas al Mercosur pueden ser facilitadas a través de las siguientes medidas:

- a) Armonización de las exigencias contenidas en las etiquetas
- b) Certificación sanitaria y fitosanitaria
- c) Aceptación de los documentos emitidos por órganos gubernamentales o empresas previamente aprobadas en todos los países del Mercosur
- d) Finalización de la aplicación de los derechos *anti-dumping* en el

comercio intra-Mercosur. La práctica del *dumping* de parte de las empresas de los países miembros del Mercosur tendrá que ser evaluada y juzgada por los órganos de defensa de la competencia.

e) Adopción de un procedimiento aduanero único entre los países del Mercosur.

## 3. URUGUAY

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. Persisten además discriminación en la aplicación de los impuestos domésticos que hacen que los mismos tengan el mismo efecto que un arancel. Otro problema general que tiene expresiones sectoriales diversas 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 intraregionales. 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 lo anterior 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. Además en ambos 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 son de diferente tipo, en principio afectan al precio de exportación. En algunos casos extremos se convierten en prohibiciones que aientan una negociación entre las partes, resuelta por lo general con una restricción unilateral del exportador a un cierto umbral de participación de mercado.



## C. EL COSTO DE PROTECCIÓN

Estas estimaciones se realizaron en el contexto de un modelo de equilibrio parcial computable, donde los bienes domésticos e importados son sustitutos imperfectos, la oferta del bien importado es perfectamente elástica y todos los mercados son perfectamente competitivos. Con los datos de cambios en precios y cantidades y del arancel equivalente de las restricciones se calculó la estática comparativa de un cambio en la protección y su efecto de cambios en el bienestar. 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. Solo se pudo hacer el ejercicio de medida de los efectos para una canasta de 5 productos en Argentina, 3 productos en Brasil y de 7 productos en Uruguay, con el objetivo de aproximar las magnitudes involucradas.

Las magnitudes estimadas del costo de protección indican la importancia de considerar las situaciones particulares que surgen tanto del arancel implícito en la comparación de precios como de la descomposición de la magnitud correspondiente a las restricciones no arancelarias. Sin embargo corresponde señalar la naturaleza orientativa de estas estimaciones relacionadas tanto por las dificultades en estimar las elasticidades correspondientes, como la de considerar los efectos de mercados imperfectos que tienden a subestimar estos aspectos con impactos diferenciados.

El desmantelamiento de las restricciones no arancelarias que restringen las exportaciones argentinas representarían una ganancia para el consumidor brasileño que resultó importante como proporción de su consumo aparente en leche en polvo (23%), neumáticos para automotores (49.7%) e inoculantes con 27.1%. En el caso de las RNA asociadas a productos exportados por Brasil implicarían un aumento del excedente del consumidor de 184 millones de US\$ en calzado, seguido por 87 millones en acero y de 54 millones en pollos. En el caso de Uruguay los cómputos respecto de exportaciones al Brasil fueron importantes en leche larga vida y arroz blanco donde las ganancias del excedente del consumidor fueron 44.4 millones de US\$ en el primero y de 86.8 millones en el segundo; también fue importante la magnitud correspondiente a exportaciones a Argentina con 9.2 millones en papel. En estos últimos casos se estimó, además, el efecto de la pérdida de términos de intercambio asociada, en el supuesto de país grande, a las exportaciones uruguayas a Brasil y Argentina.

## D. REFLEXIONES FINALES

Tanto las restricciones esporádicas no anticipadas en el sector de exportación, como las soluciones ad-hoc introducen incertidumbre que se traduce en reducción de exportaciones y aumento de costos asociados a minimizar su impacto. En algunos casos, esto disuade a exportadores a la región produciéndose una desviación de exportaciones hacia mercados menos conflictivos. Los diversos casos sin solucionar o con soluciones ad-hoc, corresponden a la ausencia de un esfuerzo de armonización legislativa o de internalización nacional de normas Mercosur ya acordadas.

Respecto de las experiencias analizadas donde las restricciones se relacionaron con la necesidad de satisfacer estándares nacionales, podría concluirse que se trata de experiencias similares a las de la Comunidad Europea, donde los problemas más significativos estuvieron relacionados con la falta de información y experiencia, también con los rezagos en obtener aprobación por parte de los organismos nacionales en el país de destino, algunos relacionados con los costos de duplicar tests no reconocidos. También, puede señalarse que las regulaciones de productos basados en recursos naturales, tomaron más una característica nacional-regional debido a que se trata de industrias tradicionales; lo cual se compararía con aquellas intensivas en capital humano donde se trata de industrias nuevas que son "standard-takers" de la frontera técnica. En las primeras se ha identificado una competencia entre reglas y sistemas nacionales de regulación para las que se requeriría mayor tiempo de convergencia, mientras que en el segundo grupo la referencia es externa.

Finalmente, la incorporación de las distintas dimensiones consideradas en este trabajo permite concluir sobre la importancia de las restricciones no arancelarias como freno transitorio o permanente al flujo de comercio dentro del Mercosur. Además, como surge de la experiencia europea del "Single Market Programme", para superarlas se requiere de una actitud negociadora creíble que incentive a los exportadores a encarar soluciones institucionales para desmantelar las restricciones a pesar de crear situaciones de "free ride" para sus competidores. También se requiere de un compromiso por parte de los gobiernos para iniciar negociaciones bilaterales o multilaterales que remuevan/armonicen o incentiven el reconocimiento mutuo de las restricciones nacionales asimétricas.

Este Proyecto contó con la participación de:

Ricardo J. Soifer - ITDT, Marcel Vaillant, M. Inés Terra, Héctor Pastori - DE/FCS y Honorio Kume, Marcio de Oliveira Jr, Patricia Anderson - IPEA.



La documentación completa de este proyecto se encuentra disponible en: [www.redmercosur.org.uy](http://www.redmercosur.org.uy)



Oficina de Coordinación: Zelmar Michelini 1220 Montevideo - Uruguay  
Tel.: (598-2) 903.3286 Ext. 16, Fax: (598-2) 902.1127, e-mail [redmsur@adinet.com.uy](mailto:redmsur@adinet.com.uy)