

## 2. EL CASO DE ARGENTINA

JULIO BERLINSKI Y RICARDO J. SOIFER<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

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

El objetivo general de este estudio es el análisis de los beneficios de remover las restricciones al libre movimiento de bienes dentro del mercado interno del MERCOSUR. El enfoque adoptado busca identificar los principales costos relacionados con las restricciones mencionadas en actividades seleccionadas productoras de bienes. Este enfoque se ha concretado en tres etapas que se encuentran documentadas en las secciones siguientes: la primera correspondiente a diversos estudios de casos, la segunda está asociada a una encuesta que generalizó los resultados obtenidos en la etapa anterior, y la tercera, donde se midió el costo de protección asociado a algunos casos relevantes. Luego se presenta un resumen y algunas reflexiones finales.

### II. PERCEPCIÓN DE ACTORES: EL ESTUDIO DE CASOS<sup>2</sup>

El objetivo de los estudios de casos fue identificar las distintas dimensiones

---

<sup>1</sup> Corresponde agradecer el financiamiento complementario de la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina. También agradecemos la eficiente asistencia de investigación de Nicolás Depetris Chauvin, Felix Schlichter y José de Anchorena en las encuestas, este último también participó en las estimaciones del costo de protección.

<sup>2</sup> El contenido de esta sección se basa en trabajos de campo realizados entre mediados de 1999 y 2000. Desde entonces algunos de los temas tratados tuvieron evoluciones que no

referidas a actividades con excepciones y regulaciones técnicas, seleccionando para ello firmas con diferente dotación factorial y localización regional a partir de las consultas (denuncias) realizadas en la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM). El procedimiento de selección utilizó información sobre restricciones y conflictos, identificados tanto en fuentes del sector público como en las distintas manifestaciones del sector privado y en estudios sectoriales preexistentes.

Se estudiaron diez productos, presentándose aquí las síntesis de los casos para los que se dispuso de mayor información: Arroz, Productos lácteos, Productos fitosanitarios, Fertilizantes biológicos y Neumáticos. El formulario guía elaborado se utilizó también en los trabajos paralelos de Brasil y Uruguay. La elección del exportador nacional como punto de partida de los casos de estudio y de las encuestas respondió a su mayor disposición a proveer información sobre restricciones que lo afectan, respecto del menor incentivo que tendrían en destino algunos importadores u otros intermediarios.

## A. Arroz

El sector arrocero argentino tuvo una fuerte expansión en la década de los 1990, en que llegó a triplicar la superficie cultivada inicialmente, expandiéndose la producción, inversiones y exportación<sup>3</sup>. A su vez, los pronósticos de autoabastecimiento en Brasil, la devaluación de 1999 en ese país, los menores precios internacionales y los altos costos de algunos insumos en Argentina indujeron la reducción del área sembrada.

### i. El producto

Se exportan diferentes proporciones de arroz en cáscara, semi-elaborado o integral y pulido, según sea la demanda en cada mercado y período. Los clientes para la materia prima son molinos y para el resto la distribución comercial. Los precios internacionales y en el MERCOSUR varían según el grado de elaboración y de un año a otro; recientemente el precio de arroz en cáscara descendió a 120 dólares/tn tras alcanzar entre 250 y 300 US\$.

---

están cubiertas aquí. La caracterización realizada de las dificultades creadas en el comercio no pierde por ello valor como paradigma del funcionamiento de las restricciones no arancelarias.

<sup>3</sup> La expansión de Argentina va, en lo primario (Pantaneli, 1999), de menos de 400.000 ton a 1.600.000, de 1991 a 1999. Debe notarse que se duplica el área sembrada y aumenta el rendimiento unitario. A nivel industrial, el arroz elaborado en 1990 ó 1991 pasa poco de las 200.000 toneladas, en 1995 y 1996 llega a 500.000 y en 1997 y 1998 a las 600.000 ton.

## ii. La producción

Brasil producía 10-11 millones de toneladas, Argentina llegó a 1.600.000 ton, Uruguay a 1.200.000 ton, estos últimos producen mucho más de lo que consumen. Lo que está en discusión es el déficit brasileño, y quién le provee el margen que no produce. El consumo total más alto está en Brasil. En 1997 Argentina exportó más de 700.000 toneladas, de las que más de 400.000 se destinaron a Brasil; en 1998 se acercó a 700.000 totales con algo más de 600.000 a Brasil, y en 1999 (aunque a precios más bajos) se exportaron más de 900.000 toneladas, de las que sólo 550.000 se dirigieron a Brasil.

La empresa entrevistada tenía como actividad principal el secado, almacenaje y molienda de arroz en dos plantas productoras, orientadas respectivamente a la exportación en un 50 y un 100%, ocupando en total 250 personas (70% en producción). Su procesamiento en 1998/99 era de 216.000 ton/año de arroz con cáscara, equivalente a 130.000 toneladas de arroz blanco listo para consumir. Exportaba 60.000 toneladas al año de arroz blanco y vendía 24.000 toneladas para consumo interno. Las exportaciones al MERCOSUR hasta 1998 eran el 80% del total y en 1999 fueron el 60%. En 1997 exportó el 80% a Brasil, el 15% a Chile y el 5% al resto del mundo.

## iii. Las barreras al comercio

### a. Según fuentes documentales y Cámaras

Con Brasil las dificultades significativas empezaron en la segunda mitad del año 1999, incluyendo cortes de rutas por productores en territorio brasileño contenidos por su gobierno mediante el adelanto de fondos para retención de stocks. El sector primario brasileño consideró que las ventas argentinas habían reducido los precios, pero a su vez esto dependería del *timing* de una y otra parte en intentar acceder al mercado. Después aparecieron nuevos controles oficiales, a la vez que en Brasil se planteaba una hipótesis de dumping, y de cuotificar las importaciones de Argentina y Uruguay, o que estos últimos cambiaran las fechas de exportación.

En la Comisión de Comercio del MERCOSUR están documentadas como consultas situaciones de restricción (en la visión de Argentina). En 1995, por control de calidad en frontera; Brasil replicó indicando que la disposición cuestionada no era discriminatoria ya que se aplicaba por igual al productor doméstico y a la importación. Luego tuvo lugar el reclamo de Argentina por inclusión de arroz en el régimen de adecuación de Paraguay. En 1997 Argentina planteó que Uruguay trababa la importación de arroces preparados (y fideos preparados) argentinos. La Resolución GMC 110/96 definió los requisitos fitosanitarios generales y específicos exigibles del arroz.

Argentina, ante los conflictos de 1999, señaló que «la regla (derivada de la Res. GMC 110/96) es que el comercio sólo requiere certificado fitosanitario», pero que ello no se aplicó. La Resolución GMC 5/97 estableció un Reglamento Técnico MERCOSUR de identidad y calidad del arroz beneficiado.

En octubre de 1999 Argentina informó que un «Mensaje» de Defensa Agropecuaria de Brasil estableció exámenes fitosanitarios en cada partida en 12 aduanas terrestres más otras marítimas. El envío de muestras a Brasilia implicaba un ciclo de 30 días de análisis y procesamiento. Se incluyeron exámenes fitopatológicos sin justificarlo una situación sanitaria cambiada, investigando además posibles residuos de agrotóxicos prohibidos. Por orden del gobierno central brasileño en la Aduana de Uruguay se iniciaba la inspección y toma de muestras sólo cuando se encontrara allí el 100% del embarque, sea en vagones o camiones (antes se iban despachando las unidades a medida que llegaban). Y en Foz de Iguazú se demoraban los otorgamientos de licencias de importación deteniendo los camiones varios días. Con todo ello contradecía la Res.110/96.

b. *Percepciones de la firma respecto de restricciones que afectan la libre movilidad de bienes*

A nivel específico la firma indicó que hubo variaciones de políticas que podían bloquear negociaciones presionando injustamente sobre otras variables de negociación, por ejemplo, el requisito de muestras previas de análisis para el arroz en cáscara. Esto además de tiempo implicaba mayor costo en la operativa, no permitiendo el ingreso fraccionado (por unidades de transporte de carga) y perjudicando la contratación de los fletes ya que debían permanecer hasta completar el embarque a la espera de su liberación. La firma mencionó como restricciones experimentadas: licencias de importación, vigilancia de las importaciones, requisitos por el producto, trámites aduaneros excesivos, barreras administrativas, sanitarias y fitosanitarias, demoras en fronteras.

En la segunda mitad de 1999 se trabaron las autorizaciones, con mejor trato para los comerciantes e industriales brasileños que obtenían las licencias para importar. Las mismas correspondían a cada envío y tenían validez por 90 días. Hasta mediados de 1999 se gestionaban en el Banco do Brasil pero luego se agregó otro ente en Brasilia. La motivación era la defensa de precios, más que el bloqueo absoluto de ingresos del producto. Se trababa el comercio a todos los niveles de elaboración. Ello surgiría de que Brasil aplica un sistema de monitoreo y vigilancia de mercados mundiales, anticipa desequilibrios e impactos sobre el mercado doméstico y reacciona con medidas sobre licencias, compras del gobierno y normas fitosanitarias. Los exportadores afirmaban que habiendo patrones declarados de calidad los estándares aparecían y desaparecían según el año, fecha dentro del año, o ciclo

de precios precosecha. Igualmente, la firma hizo una referencia a que en el análisis fitosanitario había diferencias entre el SENASA y Salud o Agricultura de Brasil, sin aclarar si se refería a diferentes criterios o a encontrar diferentes resultados en un material examinado.

Una restricción adicional, aun con la licencia en regla, era «la anuencia». Desde fines de 1998 una circular o Portaria exigía la intervención de los Ministerios de Salud (Brasilia) y Agricultura (Rio de Janeiro), lo cual afectaba al arroz cáscara y en tránsito. Había que esperar la señal doble que se demoraba en función de las presiones cruzadas entre industriales y productores primarios de Rio Grande do Sul. La anuencia es la autorización de paso que es diferente a la licencia. Esta espera se realizaba usando el camión como «silo», a la vez que el industrial brasileño estaba esperando el envío desabastecido.

Otras manifestaciones de la firma indicaban que en Argentina tardaban sólo 24 horas los papeles de exportación y en Brasil tres días, los despachantes brasileños debían ir de un sitio a otro, y en los pagos no les admitían instrumentos de crédito. En las fronteras variaba la intensidad y el costo de las principales restricciones por niveles de elaboración de los productos. Finalmente, en el ámbito del control fitosanitario, desde octubre de 1999 autoridades brasileñas rechazaron partidas alegando que había residuos de fumigación con bromuro de metilo, aunque en Brasil se fumigaba según la empresa con el mismo producto y dosis.

c. *Percepciones sobre el efecto que dichas restricciones tuvieron sobre las ventas*

En 1999 sólo 50% de las exportaciones de la firma fueron a Brasil, antes exportaban a ese destino, la firma 80% de su total y el país 60% de todas las exportaciones. Por efectos de cambios de precios relativos se registraron cambios en la composición de las exportaciones: para arroz cáscara, de 20% a 70% del total, para arroz integral o semielaborado de 20% a 10% y para el elaborado de 60% a 20%. Los propios productores brasileños que cultivan en Argentina venden arroz cáscara de Argentina a Brasil.

Las restricciones en el MERCOSUR sólo indujeron cambios menores sobre la gestión empresarial (adaptaciones en el producto o estandarización). Respecto al efecto sobre costos de la empresa, indican que «no está cuantificado» y en la firma se indicó también negativamente sobre variaciones de costos en las áreas de producción, tests, certificación.

Respecto a efectos del MERCOSUR en la competencia, el número de competidores aumentó, pero no en el mercado local. Con el aumento del volumen de comercio se interesaron firmas multinacionales que ingresaron al comercio de arroz desde Argentina y Uruguay. En Argentina se afianzaron las empresas grandes, y las chicas procesaban el arroz primario por cuenta

de las multinacionales; existía competencia sobre la base de precios, pero las empresas grandes trataban de diferenciar calidad y valor agregado.

d. *Efectos esperados de la eliminación de las restricciones en el MERCOSUR*

Respecto al efecto del eventual desmantelamiento futuro de restricciones invisibles a la libre movilidad de bienes dentro del MERCOSUR, la firma indicó que tendría efecto positivo la eliminación de demoras en fronteras. Pero con la caída de precios no harían nuevas inversiones en capacidad de planta; producirían más cantidad de materia prima e invertirían en silos y secaderos para productos no elaborados.

iv. *Síntesis y conclusiones*

La problemática del sector arroz abarca a la vez el comercio primario e industrial y se configuró en condiciones favorables a la expansión tanto respecto a las condiciones comerciales de acceso y/o preferencia como a variaciones de precios internacionales. La estrategia argentina en los años 90 fue fuertemente expansionista. En Brasil, en parte a nivel privado, y en medida menos clara desde su gobierno, se promovía el autoabastecimiento. Los costos a su vez variaban, por ejemplo, por la dependencia del gasoil y los precios relativos cambiaban con las variaciones del tipo de cambio relativo. Los exportadores a Brasil reaccionaban primero ajustando precios y márgenes, el comercio se primarizó por las diferencias de costos industriales y en Argentina retrocedió la producción primaria después del máximo alcanzado.

La lista de restricciones denunciadas no incluyó en ningún momento un bloqueo absoluto ni una inhibición total del comercio. Los efectos sobre el comercio se traducían en operaciones pactadas que tardaban en superar las barreras hasta poder realizarse, o en costos extra de transporte o cargas inmovilizadas. Los efectos sobre el comercio a nivel de la firma entrevistada se consideraron negativos en el MERCOSUR y positivos en la relación con el resto del mundo al incentivar la diversificación de mercados.

B. *Productos lácteos*

Este caso se plantea en un contexto de consumo y comercio creciente de lácteos en Argentina, Brasil y Uruguay, siendo Brasil el de mayor consumo absoluto (aunque con el menor consumo por habitante) requiriendo importar un 10% de su consumo. A pesar de ello surgían conflictos y sectores afectados a la vez que el comercio sufría inconvenientes pero no se bloqueaba totalmente.

## i. El producto

Los productos fabricados por la empresa analizada incluyen toda la gama de producción de lácteos pero son exportados sólo algunos como leches en polvo o quesos. Respecto a los reglamentos técnicos, el sector lechero es uno de los que más ha avanzado en el acuerdo e internalización de normas técnicas<sup>4</sup>.

## ii. La industria

En Argentina el sector primario está en un proceso de racionalización y modernización desde hace varias décadas. Brasil produce 21.000/22.000 millones de litros de leche (MLL), en su mayor parte de tipo C. Argentina produce 10.000 MLL y sus empresas mayores reciben sólo leche «A». Las exportaciones de Argentina son de 2.200 MLL equivalentes. Uruguay produce 1.000 MLL y exporta 500 MLL con costos algo menores que Argentina. El MERCOSUR estaría progresando en producción y tecnologías primarias e industriales, con Argentina y Uruguay muy adelantados con costos competitivos internacionalmente y más homogéneos internamente, y Brasil mucho más heterogéneo considerando natural autoabastecerse.

### a. Brasil<sup>5</sup>

El Plan Real expandió el poder adquisitivo de la población. Las firmas multinacionales ingresaron a la industria en especial comprando empresas locales regionalizadas. Desde 1995 aumentaron las inversiones, con caída de precios y aumentos de la facturación total en dólares y de la producción primaria. El consumo pasó de 100 lts per cápita y año a 140 lts. El consumidor se benefició y el productor primario resultó el más presionado. En ese escenario aumentó la producción de leche en polvo, en la cual el subsector industrial más moderno tiene ya posiblemente una brecha reducida en plantas y procesos. El mercado final se transformó incluyendo productos diferenciados con alto contenido de marketing y uso de marcas.

Brasil es el mayor importador del mundo y Argentina su mayor proveedor externo, casi la mitad de lo que importa, combinando competi-

---

<sup>4</sup> Las disposiciones de Argentina y Brasil son ya casi idénticas, en alimentos hay sectores muy avanzados como es el caso de los lácteos, y otros en que queda mucho por hacer, se está intentando unificar el área de alimentos, el MERCOSUR usa en este sentido el *Codex Alimentarius* además de la legislación de Europa y EE UU.

<sup>5</sup> En base a Derengowski Fonseca-Martins Morais (1999).

tividad con margen de preferencia regional. Uruguay tiene una fuerte posición en el mercado brasileño incluso de mayor proyección respecto a su producción. En Argentina el 80% del consumo sigue siendo interno. Pero Brasil ha aumentado también en diferentes proporciones sus importaciones de variados proveedores, incluso de la Comunidad Europea. Su volumen máximo de importación fue en 1995 de 3.200 MLL habiéndose reducido a 2.000 MLL o 10% de su producción, a su vez, el precio internacional era en 1996 de 2.200 \$/tonelada pero en 1999 se redujo a 1.500\$<sup>6</sup>.

b. *La estrategia empresarial de la firma entrevistada*

La composición de la producción es aproximadamente la siguiente: quesos y leche fluida, 60%; leche en polvo, 10%; yogures y flanes, 10%; el resto corresponde a manteca, crema y dulce de leche. Las exportaciones en la década de 1990 se multiplicaron considerablemente, estando conformadas por quesos, leche en polvo descremada, leche en polvo entera y manteca. Los principales destinos de las exportaciones fueron, además de Brasil, EE UU y Paraguay. El MERCOSUR representaba alrededor de un 73% de las ventas externas. Brasil tenía una participación de 2/3 de ese total. La firma indica que está preparada tecnológicamente y tiene costos competitivos, sin embargo, no ha priorizado el comercio exterior respecto del mercado interno.

Las plantas productoras de la firma tienen en general asignado un tipo de producto o rubro pero tiene plantas multiproducto. Tiene una filial propia (no productora) en Brasil y un distribuidor en Paraguay. Indicaron haber realizado un gran proceso de ampliación y reconversión durante los últimos años, con inversiones en renovación de equipos, aumentos de capacidad e incorporación de normas ISO y HACCP (*hazards and critical control points analysis*), obteniendo mayor capacidad de procesamiento con alta productividad. En la rama seis empresas, incluyendo la estudiada, procesan aproximadamente el 70 % de la leche del país.

De los productos exportados se colocaron 2/3 de su producción en el mercado interno y 1/3 en el externo, en el primero más de la mitad correspondió a los quesos, pero en las ventas al mercado externo los rubros más importantes eran las leches en polvo descremadas y no descremadas. A la vez se pudo observar que en 1998/1999 en rubros como quesos de pasta dura o leche en polvo descremada las ventas al exterior superaban a las ventas en el mercado interno.

---

<sup>6</sup> Antes de la devaluación el costo en Brasil era 25 centavos de US\$/litro que se compara con 17,5 centavos/litro en Argentina.



### iii. Las barreras al comercio

En el centro empresario argentino respecto los problemas más mencionados fueron las licencias de importación no automáticas exigidas por Brasil, con un plazo de emisión aumentado de 48 horas a 30 días siendo lo permitido por la OMC 15 días; y un planteo sobre habilitaciones por Brasil y certificaciones por SENASA que llevó a inspecciones de plantas argentinas. Otro problema fue que en agosto de 1999 Brasil abrió una denuncia de dumping, su Confederación Nacional Agropecuaria solicitaba un derecho antidumping de 20,7%. Las trabas más percibidas por los exportadores argentinos se referían a discriminación en leche en polvo y leche larga vida, a pesar de que la producción total de larga vida de Brasil es mucho mayor que las exportaciones de Argentina.

En la Comisión de Comercio de MERCOSUR se sucedieron desde 1995 diversas consultas, en particular de Uruguay y Argentina sobre medidas brasileñas. En el caso de incorporación de normas técnicas, Brasil contestó que tiene que modificar una legislación compleja, y en el de partidas retenidas de leche uruguaya UAT se indicó al delegado uruguayo que se presentara ante el juez brasileño que lo dispuso. Argentina se presentó en consulta sobre ácido láctico en Brasil pero también por restricciones sanitarias en Uruguay. Otras consultas a Brasil se refirieron a dulce de leche, aditivos permitidos y aplicaciones del ICMS (impuesto al consumo) en determinados estados. En la primera sesión del año 2000 se registra una consulta específica sobre un anuncio de compra estatal de productos lácteos elaborados con materias primas brasileñas.

La empresa entrevistada indicó que en 1998/99 las restricciones fueron más activas, complejas y generadas por otros conflictos, por estar considerado el sector como líder en la nueva exportación argentina a Brasil. Una vez eliminadas las restricciones arancelarias se habían gestado en todos los países restricciones no arancelarias. Cada país presentaba realidades distintas, con legislaciones diferentes y grupos de presión heterogéneos. Salvo excepciones, no se observaba que las restricciones no arancelarias tendieran a desaparecer en el corto plazo. Además subsistían algunas restricciones arancelarias respecto de exportaciones al Paraguay.

La empresa calificó como «vigentes», «permanentes» y de «mucha importancia» a las restricciones brasileñas en materia de: licencias de importación, requisitos por el producto y etiquetado, inspección previa a la expedición, trámites aduaneros excesivos, compras gubernamentales, barreras administrativas, regulaciones técnicas sanitarias y fitosanitarias y certificación de origen. En cuanto al efecto sobre costos, indicaron alta importancia en los rubros de certificación, distribución, marketing y bancarios. Indicaron también que varió la competencia en calidad y precios por ingreso de firmas del resto del mundo y por acción de firmas del propio MERCOSUR. Por otra parte, aun en casos calificados como de restricciones permanentes, hay dife-

rencias de intensidad en la aplicación de la restricción. Una expresión frecuente en el sector y la empresa es la de sentirse destinatarios de represalias por otros conflictos comerciales.

El régimen de licencias no automáticas de importación preveía anuencias luego de ingresada la operación al SISCOMEX, a fin de obtener la autorización para llevar a cabo la importación. Las autorizaciones por parte del DECEX (Departamento de Operaciones de Comercio Exterior) pueden no considerarse una traba. La validez de esta anuencia era de 60 días. La segunda anuencia podía gestionarse en forma simultánea ante el Ministerio de Agricultura en sede estadual o en Brasilia, pero eran dos trámites no coordinados. El importador enviaba la documentación a la Dirección de Inspección de Productos de Origen Animal (DIPOA) para la emisión. Especialmente durante 1998 y también en 1999 han existido demoras importantes en la emisión de estas autorizaciones, y habiendo vencido el plazo de validez de la licencia de la DECEX se debía recomenzar el trámite. A la llegada de la carga el Ministerio de Salud realizaba su inspección ocular, y en la ciudad de destino el Ministerio de Agricultura hacía un nuevo control de la mercancía. En síntesis, la compleja secuencia de tramitaciones entre DECEX, Agricultura, Receita Federal, Salud, Gobierno local, resultaba en un sistema con el cual se puede restringir el comercio según como se lo administre.

Como tema de fondo, la empresa hizo referencia al dictado y falta de aplicación del laudo arbitral del 28 de abril de 1999 referido a la eliminación de las licencias no automáticas, sosteniendo que a pesar del fallo arbitral, a Brasil le quedan facultades para restringir la importación en base al artículo 50 del Tratado de Montevideo. Éstas estarían referidas a los bienes que están en la Portaria 182 de Agricultura de Brasil y en la Portaria 772 de Salud del Brasil y en la circular 50 de INMETRO, aunque en la práctica se han moderado las demoras observadas.

En materia de etiquetado, originariamente Brasil no imponía que los rótulos estuvieran en portugués, a condición de que se colocaran stickers en donde los datos fundamentales estuvieran en ese idioma. Posteriormente otra reglamentación determinó que todo el texto debe estar en portugués, esto no excluye la posibilidad de que la información esté colocada también en castellano sobre el rótulo, que es lo que están realizando varias empresas.

En 1999 el Ministerio de Agricultura de Brasil requirió realizar inspecciones previas para otorgar la habilitación de plantas exportadoras argentinas. Hasta ese momento confiaba en la habilitación que efectivizaba SENASA. En la inspección de plantas realizadas los inspectores brasileños plantearon observaciones sin consecuencias particulares. Las empresas locales más avanzadas consideran que esta inspección carece de sentido ya que las plantas brasileñas y el producto en sí en su mayor parte no son comparables. Por otra parte, se estableció la obligatoriedad de presentación de certificados de origen al momento de tramitar la licencia cuando para otros productos no existía esta exigencia.

Respecto de las restricciones a las exportaciones argentinas al Paraguay, la empresa mencionó: inscripciones de productos complejas y largas, requisitos de rotulación y etiquetado cambiantes, arancelización de algunos productos luego de terminado el período de adecuación, discriminación impositiva y habilitación de plantas.

#### iv. Síntesis y conclusiones

El contexto sectorial regional era de expansión de consumo, producción y comercio, con inversiones y racionalización a nivel primario e industrial y bajas de costos y precios pero con fuertes diferencias entre las trayectorias de los países. El mercado determinante para Argentina sigue siendo el interno. Por su parte, para algunos sectores privados y dependencias oficiales de Brasil, se trataría de lograr el autoabastecimiento incluso a través de la compra estatal de lácteos de materia prima brasileña.

Las reglamentaciones técnicas están armonizadas, pero a diferentes niveles la cámara y la empresa indican problemas de restricción de otro origen, que se intensificaron en 1998-1999 porque el sector lácteo resultó destinatario de respuestas a trabas argentinas en otros productos. Tales restricciones afectaban a leches fluidas y en polvo. En el pasado se realizaron otras consultas a la Comisión de Comercio sobre restricciones a productos más elaborados o aditivos utilizados.

Este sector además se veía afectado por medidas genéricas de restricción como las licencias no automáticas o limitaciones al financiamiento del comercio. La mecánica consistía en establecer barreras al comercio en general, y sólo después comunicar a las aduanas que no se aplicaban al MERCOSUR, sin cambiar las disposiciones legislativas o reglamentarias que establecieron la barrera. Por otra parte, respecto de los reclamos de los exportadores, se deben distinguir trámites de trabas deliberadas, pues muchos costos e inconvenientes pueden ser gastos lógicos en una corriente exportadora. Pero si existe aparición y desaparición de trabas mientras el comercio en general se sigue realizando, de alguna manera se generan costos o incertidumbre, o inhibición de exportar a medio plazo. Se consideró que el fallo de 1999 del Tribunal Arbitral que llevaba a la eliminación de las licencias no automáticas desde principios del 2000 dejaba abierta la posibilidad de un escape en base al art. 50 del Tratado de Montevideo.

#### C. *Productos fitosanitarios*

En materia de fitosanitarios la conflictividad está centrada en el manejo de la concesión de los registros brasileños de productos para su comercialización. Es un caso en que los mecanismos regionales funcionaron para producir

las decisiones que debían destrabar las restricciones, pero en que la no internalización por un país siguió bloqueando, por lo menos parcialmente, los flujos de comercio, ya que las empresas argentinas sólo pudieron vender a Brasil en forma circunstancial, procesando productos para empresas que los tienen registrados allá.

### i. El producto

El grupo de agroquímicos comprende fitosanitarios y fertilizantes. Los productos fitosanitarios son producidos o comercializados o bien como productos químicos puros o «moléculas activas» (o de grado técnico, y que no se comercializan al usuario final) o como especialidades o formulaciones para uso final. Para las sustancias activas, los procesos son transformaciones químicas, incluyendo síntesis industrialmente competitivas de la molécula final.

### ii. La industria

En Argentina y Brasil, los mercados están siendo estimulados por factores favorables a una agricultura intensiva en insumos, como la siembra directa y la posibilidad de sembrar variedades genéticamente modificadas que permiten eliminar químicamente las malezas sin afectar el cultivo. Las empresas involucradas son de capital nacional y filiales de transnacionales, en cada país con roles o protagonismos diferentes, y con sus propias asociaciones empresariales. Las transnacionales importaban sustancias activas o productos formulados, tanto a Brasil como a Argentina. Las nacionales realizan síntesis, formulación con materias primas locales o importadas, e incluso comercialización de productos terminados importados.

En una cámara argentina se estimó el mercado de Brasil en 1.500 millones de dólares y el mercado argentino en 800 M\$, con un total MERCOSUR de cerca de 3.000 M\$. Según datos disponibles (agosto de 1999) en Argentina se estimaba un mercado de agroquímicos de 600 M\$ anuales para los tres años subsiguientes, con disminución respecto a campañas agropecuarias previas. La facturación total de firmas nacionales de Argentina en 1998, incluyendo fitosanitarios y fertilizantes, fue de 384 M\$, de los que un valor de 280 M\$ fue producido y/o formulado en el país; a su vez, en fitosanitarios, algo más de 200 M\$ de producción o formulación nacional fueron al mercado interno y 40 M\$ al externo. No se exportaron formulaciones en base a insumos importados, y la proporción de lo exportado respecto a las ventas basadas en síntesis propia llegó al 30%.

El elemento competitivo de la producción argentina estaría en los procesos eficientes y en poder vender a costo bajo más un razonable margen y con cierta protección. Diversas comparaciones de precios unitarios con

EE UU y Brasil son favorables a la Argentina, e incluso el costo del consumo total en Argentina, respecto de los mismos agroquímicos vendidos a precios de otros países sería menor. Según la cámara y los productores argentinos, los precios en Brasil están más altos por la restricción de la competencia.

La empresa analizada manifestó ser la única productora de sus productos en la región y afirmaba que sus costos son suficientemente competitivos como para enfrentar en el MERCOSUR las importaciones extrazona, excepto que la reglamentación de registro en Brasil se lo impedía. Tenía distribuidores en Paraguay y Uruguay e incluso uno tentativamente en Brasil. Su ocupación total era de 84 personas, la vinculada directamente a la producción, 45 personas. Las ventas concentradas en tres productos principales fueron \$7.700.000 en 1996/1997, siendo el destino principal de los dos primeros el mercado interno. Pero en poco tiempo hubo bastante evolución en productos vendidos según mercados, por ejemplo, en las exportaciones de 1997 predominaban las de cierto producto a Paraguay y en 1999 el *mix* de productos y destinos fue diferente. Las exportaciones de productos principales llegaron en 1999 al 20% de las ventas, distribuidas en tres productos destinados al MERCOSUR y al resto del mundo.

Respecto a la concentración de la actividad, sería 80 y 100% a nivel respectivamente de 5 y 10 empresas, tanto a nivel de MERCOSUR con Brasil como para Argentina sola. La diferencia es que en Brasil el 80%, o sea las 5 primeras, son todas transnacionales, y en Argentina cuatro son transnacionales pero se inserta entre las 5 principales una empresa tradicional local con planta productiva aunque ahora también controlada desde el exterior. En Brasil después de diversas situaciones de importación y fabricación de principios activos, con la baja de aranceles de principios de los años 1990 las firmas desactivaron las fases de síntesis y parcialmente las de formulación. La producción en ese país tiene una parte declinante de participación de empresas de capital nacional.

### iii. Las barreras al comercio

#### a. *Sistemas de registros*

Los productos agroquímicos, como los farmacéuticos, requieren registro para que se autorice su venta. En Argentina (antes de 1995) existía un sistema simple pero que según las empresas locales nunca se reveló negativo respecto a efectos sobre salud, o sobre residuos en las cosechas. Entre 1995 y 1996 el IASCAV (Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal) aprobó las resoluciones 17/95 y 60/96, con las que según el productor y la Cámara se constituía un sistema que hacía difícil el registro, en la misma forma que lo hacía un reglamento similar en Brasil. Allí en los años 1990 se introdujo

un sistema considerado según sus críticos (incluyendo productores argentinos con operaciones en Brasil) complicado y costoso. La ley brasileña para fitosanitarios es la 7802/89 o ley de agrotóxicos, y el decreto reglamentario el 98.816 de 11 enero de 1990. La característica criticada es que excluyen el concepto de similar. Todo producto tiene que tratarse para su registro como nuevo, lo cual hizo inviable la industria nacional brasileña. En este sistema cada postulante a un nuevo registro, aun de producto similar difundido y fuera de patente, tendría que cumplir todos los requisitos exigidos a un producto original.

La firma argentina sostiene que como consecuencia de dicha normativa los productos en Brasil son de mayor precio que aquel al que podrían vender los argentinos si exportaran. Según exportadores argentinos, la Confederación Nacional Agropecuaria de Brasil apoyaría la apertura a los productos argentinos porque tiene un estudio que indica que la caída de precios inducida generaría ahorros significativos en costos de insumos para el agro. Respecto a exportaciones y registros o posibles obstáculos en Paraguay y Uruguay se informa que sus sistemas son simples y los registros más fáciles que la norma MERCOSUR que se analiza más abajo.

Por otra parte, en las firmas argentinas se considera que el reconocimiento mutuo de registros encontró en Brasil una oposición total pero no por directivas del nivel político, sino por acción de funcionarios permanentes de máximo nivel que coinciden con los criterios de las firmas extranjeras allí localizadas. En el MERCOSUR existe un inventario de medidas, identificadas en alguno o varios de los cuatro países, que se ha convenido eliminar, modificar o armonizar (ver Comité Técnico No 8 «Restricciones y medidas no arancelarias»). En el caso del registro de productos fitosanitarios, «similares» a otros ya en circulación, se identificaron medidas restrictivas en Brasil que quedaron consignadas con el número 215 del Anexo 1 del informe del comité técnico mencionado, estableciendo la necesidad de su armonización definitiva, pero también la de adoptar normas parciales que faciliten la libre circulación.

En ese contexto, acercándose a la posición argentina se aprobaron las resoluciones 48/96, 87/96, 149/96 y 156/96 del GMC. La Res. 48 define las condiciones del registro, que es la clave de la circulación, y una lista de productos a registrarse sin trabas; la siguiente (87) indica los procedimientos a seguir para el registro, la tercera (149) aclara el ámbito de aplicación de tales procedimientos, y la cuarta (156) amplía la lista de la primera. El aspecto decisivo es que se menciona taxativamente los compuestos químicos de libre registro. Lo cual equivale a decir de registro obligatorio por el Estado nacional que se trate cuando se solicita su inscripción dentro de los requisitos. La 48 está pensada para los productos similares, ya registrados, como la reglamentación EPA (EE UU) para *me-too*. Es un sistema para facilitar el registro, la norma no implica que se adopten sistemas idénticos armonizados de registros.

Sin embargo, el problema de las restricciones no terminó con la identificación de la medida a eliminar ni con la decisión del GMC, ya que se

requería la internalización posterior de las normas por cada Estado miembro, que Brasil no había aún realizado. En Argentina las normas MERCOSUR 48 y siguientes citadas las internalizó la resolución 603 del área de Agricultura. La gran diferencia entre las reglamentaciones restrictivas y la línea de la Res. 48/96 (MERCOSUR) y de las sucesivas Resoluciones nacionales 603/440/350 está en que estas últimas conforman un sistema que se va refinando para dar cabida a los productos similares, llegando a eliminar la noción de idéntico. Se introduce la similaridad «automática» basada en que una serie de indicadores o parámetros del producto equivalente no se aparten de los valores del original en más que ciertos límites, y la similaridad no automática para el caso en que algún valor técnico saliera de los límites, en que se aportaría la información adicional correspondiente y así se probaría la similaridad.

La Resolución 603 es para el productor argentino más compleja que la regulación anterior pero sustancialmente más conveniente que la 17/95, similar en la Argentina a la norma brasileña cuestionada. La Resolución 350 toma la definición de similaridad de la FAO que a su vez con leves cambios es el criterio similar aplicado en Argentina. La idea de similar es la de un producto con diferencias pero que no incrementan el riesgo de su utilización. A su vez la FAO tiene el criterio de una equivalencia calificable como simple, directa o automática en que si hay impurezas dentro de ciertos límites o márgenes entonces no surge discusión con el organismo de registro, o si se excede algún margen se deben aplicar procedimientos para evaluar sus consecuencias que están bien especificadas desde la Res. 440.

#### b. *Restricciones, consecuencias y beneficios de eliminarlas*

La empresa identificó en el cuadro de restricciones para Brasil la categoría «Barreras administrativas» refiriéndose al tema del registro y las calificó como restricción «vigente y permanente, de mucha importancia». Para Uruguay y Paraguay no indica restricciones. Uruguay tenía una salvaguardia hasta el año 2000, pero eso no afecta a la empresa porque puede competir aunque en el precio se incluya el arancel.

La explicación de la experiencia de la firma se centraba en cómo su filial brasileña no podía obtener registro de sus productos para su venta en Brasil. En 1994 presentó un producto y algunas etapas de la tramitación se iban cumpliendo, hasta que se bloqueó. Con el paso del tiempo además se plantearon trabas que implicaron costos y demoras, como la exigencia reiterada de datos técnicos y de un protocolo adicional de determinación técnica a un costo de varios miles de dólares. En total la experiencia de la firma fue de tres intentos de registro de producto, uno abandonado, otro casi abandonado, y otro en que el registro lo obtuvo una empresa de otro origen con filial en Brasil, para importarlo como producido por encargo y según «sus»

métodos en la planta de la firma argentina. El empresario argentino involucrado afirma «no es competencia, todo es registro».

La firma indica que está absolutamente impedida de exportar a Brasil. Para sus directivos, el *ranking* de problemas incluyendo tecnología o costos es: primero, el sistema de registro brasileño (el decreto reglamentario citado de Brasil que no trata diferentemente nuevo y similar —todo tiene que tratarse para su registro como nuevo—); y segundo, las trabas en estructuras oficiales a favor del *statu quo* y en coincidencia con las firmas extranjeras. A nivel costo y tecnología, afirman, «nuestras ventajas competitivas son indiscutibles, por eso el cártel de importadores en Brasil mantiene su permanente presión para evitar la implementación de un sistema de registros racional acorde con las normas vigentes en los países desarrollados».

La empresa afirma que efectivamente no realiza gastos de adaptaciones en Argentina, porque un cambio en la tecnología o en el producto no se necesita ni tendría efecto. Se trata de un problema de registro y *lobby*, lo cual requiere un gasto importante pensando en el largo plazo. Las exportaciones a Paraguay y Uruguay son de productos formulados. En Brasil lo que la firma intenta es registrar a la vez el principio activo y el formulado, y luego vender flexiblemente.

Los posibles beneficios perdidos son los costos de oportunidad en ambos lados de la posible transacción. La empresa argentina sostiene que Argentina podría exportar 130 a 150 millones de US\$ (sólo 5% del mercado brasileño que es según esta firma de 2.800 M\$), pero que ello causaría un *shock* por los sobrepuestos del 50 al 100% que allí se pagan. Y «allá no hay industria local que se afecte y resista a una importación, es cuestión de los que quieren importar y cerrar el mercado, no con el 5% de arancel a insumos ni el 17% a elaborados sino negando el registro».

Respecto a efectos en precios, el empresario local afirma que en Argentina ha hecho caer los precios a través de la competencia, mientras que en Brasil aquellos son el 50% más altos para el producto de más interés. Los precios actuales de los agroquímicos en Argentina son los más bajos del mundo; agrega que el costo para la agricultura sería 33% mayor a precios de EE UU y del 100% mayor a los de Europa, es decir, se pagaría eso por igual mix y volúmenes de abastecimiento recibidos por el mercado argentino pero calculado a precios externos. El costo de agroquímicos por hectárea sembrada con transgénicos es de 40/50\$ en EE UU y 20\$ en Argentina.

#### iv. Síntesis y conclusiones

En materia de fitosanitarios el caso es de bloqueo por no otorgarse el registro para la circulación directa del producto argentino, a la vez que las empresas argentinas pueden vender a Brasil procesando idénticos productos para empresas que los tienen registrados allá. Formalmente el bloqueo consiste: a) en la



no armonización de registros; b) en la no derogación de la «medida 215» o sea el decreto reglamentario 98.816/90 brasileño, que según el sector de empresas de capital nacional de Argentina impone condiciones improcedentes para el registro de productos similares a los de patente vencida y de amplia circulación; c) en que los productos taxativamente incluidos en el anexo de la Resolución MERCOSUR para circulación libre, en definitiva excluyen a los de esta firma. De todas maneras, dicha empresa sostiene que la Resolución 48/96 (y siguientes) del GMC del MERCOSUR constituyen una solución provisoria, lo definitivo sería armonizar los cuatro registros nacionales en la forma que corresponde a la naturaleza de la situación de los productos similares en todo el mundo, por ejemplo según los define la FAO. Según la firma argentina los sistemas de países avanzados permiten la similaridad y su objetivo es operar en un mercado racional, promoviendo la competencia.

La empresa sostiene que Argentina podría exportar eliminando los sobrepuestos que se pagan en Brasil y sin afectar (por casi inexistente) a la industria local, por lo que la Confederación Nacional Agropecuaria de Brasil apoyaría la apertura. Este caso muestra que en materia de restricciones no arancelarias el problema no termina con la identificación de la medida a eliminar ni con la decisión del GMC sobre el tema, sino que es cuestión de la falta de internalización posterior.

#### D. *Fertilizantes biológicos*

El tema central de este caso de estudio es la exigencia de registro de Fertilizantes Biológicos (Inoculantes) por cada partida de productos importados a Brasil, frente a la concesión de registros por cinco años para productores localizados en ese país. La Resolución GMC 28/98 que establece igualdad de trato para el producto local o importado en cualquier país del MERCOSUR fue bloqueada por su no internalización. El comercio se facilitó con una solución de registro rápido, que no cambiaba la exigencia de registro por partida, aunque de hecho la transformó en una partida anual consolidada. Tal solución sería aún reversible con una comunicación administrativa que afectara nuevamente los procedimientos. Complementariamente había dificultades de registro para otros productos, y una reticencia del ente tecnológico agropecuario de Brasil, a reconocer en los ensayos comparativos la calidad incluso superior del producto importado de Argentina, a efectos de sus recomendaciones a los agricultores de ese país.

##### i. El producto

El análisis se refirió a varios productos. Los inoculantes, que motivaron la consulta en la Comisión de Comercio del MERCOSUR, son bacterias fija-

doras de nitrógeno presentadas en un sustrato, turba o líquido, estéril o no, que crean nódulos en las plantas leguminosas que a su vez ayudan a absorber nitrógeno atmosférico como nutriente. Los otros productos para los que se generaron situaciones de discriminación o bloqueo son los adyuvantes que potencian a los agroquímicos; y los curasemillas, cuya función es la de tratar la semilla para anticipar y contrarrestar la acción sobre la futura planta de factores patológicos que va a encontrar en el suelo.

## ii. La industria

En Argentina, dentro del consumo de fertilizantes en general, el de fertilizantes biológicos es reducido; a su vez respecto a Brasil el mercado argentino general de fertilizantes es menor. En valor el mercado argentino de fertilizantes es de 600/700 millones de pesos de los cuales los biológicos serían no más de 10 M\$. De los problemas del comercio de exportación de inoculantes interesaba especialmente el caso de exportación a Brasil, y se identificaron por lo menos tres firmas locales con experiencia al respecto, una (la entrevistada) de capital nacional, otra es filial de una empresa extranjera, y una tercera es nacional. Las dos más importantes por su potencial y tecnología son las dos primeras. La extranjera ingresó a Argentina por adquisición de una firma nacional, es ahora filial de una multinacional europea especializada a través de una filial en EE UU adquirente de la firma local. Trajeron a Argentina su tecnología y productos de primera calidad mundial. La empresa nacional entrevistada abastecía al 30% del mercado nacional, que se comparaba con el 24% de la filial extranjera que a su vez la superaba en penetración en Brasil desde Argentina, pero ninguna de las dos produce allá.

En el caso de inoculantes del tipo que no tiene oferta adecuada en Brasil, pudo iniciarse la exportación hacia ese país a partir de una flexibilización parcial de los procedimientos. La firma estudiada vendió a Brasil 500.000\$ en 1998 y 1999. Los curasemillas eran exportados sin problemas a Paraguay, Bolivia e incluso a Uruguay, siendo este último un medio más difícil. No se exportaba a Brasil por no obtenerse el registro (en tres años no pudieron ensayar el producto en ese país). La firma entrevistada afirmaba que podría vender dicho producto un 30 ó 40% por debajo del precio de mercado de ese país.

Las firmas exportadoras abastecían en inoculantes el 55/60% de los mercados argentino y brasileño. Ambas tienen una ventaja tecnológica diferencial sobre la competencia en Brasil, cada una por sus medios; la entrevistada no tiene dependencia de fuentes externas de tecnología. Es una pequeña/mediana empresa de capital nacional de alta especialización tecnológica en insumos biológicos y químicos para el sector agropecuario, incluyendo entre sus clientes empresas multinacionales productoras de semillas localizadas en Argentina.

Esta firma está vinculada con otra del mismo nombre en Brasil por tener en común varios socios argentinos, y afirma que llevaba 12 años intentando exportar inoculantes a Brasil, inicialmente en un formato tecnológico convencional (sobre turba), y en los últimos años, con mayor éxito dentro de las soluciones surgidas para las restricciones no arancelarias, en una presentación líquida-estéril más avanzada. Obtiene cepas del cepario oficial brasileño para su multiplicación en la planta argentina. Estaba realizando la rutina de la certificación ISO 9.000 y había realizado recientemente inversiones por 950.000\$ en renovación de sus equipos de proceso y en balanzas electrónicas y sistemas de cómputo. Su ocupación total era de 60 personas y la vinculada directamente a la producción, 40 personas.

Las exportaciones dirigidas básicamente al MERCOSUR eran el 10-12% de las ventas. Aparte de los problemas en Brasil, tuvieron bajas ventas en Uruguay, pero en Paraguay sus productos estaban inscriptos y establecidos en el mercado. Sus exportaciones totales en 1997/1999 fueron en promedio menores a un millón de dólares, en 1998 y 1999 se incrementaron cada año, los inoculantes principalmente a Brasil y los curasemillas a Paraguay. La competitividad en condiciones actuales parece asegurada para algunos productos por la calidad superior y para otros por el precio. La cámara relevante sostuvo en correspondencia oficial con la Secretaría de Agricultura de Argentina que en el caso de los fertilizantes biológicos existía en Brasil una clara diferencia de precio a favor del producto local, pero que los productos argentinos tenían aceptación fuerte por el nivel tecnológico y la calidad. Por otra parte la empresa entrevistada indicó que en curasemillas estaba un 35% por debajo del precio en Brasil. La falta de registro se atribuye a la cartelización vigente en Brasil, asociada a la exclusión de productores más competitivos mediante barreras a la inscripción de nuevos productos.

### iii. Las barreras al comercio

Las barreras afectaban a los inoculantes, los curasemillas y los coadyuvantes. Se analizará en detalle el caso de los inoculantes. El *status* de las restricciones que afectan a los restantes productos es como sigue: en adyuvantes no se logró su registro para tal función; en curasemillas, la firma llevaba tres años de trámites en Brasil sin lograr la autorización. En inoculantes, el tema del registro se solucionó mediante una aprobación inicial del Ministerio de Agricultura Federal, complementada anualmente con un registro estadual.

El primer registro del inoculante les llevó dos años (incluyendo la consulta a la CCM y la actividad en los otros comités y subgrupos) y se les otorgó sólo cuando se interesó por el mismo producto una multinacional, pudiendo exportar en 1997. Respecto del costo de tramitación incluyendo ensayos, las consultoras brasileñas les cotizaban 175.000\$ por el trámite, lo hicieron

directamente pero gastaron igual 125.000\$. «Tienen todos los estándares cumplidos», pero no dependía de eso.

a. *El diferendo*

La cronología del caso comenzó con la identificación de medidas restrictivas en Brasil<sup>7</sup>. La medida brasileña cuestionada y a eliminar consta en el Decreto 86.995 del 18 de febrero de 1982 (artículo 11, sección 11), y establece que el registro de fertilizantes e inoculantes para su comercialización en Brasil se concede por cinco años y en forma renovable a los productores localizados en ese país y en cambio sólo partida a partida para productos que se importen. La consulta a la Comisión de Comercio del MERCOSUR surge de la presentación de noviembre de 1997 realizada por la cámara industrial correspondiente.

La condición claramente asimétrica de la medida quedó confirmada desde su inclusión en 1994 como medida improcedente. Pero el problema surge cuando Brasil manifiesta que lo que corresponde es una armonización y no una derogación o modificación a nivel nacional y que no alteraría el mecanismo de registro hasta tanto no se modificara la legislación. La cámara argentina comunicó que la actitud brasileña, aun con la promesa de acelerar la tramitación de cada registro, no ofrecía garantías. En el caso de productos biológicos los inconvenientes se agravarían por tener fecha límite de venta, y por la cronología anual de período de siembra y aplicación, envío y distribución previa, e imposibilidad de comenzar el trámite en un año calendario anterior para descomprimir los tiempos, esto último por otra disposición brasileña.

La presentación oficial argentina indica que la medida ya identificada como restricción no arancelaria (con calificación de «a eliminar», no «a armonizar») había sido girada por la comisión *ad hoc* de Fertilizantes, Enmiendas e Inoculantes al Plenario del SGT 8 (Política agrícola) por no requerir consideración técnica; en el SGT 8 las delegaciones de Argentina, Paraguay y Uruguay solicitaron a la delegación de Brasil que dicha restricción fuera eliminada por constituir un obstáculo injustificado al comercio. La delegación de Brasil comunicó no estar de acuerdo pero aceptó examinar el tema, aunque insistiendo que la medida debía ser armonizada y no eliminada. Argentina replicó diciendo que armonizar implicaría que los demás países del MERCOSUR también registraran cada partida del producto al ser importado. Brasil agregó que se habían presentado dos proyectos de resolución, uno para fertilizantes y otro para inoculantes, los que en sus primeros artícu-

---

<sup>7</sup> Anexo 3 de la Res. GMC 3/94 con el número 55 en referencia a los anexos de medidas a armonizar o eliminar, anexos 1, 2 y 3 y listado por la Res. 17/97 a la que también se hace referencia.

los establecían la necesidad de armonización de los sistemas de registro en los cuatro países. Estos proyectos de resolución estaban «bajo pedido de reserva» por Paraguay, pero Brasil opinó que esa instancia sería la apta para la modificación del decreto identificado y cuestionado. Brasil argumentó que la importación de fertilizantes e inoculantes se realizaba tanto por productores como por comerciantes, y que la concesión del registro sólo partida a partida se realizaba en el caso de los comerciantes por la dificultad de controlar las actividades de los mismos, siendo que para los fertilizantes el 90% de las importaciones las hacían los productores, y que incluso en las importaciones realizadas por comerciantes los pedidos de registro no demoraban más de cuatro días.

Posteriormente la delegación argentina manifestó que ya habían sido aprobadas por la Resolución GMC 28/98 las «Disposiciones para el Comercio de Inoculantes». Un negociador argentino opinó que la Res. 28/98 equipara al importador y al productor brasileño, y que «suaviza» la situación, pero se informó un problema de no internalización. La delegación argentina solicitaba reiteradamente conocer el plazo previsto para la puesta en vigencia del decreto pendiente modificatorio del decreto cuestionado de 1982.

#### b. *Otras restricciones*

Paralelamente el ente de investigación agrícola EMBRAPA (Empresa Brasileña de Pesquisa Agropecuaria), de opinión muy influyente para el sector agrario productor, recomendaba el inoculante en turba (no líquido) hecho en Brasil (según la firma entrevistada y los funcionarios argentinos, obsoleto y de baja calidad). Según la empresa, en los ensayos comparativos el producto testigo usado por EMBRAPA no era comercial, sino un preparado de laboratorio y el test usaba dosis no equivalentes. El resultado fue una menor producción de nódulos fijadores de nitrógeno para el producto argentino. La empresa vinculada de Brasil solicitó que se igualara el test y ahora estarían obteniendo condiciones de comparación más equitativas contra un producto testigo comercial brasileño. La empresa afirmó que su producto cumplía la norma brasileña y era mejor por ser líquido. En Brasil son determinantes las recomendaciones de EMBRAPA y de las Fundaciones o cooperativas técnicas sectoriales de la agricultura brasileña. La falta de recomendación favorable por parte de EMBRAPA constituía una barrera.

Las trabas comerciales serían el único obstáculo para una mayor exportación. El producto parecía tener superioridad tecnológica aun si no era reconocida. En precios su estrategia pre-devaluación brasileña era vender más caro que la competencia, pero en 1999 se hicieron concesiones posteriores a la devaluación. La firma multinacional localizada en Argentina redujo el precio y la firma entrevistada enviaba en el sachet más dosis sin ajuste del precio anterior.

Las restricciones al comercio tuvieron efectos negativos sobre las ventas al MERCOSUR. Posteriormente, aun desde 1997 con las limitaciones formales flexibilizadas, aún sin eliminación formal de las medidas cuestionadas, no se perdían ventas de inoculantes. Otros productos no tenían acceso (curasemillas) pero combinaciones nuevas de inoculantes con micronutrientes fueron autorizadas rápidamente.

La superación de las restricciones en el MERCOSUR no afectó la gestión empresarial en lo que hace a adaptaciones técnicas y cambio de especificaciones. Lo que tiene importancia es la trayectoria de desarrollo adoptada por la firma incluyendo exportaciones e incluso posibilidades de representaciones de productos; no la modificación de contenidos o parámetros para adaptarse a requerimientos aparecidos en relación a conflictos comerciales. Incluso el ajuste de precio por dosis exportada se realizó por la devaluación. Se realizaron inversiones pero no asociadas a la existencia de restricciones. No hubo costos relacionados con cambios técnicos, aunque sí tareas de la empresa y su vinculada brasileña en temas de comunicación y contacto incluso con los tecnólogos agrarios brasileños. El costo del envase aumentaba marginalmente el costo de exportación debido a que era el doble del usado localmente.

#### c. *Costos de la restricción*

Aparte de los trámites y costos de registro, los costos incluyen dos lucros cesantes, el de los curasemillas sin comercio, y el de los inoculantes, que no pudieron venderse hasta 1997. En este último caso en la estadística de exportaciones se observa el incremento que logró la empresa una vez que tuvo acceso al mercado. Estimaban posible otro incremento si se levantara la barrera de la no recomendación del EMBRAPA.

#### iv. Síntesis y conclusiones

Se trata de un caso formalmente no resuelto pero con soluciones *ad hoc* que sirven a la empresa a la vez que se sigue reclamando formalmente en la esfera oficial. Argentina mantiene en la CCM la insistencia en la derogación del artículo mencionado del decreto de 1982 y en la internalización de la Res. 28/98. El primer registro del inoculante les llevó dos años (incluyendo la consulta a la CCM y la actividad en los otros comités y subgrupos) y se les otorgó cuando se interesó por el mismo producto una empresa multinacional y en 1997 comenzaron a exportar. El costo de tramitación incluyendo ensayos alcanzó 125.000\$. El bloqueo remanente se hizo constar en la CCM como un problema de no internalización.

Respecto a los efectos de las restricciones, el bloqueo duró hasta 1997 para inoculantes y seguía en otros productos (en parte por la inercia del sis-

tema, no necesariamente por medidas deliberadas). Esas restricciones tuvieron efectos negativos sobre las ventas al MERCOSUR, aunque a la vez se reconocía que a través de los acuerdos parciales desde el desbloqueo de 1997 no se perdieron ventas de inoculantes. La superación de las restricciones en el MERCOSUR habría tenido escaso o nulo impacto sobre la estrategia de gestión empresarial y productiva, careciendo de sentido la modificación técnica de contenidos o parámetros para adaptarse a requerimientos aparecidos en relación a los conflictos comerciales. Incluso el ajuste de precios no parece relevante en este sentido.

### E. *Neumáticos*

Entre Argentina y Brasil hay comercio significativo de neumáticos, en parte intrafirma. La empresa estudiada tiene la planta mejor equipada del país, superior a las de las multinacionales, y era líder en la producción local y en la exportación.

Los problemas de restricciones técnicas parecen muy acotados por existir la Res. GMC/65/92 que establece los requisitos técnicos para neumáticos, aros y válvulas y la opción de usar normas brasileñas o IRAM (Instituto Argentino de Normalización). Hay claridad en los reglamentos técnicos y las normas de seguridad y medio ambiente a cumplir en el MERCOSUR son conocidas. La diferencia estaba en que Argentina no había reglamentado los procedimientos de homologación y Brasil sí (Uruguay lo había hecho parcialmente). Ello implica inspecciones brasileñas con costos a cargo de la firma argentina, para evaluar qué nivel de control de calidad o ingeniería de desarrollo tiene ésta. La exigencia recíproca por parte de Argentina está prevista en rigor en la legislación de 1985 pero no estaba definido el procedimiento.

#### i. El producto

La empresa nacional fabrica neumáticos para automóviles y tractores. Ha trabajado con una tecnología norteamericana, tuvo desarrollo tecnológico con innovaciones propias o en la asimilación de tecnología externa en neumáticos radiales, y ahora tiene una licencia por 10 años para parte de su producción, de una empresa europea vinculada a su vez con el primer licenciante.

#### ii. La industria

El sector está conformado a la fecha por firmas multinacionales y una nacional. A principios de 1999 el empleo total de la rama en Argentina era de

4.200 personas y sus ventas 550 M\$ por año. En 1998 la producción fue de 9.500.000 cubiertas (de los que 35% los abasteció esta firma) y las exportaciones 3.800.000 unidades. De los 5.700.000 restantes, 2.500.000 se vendieron a terminales quedando 3.200.000 para el mercado nacional, que con 2.800.000 importadas hacen un consumo al público de 6.000.000. En 1999 las magnitudes fueron similares a las de 1998, y en el comercio en ambas direcciones es importante la participación de Brasil. Según los datos disponibles las importaciones de la rama superan a las exportaciones.

La empresa nacional produce y exporta pero también importa y distribuye. Tiene 1.200 trabajadores de los que 850/900 están en la producción. Realizó inversiones en el país en los años 90 por 120 M\$, con reorganización en cuatro turnos, y estableció una filial comercial y una red de 200 puntos de venta en Brasil. Su laboratorio de ensayos tiene 6 profesionales y técnicos.

La firma nacional exporta por 60 millones de dólares y tiene ventas totales de 220/240 M\$ por año (en 1987 sólo fueron 85 M\$). En 1988 exportaron sólo 5 M\$, en 1991 4 M\$, y en 1997 52 M\$. Las exportaciones de neumáticos de la firma se distribuyen de la siguiente manera: 40% a Brasil, 25% a Europa, 10% a países limítrofes incluyendo el resto del MERCOSUR, y 15% al resto de América incluyendo EE UU. Desde 1999, con el cambio de competitividad relativa con Brasil, se orientaron a Europa, Canadá, Sudáfrica. Los precios y rentabilidad obtenidos allí eran menores aun con los reintegros vigentes a la exportación. Su estrategia sería dejar de competir en segmentos de menor precio e ingresar a niveles superiores del mercado.

### iii. Las barreras al comercio

En la firma se mencionaron restricciones técnicas y las relativas a la eventual disposición de neumáticos usados en Brasil. Otro tema fue el de las exigencias sobre plazos de financiamiento para envíos, después eliminadas para el MERCOSUR. El tema principal que se profundizó en el análisis de caso es el de las reglamentaciones técnicas<sup>8</sup>, que según lo determinado en las entrevistas parece acotarse en los procedimientos que cada país impone a su manera para asegurarse del cumplimiento del reglamento y/o de las normas citadas en el mismo: validez, reconocimiento de certificaciones de terceros,

---

<sup>8</sup> Con referencia al tratamiento en territorio brasileño de neumáticos usados inservibles y las responsabilidades de las firmas proveedoras, por ahora ha sido una amenaza que en parte ya se ha debilitado, incluso porque afecta a las otras empresas localizadas a la vez en Argentina y Brasil o sólo en Brasil. De todos modos vale mencionar que el régimen que estaba en elaboración en ese país apuntaba a ser más benigno para la industria que produce en Brasil que para los productos importados. Medio Ambiente (CONAMA) fijaría cupos diferenciales por país de origen para la destrucción de neumáticos usados.



exigencias de certificación de funciones técnicas en la planta argentina que el procedimiento europeo no indaga.

Al respecto, corresponde notar que las restricciones o inconvenientes se presentaron como graves, pero no podría decirse que haya faltado acceso; y que el obstáculo que restringe hoy el acceso es el precio relativo post-devaluación de 1999. Por otra parte, la penetración en el mercado brasileño era sólo de unos pocos puntos porcentuales. En lo concreto, de la exigencia experimentada resulta un costo adicional de procedimientos. Los aplicados por Brasil aumentaron marginalmente los costos para la firma argentina, ya que no sólo exigen la certificación del laboratorio de ensayos sino del centro tecnológico (oficina de ingeniería) que aporta la tecnología para el producto. En síntesis son tres requisitos de certificación: sobre ingeniería, laboratorio de ensayos y productos o familias de productos.

#### a. *Reglamentaciones técnicas*

##### a.1. MERCOSUR

La Res. GMC 65/92 es un elemento común y aceptado que especifica el reglamento de productos, pero no el de procedimientos, que es de cada país. En materia de armonización de estándares, hay coincidencia entre dicha norma MERCOSUR, las normas brasileñas y normas IRAM a cumplir, ligadas ambas a las ECE 30 y 54 aplicadas en Europa<sup>9</sup>.

La resolución se refiere a los requisitos técnicos a cumplir por los neumáticos, aros y válvulas que utilizan los automotores que circulan en la región MERCOSUR. El punto 1 del Anexo de la misma establece que los neumáticos nuevos o renovados, montados en los aros (llantas) especificados, con válvula para su uso sin cámara o cámara correspondiente con su respectiva válvula, deben satisfacer las normas NBR-6087/88/89 de la ABNT (Asociación Brasileña de Normas Técnicas) y 113.319/320/321/322/323/324/325/ 327/337 y 801/2/3 de IRAM. Los ensayos materiales sólo se aplican a los aros, válvulas y neumáticos nuevos o recién renovados. El resto de la disposición desarrolla la aplicación concreta a los vehículos en salida de fábrica; en particular el párrafo 14 determina que las industrias de fabricación de neumáticos, aros, válvulas y los talleres de renovación de neumáticos deben comprobar, cuando es exigido por el órgano fiscalizador competente, que sus productos satisfagan las exigencias establecidas por las normas indicadas en el punto 1.

---

<sup>9</sup> Lo acordado en GMC 65/92 se refiere a neumáticos, aros (llantas) y válvulas. Está internalizada en Brasil y Uruguay. A su vez, en 1999, en la Res. 838 que desarrolla el tema de reglamentación de la configuración de los vehículos en Argentina, se encuentra una referencia explícita a la 65/92 que como se verá queda incorporada, lo que indica internalización.

Es por lo tanto suficiente cumplir las normas ABNT y las IRAM citadas. Lo que se debe analizar es qué requerimientos o trabas o costos de aplicación impone cada país y si se promueven o se duplican los requerimientos o al contrario hay reconocimientos.

#### a.2. Sistema nacional argentino

En Argentina se está siguiendo un camino lento de lo general a lo particular. Se elaboró una norma de configuración de modelo de vehículo (la Res. 838 mencionada, de fines de 1999), de la que se debe pasar a las de componentes y en particular a las de autopartes de seguridad, lo que incluye los neumáticos. A su vez, de la lectura de la Res. 838 y las entrevistas surge que está todavía indefinido el tema del procedimiento; existe pero no se aplica la posibilidad de requisitos para departamentos fabriles de ingeniería en términos semejantes a los requisitos de Brasil. Respecto al reglamento de procedimientos circulaba un borrador de fines de 1999, pero en el mismo faltaba la definición del procedimiento de solicitud de certificación y la lista de productos. Un punto sobre Argentina es que el IRAM «no tiene certificación» en esta materia. A su vez se opinó en la planta argentina que sus ensayos internos son mucho más exigentes que los de comercialización y que se cumple además con lo requerido en terceros países.

#### a.3. Sistema nacional de Brasil

Una vez en existencia la resolución 65/92 Brasil adoptó el reglamento RTQ-41, que es casi idéntico a normas 30 y 54 de la Comisión Económica Europea. Pero el instrumento determinante de lo que se exige al eventual exportador al Brasil es la disposición PCP/001 que emitió INMETRO, que establece el procedimiento brasileño de certificación (homologación) de neumáticos. En el régimen de la PCP/001 los importadores o fabricantes solicitan la certificación por «familias de neumáticos», concepto creado en la normativa brasileña. Las familias se definen de acuerdo a atributos, o valores o condiciones de esos atributos considerando a la vez que existen categorías de vehículo para homologar neumáticos (es decir familias de neumáticos) para cada una. Para cada categoría de vehículos se hace referencia a una sublista particular de atributos<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Por ejemplo un atributo es el «índice de carga» pero ese atributo está en la lista de los que se deben definir para la categoría 2 (camionetas, etc.) y no en la lista de atributos de neumáticos para vehículos particulares de pasajeros (mientras que la «categoría de velocidad» se especifica para los últimos pero no los primeros). Las categorías de vehículos son, categoría (1): automóviles servicio mixto, utilitarios, remolcados livianos, (2): camionetas,

La certificación de una familia de productos no la debe hacer INMETRO sino el Instituto de Qualidade Automotiva (IQA). Para ensayos, se debe informar qué producto de la familia se va a presentar como representativo. La validez del certificado es un año y cubre a la familia. En tres años de experiencia la firma argentina, aprovechando las certificaciones europeas obtenidas a nivel producto (ver ítem siguiente), tiene certificadas en Brasil 22 familias abarcando 95 productos. El corolario parece ser que no hay problema de registro de producto.

Para el acceso al mercado brasileño, en base a la información de la firma lo concreto es que las disposiciones existentes citadas se traducen en lo siguiente: (1) Requisitos de certificación cada dos años del centro de diseño, ingeniería o tecnología, mediante auditoría inicial externa y auditorías de seguimiento anuales. (2) Requisitos de certificación anual del laboratorio de ensayos mediante auditoría inicial y auditorías de seguimiento. (3) Supervisión por parte del IQA de los ensayos de homologación de productos. (4) Requisitos de certificación por familia de productos y por tipo de producto mediante ensayos según el reglamento técnico. (5) Requisito de identificación indeleble de la marca de Conformidad en cada unidad de producto.

#### a.4. Holanda

Holanda importa de Argentina, y sus certificaciones de producto son reconocidas por el sistema brasileño. Un ente holandés evalúa cada dos años en esta firma el sistema del centro de ensayos y realiza el ensayo en la planta argentina (testean a la vez el sistema y el producto). Cuando la empresa argentina comenzó a exportar a Europa se encontró que, a diferencia de los EE UU (donde bastaría con una declaración jurada) en Europa se exigía certificación de productos en laboratorios certificados. Eligieron entrar por Holanda y reciben aquí cada dos años una inspección del organismo certificador holandés (RDW) al que se envían los ensayos individuales para su certificación.

---

microómnibus y sus remolcados livianos, (3): camiones, ómnibus, acoplados, semirremolques. Los atributos por los que se calificará a los neumáticos en las diferentes familias son los siguientes: marca, construcción diagonal, radial, diagonal cinturada, estructuras normales o reforzadas, aspecto (relación técnica geométrica ligada al cociente entre ancho y alto de la sección), categoría de velocidad, índice de carga, con o sin cámara. El sistema se aplica así: por ejemplo, para vehículos de categoría 1, la familia de productos se describe especificando los primeros cinco atributos (observar que se excluye la dimensión, una familia coincide en marca, construcción, estructura, «aspecto», velocidad, pero aparentemente puede ser en diferentes medidas). Para vehículos de categoría 2, la familia la definen los dos primeros atributos (marca y tipo de construcción del neumático) y los dos últimos (índice de carga, y con o sin cámara).

#### a.5. Uruguay

Uruguay también internalizó la Res. GMC 65/92 pero no estableció un régimen definitivo. Su decreto 349/98 atribuyó la responsabilidad de certificación a la DNI (Dirección Nacional de Industrias). Provisoriamente la DNI autorizaba sobre la base de certificaciones de entes internacionales o INMETRO. La expectativa era que el procedimiento a adoptar agregaría costos similares a los que se explicarían correspondientes al procedimiento de INMETRO. Una dificultad adicional es que en Uruguay se agregó que sean los importadores los que soliciten individualmente la certificación de lo que cada uno importa yendo a la Dirección Nacional de Industrias y luego a la Aduana. Por su parte, en Argentina la empresa productora uruguaya (ex FUNSA) vende libremente. La firma argentina criticó esta asimetría.

#### b. *Aplicación, asimetrías y costos*

La asimetría reside en los procedimientos específicos aplicados con base en normas técnicas uniformes. La generación de costos diferenciales o específicos de cumplir las normas de Brasil parte de cómo se procede para cumplir los requisitos. A su vez lo especificado no implica que el 100% de estas exigencias se tengan que cumplir vía INMETRO, en la práctica existe algún alivio en términos de reconocimiento, aunque no recíproco sino vía Holanda. Instituciones brasileñas deben intervenir a nivel de acreditaciones del grupo técnico o de ingeniería y del laboratorio de ensayo de la planta argentina. Pero, por producto, vale para INMETRO la certificación lograda para Holanda (certificación RDW).

Hasta donde se pudo apreciar, no se conocieron ejemplos de que se hubiera negado un registro, una certificación o el ingreso de una partida. Todo se reduciría a un caso de sobrecostos y complicaciones, tal vez posibilidades de rechazo o suspensión de la homologación, e incertidumbre, más que de restricciones que hayan trabado comercio. Sin embargo, se podría argumentar que aun existiendo un volumen fuerte de exportaciones, las mismas serían aun mayores (por mayor diversificación) si no existieran estos costos adicionales.

Con referencia a costos extraordinarios directos, la estructura de calidad y normalización en una empresa de este volumen de producción, sea cual sea el sistema de calidad total utilizado, tiene costos técnicos intrínsecos. En el análisis de restricciones se hace referencia a costos generados por procedimientos exigidos que varían de un país o región importadora a otro u otra. Con referencia a Brasil, la firma no ha tenido que hacer (y costear) con entes brasileños los ensayos de producto, sino que a su vez presentó para cada uno de los productos de las familias brasileñas los certificados holandeses. Pero con INMETRO debía cumplir y pagar las certificaciones y revalidaciones

o autorizaciones «estructurales» de la tecnología y laboratorios de la firma argentina. En el caso del laboratorio del centro de ensayos, en marzo de 1999 por primera vez (era la tercera inspección) la inspección la realizó el IQA.

Los costos incurridos por diferentes conceptos, aparte del eventual costo de oportunidad para la firma, son los siguientes. Por las auditorías ISO-QS, la imputación anual del costo de auditoría que se debe repetir en 3 años, y otros costos adicionales, es de 10.000 \$. Esta magnitud no incluye costos de adecuación o de mantener internamente el sistema de calidad. Para Holanda se imputarían 10.000 \$ por año más pasajes. Para Brasil incluyendo las dos certificaciones de «estructura» y sus mantenimientos, 14.000 \$ año. Para Uruguay en el régimen provisorio los gastos son sólo de certificación notarial y traducciones de certificados de INMETRO. Pero cuando se aplique totalmente lo ya aprobado sería un costo más como el de Brasil.

El costo adicional sería de alrededor de 34.000 \$ por año incurrido en Argentina (QS-ISO), Brasil y Holanda. En parte resultó limitado porque la certificación holandesa permite prescindir de realizar las certificaciones brasileñas a nivel de producto, lo que por extensión también está sirviendo para Uruguay. Si se incluye eventualmente el régimen pendiente de Uruguay, este monto podría subir a 50.000 \$ año. El sobre costo con respecto al sistema de calidad interno incluye certificaciones que no dejarían de hacerse en una medida u otra en un sistema armonizado y teniendo en cuenta mercados extra-MERCOSUR.

#### iv. Síntesis y conclusiones

En el sector en Argentina y Brasil las compañías transnacionales o nacionales importan y exportan los productos de su fabricación y también de terceros. Hay comercio significativo general y por empresas, intrafirma e intraindustria. Los problemas de restricciones técnicas parecen muy acotados por existir la Res. GMC 65/92 que establece los requisitos técnicos. Hay claridad en reglamentos técnicos; la diferencia está en los procedimientos de homologación y de ellos se desprenden exigencias que Brasil impone a la firma argentina que ésta consideraba onerosas y sin justificación. La misma tiene procedimientos y productos aprobados y monitoreados por un país europeo pero eso no impide que se le haga todo «un poco más costoso» al exigir el sistema brasileño no sólo su propia certificación del laboratorio de ensayos sino del centro tecnológico (oficina de ingeniería) que aporta la tecnología para el producto.

La certificación europea salvaba inconvenientes y costos pero sólo al evitar el viaje de un técnico certificador brasileño para certificar el ensayo de cada producto. En principio se estimó un costo específico adicional de procedimiento, aparte del costo de oportunidad para la firma, de 34.000/40.000 \$ año incluyendo normas voluntarias autoaplicadas (QS-ISO), y certificación

holandesa y brasileña, a lo que habrá que sumar lo que Uruguay exija con reglamentaciones parecidas a las brasileñas. Argentina no aplica iguales exigencias aunque en rigor están previstas desde 1985, por lo que hay asimetría en el tratamiento de los flujos de comercio con Brasil y Uruguay. En síntesis el problema entonces parecía concretarse y a la vez acotarse en procedimientos que un país impone a su manera para asegurarse el cumplimiento de las normas de validez, reconocimiento de certificaciones de terceros y exigencias de certificación de funciones técnicas y locales (en planta argentina) por las que el procedimiento europeo no indaga. Esta problemática no parecía ser un factor que pudiera afectar al comercio pero sí aumentar sus costos.

### III. PERCEPCIÓN DE ACTORES: LAS ENCUESTAS<sup>11</sup>

Como segunda fase del estudio, se extendió la investigación del nivel de estudios de caso al de una consulta a una selección amplia de empresas exportadoras incluyendo aspectos identificados como importantes de profundizar especialmente a partir de la temática abierta por el trabajo de campo anterior. Se procuraba precisar tipos de restricciones sufridas (percibidas), sus oportunidades, duraciones, efectos y las conductas de adaptación o reacción empresaria generadas y sus costos<sup>12</sup>.

La selección de las empresas se realizó a partir de listados de asociados a una entidad empresarial vinculada a la exportación y de listas de empresas que gestionaban certificados de origen para exportar al MERCOSUR. Para identificar productos y empresas a encuestar, en ambas bases, se recurrió a un estudio preexistente (Kacef, 1998) que identificaba ramas o productos argentinos que tuvieron buen desempeño exportador en general (mercado mundial) en el período 1995/96 y penetraciones bajas y altas respecto de las importaciones brasileñas<sup>13</sup>. Estos desempeños diferenciados clasificaban a algunos productos en el nivel alto de participación en Brasil (APB), y a otros

---

<sup>11</sup> El contenido de esta sección corresponde a una encuesta realizada entre junio y septiembre del 2000.

<sup>12</sup> Se planteó obtener esa información con un cuestionario breve que ejecutivos experimentados pudieran llenar sin insumirles demasiado tiempo ni investigación interna. La encuesta tuvo carácter voluntario, sin apelar a ninguna obligación oficial de las empresas ni al envío a través de cámaras.

<sup>13</sup> La selección se realizó en dos pasos: primero, se identificaron aquellos ítems a 6 dígitos del Sistema Armonizado en que Argentina tuvo exportaciones anuales a todos los destinos en el período mencionado de 5 millones de US\$ o más, a las que se agregaron un número reducido de ítems que exportaron a Brasil 3 millones de US\$ o más. A partir de esa evidencia se calcularon las penetraciones en el mercado brasileño identificando como de nivel alto de penetración en Brasil (APB) a aquellas que superaran el 20% y como de nivel bajo (BPB) a las restantes.

en el de baja participación (BPB), relativo en ambos casos al desempeño exportador general de Argentina. Se contó así con una posibilidad de controlar por el efecto de no exportar al MERCOSUR cuando está demostrada cierta competitividad internacional, y su posible relación con la existencia de restricciones o barreras al comercio.

La encuesta realizada se dirigió a 174 firmas de las preseleccionadas, en función de la verificación de datos y actualización de contactos en las áreas de exportación. La suma de respuestas escritas utilizables y las aclaraciones o respuestas obtenidas en los contactos directos llevaron a 82 el número de empresas informantes consideradas en el procesamiento. Una vez realizada la selección, la disponibilidad de respuestas define la representatividad del grupo para esta área-problema y la relevancia de las regularidades percibidas, pero a la vez indica la dificultad de extrapolar estos resultados a todo el sector exportador.

Las secciones que siguen desarrollan el análisis cuantitativo de las respuestas recibidas, la información de las empresas que manifestaron haber experimentado restricciones tanto genéricas como específicas (49 de las 82 indicadas), y el análisis de la información de las firmas (35 de las 49) que informaron sobre restricciones específicas al producto. Las restricciones genéricas son requisitos extendidos horizontalmente a numerosos productos, por ejemplo, licencias de importación no automáticas. En términos generales se observa que entre los extremos que van desde el comercio no impedido o la *deep integration* a la restricción explícita (o por lo menos evidente aunque sea indirecta) hay un espacio para la falta de claridad (o de interés) en los informantes para distinguir entre barreras accidentales, asimetrías conscientes, burocracia, o ambigüedades o situaciones informales del régimen de control del comercio. En varios casos se encuentra que ha habido solución pero sin que se modifique una legislación o reglamentación cuestionada, este procedimiento pasa por una modalidad de solución *ad hoc*, que desbloquea un flujo comercial sin remover la normativa incorrecta o sin internalizar la decisión común de los países a su respecto.

## A. Los agregados y sus características

### i. Desempeño exportador y tipo de producto

En la distribución de respuestas por grupo exportador (de bajo o alto desempeño) y grupo de productos (tipo de proceso y grado de elaboración) se observa que aparecen altamente representados sectores de bienes de consumo no duradero, y de industrias de proceso, más que los metalmecánicos o metalúrgicos, con baja representación de rubros como textiles y confecciones, calzado o imprentas.

En el Cuadro 1 se han analizado las características de las respuestas recibidas, según que las empresas manifestaran haber percibido o no restricciones a su comercio hacia el MERCOSUR, sin diferenciar entre las que informan restricciones genéricas (como trámites o requerimientos asimétricos respecto a Argentina) o específicas aplicadas a un producto o familia de los mismos, o ambas. Conviene aclarar sin embargo que la pregunta no se planteó a ese nivel de abstracción; tanto en el cuestionario como en los contactos directos se preguntó en forma desagregada y explícita, por restricciones sanitarias, técnicas, administrativas u otros condicionamientos, y luego se las clasificó<sup>14</sup>.

De las 82 respuestas recibidas sobre la existencia o no de restricciones, corresponden 29 a la agrupación de alimentos, bebidas y tabaco con el agregado de productos de madera, extractos vegetales y de semillas, que se indicará en lo sucesivo como ABES; 30 corresponden a las industrias de proceso químico, biológico, físicoquímico u otros semejantes como los de la industria de refinación o del papel (IPR); 15 a la metalmecánica y metalurgia incluyendo componentes mecánicos o electromecánicos, algunos bienes durables, bienes de capital o componentes, cables (MMT). Los tres grupos indicados comprenden 74 de los 82 casos tabulados. Los restantes son cinco de productos primarios sin procesar (tanto petróleo o gas como productos agrícolas, cinco en total) y tres de textiles y calzado.

En total 49 empresas indicaron que habían experimentado restricciones (de uno o varios tipos como se irá indicando). La más alta incidencia absoluta y relativa de percepciones de por lo menos una restricción apareció en el grupo ABES con 22 indicaciones de restricción sobre 29 respuestas (76%); en productos de industrias de proceso se manifestó que existió restricción en 17 de 30 casos (57%), y en productos metálicos y componentes, sólo 6 indicaciones de restricción sobre 15 respuestas (lo que alcanza sin embargo al 40%).

En relación al desempeño exportador se observa que 24 de 37 productos de alto desempeño (65%) indicaron restricciones (de uno o ambos tipos), y 25 de 45 (56%) productos de bajo desempeño manifestaban lo mismo. Si la distinción tiene significado<sup>15</sup>, parecería entonces que las empresas que en

---

<sup>14</sup> Debe notarse que la apertura o señalamiento por carácter específico o genérico no significa que cada empresa informante haya recibido sólo una restricción de una o ambas categorías; sino que ha experimentado un «estado de restricción» derivado de una o más restricciones específicas, y/o de una o más restricciones genéricas, en diferentes combinaciones de sucesión o simultaneidad. En otras palabras, si la empresa denuncia 2 restricciones específicas y tres genéricas, sólo se suma una unidad en cada lugar relevante de los cuadros de resultados. Más generalmente cuando se diga por simplicidad que se identificaron por tipo 65 restricciones en 49 firmas lo que se dice es que se sumaron experiencias concretas de instancias en que las firmas informaron por lo menos una o más restricciones de cada tipo.

<sup>15</sup> Se están categorizando empresas por proveniencia de un grupo de cierto desempeño comparativo, y no por el desempeño de la empresa en sus diferentes mercados.



CUADRO 1. *Percepción de restricciones para-arancelarias por tipo de producto y desempeño exportador*

Tipo de producto	Percepción de restricción		Desempeño exportador (1)		Totales	Proporción de respuestas totales (%)
	de restricción		Bajo	Alto		
Primarios no procesados .....	sí		0	2	2	40
	no		1	2	3	60
	total		1	4	5	100
Alimentos, Bebidas, Semillas, Tabaco (ABES) .....	sí		7	15	22	76
	no		3	4	7	24
	total		10	19	29	100
Textil, Indumentaria, Calzado (TIC) .....	sí		0	2	2	67
	no		0	1	1	33
	total		0	3	3	100
Industrias de Proceso: Químicos, Biológicos (IPR) .....	sí		13	4	17	57
	no		7	6	13	43
	total		20	10	30	100
Metalúrgicos, Mecánicos, Bienes de Capital, Eléctricos (MMT) .....	sí		5	1	6	40
	no		9	0	9	60
	total		14	1	15	100
Totales .....	sí		25	24	49	60
	no		20	13	33	40
	total		45	37	82	100
Proporción de respuestas totales (%).....	sí		56	65	60	
	no		44	35	40	
	total		100	100	100	

FUENTE: Elaboración propia basada en datos de la encuesta. (1) Desempeño exportador: indica el porcentaje que representan las exportaciones argentinas seleccionadas por su desempeño general en 1995/1996 en las importaciones brasileñas; bajo indica menos del 20% y alto más del 20%.

algún grado más informan sobre restricciones son de grupos de productos más activos comercialmente en el MERCOSUR. Podría haberse esperado que se manifestaran más restringidas las empresas con baja penetración (en Brasil), pero resultaría en cambio que las de más experiencia en la práctica de la exportación, o que generan más impacto en el mercado de destino, tienen más experiencias de restricción o mayor motivación para informar.

El grupo que más informa puede tratarse entonces de el de las empresas que tienen las mejores posibilidades competitivas y que por ello despiertan más rápidamente las resistencias que llegan a expresarse como intentos de restricción, siendo el desempeño exportador la resultante de la ventaja competitiva del exportador interactuando con los intentos de reacción local en destino, con un resultado neto suficientemente bueno como para registrarse estadísticamente del lado del buen desempeño, aunque tal vez restringido respecto al desempeño potencial a obtenerse en el caso de acceso no restringido.

Debe existir además una cuestión de acumulación de experiencias según se va operando en mayor escala, con respecto a firmas que operan en ese comercio sólo ocasionalmente o nunca. Corresponde notar que existe también la posibilidad de que empresas que en Argentina fabrican productos con buen desempeño internacional hayan descartado el mercado regional por las trabas encontradas y las alternativas externas que saben ya aprovechar. En este caso no aparecerían informando porque al excluirse del mercado también se dejan de captar en la muestra utilizada. A la vez, como se verá más abajo, también resultará que muchas de las restricciones informadas se clasifican como de bajo impacto o que se aprende a superar, de modo que no es extraño que los que indican sufrir restricciones provengan de grupos de mejor desempeño exportador pues no llegan a quedar excluidos del universo estudiado.

En conclusión, existe concentración de respuestas en tres subgrupos de mayor participación y el atributo de bajo o alto desempeño exportador (penetración en Brasil) no aparece ligado a, respectivamente, altas o bajas restricciones, lo que para las empresas en productos de bajo desempeño pero que siguen exportando indicaría que las restricciones no son la causa de ese desempeño.

## ii. Restricciones y propiedad del capital

Las empresas de capital extranjero incluyen una gama que va desde algunas filiales locales de grandes multinacionales, o filiales argentinas de empresas extranjeras internacionalizadas pero de mayor especialización o menor dimensión, hasta incluso algunas de origen brasileño o chileno. La participación en las respuestas de empresas de capital nacional (Cuadro 2) es de 52 en 82 (63,4%).

CUADRO 2. *Distribución de restricciones para-arancelarias percibidas, según propiedad del capital y desempeño exportador (Resultados agregados)*

Tipo de producto	Percepción de restricción		Desempeño exportador (1)		Totales	Proporción de respuestas totales (%)
	sí	no	Bajo	Alto		
Nacional.....	12	18	12	18	30	58
	13	9	13	9	22	42
	total	27	25	27	52	100
Extranjero.....	13	6	13	6	19	63
	7	4	7	4	11	37
	total	10	20	10	30	100
Totales.....	sí	24	25	24	49	60
	no	13	20	13	33	40
	total	37	45	37	82	100
Proporción respuestas (sí) sobre totales (%).....	56	65	56	65	60	

FUENTE: Elaboración propia basada en datos de la encuesta. (1) Ver Cuadro 1.

En total 49 firmas de ambas composiciones de capital expresaron algún tipo de restricción (59,7%). Se observa que 19 de 30 extranjeras (63%) y 30 de 52 nacionales (58%) informan restricciones. Además se puede indicar que aparecen como más afectadas las multinacionales y las nacionales con algún tipo de filial en el MERCOSUR, generalmente Brasil. Sin embargo, las empresas extranjeras en muchos casos indican que la filial de la misma corporación en el país de destino se ocupa de la operatoria comercial y que eso facilita las operaciones, al punto de sugerir que en la filial argentina en rigor no tienen información para contestar el requerimiento de la consulta, por no enterarse de las gestiones que resuelve su «hermana» importadora. Es decir, lo que se reduce es la acción de la firma exportadora en resolver restricciones, y no la aparición de casos de restricción, solucionándose o no el conflicto en función de las gestiones de la filial importadora. Estas tendencias sugieren que las empresas extranjeras (con filiales en destino) son sin embargo algo más afectadas por las restricciones, o por lo menos las que más lo hacen saber, tal vez desde una posición general de promover la liberalización comercial que coincida con sus posibilidades de asignación de recursos.

Cabe preguntarse si las empresas extranjeras tienen mayor flexibilidad de exportar que las nacionales, cómo actúan los excedentes en una u otra filial para generar o inhibir comercio en general y a la vez para generar comercio en baja escala cuando resulta oportuno. Pero a la vez lo que se observa es que en cada grupo de firmas extranjeras de baja o alta penetración en destino es mayor la cantidad de firmas que informan restricciones. Las proporciones resultarían algo más restringidas en las de baja penetración, que además son la mayoría, y hacen que para las 30 extranjeras casi dos de cada tres señalen restricciones. Las de capital nacional con división equilibrada entre baja y alta penetración presentan dos casos de restricción cada tres empresas en las de alta penetración, y las de baja penetración no presentan tendencia. Se podría reiterar entonces dentro del grupo de nacionales que la mayor competitividad comercial genera mayor respuesta restrictiva, y que es esa experiencia de las nacionales la que determina en esta muestra lo indicado para todo el grupo<sup>16</sup>.

El Cuadro 3 reitera que de 29 empresas de las ramas ABES, 22 indican restricciones (76%). Las respuestas comprenden una proporción algo mayor

---

<sup>16</sup> También se puede agregar que se han examinado en una muestra más reducida otras divisiones del grupo de empresas por nacionalidad y afiliación y que de acuerdo con ese análisis, entre las nacionales informan más restricciones las que tienen filiales. Las explicaciones pueden ser que las restricciones en general aparecen ante la mayor actividad pero no impiden totalmente exportar. A la vez las multinacionales y algunas nacionales exportan bienes relacionados con mayor elaboración (especialización) y operatoria entre filiales, respecto a los cuales van acumulando experiencias de restricciones. Las nacionales sin filial son las que exportan bienes menos elaborados canalizados al sistema local de distribución en destino, y por otros medios experimentan y a la vez superan eventualmente barreras o inconvenientes encontrados.

CUADRO 3. Distribución de restricciones para-arancelarias percibidas, según propiedad del capital y desempeño exportador (Productos seleccionados)

Propiedad del capital	Percepción de restricción		Desempeño exportador (1)		Totales	Proporción de respuestas totales (%)
	de restricción		Bajo	Alto		
<i>Alimentos, Bebidas, Semillas, Tabaco (ABES)</i>						
Nacional.....	sí	3	12	15	79	
	no	1	3	4	21	
	total	4	15	19	100	
Extranjero.....	sí	4	3	7	70	
	no	2	1	3	30	
	total	6	4	10	100	
Totales.....	sí	7	15	22	76	
	no	3	4	7	24	
	total	10	19	29	100	
Proporción respuestas (sí) sobre totales (%).....		70	79	76		
<i>Industrias de Proceso: Químicos, Biológicos (IPR)</i>						
Nacional.....	sí	5	3	8	47	
	no	5	4	9	53	
	total	10	7	17	100	
Extranjero.....	sí	8	1	9	69	
	no	2	2	4	31	
	total	10	3	13	100	
Totales.....	sí	13	4	17	57	
	no	7	6	13	43	
	total	20	10	30	100	
Proporción respuestas (sí) sobre totales (%).....		65	40	57		

(Continúa)

CUADRO 3 (cont.) *Distribución de restricciones para-arancelarias percibidas, según propiedad del capital y desempeño exportador (Productos seleccionados)*

<i>Propiedad del capital</i>	<i>Percepción de restricción</i>		<i>Desempeño exportador (1)</i>		<i>Totales</i>	<i>Proporción de respuestas totales (%)</i>
	<i>sí</i>	<i>no</i>	<i>Bajo</i>	<i>Alto</i>		
<i>Metalúrgicos, Mecánicos, Bienes de capital, Eléctricos (MMT)</i>						
Nacional.....	sí	no	4	1	5	45
	total		6	0	6	55
			10	1	11	100
Extranjero.....	sí	no	1	0	1	25
	total		3	0	3	75
			4	0	4	100
Totales.....	sí	no	5	1	6	40
	total		9	0	9	60
			14	1	15	100
Proporción respuestas (sí) sobre totales (%).....			36	100	40	

FUENTE: Elaboración propia basada en datos de la encuesta. (1) Ver Cuadro 1.

en las empresas nacionales. De éstas indican restricciones 15 de 19 firmas (79%) y de las extranjeras 7 de 10 (70%). A su vez en las ABES las transnacionales con restricciones se distribuyen más equilibradamente por grupo de desempeño exportador. Las nacionales restringidas están más definidamente asociadas al grupo de productos en que el desempeño exportador a Brasil es mayor.

También en el Cuadro 3 respecto a bienes de las industrias de proceso, de 30 empresas se puede identificar a 17 como nacionales y 13 como extranjeras, las que a su vez informan restricciones 8 nacionales en 17 y 9 extranjeras en 13. Es decir, las extranjeras tienen una presencia relativa algo mayor y a su vez realizan una mayor alusión a restricciones. Por último, el mismo cuadro muestra que en bienes MMT, 11 de 15 firmas fueron de capital nacional; de ellas 5 experimentaron restricciones. De las cuatro extranjeras sólo una indica restricciones.

## B. *Empresas con restricciones*

La visión general sobre las 49 firmas que señalaron algún o ambos tipos de restricciones se presenta en el Cuadro 4, que resume tres tipos de información: apertura en restricciones genéricas y específicas, duración de las restricciones y efecto de las restricciones<sup>17</sup>.

### i. Restricciones genéricas y específicas

Las 49 firmas manifestaron 65 instancias de restricción (Cuadro 4). Se puede entonces señalar que 16 de ellas manifestaron haber sido objeto de ambos tipos de restricción y 33 un solo tipo. Otra forma de analizarlo es que hubo 35 casos de restricciones específicas, solas o acompañadas por restricciones genéricas.

Se hizo claro en algunas respuestas que en la alusión a restricciones genéricas (barreras administrativas, restricciones al financiamiento, licencias previas automáticas o no, que afectan a numerosos productos) se interpretaron demoras o imperfecciones burocráticas generales como barreras interpuestas por negligencia o descuido deliberados, a partir de modalidades basadas en trabar el comercio. Luego se analizan los 35 casos referidos a restricciones específicas asociadas a instrumentos particulares.

---

<sup>17</sup> Según se indicó, la distinción por carácter específico o genérico no significa que cada empresa informante haya recibido sólo una restricción de una o ambas categorías; sino que ha experimentado un «estado de restricción» derivado, sea de una o más restricciones específicas, sea de una o más restricciones genéricas, en diferentes combinaciones de sucesión o simultaneidad.

CUADRO 4. *Distribución de restricciones para-arancelarias percibidas según tipo de restricción, duración y efecto*

	Desempeño exportador (1)				Totales	
	Bajo		Alto		Número	(%)
	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)
<i>Empresas con restricciones</i>						
Firmas (2).....	25	100	24	100	49	100
Genéricas (3)...	14	56	16	67	30	61
Específicas (3).	16	64	19	79	35	71
Ambas (3).....	5	20	11	46	16	33
<i>Duración de las restricciones (4)</i>						
Transitoria.....	8	33	3	14	11	24
Permanente.....	16	67	18	86	34	76
<i>Efecto de las restricciones (4)</i>						
Mayor.....	14	64	11	55	25	60
Menor.....	8	36	9	45	17	40

FUENTE: Elaboración propia basada en datos de la encuesta. (1) Ver Cuadro 1. (2) Número de firmas con algún tipo de restricción. (3) Genéricas: número de firmas con una o más restricciones genéricas; Específicas: número de firmas con una o más restricciones específicas; Ambas: número de firmas con restricciones específicas y genéricas. (4) El dato de duración fue contestado por 45 de las 49 empresas con restricciones, en tanto que el dato de efecto fue contestado por 42.

Observando para las 49 firmas con restricciones de uno u otro tipo la característica de relación con grupos respecto de su desempeño exportador, las mismas se encuentran localizadas aproximadamente por igual en ambos estratos. En el Cuadro 1 que consideraba todas las respuestas, se observaba que 25 de 45 firmas del grupo de productos de baja penetración en Brasil indicaron restricción, y lo hicieron igualmente 24 de 37 firmas del grupo de alto desempeño.

Dentro del subgrupo con restricciones, y a diferencia de lo observado para toda la muestra, casi no se puede distinguir entre las manifestadas según desempeño exportador. En ese sentido ya se expresó la conjetura de que las empresas que más exportan son las que aprenden más sobre restricciones, e informan en consecuencia más sobre ellas. En el caso extremo las empresas sometidas a mayores inhibiciones o incertidumbres dejan directamente de exportar y no aparecen en los listados de exportadores.

Se observa además que, mientras que de 65 instancias de restricción con especificación de tipo 35 fueron específicas y 30 genéricas, en las de alta penetración de exportaciones la proporción de específicas a genéricas fue de 19 a 16 y en las de baja de 16 a 14. No aparece diferenciación por subgrupos de diferente desempeño exportador pero 11 firmas de 24 del grupo de mejor desempeño sufren ambos tipos de restricción y sólo 5 firmas del grupo de bajo desempeño informan sufrir ambos tipos. Es decir, las de alto desempeño exportador presentan proporcionalmente



mayor número de restricciones específicas y una mayor superposición entre ambas.

## ii. Duración y efecto

Las empresas que informaron respecto de la duración de restricciones fueron 45 y las que atribuyeron al estado de restricción el carácter de permanente fueron 34 (Cuadro 4). A su vez, esa condición puede ser de bajo efecto y no restringir, pero sí dificultar y encarecer el comercio. En otros términos un 75,5% de las firmas que perciben algún tipo de obstáculo lo consideran dotado de cierta estabilidad. Por otra parte, en las firmas de baja penetración de mercado la proporción de restricciones permanentes es baja y en las de alto desempeño exportador es alta.

Las restricciones que en una recopilación retrospectiva se analizan juntas en la práctica pueden haber sido generadas en forma sucesiva tanto como simultánea. Incluso hay firmas que perciben que lo que importa son las condiciones u orientaciones del comercio en un momento, las que inducen la aparición de restricciones de nuevos tipos. Algunas empresas opinan sin vacilaciones que existe lo que llamaríamos «baterías» de restricciones potenciales, las que se activan según cuales han sido ya usadas y removidas y en función de coyunturas de mercado, más que por consideraciones sustantivas. Esto sugiere interpretar con precaución la información, en el sentido de que no se confunda o no se considere sistemático, algo que pueda ser un recurso del momento.

Las respuestas referidas a los efectos de la restricción, independientemente de su duración, se clasificaron en un grupo de impacto menor o nulo, y en otro de efecto mayor en cuanto a haber logrado trabar el comercio. La categoría de menor efecto incluye a 25 firmas y agrupa a muchas que en rigor mencionaron molestias más que barreras; sumando esas firmas y las que señalaron dificultades que no inhibieron el comercio, se tiene que 25 de 42 (Cuadro 5) aluden a obstáculos de bastante baja importancia. Por precisión se debe tener en cuenta que tal vez esto refleja sólo las empresas o los niveles de comercio que persisten más allá de las restricciones, con lo que habría una subestimación de los daños<sup>18</sup>. Por su parte son 17 las firmas que indican que sus exportaciones han sido reducidas o impedidas por efecto de las restricciones, lo que representa sólo 20,7% de las que suministraron respuestas, 34,7% de las firmas que manifestaron restricciones o 40,5% de las que dieron respuesta a la pregunta sobre efecto.

---

<sup>18</sup> Habría exportadores que se inhiben, y otros que continúan, en cuyo concepto al exportar es normal enfrentar diversos tipos de problemas, por ejemplo devaluaciones relativas en el país importador, o competencia de terceros que llegan a esos mercados. Ellos simplemente asimilarían los problemas de restricciones no arancelarias al conjunto que hace que un mercado sea más difícil, y en otros casos que deje de ser accesible.

CUADRO 5. *Relación entre duración y efecto de las restricciones*

Efecto	Duración		Totales
	Transitoria	Permanente	
<i>Restricciones totales</i>			
Menor .....	9	16	25
Mayor .....	2	15	17
Totales .....	11	31	42
<i>Restricciones específicas</i>			
Menor .....	3	13	16
Mayor .....	2	14	16
Totales .....	5	27	32

FUENTE: Elaboración propia basada en datos de la encuesta.

Conviene examinar la relación entre duración y efecto para empresas con restricciones de ambos tipos, y sólo de tipo específico o sectorial, según cantidades de firmas que informan combinaciones diversas de duración y efecto. La expectativa podría consistir en encontrar asociaciones, con muchas empresas señalando duración breve y menor impacto y otras señalando duración extensa y mayor impacto. En el Cuadro 5 se observa que de 42 empresas con la información necesaria y restricciones tanto generales como específicas, 31 manifestaron restricciones permanentes. A su vez 11 indican restricciones transitorias, y de estas 9 de efecto menor, con lo que se cumpliría una parte de la hipótesis. Pero las permanentes tuvieron efecto mayor o menor en 15 y 16 casos respectivamente. El hecho de que una restricción sea temporaria, predice aparentemente que su efecto sea menor. Pero el carácter de permanente o no es casi neutral respecto a la intensidad del efecto sobre el flujo comercial. Existe a la vez una consideración adicional: de 17 casos de efecto mayor, 15 provienen de la categoría de restricción permanente, esta última condición parece casi necesaria para que el efecto sea importante.

En el caso de las restricciones específicas, de 32 firmas (Cuadro 5) 27 indicaron que la duración fue «permanente» en los sentidos ya definidos. Para las específicas, la división entre mayor y menor efecto es equilibrada (16 de cada una), entonces de 16 de mayor efecto 14 son permanentes, también de 16 de bajo efecto 13 son permanentes. Los corolarios son entonces las restricciones específicas, en la percepción de firmas que las identifican, han sido estables, duraderas, tuvieron o no efecto restrictivo.

En suma, cuando se descarta la referencia a restricciones genéricas, que se confunden demasiado con trabas corrientes debidas a ineficiencia o hábitos, se encuentra mayor estabilidad. Serían más inamovibles las restricciones específicas, tal vez más sectoriales y menos dirigidas al fenómeno de importación en general por lo que tienden a no solucionarse.

## iii. Países de destino

En el Cuadro 6 se plantea un análisis de las restricciones por países de destino. De 60 observaciones (en que las firmas identificaron haber recibido una o más restricciones genéricas, o específicas o de ambos tipos), correspondieron a Brasil 41 referencias. No hubo casos registrados como aplicadas por tres países, aunque tal vez con más precisión alguna refinadora de petróleo debería haberlos incluido. Brasil por lo tanto originó por sí solo 2/3 de las restricciones, Uruguay 15%, provinieron de más de un país 12% y Paraguay fue mencionado por restricciones particulares (no compartidas) sólo tres veces. Por desempeño exportador, Brasil afectó a 20 y 21 bienes de alto o bajo desempeño, Uruguay a 5 de bajo desempeño en 7 casos, y Paraguay a 3 contra ninguno.

CUADRO 6. Restricciones por país de destino de las exportaciones

País	POR DESEMPEÑO EXPORTADOR (1) (2)		Totales	Proporción (%) sobre empresas con restricciones
	Desempeño exportador Bajo	Alto		
Brasil .....	20	21	41	68
Uruguay .....	7	2	9	15
Paraguay.....	3	0	3	5
2 países o más .....	5	2	7	12
Total empresas .....	35	25	60	100

  

País	POR TIPO DE PRODUCTO (3)					Totales
	Primarios no procesados	ABES	TIC	IPR	MMT	
Brasil.....	2	17	1	15	6	41
Uruguay.....	0	5	0	3	1	9
Paraguay.....	0	0	0	3	0	3
2 países o más.....	0	2	0	4	1	7
Total empresas .....	2	24	1	25	8	60

  

País	POR EFECTO DE LA RESTRICCIÓN		Totales
	Bajo	Alto	
Brasil.....	23	15	38
Uruguay.....	4	3	7
Paraguay.....	1	2	3
2 países o más.....	4	3	7
Total empresas .....	32	23	55

FUENTE: Elaboración propia basada en datos de la encuesta. (1) Ver Cuadro 1. (2) De las 49 empresas que informaron restricciones, 46 indicaron el país que las imponía. (3) Ver Cuadro 1.

Por tipo de producto (Cuadro 6), Brasil también aplicó por lo menos 17 de 24 registradas en las ramas ABES, 75% de las pocas registradas en MMT y 60% de las que afectan a productos IPR. A su vez, Brasil repartió sus 41 restricciones en ABES, proceso y MMT en cantidades de 17, 15 y 6, Uruguay 5, 3 y 1, y Paraguay sólo afectó bienes «de proceso». Uruguay aplica 5 de 24 restricciones en ABES, y 12% en proceso y MMT. La mayor resistencia al comercio en bienes MMT puede señalar la competitividad más cercana de firmas brasileñas y argentinas y la relativamente menor incidencia en bienes de proceso puede deberse a la relación con comercio administrado en las transnacionales.

Finalmente, Brasil aplicó 23 restricciones de efecto bajo contra 15 que efectivamente redujeron el comercio. En Uruguay se nota mayor paridad (4 y 3) y en el caso de las escasas restricciones atribuidas a Paraguay, parecen sin embargo haber sido aplicadas con mayor direccionamiento y eficacia (2 de 3 impiden o reducen el comercio).

#### iv. Por tipo de producto

Se observa que de 5 categorías de bienes, tres de ellas ofrecen elementos para el análisis (Cuadro 7), ABES, industrias de proceso y MMT. El total de restricciones considerado es de 65, es decir, situaciones o experiencias de restricciones generales y específicas informadas por las 49 empresas respecto de restricciones y tipo. De 65 restricciones recaen respectivamente 32 en productos de los grupos ABES y 19 en los de procesos, sumando 51. A su vez en cada uno de esos productos pero mucho más claramente en ABES son menos las indicaciones de restricciones genéricas que de específicas: 13 genéricas respecto de 19 específicas en alimentos y 9 contra 10 en proceso. La diferencia respecto a la especificidad de las restricciones podría indicar que las industrias de procesos están menos bajo observación que las ABES. En meta-lúrgicos y mecánicos, que reúnen sólo 7 indicaciones, aparecen 4 genéricas y 3 específicas, lo que reduce aun más su papel de receptor de restricciones.

Respecto a productos sobre los que recayeron las 35 restricciones específicas, 19 fueron de ABES, 10 en proceso y sólo 3 en mecánicos y metálicos. Se observa además que en la categoría de exportaciones de alto desempeño (la APB) se concentran 22 restricciones de las 32 que afectan a bienes ABES, las cuales además representan una alta proporción de todas las restricciones a productos de alta penetración.

Al respecto, el sector alimentos y en parte bebidas se vería afectado en cuanto a la generación de restricciones por la similitud de patrones productivos ligados a los recursos naturales y al consumo masivo de Argentina y Brasil. En los rubros ABES de interés, Argentina tiene ventajas comparativas, pero el productor del país de destino perteneciente a un estrato de menor efi-

CUADRO 7. Percepción de restricciones (específicas-genéricas) por desempeño exportador y tipo de producto

Tipo de producto (2)	Desempeño exportador (1)						Totales			
	Bajo		Alto				Firmas	RG	RE	Ambas
	Firmas	RG	RE	Ambas	Firmas	RG				
Primarios no procesados .....	0	0	0	0	2	2	2	2	2	2
ABES .....	7	3	7	3	15	10	12	7	22	13
TIC.....	0	0	0	0	2	2	1	1	2	2
IPR.....	13	7	7	1	4	2	3	1	17	9
MMT.....	5	4	2	1	1	0	1	0	6	4
Total .....	25	14	16	5	24	16	19	11	49	30

FUENTE: Elaboración propia basada en datos de la encuesta. (1) y (2) Ver Cuadro 1.

RG: Restricciones Genéricas. RE: Restricciones Específicas.

ciencia no aceptaría su exclusión. En las industrias de proceso actúan sin duda otros factores y, salvo excepciones, los exportadores argentinos parten de menores escalas, tal vez sólo de excedentes, y se puede conjeturar, de menor competitividad por especialización en productos técnicos. En bienes de proceso 14 de 19 restricciones aparecen así en las ramas de baja penetración.

En el Cuadro 7 se consideran también conjuntamente todos los productos de bajo o alto desempeño exportador. Resulta así que señalaron restricciones 22 firmas de ABES y 17 de proceso sobre 49 que lo hacen. Al observar los subgrupos de empresas por desempeño exportador, se observa que de las 22 de alimentos 15 provienen de «exportaciones APB» mientras que las firmas con exportaciones de bienes IPR provienen 13 y 4 de las categorías de desempeño bajo y alto (BPB y APB). Es posible que en ABES se esté analizando firmas con despachos a determinados tipos de mercado, las que se ubican 12 en APB y 7 en BPB con restricciones. La situación es la opuesta en industrias de proceso en que las que operan bajo restricciones tienen baja penetración en destino.

#### v. Propiedad del capital

En este aspecto, 19 firmas de propiedad extranjera localizadas en Argentina, sobre 26 referencias a restricciones (Cuadro 8), informan que 15 son específicas y las 30 nacionales informan 39 aplicaciones de restricciones de las que 20 fueron específicas. Las firmas extranjeras parecerían ser objeto más

CUADRO 8. *Percepción de restricciones según la propiedad de la empresa y el desempeño exportador*

<i>Propiedad del capital</i>	<i>Restricción</i>	<i>Desempeño exportador (1)</i>		<i>Totales</i>
		<i>Bajo</i>	<i>Alto</i>	
Nacional.....	Firmas	12	18	30
	Genérica	7	12	19
	Específica	7	13	20
	Ambas	2	7	9
Extranjera.....	Firmas	13	6	19
	Genérica	7	4	11
	Específica	9	6	15
	Ambas	3	4	7
Total.....	Firmas	25	24	49
	Genérica	14	16	30
	Específica	16	19	35
	Ambas	5	11	16

FUENTE: Elaboración propia basada en datos de la encuesta. (1) Ver Cuadro 1.

CUADRO 9. *Percepción de restricciones por propiedad de las empresas y tipo de producto*

Tipo de producto (1)	Propiedad del capital		Totales
	Nacional	Extranjera	
<i>Restricciones totales</i>			
Primarios no procesados .....	0	2	2
ABES .....	15	7	22
TIC .....	2	0	2
IPR .....	8	9	17
MMT .....	5	1	6
Total .....	30	19	49
<i>Restricciones específicas</i>			
Primarios no procesados .....	0	2	2
ABES .....	12	7	19
TIC .....	1	0	1
IPR .....	5	5	8
MMT .....	2	1	3
Total .....	20	15	35

FUENTE: Elaboración propia basada en datos de la encuesta. (1) Ver Cuadro 1.

frecuentemente de restricciones de ese tipo, o informar con mayor precisión sobre ellas. Además, manteniendo el patrón ya observado, pero dentro del subgrupo de restricciones específicas, las observaciones provienen en mayor proporción de las agrupaciones de bienes de baja o alta penetración según las firmas sean de capital extranjero o nacional.

El Cuadro 9, al referirse a restricciones de todo tipo, indica que las empresas de capital nacional informan 15 restricciones en ABES, 8 en proceso y 5 en MMT, sobre 30. Por otra parte, las empresas de capital nacional que son más que las de capital extranjero en ABES y en MMT, son también más que las de capital extranjero, aunque en bienes de proceso son prácticamente tantas como las de capital extranjero. En lo referente a restricciones específicas, el mismo cuadro indica que en el único sector en que sigue habiendo una diferencia amplia por origen del capital, con predominio de las de capital nacional, es en ABES.

### C. *Las restricciones específicas*

#### i. Tipo de producto, desempeño exportador y nacionalidad

Considerando en primer término la distribución en firmas de diferente nacionalidad de capital y desempeño exportador se han registrado más casos (20

contra 15) de nacionales que extranjeras (Cuadro 9). A la vez que se observa la diferenciación de mayor concentración de las nacionales en el rubro de mejor desempeño exportador y alguna mayor presencia de extranjeras que informan restricciones específicas en rubros de baja penetración en Brasil.

Otros aspectos se describen en diferentes secciones del Cuadro 10. De las 35 empresas, por tipo de producto el máximo número es 19 en ABES, y luego 10 en proceso. En las 19 firmas (o restricciones, en este subgrupo ya coinciden ambos conceptos) de sectores ABES, 12 son de buena *performance* exportadora (APB). Para bienes IPR son más en proporción las de baja penetración.

## ii. Duración y efecto

De 35 restricciones específicas 30 son permanentes, predominando estas últimas en todas las categorías sectoriales, en particular en ABES. Los efectos de las restricciones específicas se dividen equilibradamente entre altos y bajos para las 32 firmas con información aunque con leves predominios de los altos efectos en los dos sectores de productos más representados, ABES e IPR.

## IV. EL COSTO DE PROTECCIÓN DE PRODUCTOS SELECCIONADOS

### A. *El modelo de equilibrio parcial computable utilizado*

La tradición del método marshalliano de equilibrio parcial de medir el costo de protección supone que los mercados son competitivos, los productos son homogéneos, la oferta está verticalmente integrada, las tarifas no son discriminatorias y se verifica la hipótesis de país pequeño. El significado de estos costos es ambiguo, puede estar midiendo la falta de conocimiento de los funcionarios públicos o tratarse del logro de objetivos económicos o no económicos (Corden, 1975).

Las presentes estimaciones se realizaron dentro del contexto de un modelo computable de equilibrio parcial similar al usado en Hufbauer y Elliot (1994) (véanse detalles metodológicos en el Anexo al capítulo 1). Este modelo sigue la tradición de suponer mercados competitivos pero con sustitución imperfecta entre la variedad doméstica y la importada. El modelo ya fue aplicado al caso de las restricciones visibles en Argentina (Berlinski, 2000), usando los principales elementos del Censo Manufacturero para 1993/94, las tarifas correspondientes a Septiembre de 1997 y las importaciones para 1996. El propósito de esta sección es la medición del costo de bienestar relacionado



CUADRO 10. *Análisis de los casos de restricciones específicas según tipo de producto, desempeño exportador, desempeño exportador, duración y efecto*

Tipo de producto (2)	Desempeño exportador (1)		Total	Duración de la restricción		Efecto de la restricción	
	Bajo	Alto		Transitoria	Permanente	Menor	Mayor
Primarios							
no procesados .....	0	2	2	0	2	1	0
ABES .....	7	12	19	1	18	8	9
TIC.....	0	1	1	1	0	1	0
IPR.....	7	3	10	3	7	3	7
MMT .....	2	1	3	0	3	3	0
Total.....	16	19	35	5	30	16	16

FUENTE: Elaboración propia basada en datos de la encuesta. (1) y (2) Ver Cuadro 1.

con el equivalente arancelario de las restricciones no arancelarias. Esta adaptación requería la disponibilidad de elasticidades (directas y cruzadas), por tal motivo se han supuesto determinados valores, en tal sentido, los datos básicos han sido los utilizados en el estudio de Corea (Kim, 1996)<sup>19</sup>.

Las elasticidades usadas en las estimaciones se basaron en dos hipótesis, la idea fue suponer un rango de valores mínimos y máximos para Edd (elasticidad directa de la demanda por el bien doméstico) y Es (elasticidad de la oferta doméstica) con algunas diferencias sectoriales respecto al grado de elaboración de los distintos tipos de bien. Esto está basado en la experiencia de otro estudio (Rousslang y Suomela, 1985), una vez que un valor se estima para una elasticidad directa para la variedad doméstica, el valor correspondiente al mercado de importación se obtiene a través de un valor de conversión (ver Anexo mencionado anteriormente).

### B. *Medición del costo de protección arancelario y no arancelario*

En los Cuadros 11, 12 y 13 se presentan las estimaciones del costo de protección realizadas en la hipótesis de país pequeño para cinco productos para los que se dispuso de mayor información. Se trata de leche en polvo, arroz con cáscara, arroz elaborado, neumáticos para automotores e inoculantes (preparados con bacterias fijadoras de nitrógeno). En estos casos el modelo computable se posiciona en Brasil y evalúa el aumento en el bienestar de los consumidores específicos asociados a un levantamiento de las restricciones a las exportaciones argentinas, con una reducción en el excedente del productor y en las rentas asociadas a dichas restricciones.

Tratándose de restricciones a exportaciones argentinas al Brasil las estimaciones captan el incremento en el excedente de consumidor brasileño asociado a un comercio con menores restricciones. Además, el equivalente arancelario implícito resultante de la comparación de precios se descompuso en sus componentes arancelarios y no arancelarios. En estos casos, tratándose de importables el excedente del productor se reduciría por el dismantelamiento de la restricción correspondiente al productor local con un mayor flujo de exportaciones argentinas y de otros países del MERCOSUR.

Asimismo el componente de reducción de ingresos tarifarios/rentas considera el caso de importaciones del resto del mundo donde habría recaudación arancelaria la que se transfiere implícitamente al socio comercial en una asociación como el MERCOSUR, en este caso son los exportadores

---

<sup>19</sup> Los rangos de valores para las elasticidades Edd y Es de acuerdo a los sectores involucrados fueron (considerando los signos correspondientes) los siguientes: Agricultura y Pesca (0,20/0,50); Alimentos procesados (0,30/0,75); Minerales y Químicos (0,40/1,00); Maquinaria y Metales (0,50/1,25); Textiles e industria liviana (0,50/1,50); Manufacturas diversas (0,50/2,00).

CUADRO 11. Efectos estimados de la eliminación de las restricciones. Leche en polvo (En millones de US\$)

Elasticidades Edd	Es	Aumento del excedente del consumidor (AEXC)	Reducción del excedente del productor	Reducción de ingresos tarifarios/ rentas	Ganancias de eficiencia	Penetración de importaciones	Valor de consumo aparente (VCA)	AEXC promedio	AEXC promedio/VCA
<i>Leche en polvo (Efecto anancel)</i>									
-0,30	0,30	105	44	59	2	39,7%	1.441	106	7,4%
		100%	42%	56%	2%				
-0,75	0,30	125	61	59	5				
		100%	49%	47%	4%				
-0,30	0,75	87	25	59	2				
		100%	29%	68%	3%				
-0,75	0,75	108	43	59	5				
		100%	40%	55%	5%				
<i>Leche en polvo (Efecto RNA)</i>									
-0,30	0,3	219	91	118	9	39,7%	1.441	225	15,6%
		100%	42%	54%	4%				
-0,75	0,3	267	126	118	22				
		100%	47%	44%	8%				
-0,30	0,75	182	53	118	11				
		100%	29%	65%	6%				
-0,75	0,75	234	89	118	26				
		100%	38%	51%	11%				

FUENTES Y MÉTODOS: El modelo utilizado está descrito en el Anexo del Capítulo 1. Las fuentes de información se indican en detalle en el texto. Edd y Es: Elasticidades directas de demanda y de oferta por el bien doméstico. Las elasticidades usadas Edd y Es son los extremos de los rangos propuestos por Namdoo Kim (1996). Emm= Vd/Vm<sup>0</sup>Edd, donde: Emm es elasticidad directa de la demanda por el bien importado, Vd es el valor de producción local y Vm es el valor del importado. Edm y Emd (elasticidades cruzadas de la demanda), se calcularon como 0,7<sup>0</sup>Edd y 0,7<sup>0</sup>Emm respectivamente.

CUADRO 12. Efectos estimados de la eliminación de las restricciones. Arroz con cáscara y elaborado (En millones de US\$)

Elasticidades Edd Es	Aumento del excedente del consumidor (AEXC)	Reducción del excedente del productor	Reducción de ingresos/ rentas	Granancias de eficiencia	Penetración de importaciones	Valor de consumo aparente (VCA)	AEXC promedio	AEXC promedio/ VCA
<i>Arroz con cáscara (Efecto arancel)</i>								
-0,50 0,50	56 100%	44 77%	10 18%	3 5%	7,2%	1.446	56	3,8%
-0,20 0,50	36 100%	25 69%	10 28%	1 3%				
-0,50 0,20	74 100%	62 83%	10 13%	2 3%				
-0,20 0,20	55 100%	44 80%	10 18%	1 2%				
<i>Arroz con cáscara (Efecto RNA)</i>								
-0,50 0,50	-42 100%	-35 83%	-8 20%	1 -3%	7,2%	1.446	-42	-2,9%
-0,20 0,50	-27 100%	-20 72%	-8 30%	1 -2%				
-0,50 0,20	-57 100%	-50 87%	-8 15%	1 -2%				
-0,20 0,20	-42 100%	-35 82%	-8 20%	1 -1%				

(Continúa)

CUADRO 12 (cont.). Efectos estimados de la eliminación de las restricciones. Arroz con cáscara y elaborado (En millones de US\$)

Elasticidades Edd Es	Aumento del excedente del consumidor (AEXC)	Reducción del excedente del productor	Reducción de ingresos/ tarifarios/ rentas	Granancias de eficiencia	Penetración de importaciones	Valor de consumo aparente (VCA)	AEXC promedio	AEXC promedio/ VCA
<i>Arroz elaborado (Efecto arancel)</i>								
-0,30 0,30	89 100%	73 82%	13 14%	3 4%	5,2%	2.088	92	4,4%
-0,75 0,30	125 100%	104 83%	13 10%	9 7%				
-0,30 0,75	59 100%	42 72%	13 21%	4 7%				
-0,75 0,75	97 100%	73 75%	13 13%	11 12%				
<i>Arroz elaborado (Efecto RNA)</i>								
-0,30 0,30	-70 100%	-60 87%	-11 16%	2 -2%	5,2%	2.088	-69	-3,3%
-0,75 0,30	-95 100%	-87 91%	-11 11%	3 -3%				
-0,30 0,75	-43 100%	-34 79%	-11 25%	2 -4%				
-0,75 0,75	-68 100%	-61 89%	-11 16%	3 -4%				

FUENTE Y MÉTODOS: Ver Cuadro 11.

CUADRO 13. Efectos estimados de la eliminación de las restricciones. Neumáticos e inoculantes (En millones de US\$)

Elasticidades Edd	Es	Aumento del excedente del consumidor (AEXC)	Reducción del excedente del productor	Reducción de ingresos/ rentas	Granancias de eficiencia	Penetración de importaciones	Valor de consumo aparente (VCA)	AEXC promedio	AEXC promedio/ VCA
<i>Neumáticos para automotores (Efecto arancel)</i>									
-0,4	0,4	39	27	10	2	19,1%	659	41	6,2%
		100%	70%	25%	5%				
-0,4	1,0	28	16	10	2				
		100%	56%	35%	8%				
-1,0	0,4	53	38	10	5				
		100%	72%	18%	10%				
-1,0	1,0	43	27	10	7				
		100%	62%	22%	15%				
<i>Neumáticos para automotores (Efecto RNA)</i>									
-0,4	0,4	161	92	30	39	19,1%	659	287	43,6%
		100%	57%	19%	24%				
-0,4	1,0	133	54	30	50				
		100%	40%	22%	37%				
-1,0	0,4	378	124	30	224				
		100%	33%	8%	59%				
-1,0	1,0	476	87	30	360				
		100%	18%	6%	76%				

CUADRO 13 (cont.). Efectos estimados de la eliminación de las restricciones. Neumáticos e inoculantes (En millones de US\$)

Elasticidades Edd	Es	Aumento del excedente del consumidor (AEXC)	Reducción del excedente del productor	Reducción ingresos tarifarios/ rentas	Ganancias de eficiencia	Penetración de importaciones	Valor de consumo aparente (VCA)	AEXC promedio	AEXC promedio/ VCA
<i>Inoculantes (preparados con bacterias fijadoras de nitrógeno) (Efecto RNA)</i>									
-0,4	0,4	1,47 100%	0,36 24%	1,05 72%	0,06 4%	50,0%	5,56	1,51	27,1%
-0,4	1,0	1,33 100%	0,21 16%	1,05 79%	0,07 5%				
-1,0	0,4	1,68 100%	0,49 29%	1,05 63%	0,14 8%				
-1,0	1,0	1,56 100%	0,34 22%	1,05 67%	0,16 10%				

FUENTE Y MÉTODOS: Ver Cuadro 11.

argentinos los que internalizarían tanto el excedente del productor como las rentas de escasez.

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

En los Cuadros 11 y 12 se trata el caso de los importables (leche en polvo y arroz) asociados a la dotación factorial argentina y brasileña, donde se distingue la mayor penetración de las importaciones mundiales en el primer caso lo cual se corresponde con una mayor importancia relativa de la incidencia de la variación en el excedente del consumidor respecto del consumo aparente en Brasil. El mismo resultó para las restricciones no arancelarias del 15,6% en leche en polvo y no significativo en arroz. En el primer caso una tarifa implícita del 54,3% resulta en una incidencia (arancelaria y no arancelaria) sobre el consumo aparente del 23%; mientras que en el caso de arroz (en cáscara y elaborado) con un diferencial de precios sustancialmente menor (3,2%/3,4%), dicha importancia relativa resultó alrededor del 1%.

En el Cuadro 13 se trata de dos productos de la industria de procesos (neumáticos e inoculantes) asociados a la dotación de capital humano donde se observan pautas diferentes. Los neumáticos para automotores se importan y exportan en Brasil, mientras que en el caso de los inoculantes Brasil es importador neto con arancel cero. En el primer caso, con un alto diferencial de precios (89,8%), el bajo arancel implicó una alta incidencia del aumento en el excedente del consumidor imputado como restricción no arancelaria, similar a lo que ocurre con los inoculantes donde con un diferencial de precios del 32,4% todo el efecto es no arancelario. De tal manera la incidencia total respecto del consumo brasileño resultó para los neumáticos del 49,7%, mientras que fue de 27,1% para los inoculantes.

Más allá de las dificultades en medir el arancel implícito en el comportamiento de los agentes económicos a lo que ya se hizo referencia, la falta de disponibilidad de estimaciones de elasticidades ha sido solucionada por uso de hipótesis alternativas orientadas a medir la magnitud de la variabilidad introducida en las estimaciones del costo de protección. Tomando los casos extremos de las elasticidades la diferencia en el aumento del excedente del consumidor oscila entre 50/100%, algo mayor en el caso correspondiente a las restricciones no arancelarias de neumáticos. Lo cual indica la conveniencia de reducir los márgenes con estimaciones *ad hoc* de elasticidades, y mejores datos de costos de transporte y de impuestos no neutrales.

Otra fuente importante de variabilidad resultaría de levantar el supuesto de mercados perfectos, debido a que con tal supuesto se sesga hacia aba-



jo dicha estimación. Así, en Messerlin (2001) se estima que para 14 de los 22 casos estudiados (en 8 productos con 8 firmas cada uno y en 6 productos con 4 firmas cada uno) la diferencia en más en el excedente del consumidor comparando las estimaciones alternativas con las de mercados perfectos es de 184% y con las variaciones en el excedente del productor del 391%.

## V. RESUMEN Y REFLEXIONES FINALES

### A. *Las evidencias*

En la investigación se determinó que 49 del total de 82 empresas con respuesta consideraron haber sufrido restricciones en el MERCOSUR. Estas «manifestaciones de restricción» engloban desde una sola experiencia de un tipo por firma a varias experiencias con restricciones genéricas y específicas. Este estudio distingue entre la existencia de experiencias de cada tipo (en cada caso a través de una o varias restricciones), sin inventariar casos o instancias de restricciones reiteradas de uno u otro tipo.

Aparecen más restricciones en productos de alto desempeño exportador: salvando productos de desempeño nulo o negativo debido precisamente a la fuerza de las restricciones (pero que se pierden para la encuesta), lo dominante en la generación de información sobre restricciones es la acumulación de experiencia mientras que queda diluida la posible causalidad de restricciones a bajo desempeño exportador.

Las firmas de propiedad o participación extranjera se expresan como más afectadas por restricciones, ello a pesar de un discurso en que se manifiesta que las afiliadas en destino resuelven los problemas. En rigor, tanto las extranjeras como las nacionales que tienen unidades afiliadas en destino informan relativamente más restricciones que las mismas sin filiales.

En los sectores de alimentos y afines, que son los más restringidos en el comercio, las firmas algo más restringidas son las de capital argentino, y tienden a pertenecer al segmento de mejor desempeño exportador. Por su parte, tienden a relacionarse los atributos capital extranjero, industrias de proceso e intensidad de restricciones. En general sufren más restricciones en proporción a su presencia en la muestra (en las respuestas) las firmas de mejor desempeño exportador a Brasil; además son los productos para los cuales las restricciones sufridas tienden a ser de ambos tipos, restricciones genéricas y específicas.

La intensidad, frecuencia y diversidad de instrumentos utilizados se observa especialmente en Arroz y Lácteos, donde la batería actual de instrumentos es importante, ya sea como resultado de la amenaza de daño a la producción respectiva del Brasil, o en algunas versiones de los expor-

tadores locales, como represalia por conflictos que involucran otras actividades.

Respecto de los casos analizados 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.

Las regulaciones de productos basados en recursos naturales (Arroz, Productos lácteos) tomaron más una característica nacional-regional debido a que se trata de industrias tradicionales; lo cual se compararía con aquellas intensivas en capital humano (Productos fitosanitarios, Neumáticos), 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.

Respecto de la duración de la restricción, quedan en clara minoría las manifestaciones empresarias de que las restricciones hayan sido temporarias solamente. Además surge en lo cualitativo el comentario sobre «activación» más o menos impredecible de restricciones en cuanto a oportunidad y tipo de las mismas, es decir cualquier interpretación corre el riesgo de mostrar resultados inadecuados al no tomar en cuenta que las frecuencias u oportunidades de restricción dependen de las coyunturas.

Al tratar sólo restricciones específicas resulta menor la participación de las restricciones temporarias. Las específicas, por el esfuerzo que involucra establecerlas, o justificarse con motivaciones presentadas como estructurales (protección de la salud, seguridad, medio ambiente) son permanentes y/o de aparición reiterada (están siempre presentes o latentes).

El procedimiento observado de remoción de las restricciones ha sido *ad hoc*, excepto en el caso de Neumáticos donde la estandarización internacional y regional es previa al MERCOSUR, aunque haya discrepancia en la instrumentación de procedimientos entre Argentina, Brasil y Uruguay. Éste es un caso donde las exigencias argentinas son menos restrictivas que las de sus socios comerciales. Finalmente, un tema muy relevante se refiere a la falta o demoras en la internalización de disposiciones comunitarias que resuelven conflictos y discriminaciones manteniendo las condiciones de restricción o salvándolas eventualmente con decisiones *ad hoc*.

## B. *El impacto*

En los estudios de casos realizados, 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. Después de la devaluación brasileña la reducción del costo relativo de elaboración reorientó la demanda por algunos productos argentinos hacia bienes con menores grados de elaboración, en particular en el caso de Arroz hacia el Arroz en cáscara.

Respecto a la inducción de inversiones por las exportaciones destinadas al MERCOSUR y especialmente a Brasil, esto es sólo relevante para el caso de Arroz y en menor medida en Neumáticos. En el resto de los casos ha sido el mercado interno argentino el motor del proceso de acumulación.

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 (Fitosanitarios, Inoculantes hasta 1997 y Curasemillas) 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 (aquí corresponde incluir a Arroz, Productos lácteos y Neumáticos).

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 pero probablemente menos rentables. 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.

En términos de efecto hay gran proporción de restricciones de baja importancia. No se encuentra una correlación estrecha entre alta/baja duración y alto/bajo efecto que permita pensar que es necesario para tener una restricción de alto efecto que sea permanente. Se encuentra que las temporarias «cumplen» en tener bajo efecto, pero las permanentes tienen tanto altos como bajos efectos. Las restricciones con efecto de mayor importancia tienden a encontrarse entre las permanentes.

La comparación de los efectos poco relevantes con los más importantes (los que reducen o impiden el comercio) no arroja diferenciación de tendencias, son tantos de un tipo como del otro. En el comercio real (que por definición excluye a los casos de bloqueo total) se debe concentrar la atención selectivamente por productos y situaciones, para retener lo relevante. Esto último puede surgir de las reacciones a verdaderas presiones competitivas pero también es proporcional a la densidad del flujo comercial y la acumulación de experiencias. Historias de la mecánica de la restricción aunque

reales y documentadas pueden desde el análisis del impacto concreto no ofrecer interés.

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.

### C. *El costo de protección*

Este capítulo provee una estimación cuantitativa del nivel de protección asociado a las restricciones no arancelarias en el comercio interno del MERCOSUR. Con tal motivo se realizaron estimaciones para cinco productos exportados por la Argentina a Brasil con diferentes percepciones e intensidad de las restricciones no arancelarias en el mercado ampliado.

Estas estimaciones se realizaron en el contexto de un modelo de equilibrio parcial computable lineal en los logaritmos, 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.

Las magnitudes estimadas del costo de protección indican la importancia de considerar las situaciones particulares relacionadas que surgen tanto del arancel implícito en la comparación de precios como de la descomposición de la magnitud correspondiente a las restricciones no arancelarias. Expresadas como proporción del consumo en Brasil las magnitudes son más importantes para la leche en polvo y los neumáticos e inoculantes que en lo que respecta al arroz. Sin embargo corresponde señalar la naturaleza orientativa de estas estimaciones relacionada tanto con las dificultades en estimar las elasticidades correspondientes como la de considerar mercados con competencia perfecta que tienden a subestimar estos aspectos con impactos diferenciados.

### D. *Conclusiones*

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 este proyecto, la evaluación de los costos no se limitó a la consideración de los mismos por parte de las firmas involucradas, sino que también se hizo una evaluación del costo de protección para el consumidor.

Las evidencias obtenidas y las mediciones realizadas confirman la existencia de fuertes restricciones al comercio interno del MERCOSUR, las que redundaron en un incremento de rentabilidad para las actividades sustitutivas de importaciones con el consiguiente efecto negativo sobre los consumidores. La incorporación de las distintas dimensiones consideradas en este trabajo permite ratificar la importancia de las restricciones no arancelarias como freno transitorio o permanente al flujo de comercio dentro del MERCOSUR. Para superarlas, al igual que en la experiencia europea del *Single Market Programme*, se requiere de una actitud negociadora creíble que incentive a los exportadores a encarar soluciones institucionales para dismantelar las restricciones a pesar de crear situaciones de *free ride* para sus competidores. También se requiere de un compromiso por parte de los gobiernos para iniciar negociaciones bilaterales o multilaterales que remuevan/armonicen las restricciones nacionales asimétricas, así como que se establezca el reconocimiento mutuo de certificaciones y estándares nacionales.

## VI. REFERENCIAS

- ALADI (1999), «Medidas no arancelarias por ítem», CD.
- Berlinski, J. y Soifer, R.J. (2000), «Evaluación de restricciones al comercio interno del MERCOSUR (Primera etapa: una perspectiva desde la Argentina en base a percepciones de los actores)», Instituto T. Di Tella.
- Berlinski, J. (2000), «Measuring the cost of visible protection in Argentina», Versión preliminar, Instituto T. Di Tella.
- (1999), «Quality and variety in intra-industry trade of Argentina (MERCOSUR and Rest of the World)», Instituto T. Di Tella.
- (1998), «El sistema de incentivos en Argentina (De la liberalización unilateral al MERCOSUR)», Instituto T. Di Tella.
- (1992), «MERCOSUR, comercio internacional y protección en Argentina y Brasil», Centro de Economía Internacional, *El mercado común del cono sur*, Buenos Aires.
- Cecchini, P. (1988), *The European challenge of 1992. The benefits of a single market*, Aldershot.
- Corden, M. (1975), «The costs and consequences of protection: a survey of empirical work», en Kenen, P. (1975) (Editor), *International trade and finance: Frontiers for research*, Cambridge University Press.
- Deardorff, A. y Stern, R. (1997), «Measurement of non-tariff barriers», OCDE, Economics Department, WP 179.
- Derengowski Fonseca, M. y Martins Morais, E. (1999), «Reestruturação da Indústria de Laticínios no Brasil na Década de Noventa: Impactos da abertura económica», Mimeo, Instituto de Economía, UFRJ.
- Emerson, M., Aujean, M., Catinat, M. y Goybet, P. (1988), *The economics of 1992*, Oxford University Press.

- European Commission (1996), «Technical barriers to trade», en *The single market review, Dismantling of barriers*, Office for official publications of the European Communities.
- Francois, Joseph F. y Reinert, Kenneth A. (Editores) (1997), *Applied methods for trade policy analysis (A handbook)*, Cambridge University Press.
- Hartley, K., Cox, A. y Mayes, D.G. (1997), «The impact of rules» en Mayes, D.G. (Ed.), *The evolution of the single European market*, Edward Elgar.
- Hufbauer, Gary C. y Elliot, Kimberley A. (1994), *The welfare effects of restrictions on U.S. trade*, Institute of International Economics.
- Jackson, John H. (1997), *The world trading system*, MIT Press.
- Kacef, O.L. (1998), «La penetración de las exportaciones argentinas en el Brasil», Instituto para el Desarrollo Industrial (IDI), CEP N.º4, Mayo.
- Kim, N. (1996), *Measuring the costs of visible protection in Korea*, Institute of International Economics.
- Laird, S. (1997), «MERCOSUR: Objectives and Achievements», World Bank.
- Makuc, A.J., Ablin, E.R. y otros (1997), *Comercio Exterior*, ERREPAR.
- Messerlin, P.A. (2001), *The costs of protection in the EC*, Versión preliminar 1999. En prensa.
- Pantaneli, A. (1999), «Sistema de valor del arroz argentino», Mimeo.
- Rouslang, D. y Suomela, J. (1985), «Calculating the consumer and net welfare costs of import relief», USITC, Staff research study 15.
- Sazanami, Y., Urata, S., y Kawai, H. (1995), *Measuring the cost of protection in Japan*, Institute of International Economics.
- Winters, L. Alan, et al. (2001), *Regionalism and Development*, The World Bank.
- WTO (1999), *Trade Policy Review*, Argentina, Geneva.