

2



LA INTEGRACIÓN PROFUNDA EN EL MERCOSUR (Perspectivas desde Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)

Julio Berlinski¹

Coordinador

¹ Instituto Torcuato Di Tella y Universidad Torcuato Di Tella. El presente trabajo se basa en cuatro documentos nacionales: Berlinski y Romero (2006), Kume *et al.* (2005 / 2006), Ruiz Díaz (2006) y Ons (2006). Dichos documentos usaron a su vez elementos de Berlinski (2001) y Berlinski, Kume, Vaillant *et al.* (2005a, b, c, d) con agregados en algunos temas: desvíos respecto del AEC (capítulo II), casos ilustrativos de BNA (capítulo III), y las estimaciones del exceso de protección de las BNA (capítulo IV). Corresponde señalar la coautoría de Romero en el capítulo IV y el agradecimiento a M. Macera por su eficiente asistencia a lo largo de la confección del documento. Si bien ha tratado de respetar el énfasis de los documentos nacionales, lo que incorpora cierto grado de diversidad, la responsabilidad del contenido es del Coordinador.



CAPITULO I

LA INTEGRACIÓN PROFUNDA EN EL MERCOSUR: INTRODUCCIÓN

En el período anterior al Protocolo de Ouro Preto (1988/94), a pesar de las modificaciones frecuentes, hubo una determinación de la política económica en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay orientada hacia la liberalización del comercio. La misma comenzó por una liberalización unilateral seguida, a mediados de 1991, por una desgravación del comercio dentro del MERCOSUR con lo que se mejoró el acceso recíproco a los mercados de los países socios. Dicha desgravación, aunque orientada a complementar la liberalización unilateral y tener el beneficio de la reciprocidad tenía el peligro, como es conocido, de la desviación de comercio.

A partir de 1995 el Protocolo de Ouro Preto incorporó una serie de instrumentos orientados al perfeccionamiento de la unión aduanera, algunos ya anunciados en marzo de 1991 cuando se firmó el Tratado de Asunción. Es decir, se trataba de libre comercio dentro de la región y una política comercial común con terceros países. Una política comercial común se compone de varias partes, entre las que se destacan: un Arancel Externo Común (AEC) y la distribución de su recaudación, la clasificación de mercancías y la valoración en aduanas, la concesión de preferencias a terceros países, y los regímenes especiales e instrumentos comunes de defensa comercial.

El proceso de construcción del AEC se inició en Ouro Preto, donde se armonizó una amplia mayoría de los ítems arancelarios y se empleó un procedimiento similar al Programa de Liberalización Comercial del Tratado de Asunción, en el sentido de admitir cierta flexibilidad en los aspectos más conflictivos del proceso. Esto último se tradujo en la existencia de cuatro listas de excepciones al AEC, cada una con un mecanismo previsto para su eliminación. La primera contenía las excepciones al AEC de productos que estaban en el Régimen de Adecuación Final, la segunda correspondía a las Listas Nacionales de Excepciones específicas, la tercera y cuarta eran las listas sectoriales de Bienes de capital, y de Informática y telecomunicaciones, respectivamente.

Es conocido que el proceso de integración lleva a la eliminación de las fronteras nacionales entre los socios, en tanto barreras al intercambio originadas en regulaciones de política comercial. Por tal motivo este proyecto se ha concentrado tanto en las fronteras arancelarias visibles como en las menos visibles que afectan la libre circulación de bienes dentro del MERCOSUR. Las primeras, relacionadas con los desvíos respecto del AEC asociados a excepciones y exoneraciones nacionales; las fronteras menos visibles corresponden a las relacionadas con las adua-

nas, regulaciones técnicas, y aspectos fiscales. Los resultados de esta parte del libro, aparte de su contribución académica, podrían utilizarse para la racionalización de las excepciones actuales al AEC del MERCOSUR, así como para la eventual negociación de un nuevo arancel.

Respecto a las fronteras internas del MERCOSUR, las remociones arancelarias fueron imperfectas, lo que trajo una distribución asimétrica de beneficios. Las regiones recibieron efectos diferenciales dada su heterogeneidad respecto a su dotación factorial y características geográficas. Pero la distribución de los beneficios agregados a países y regiones, fue afectada por las barreras debidas a la política económica y a las fronteras geográficas. La integración del mercado interno del MERCOSUR debería incrementar la eficiencia de las empresas, lo cual sería el resultado del aumento en el tamaño del mercado y de nuevos elementos competitivos. Esto resultaría, finalmente, en un incremento en la eficiencia técnica (reduciendo la ineficiencia X), en innovaciones en productos y procesos, y en otros cambios estructurales. Así, los beneficios de profundizar la integración regional se generalizarían cuando las barreras al comercio (arancelarias y no arancelarias) se dismantelaran, y las inversiones en infraestructura redujeran los costos de las fronteras naturales.

En tal sentido el presente trabajo analiza, por un lado, los desvíos de la política comercial común tanto en materia de reglas de comercio que requieren armonización, como en la necesidad de remover las restricciones no arancelarias a veces inducidas por los mismos desvíos respecto del arancel externo común. En los últimos años, en el marco de la crisis por la que han atravesado los países miembros, se han producido acontecimientos que llevaron a la falta de cumplimiento de metas, al tiempo que siguen existiendo en los países regímenes especiales y preferenciales de comercio no armonizados, que generan sistemas nacionales alejados del objetivo de una unión aduanera.

El presente proyecto se ha desarrollado de acuerdo a un plan de trabajo en dos etapas sucesivas, generando en primer lugar los documentos nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, los que sirvieron de base a un análisis comparativo que se concreta en este trabajo. En el capítulo II se presentan los elementos sobre los cuales debe actuar la política comercial común (aranceles, regímenes especiales, instrumentos de defensa comercial y su efecto sobre el sistema de incentivos). En el capítulo III se utilizan diversos enfoques para analizar los efectos cualitativos de las barreras no arancelarias (BNA) desde la perspectiva del exportador regional (consultas a la Comisión de Comercio del MERCOSUR, encuestas sobre tipología de las barreras y percepción de su efecto por parte de los exportadores, y algunos casos ilustrativos de restricciones). El capítulo IV se ocupa en desarrollar un modelo computable de equilibrio parcial que permita estimar el efecto sobre el bienestar del exceso de protección asociado a las barreras no arancelarias. Se trata de un modelo con sustitutos imperfectos entre la variedad importada y doméstica desde la perspectiva de Argentina y Brasil, lo cual permitió introducir en la calibración el supuesto de país grande. En el capítulo V se presenta un resumen y las principales conclusiones.



CAPÍTULO II

LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN

1. Evolución de los Aranceles a partir del MERCOSUR

1.1 Argentina

A lo largo de 1991 se procesaron una serie de cambios significativos: en abril, se cambió el criterio respecto de los aranceles a la importación, introduciendo una estructura en tres niveles de acuerdo con el grado de fabricación del bien (0%, 11% para insumos, y 22% para productos finales). Asimismo, se sustituyeron aranceles específicos por un arancel de 22%, y para algunos electrodomésticos se introdujo un arancel de 35%. El resultado fue una reducción del promedio al 10%, con un incremento importante en la dispersión (100%). En octubre se introdujo un nuevo arancel con cinco niveles (0%, 5%, 13%, 22%, 35%), el promedio aritmético resultante fue de 12% con una menor dispersión (70%). En el marco del proceso de desregulación, los Decretos 2284/91 y 2488/91 introdujeron elementos adicionales que afectaban áreas relacionadas con la política comercial. De este modo, a fines de 1991, el arancel a la importación podía considerarse el instrumento de protección relevante, con la excepción de los regímenes especiales existentes.

En octubre de 1992 se modificó nuevamente el arancel y las alícuotas fueron escalonadas en nueve tramos de acuerdo con el valor agregado, aumentando transitoriamente la Tasa de estadística del 3% al 10%, excepto para Bienes de capital e insumos en admisión temporaria. En 1992, el Arancel Cobrado (recaudación como proporción del valor CIF de las importaciones totales) fue del 9%, en tanto que el Arancel Aplicado (ponderado por las importaciones) fue del 14%. La proporción de importaciones exoneradas del pago de aranceles fue del 31%, con porcentajes más elevados para Productos minerales y Maquinaria y equipo de transporte. En octubre de 1993, la estructura arancelaria mantenía el mismo esquema de octubre del año anterior, incorporando especialmente los cambios relativos a Bienes de capital exonerados del pago de aranceles y Tasa de Estadística. En cuanto a la estructura general del arancel, los niveles promedio para los principales sectores resultaron sustancialmente más bajos para Agricultura y Minería, en comparación con la Industria Manufacturera. Las tasas promedio más elevadas correspondieron a Bienes de consumo duradero, con un 16% acompañado de alta dispersión; mientras que para Bienes intermedios y Materiales de construcción el promedio fue del 10%, y para Bienes de consumo no duradero y Bienes de capital fue del 6%, en ambos casos con dispersión elevada.

En 1994 se aprobó el AEC en el ámbito del MERCOSUR. Las listas de excepciones al AEC de Argentina tenían las siguientes características: en Bienes de capital se establecía una convergencia ascendente al 14% en 2001; en Informática y telecomunicaciones la convergencia ascendente llegaba al 16% en 2006; la lista nacional de excepciones de 300 ítems incluía principalmente productos químicos y petroquímicos (con convergencia ascendente), productos siderúrgicos (con convergencia descendente), papel y calzado; el régimen de adecuación intra-zona incluía productos que se encontraban en la lista de excepciones al Tratado de Asunción y que no habían sido eliminados, y productos con medidas de salvaguardia en el comercio intra-bloque. El régimen de adecuación extra-zona correspondía a los bienes que no cumplían con el principio de ofrecer un arancel intra-zona inferior al extra-zona².

En agosto de 1996 se aumentó el arancel sobre Bienes de capital al 14% y se suspendieron los reintegros a la fabricación doméstica de los mismos. Desde entonces y hasta el primer trimestre de 2001 los cambios importantes de la estructura arancelaria estaban relacionados, básicamente, con las excepciones al AEC.

En marzo de 2001 con la creación de los planes de competitividad (Decreto 730/01) se aumentaron los aranceles de un conjunto de Bienes de consumo al 35%, y se redujeron al 0% los correspondientes a Bienes de capital³ con un reintegro a su producción doméstica (Decreto 379/01). En el año 2002, luego de la devaluación, el número de posiciones con cero arancel se duplicó respecto de los vigentes en el 2001 con una reducción de la tasa promedio, especialmente en Bienes de consumo e intermedios. En estimaciones oficiales referidas a los gastos tributarios originados en regímenes de promoción⁴ se indicó que en el año 2003 la magnitud correspondiente a los planes de competitividad era de 0,08% del PBI (103 millones de dólares), y el reintegro a la producción doméstica de bienes de capital era del 0,05% del PBI (69 millones de dólares).

La tabla II.1 describe la evolución del arancel legal extra-zona en el período 1994/2002, por tipo de bien⁵. Se ha verificado una disminución significativa en el nivel promedio aritmético del arancel (promedio de todos los ítems arancelarios), el mismo se redujo a la mitad en términos nominales. En cuanto a la dispersión de la estructura arancelaria, medida como el cociente entre el desvío estándar y la media, la misma aumentó a partir de 2001 respecto de la dispersión correspondiente al período 1996/2000. Lo anterior puede explicarse en parte por la evolución del número de ítem con arancel cero, los que se incrementaron a partir de 2001.

2 Los ítems con AEC acordados representaban 85% del total. Pero según estimaciones de la Comisión Nacional de Comercio Exterior, para 1994 27% de las importaciones argentinas desde MERCOSUR se realizaban con algún tipo de restricciones, y 42% de las importaciones del resto del mundo se encontraban fuera del AEC.

3 Los beneficios de cero arancel y excepción del derecho de estadística se encontraban vigentes hasta fines de 2005, luego prorrogados al 2007.

4 Secretaría de Hacienda (2004), donde además se considera que la mayoría de los planes de competitividad finalizaron en marzo de 2003.

5 Se empleó una clasificación común de tipo de bien utilizada por el INDEC en Argentina.

Tabla II.1
ARGENTINA: EVOLUCIÓN DEL ARANCEL APLICADO LEGAL
EXTRA-ZONA, 1994-2002
(promedio por tipo de bien en porcentaje)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bienes de capital	7,4	10,7	14,8	14,5	13,0	12,9	12,8	7,1	6,7
Bienes intermedios	13,9	10,8	12,3	12,2	12,5	12,4	12,5	12,0	9,8
Combustibles y lubricantes	8,0	2,6	3,1	3,1	3,2	3,2	3,4	3,1	2,1
Piezas y accesorios para bienes de capital	13,3	14,0	16,8	16,3	14,9	14,2	14,0	12,2	11,0
Bienes de consumo	18,0	16,0	18,4	18,3	18,5	18,4	18,3	22,1	15,9
Vehículos automotores	6,4	25,0	31,7	31,7	32,2	32,2	34,0	34,0	33,9
Resto	13,3	13,5	15,7	13,9	15,4	15,4	15,4	15,1	11,9
Número de alícuotas	35	32	32	31	49	46	49	51	46
Promedio aritmético	13,5	12,0	14,2	14,1	13,9	13,8	13,8	13,2	10,6
Desvío estándar	11,6	8,2	7,1	6,9	6,9	6,9	6,8	9,6	7,7
Coefficiente de dispersión	0,9	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,7	0,7
Número de posiciones con cero	4.184	1.703	194	208	216	223	207	463	919
Número de posiciones totales	12.552	10.628	9.107	9.140	9.358	9.399	9.384	9.410	10.080

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005a).

En la tabla II.2 se analiza la distribución de la estructura arancelaria por tipo de bien para el año 2000. El arancel promedio simple de Argentina fue 13,8%. La dispersión promedio de la estructura arancelaria del 50% fue mayor para combustibles y lubricantes debido a que el 77% de sus ítems tiene arancel cero.

1.2 Brasil

Después de la introducción del Plan Real en julio de 1994 la apertura comercial fue intensificada en función de la necesidad de imponer mayor disciplina a los precios domésticos de los productos importables. En ese sentido fueron anticipadas las reducciones de los aranceles a la importación asociadas a la implementación del AEC del MERCOSUR (Kume, *et al.*, 2005). Esas reducciones arancelarias disminuyeron el promedio de 14% en 1993 a 11,1% en 1994 (tabla II.3), las mismas fueron aplicadas en un escenario macroeconómico adverso con fuerte apreciación del tipo de cambio relacionado con la entrada de capitales externos, e importacio-

Tabla II.2
ARGENTINA: ARANCEL APLICADO LEGAL EXTRA-ZONA, 2000
(promedio, dispersión y frecuencia relativa,
por tipo de bien, en porcentaje)

Descripción	Promedio Aritmético	Desvío Estándar	Dispersión	Número de Item	Frecuencia Relativa (%)					
					t = 0	0 < t ≤ 5	5 < t ≤ 10	10 < t ≤ 15	15 < t ≤ 20	20 < t
Bienes de capital	12,8	6,9	0,5	1.440	3	17	2	51	12	15
Bienes intermedios	12,5	6,0	0,5	5.290	1	1	37	14	36	10
Combustibles y lubricantes	3,4	6,5	1,9	52	77	-	6	2	15	0
Piezas y accesorios para bienes de capital	14,0	7,3	0,5	729	1	20	5	10	48	16
Bienes de consumo	18,3	6,3	0,4	1.836	2	5	1	20	24	47
Vehículos automotores	34,0	5,5	0,2	15	-	-	-	7	-	93
Resto	15,4	10,1	0,7	22	23	9	-	5	9	55
Total	13,8	6,8	0,5	9.384	2	6	22	20	31	19

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005a).

Tabla II.3
BRASIL: EVOLUCIÓN DEL ARANCEL APLICADO LEGAL
EXTRA-ZONA 1993-2004 (en porcentaje)

Año	Promedio Aritmético	Desvío Estándar	Coefficiente de dispersión	Mínimo	Máximo
1993	14,0	8,3	0,6	0,0	40,0
1994	11,1	7,9	0,7	0,0	40,0
1995	12,3	9,8	0,8	0,0	70,0
1996	12,1	8,1	0,7	0,0	70,0
1997	14,7	7,7	0,5	0,0	63,0
1998	14,6	7,3	0,5	0,0	49,0
1999	14,3	7,0	0,5	0,0	35,0
2000	14,2	7,0	0,5	0,0	55,0
2001	13,2	6,8	0,5	0,0	55,0
2002	11,8	7,3	0,6	0,0	55,0
2003	11,7	7,3	0,6	0,0	55,0
2004	10,7	6,6	0,6	0,0	35,0

Fuente: AEC en Brasil / SECEX/MDIC, Kume, H., G. Piani y P. Miranda (2005).

nes con trayectoria creciente desde enero de 1993, debido a la apertura comercial promovida por los gobiernos anteriores.

El surgimiento de los déficit comerciales en el último bimestre de 1994, por primera vez desde enero de 1987, y la fuga de capitales ocasionada por la crisis mexicana al final de dicho año aumentaron las preocupaciones respecto de los riesgos de financiar continuamente déficit en cuenta corriente, elevados y crecientes. Asimismo, en marzo de 1995 el gobierno aumentó los aranceles de alrededor de 109 bienes de consumo durables, tales como automóviles, televisores, radio-grabadores y tocadis-cos láser. Además, con la intención de presionar a los precios domésticos fueron disminuidos los aranceles de cerca de 150 insumos básicos (Kume, *et al.*, 2005).

Debido a la pérdida de autonomía en la conducción de la política arancelaria con posterioridad al MERCOSUR, para implementar esas medidas el gobierno tuvo que incluir una parte de esos productos en la lista de excepción nacional, cuya cuota de 300 productos que Brasil tenía no había sido utilizada. Adicionalmente, para los insumos básicos Brasil obtuvo una autorización de los países socios para la creación de una nueva lista de productos donde las alícuotas podrían ser fijadas en niveles superiores al AEC por un período de un año, los que podrían ser revisados y los productos substituidos cada tres meses.

En noviembre de 1997, asociado a la crisis financiera internacional, el gobierno aumentó temporariamente los aranceles en tres puntos de porcentaje⁶, con excepción de Bienes de capital, elevando la tarifa promedio a 14,7% respecto de 12,1%, en 1996 (tabla II.3). Esa medida sería revertida con reducciones anuales futuras de 0,5%.

En enero de 1999, después de un fuerte ataque especulativo contra la moneda brasileña y una rápida tentativa de efectuar una devaluación controlada, Brasil pasó a adoptar un sistema de tipo de cambio flotante lo que permitió nuevamente tener una política de importaciones más estable, con eventuales problemas sectoriales de competitividad solucionados a través de instrumentos de defensa comercial o de la lista de excepción nacional.

Al final del año 2000, los aranceles sobre Bienes de capital convergerían al AEC eliminando la lista de excepciones referente a este grupo de productos. Por su parte, la lista de excepción nacional, entonces con cien productos, fue prorrogada hasta el 2002 siendo renovada sucesivamente a partir de entonces.

Al inicio del 2001 tuvo lugar la primera reducción de medio punto porcentual, prevista para compensar en forma progresiva el aumento de tres puntos porcentuales que tuvo lugar a fines de 1997. En el 2002 el gobierno promovió una nueva reducción de 1% y finalmente, en el 2004, el restante 1,5% fue eliminado. Con tal medida el arancel promedio simple se redujo a 10,7% en ese año (tabla II.3).

⁶ Esa medida tuvo el apoyo de Argentina, lo que permitió sustituir la tasa de estadística del 3% sobre las importaciones. En 1998, Paraguay y Uruguay también concordaron con ese aumento de AEC con la condición que los productos excluidos fuesen de libre elección de cada país. De tal manera, el aumento de tres puntos de porcentaje dejó de ser una perforación del AEC, excepto cuando los productos exentos fueran diferentes entre los países-miembros (Bertinski, Kume, Vaillant *et al.*, 2005a).

De tal manera, a pesar de la restricción impuesta por la normativa de la unión aduanera⁷, las listas de excepciones permitieron a Brasil y a los demás países del MERCOSUR las modificaciones requeridas en los aranceles aduaneros, provocando desvíos en el AEC, pero propiciando una mayor flexibilidad en la política comercial, más semejante a una zona de libre comercio que a una unión aduanera.

En la tabla II.4, se muestra la estructura arancelaria aplicada por Brasil en el año 2000 por tipo de bien. La media simple es de 14,2%, con un desvío estándar de 7%. Estos promedios reflejan una escalada arancelaria según el destino final de los bienes. Así, en Automóviles es de 24,2%, mientras que en Bienes de consumo y de capital es respectivamente 17,9% y 16,7%, Piezas y accesorios para bienes de capital 15,8%, en Bienes intermedios 12% y Combustibles 5%.

Tabla II.4
BRASIL: ARANCEL APLICADO LEGAL EXTRA-ZONA, 2000
(promedio, dispersión y frecuencia relativa, por tipo de bien, en porcentaje)

Descripción	Promedio Aritmético	Desvío Estándar	Dispersión	Número de Ítem	Frecuencia Relativa (%)					
					t = 0	0 < t ≤ 5	5 < t ≤ 10	10 < t ≤ 15	15 < t ≤ 20	20 < t
Bienes de capital	16,7	7,6	0,5	1.447	1	18	0	1	58	22
Bienes intermedios	12,0	6,0	0,5	5.294	2	30	9	25	25	9
Combustibles y lubricantes	5,3	6,4	1,2	52	54	4	25	2	15	0
Piezas y accesorios para bienes de capital	15,8	6,3	0,4	730	0	18	1	6	57	18
Bienes de consumo	17,9	6,5	0,4	1.840	2	5	1	22	23	46
Vehículos automotores	34,2	3,1	0,1	15	-	-	-	-	-	100
Resto	17,9	8,1	0,5	19	-	21	-	-	16	63
Total	14,2	7,0	0,5	9.389	2	22	5	19	32	19

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SRF/MF, Brasil y Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005a).

7 Sin duda el AEC de MERCOSUR impidió otras modificaciones de la estructura arancelaria principalmente en el periodo 1995/1996, pues el gobierno recurrió a medidas administrativas para contener las importaciones entre las cuáles figuran el pago al contado (depositado en el Banco Central) de las importaciones financiadas con plazo inferior a un año, aplicando requisitos fitosanitarios, licencias previas de importación de un grupo numeroso de productos y la aplicación de salvaguardias en las importaciones de productos textiles y juguetes.

Esta estructura arancelaria se confirma al observar la frecuencia relativa de los productos según el tramo de tasas. En las dos últimas columnas, cuando el arancel es superior al 15%, la participación del número de productos es muy alta: 80% en Bienes de capital, 85% en Piezas y accesorios de bienes de capital, 69% en Bienes de consumo y solamente 34% en Bienes intermedios.

En cuanto a la estructura arancelaria por actividad económica, los más favorecidos son los Textiles, cuero y calzado, Vehículos automotores y Otras manufacturas con aranceles alrededor del 20%. Entre los menos protegidos están los productos intensivos en recursos naturales, tales como Extracción de minerales (5,8%), Agropecuario y silvicultura (9,2%) y Madera, papel e imprenta (13,5%). Como excepción se tiene a Química, petroquímica y petróleo, sector intensivo en capital, con arancel de 10,7%.

1.3 Paraguay

En los años noventa y coincidente con el inicio de un conjunto de reformas económicas, entre ellas el de la política comercial externa⁸, el grado de apertura registró niveles relativamente altos (37%), duplicándose respecto al nivel de apertura de los años ochenta. Sin embargo, dicho fenómeno podría ser atribuido en cierta proporción, a la mejora sustancial observada en los registros del comercio de mercaderías⁹. La apertura comercial siguió aumentando y en el año 2004 se pudo observar que dicho indicador se ubicó en niveles cercanos a dos tercios.

En lo relativo a las reformas de la política arancelaria implementada al final de la década del ochenta, se observaron efectos importantes en términos de los recortes practicados a los niveles arancelarios. Así, los promedios simples pasaron de 54% en 1988, a 15%¹⁰ en 1989. Durante los años noventa, el análisis de los promedios arancelarios por periodos, revelan ciertos efectos asociados con el proceso de integración comercial, así como, con la tendencia de la economía paraguaya. En efecto, los promedios arancelarios de la tabla II.5 indican significativos cambios en la estructura del arancel a las importaciones entre el periodo 1991/2004. En primer lugar, durante la transición a la unión aduanera en el MERCOSUR (1991/1994), el nivel del promedio ponderado por las importaciones de los aranceles nacionales estuvo en el entorno del 9% mientras que, el promedio simple se mantuvo alrededor del 10%.

8 En el año 1989 se instaló un nuevo gobierno, a través de un golpe militar, que derrocó a un régimen que se encontraba en el poder desde el año 1954. El nuevo régimen político implementó un conjunto de reformas estructurales que marcó una nueva orientación en la trayectoria de la política económica. Entre las reformas más importantes se encontraban: la eliminación del régimen cambiario múltiple y la adopción de un tipo de cambio único y flotante, la reforma tributaria, los significativos recortes arancelarios, la firma de nuevos acuerdos comerciales, la eliminación de los subsidios a la producción doméstica, la eliminación del impuesto o valor aforo aplicado a las exportaciones, entre otros.

9 El grado de apertura se midió como el valor del comercio (importaciones más exportaciones) respecto del PBI. En promedio, la sub-registración de las exportaciones fue de 19% y el de las importaciones 35%.

10 Según un estudio sin publicar del Banco Interamericano de Desarrollo anterior a la reforma de 1992, menciona aranceles que oscilaban entre 0 y 56,5% (OMC, 1997).

Tabla II.5
PARAGUAY: POLÍTICA ARANCELARIA
(promedio simple y ponderado del Arancel
Aplicado Legal y Arancel Implícito) ⁽¹⁾

Períodos	Promedio Ponderado	Promedio Simple	Arancel Implícito
1991-1994	8,98	10,21	5,99
1995-1998	5,75	9,23	5,88
1999-2002	5,12	10,75	4,88
2003-2004	4,85	9,51	4,47
1997-2004	6,36	9,98	5,50

(1) El ponderador fue la participación relativa en el total de las importaciones de cada ítem a ocho dígitos de la NCM. El arancel implícito se definió como las recaudaciones arancelarias respecto al valor de las importaciones totales, excluyendo de estas últimas las que ingresaron bajo un régimen de excepción.

Fuente: Ruiz Díaz (2006).

Seguidamente, durante la etapa caracterizada por la vigencia del AEC, y en los años posteriores a 1995, los aranceles (promedios ponderados) disminuyeron de manera significativa en niveles cercanos al 6% llegando incluso a 5% en los últimos años del nuevo milenio. En este periodo los promedios simples no mostraron cambios importantes y desde el año 1995 en adelante, se ubicaron en niveles cercanos al 10%.

Un tercer indicador acerca del grado de protección de la economía se puede aproximar mediante la estimación del llamado arancel implícito¹¹. El análisis derivado de este indicador revela cierta estabilidad en cuanto al comportamiento del nivel de protección impuesto por la política comercial. En ese sentido, resalta el hecho de que los niveles arancelarios, efectivamente cobrados por Paraguay como proporción de las importaciones gravadas, son relativamente bajos y en promedio, durante los últimos quince años, fueron aproximadamente del 6%.

La convergencia de los Aranceles extra-zona Aplicados, hacia los niveles del AEC negociados en Ouro Preto, implicaría un aumento en el nivel de la protección de la economía paraguaya. Una estimación del nivel promedio simple permite determinar que la vigencia plena del AEC, inicialmente acordada para el año 2006, impulsaría un incremento del promedio simple de 9,4% al 11,1%.

En cuanto al proceso de inserción de Paraguay en el MERCOSUR, los aumentos en los niveles arancelarios, producto de la adopción del AEC, implican desvío de comercio al tener que abastecerse de productos manufacturados del MERCOSUR a precios probablemente superiores a los que se hubieran obtenido en terceros paí-

¹¹ El arancel implícito se define como las recaudaciones aduaneras totales en concepto de cobro de impuestos a la importación de mercaderías, respecto al valor de las importaciones totales, excluyendo de esta última los valores que ingresaron bajo algún régimen de excepción.

ses. Al mismo tiempo, la vigencia del libre comercio intra-zona ha implicado, para la incipiente industria paraguaya, la obligación de enfrentar la competencia con productos que en su mayoría son provenientes del MERCOSUR.

En la tabla II.6 se presenta la evolución anual del Arancel Aplicado por tipo de bien. El promedio aritmético muestra una tendencia ascendente desde 1992 con 7% hasta 11% en el período 2000/2002. Respecto del coeficiente de dispersión, aumenta a partir de 1994 (100%) donde el número de alícuotas con arancel cero es alto, reduciéndose dicha dispersión a partir de 1997 (70%) y con mayor intensidad a partir del 2000 (60%), acompañadas por una reducción de aranceles con valor cero. En cuanto a los tipos de bien, el aumento observado en el período 2000/2002 tuvo lugar en los principales componentes excepto en Combustibles y lubricantes.

Tabla II.6
PARAGUAY: EVOLUCIÓN DEL ARANCEL APLICADO LEGAL
EXTRA-ZONA
(promedio por tipo de bien, en porcentaje)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bienes de capital	6,3	6,7	6,5	4,2	5,0	6,0	6,5	7,1	7,6	8,6	8,5
Bienes intermedios	6,0	6,9	6,4	8,1	8,9	8,9	8,8	8,8	11,1	10,9	10,0
Combustibles y lubricantes	3,3	3,4	0,6	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0	2,6	2,5	2,4
Piezas y accesorios para bienes de capital	6,8	7,7	7,2	7,0	7,6	8,0	8,3	8,5	9,1	9,5	9,3
Bienes de consumo	9,2	10,9	12,6	13,9	14,8	14,7	14,5	14,4	15,8	15,8	15,1
Vehículos automotores	13,9	14,6	11,3	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	14,0	14,0	14,0
Resto	7,8	9,7	9,7	14,0	14,1	14,2	14,6	14,7	16,9	16,6	15,8
Número de alícuotas	27	26	20	21	25	27	26	25	25	36	36
Promedio aritmético	6,9	8,0	8,0	8,6	9,3	9,5	9,5	9,6	11,3	11,4	10,7
Desvío estándar	4,9	5,2	7,7	6,9	7,1	6,7	6,5	6,3	6,4	6,3	6,2
Coeficiente de dispersión	0,7	0,7	1,0	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Número de posiciones con cero	8	8	1.556	1.862	560	565	569	565	484	479	477
Número de posiciones totales	5.540	5.540	5.565	8.834	9.104	9.120	9.348	9.353	9.390	9.413	9.413

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005a).

Sin embargo, a pesar de haber aplicado niveles arancelarios reducidos antes de adoptar el AEC en 1995, un grupo significativo de las importaciones, principalmente aquellas provenientes de intra-zona, ingresaron sin ser registradas. Así, en la práctica, la informalidad histórica de la política comercial de Paraguay ha contribuido a hacer poco operativa la aplicación de los aranceles.¹²

A estos hechos se suma el manejo de la política cambiaria, en la cual se observa el mantenimiento de un tipo de cambio real apreciado, que se hace evidente entre los años 1990 y 1996, luego de una importante devaluación en 1989, asociada a la sustitución de un sistema de cambios múltiples por un tipo de cambio flotante¹³.

Con la aplicación de los aranceles acordados en Ouro Preto, la tendencia importadora de Paraguay inicialmente se mantuvo¹⁴. Así, la balanza comercial, aunque globalmente deficitaria, se tornó superavitaria con el MERCOSUR, se importaba desde el resto del mundo para exportar a la región. Tal situación fue estimulada por el gobierno, no sólo mediante la aplicación ya mencionada de aranceles a la importación desde terceros países inferiores a los de sus socios, sino también a través del denominado Régimen de Turismo. Este constituye un importante instrumento de la política comercial que simplifica los procedimientos de liquidación y percepción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a la Renta sobre la comercialización de bienes susceptibles a ser re-exportados y reduce de forma significativa la tasa de dichos tributos¹⁵.

A partir de 1995, Brasil y Argentina tomaron medidas para desalentar la triangulación: Brasil disminuyó el monto máximo de compras de turismo de 250 a 150 dólares, y Argentina bajó los aranceles a las importaciones de productos electrónicos, aguardientes y perfumes. A esto debe agregarse el proceso de convergencia de los aranceles de los productos en las listas de excepciones nacionales, y el mayor control en frontera. De este modo, las reexportaciones desde Paraguay empezaron a disminuir, impactando de manera importante en la economía: de un máximo de unos 3.000 millones de dólares alcanzado en 1995 cayeron a poco menos de 1.300 millones de dólares en 2000, determinando una contracción en la actividad comercial.

A principios del año 2001 y hasta finales del año 2003, el gobierno aplicó un arancel del 10%¹⁶ al valor imponible de las mercaderías importadas, del

12 En un estudio acerca de la efectividad del Régimen de Adecuación a la Unión Aduanera, aplicado por Paraguay, se encontró que en los cinco años de vigencia del régimen la efectividad del mismo como instrumento de protección de la industria paraguaya respecto a sus pares del MERCOSUR, fue prácticamente nula. Del total importado bajo ese régimen, el 85% correspondió a una sola partida: "cigarrillos rubios", Ruiz Díaz (2000).

13 El tipo de cambio real efectivo descendió de un promedio anual de 101,6 en 1990 a un promedio anual de 80,2 en 1996 (base junio de 1989=100).

14 Entre 1995 y 1996 el valor de las importaciones registradas de origen regional aumentó en 32% mientras las provenientes del resto del mundo disminuyeron en 19%.

15 Este mecanismo establece incentivos a los importadores para declarar el ingreso de mercaderías a ser reexportadas.

16 Denominado Medida Especial de Importación (METI).

MERCOSUR o del resto del mundo. Los bienes incluidos bajo el referido régimen fueron, en su gran mayoría, los mismos que en su momento integraron el desaparecido Régimen de Adecuación a la Unión Aduanera¹⁷. La naturaleza de dicha medida se fundamentó en la necesidad de compensar los desequilibrios observados en el intercambio comercial con los países del MERCOSUR, producto de la devaluación brasileña.

La tabla II.7 refleja la estructura arancelaria por tipo de bien en el año 2000. El promedio aritmético fue de 11% con una elevada dispersión (60%), similar a la que registra la economía uruguaya pero por encima de la dispersión exhibida por Brasil y Argentina. En cuanto a la frecuencia relativa, aproximadamente dos tercios del arancel extra-zona se concentra en el tramo de tasas 0%/15%, y sólo 5% de los aranceles aplicados corresponden al 0%.

Tabla II.7
PARAGUAY: ARANCEL APLICADO LEGAL EXTRA-ZONA, 2000
(promedio, dispersión y frecuencia relativa, por tipo de bien, en porcentaje)

Descripción	Promedio Aritmético	Desvío Estándar	Dispersión	Número de ítem	Frecuencia Relativa (%)					
					t=0	0< t≤ 5	5< t≤ 10	10< t ≤15	15< t ≤20	20 < t
Bienes de capital	7,7	5,6	0,7	1.441	13	9	60	6	7	6
Bienes intermedios	11,2	5,9	0,5	5.291	2	32	13	25	21	7
Combustibles y lubricantes	2,5	5,4	2,1	52	77	6	6	2	10	-
Piezas y accesorios para bienes de capital	9,2	6,3	0,7	729	14	9	48	5	18	5
Bienes de consumo	16,0	6,1	0,4	1.831	3	5	12	26	24	31
Vehículos automotres	14,0	3,9	0,3	15	-	-	40	40	20	-
Resto	16,9	9,1	0,5	19	11	11	5	-	11	63
Total	11,4	6,5	0,6	9.378	5	21	23	20	19	12

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005a).

El grupo de productos identificado como Bienes de consumo, que comprenden 1.831 ítems de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM), es uno de los que cuentan con mayores niveles de protección (16%). Asimismo, el 50 % de estos productos tenían aranceles que se encontraban en el tramo 10%/20%, registrando a

¹⁷ Durante la vigencia del régimen, el 50% del valor de las importaciones se concentraron en tan solo 14 ítems de la NCM. El régimen fue introducido por el Decreto 13.835/01 y se eliminó el 31 de diciembre de 2003.

su vez, una dispersión equivalente al 40%, o sea, veinte puntos porcentuales por debajo de la dispersión promedio de la economía. Los Bienes de capital, comprendidos por 1.441 ítems de la NCM, tenían un arancel promedio de casi 8%, y su dispersión era relativamente alta (70%), a su vez, la frecuencia relativa para este grupo de productos muestra que el 60% de los ítems se encontraban con niveles arancelarios de cinco a diez por ciento. Los Bienes intermedios muestran aranceles relativamente elevados (11%), en este grupo de bienes se registra el 50% de los ítems que componen el universo de la NCM, donde casi la mitad de los 5.291 ítems tienen aranceles extra-zona en el tramo de 10%/20%.

En cuanto al origen de las importaciones registradas en el año 2000, aproximadamente el 53% del total de importaciones proviene de sus socios comerciales del MERCOSUR. Le siguen, con el 2% Chile y Bolivia, 1% México y 45% del resto de los países. A excepción de Maquinarias y equipos, los principales abastecedores de Paraguay son los países del bloque, así el MERCOSUR proveyó el 71% de los productos del sector Alimentos, bebidas y tabaco, 68% de los productos de la Industria química y petroquímica, y sólo 25% de maquinarias y equipos.

1.4 Uruguay

A partir de abril de 1990 se aceleró el proceso de reducción de aranceles, con el anuncio de un cronograma de rebajas en los distintos tramos del Arancel nacional, la Tasa Global Arancelaria (TGA), que entraron en vigencia en abril de 1992 y 1993, y redundaron en una profundización del grado de apertura de la economía. Ello permitió un descenso de los niveles de protección efectiva que gozaban algunos sectores así como una disminución de la dispersión arancelaria.

En el último trimestre de 1991 se adoptó un conjunto de medidas orientado a simplificar y facilitar las operaciones de comercio exterior, y se realizó un nuevo anuncio de rebaja de aranceles para los dos años siguientes. Se preveía la disminución de los dos niveles más altos de la TGA al 17% y 24%, en abril de 1992, y al 15% y 20%, en enero de 1993. Asimismo, se reduciría el escalón más bajo de la TGA, del 10% al 6%, a partir de enero de 1993.

En lo que respecta a la apertura regional, en 1991 Uruguay incorporó el Tratado de Asunción a la legislación nacional, debiendo adoptarse las medidas en materia arancelaria asociadas al Programa de Liberalización Comercial (PLC) y su respectiva lista de excepciones, las que conducirían a un intercambio intra-zona libre de aranceles para fines de 1995¹⁸.

A fines de 1994, el Tratado de Asunción fue enmendado en la reunión de Ouro Preto, dando lugar a distintos tipos de desvíos respecto del AEC y del libre comercio intra-bloque (tabla II.8). En el caso de Uruguay, la Lista de Excepciones al AEC de 300 ítems se implementó con una tasa máxima del 32%, en tanto que la lista en

18 La lista de excepciones uruguaya a la desgravación intrabloque incluía 960 ítems y sería acortada progresivamente hasta desaparecer a fines de 1995.

el Régimen de Adecuación MERCOSUR (RAM), que contenía las excepciones al libre comercio, comprendía alrededor de 950 ítems con una alícuota máxima del 30%. Estos últimos incluían: productos que pertenecían a la lista de excepciones al PLC vigente en la segunda mitad de 1994; productos que anteriormente no estaban en esa lista o habían dejado de pertenecer a ella; y productos cuyos precios mínimos de exportación (PME) fueron transformados en aranceles con un techo del 30%. Entre los bienes cuyas importaciones habían estado sujetas a PME se destacaban: Productos textiles, Cubiertas, Cuadernos y papel para cheques (con un arancel del 30%); Refrigeradores (con un arancel del 28%); y Otros papeles y demás artículos (con un arancel del 26%).

Otro tema significativo que debieron abordar las autoridades uruguayas en la negociación regional fue el de los acuerdos bilaterales preferenciales previos a la

Tabla II.8
URUGUAY: EVOLUCIÓN DEL ARANCEL APLICADO
LEGAL EXTRA-ZONA
(promedio por tipo de bien, en porcentaje)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bienes de capital	14,2	10,6	10,6	3,2	3,9	5,1	6,3	7,5	7,5	8,4	8,4
Bienes intermedios	17,1	13,6	13,5	9,1	9,0	8,9	11,5	11,7	11,7	11,2	10,2
Combustibles y lubricantes	20,0	13,6	13,6	2,3	2,3	2,2	2,9	3,0	3,0	2,9	2,5
Piezas y accesorios para bienes de capital	18,7	16,0	16,0	7,9	8,2	8,7	10,3	11,0	10,9	11,0	10,9
Bienes de consumo	21,8	18,3	18,3	15,0	15,0	14,9	17,5	17,6	17,6	16,9	16,0
Vehículos automotores	18,5	14,5	14,5	23,0	23,0	23,0	23,8	23,0	23,0	23,0	23,0
Resto	14,6	12,1	13,9	14,1	14,0	14,3	16,8	17,0	17,0	15,7	15,5
Número de alícuotas	4	5	5	21	24	26	30	29	27	43	31
Promedio aritmético	18,0	14,6	14,6	9,2	9,3	9,4	11,8	12,1	12,1	11,9	11,1
Desvío estándar	5,7	5,7	5,6	7,6	7,4	7,0	7,3	6,9	6,9	6,6	6,6
Coefficiente de dispersión	0,3	0,4	0,4	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Número de posiciones con cero	15	15	0	1.890	633	632	421	472	472	476	479
Número de posiciones totales	6.943	6.942	6.943	9.379	9.379	9.379	9.379	9.379	9.378	9.387	9.622

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005a).

constitución del MERCOSUR, el CAUCE con Argentina y el PEC con Brasil. A este respecto se obtuvo la autorización para que los mismos permanecieran vigentes hasta el 1° de enero de 2001. La relevancia de esta extensión radicaba en que muchos de los productos incluidos en estos acuerdos formaban parte de las excepciones de Argentina y Brasil y, además, el CAUCE y el PEC preveían una regla de origen menos exigente que la acordada en el MERCOSUR. A su vez, en diciembre de 1994 se ratificó el Acta de Marrakech a través de la incorporación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay a la legislación doméstica.

A principios de 1995 comenzaron las decisiones unilaterales en las políticas de los países miembros del MERCOSUR. Uruguay se dispuso a tomar medidas compensatorias frente a las que entendía adoptaban unilateralmente sus socios. En uno de los primeros casos, dando lugar a un reclamo de la Cámara de Industrias, se fijó una TGA del 0% a la importación de determinadas materias primas plásticas procedentes de extra-zona. Esta era una reacción a una medida análoga tomada por Brasil en noviembre de 1994, a la que había acompañado con un impuesto del 15% a las exportaciones de esos productos. Se solicitó también una revisión del AEC que regía para esas materias primas, y que estaba acordado en 14% y 16%. Estas decisiones fueron tácitamente aceptadas como normas compensatorias por los demás socios en la primera reunión de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM).

Las exportaciones de Uruguay también fueron objeto de barreras no arancelarias, en marzo de 1995, Brasil prohibió la financiación de importaciones de arroz y maíz, lo cual llevó a reclamar a las autoridades nacionales que exigieran que tales limitaciones no se aplicaran al comercio intra-zona. Las BNA aplicadas por Brasil a las importaciones de productos desde Uruguay, principalmente agropecuarios, han sido relativamente frecuentes. Los exportadores uruguayos también encontraron trabas en sus ventas a Argentina¹⁹.

En cuanto al aumento del AEC en tres puntos porcentuales, decidido a fines de 1997, Uruguay informó a sus socios que mantendría exceptuados los regímenes especiales de importación de insumos industriales y agropecuarios, los de Bienes de capital, Informática y telecomunicaciones y la Lista de excepciones de 300 ítems, que ya estaban fuera del AEC. Asimismo, se confeccionó una lista con un número reducido de Materias primas y Bienes intermedios que no serían alcanzados por el aumento.

El arancel aplicado en el año 2000 (tabla II.9) indicaba un promedio aritmético del 12% con una dispersión del 60%, pero este promedio no era representativo de todos sus componentes, dado que en Combustibles y lubricantes la tasa era la más baja (3%) con una dispersión del 200%. En Bienes de capital la tasa fue del 7,5% con una dispersión del 90%, mientras que en Vehículos automotores la dispersión era cero con la tasa promedio más alta (23%). En Bienes de consumo la tasa promedio fue del 18% con una dispersión menor del 30%. El mayor número de ítems correspondió a Bienes intermedios, donde la tasa promedio fue del 12% con una dispersión del 50%.

19 Los casos de las exportaciones de bicicletas uruguayas hacia Argentina y de productos lácteos a Brasil, son objeto de análisis específicos en el capítulo III sección 3.4.

Tabla II.9
URUGUAY: ARANCEL APLICADO LEGAL EXTRA-ZONA, 2000
(promedio, dispersión y frecuencia relativa, por tipo de bien,
en porcentaje)

Descripción	Promedio Aritmético	Desvío Estándar	Dispersión	Número de Ítem	Frecuencia Relativa (%)					
					t= 0	0< t≤ 5	5< t≤ 10	10< t ≤15	15< t ≤20	20 < t
Bienes de capital	7,5	6,4	0,9	1.441	14	12	57	1	5	12
Bienes intermedios	11,7	5,9	0,5	5.291	2	31	10	28	21	9
Combustible y lubricantes	3,0	6,0	2,0	52	77	4	4	2	13	0
Piezas y accesorios para bienes de capital	10,9	8,0	0,7	729	15	13	26	2	30	15
Bienes de consumo	17,6	6,0	0,3	1.831	2	5	1	22	23	46
Vehículos automotores	23,0	0,0	0,0	15	-	-	-	-	-	100
Resto	17,0	9,2	0,5	19	11	11	5	-	11	63
Total	12,1	6,9	0,6	9.378	5	21	17	20	19	17

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005a).

En 2001, Uruguay replicó parcialmente una medida adoptada por la Argentina y redujo el arancel de un subconjunto de Bienes de capital al 0%, invocando razones de equilibrio en el MERCOSUR. A mediados de ese año, se incrementó desde el 1,1% al 3% la alícuota de la comisión sobre las importaciones que cobra el Banco de la República Oriental del Uruguay, en tanto que a principios de 2002 se introdujo una Tasa Consular del 2% sobre el valor CIF de los bienes importados.

En abril de 2002, ante la distorsión de precios relativos imperante en la región, se fijaron hasta fin de año derechos específicos a las importaciones de un conjunto de ítem, incluso en el comercio intra-bloque²⁰. El régimen fue prorrogado en sucesivas oportunidades, la última de ellas en diciembre de 2003, con algunas modificaciones y un alcance más limitado. Actualmente, los derechos específicos gravan exclusivamente las importaciones originarias de Argentina que se benefician de políticas de estímulo sectorial (impuestos a las exportaciones) o regional (Régimen de Zonas Promovidas). Asimismo, Uruguay ha mantenido algunos regímenes especiales a nivel sectorial (automotor, azucarero) y una variedad de regímenes especiales de importación, los cuales han sido usados con mayor discrecionalidad en estos últimos años.

²⁰ Los derechos específicos, en su versión original, no podían exceder la diferencia entre un valor de referencia (el cociente entre el derecho específico y la TGA correspondiente) y el valor declarado en aduana. El tributo aduanero quedaba determinado por el mayor valor entre el específico y la TGA correspondiente, siempre que no superara el nivel consolidado en la OMC.

2. Desvíos del AEC y Regímenes Especiales

2.1 Argentina

La tabla II.10 presenta los cálculos de los promedios ponderados del Arancel Externo Común (AEC), el Arancel Aplicado y el Arancel Cobrado, en las importa-

Tabla II.10
ARGENTINA: ARANCEL EXTERNO COMÚN (AEC),
ARANCEL APLICADO (APL) Y ARANCEL COBRADO (COB), 2000
(promedio ponderado por tipo de bien y origen, en porcentaje)

	Chile y Bolivia			México			Resto Andinos		
	AEC	APL	COB	AEC	APL	COB	AEC	APL	COB
Bienes de capital	17,7	16,2	4,9	18,5	19,1	11,9	20,1	18,2	13,1
Bienes intermedios	12,8	13,1	3,1	13,6	12,0	4,4	14,5	14,4	6,2
Combustibles y lubricantes	1,8	1,8	0,7	10,6	10,6	10,3	0,1	0,1	0,1
Piezas y accesorios para bienes de capital	20,0	19,6	1,3	15,3	14,0	4,4	19,2	19,1	14,5
Bienes de consumo	15,8	16,3	5,9	17,0	17,2	11,6	14,2	14,6	3,1
Vehículos automotores	-	-	-	23,0	35,0	0,5	-	-	-
Resto	21,0	21,0	20,7	23,0	23,0	18,5	-	-	-
Total	14,1	14,4	3,9	16,2	15,9	8,4	13,0	13,2	4,0
	Resto			Total Extra-zona					
	AEC	APL	COB	AEC	APL	COB			
Bienes de capital	14,5	12,0	8,5	14,8	12,4	8,7			
Bienes intermedios	13,5	13,5	10,1	13,5	13,4	9,4			
Combustibles y lubricantes	1,0	1,0	0,7	1,0	1,0	0,7			
Piezas y accesorios para bienes de capital	17,0	15,7	7,2	17,0	15,7	7,1			
Bienes de consumo	17,9	17,6	14,2	17,6	17,4	13,0			
Vehículos automotores	23,0	34,9	10,8	23,0	34,9	10,6			
Resto	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3			
Total	14,8	14,1	9,4	14,8	14,2	9,1			

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005b).

ciones provenientes desde distintos orígenes extra-zona en el año 2000. El resto del mundo extra-zona ha sido desagregado en cuatro bloques: Chile y Bolivia; México; los demás países andinos; y el resto de los países.

Las discrepancias entre el AEC y el Arancel Aplicado, que pueden ser de cualquier signo, se explican fundamentalmente por la presencia de excepciones al AEC. El AEC y el Arancel Aplicado son aranceles NMF, sin embargo, sus promedios ponderados difieren en función del origen de las importaciones debido a que la composición por producto de estas últimas es diferente según el país o bloque exportador.

Por su parte, las discrepancias entre el Arancel Aplicado y el Arancel Cobrado se explican por las exoneraciones arancelarias resultantes de los acuerdos comerciales preferenciales, armonizados y no armonizados, y de los regímenes especiales de importación. En consecuencia, en este caso, el Arancel Cobrado no puede superar al Aplicado. Si se consideran los flujos originados en los países no miembros de la ALADI, que son las corrientes más significativas y no son preferenciales, la diferencia entre ambos aranceles refleja esencialmente la incidencia de los regímenes especiales.

La tabla II.11 proporciona una descripción general respecto de la incidencia de los desvíos arancelarios en las importaciones desde extra-zona de Argentina. La tabla está dividida en tres paneles, según la diferencia entre la Recaudación Teórica y la Recaudación Cobrada, sea positiva, nula o negativa. En el año 2000, la Recaudación Teórica fue cercana a los 2.700 millones de dólares, en tanto la Recaudación

Tabla II.11
ARGENTINA: RECAUDACIÓN TEÓRICA Y RECAUDACIÓN COBRADA
(por tipo de bien, en millones de dólares)

	Importaciones Extra-zona	Nº de Ítem	Recaudación AEC	Recaudación Cobrada	Diferencia Recaudación AEC- Cobrada	Diferencia Recaudación AEC- Aplicado
Rec. AEC - Rec. Cobrada < 0	1.367	1.758	157	177	-20	-27
Rec. AEC - Rec. Cobrada = 0	830	296	0	0	0	0
Rec. AEC - Rec. Cobrada > 0	15.892	6.002	2.526	1.462	1.064	150
Bienes de capital	4.340	1.245	642	361	280	114
Bienes intermedios	5.065	2.832	712	474	238	8
Combustibles y lubricantes	49	10	6	4	2	0
Piezas y accesorios para bienes de capital	3.501	666	595	244	351	45
Bienes de consumo	2.617	1.228	497	343	154	21
Vehículos automotores	314	12	72	33	39	-37
Resto	7	9	1	1	0	0
Total	18.090	8.056	2.683	1.639	1.044	123

Fuente: *Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005b)*.

Cobrada fue algo mayor a los 1.600 millones. La diferencia entre ambas ascendió a 1.044 millones de dólares, de los cuales sólo 20 millones correspondieron a situaciones en que la Recaudación Cobrada superó a la Teórica.

Los regímenes especiales que se analizan a continuación son los Bienes de capital, Informática y telecomunicaciones, y Textiles, vestimenta y calzado. Los dos primeros caracterizados por la convergencia ascendente de los respectivos aranceles *ad valorem* y las sucesivas modificaciones, y el último por el establecimiento de derechos específicos mínimos.

Bienes de capital

En 1993, se introdujo un reintegro del 15% sobre el precio de venta de la producción nacional de Bienes de capital nuevos, identificados en una lista de posiciones y un registro de productores. Lo anterior se procesó en paralelo a la introducción de un arancel cero para la importación de bienes de capital nuevos incluidos en una lista específica.

En 1994 se exoneró de aranceles a las importaciones de insumos, partes o piezas que no eran producidos localmente y estaban destinados a la fabricación de bienes finales beneficiados por el régimen de producción local. Asimismo, se estableció un régimen de importación de bienes de capital usados, definiendo reglas para productos de los capítulos 84 a 90 de la NCM.

Tabla II. 12
ARGENTINA: REGÍMENES DE BIENES DE CAPITAL; INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES; Y TEXTILES, VESTIMENTA Y CALZADO. EVOLUCIÓN DEL ARANCEL APLICADO MÁS TASA DE ESTADÍSTICA (promedio y dispersión, en porcentaje)

	Bienes de Capital			Informática y Telecomunicaciones			Textiles, Vestimenta y Calzado		
	1992	1996	2000	1992	1996	2000	1992	1996	2000
Promedio Aritmético	23,7	14,9	11,6	16,3	10,3	7,5	31,1	22,8	22,6
Número de alícuotas	8	12	21	9	83	89	4	7	8
Desvío Estándar	12,4	7,2	5,9	9,3	6,9	6,0	4,3	3,1	2,0
Coefficiente de Dispersión	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,8	0,1	0,1	0,1
Número de posiciones con cero	177	45	54	8	2	2	4	7	8
Número de posiciones del régimen	984	1.169	1.175	52	413	425	578	652	652

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005b).

En marzo de 1995, se aceleró la convergencia ascendente de los ítems con arancel del 0%, incrementando el mismo al 10% y se redujo al 10% el reintegro sobre los precios de venta de la producción nacional. En agosto de ese año, la Resolución 31/96 estableció una nueva serie de cambios, modificando otra vez la estructura de alícuotas de bienes de capital, acelerando la convergencia ascendente al 14%, dejando con su calendario original a los ítems con convergencia descendente, y se eliminó el reintegro a la producción doméstica y la desgravación a los insumos no producidos localmente.

El promedio aritmético del arancel aplicado fue 15,5% en 1992, del 12,8% en 1996 (tabla II.12) pasando al 11,2% en el año 2000, con una dispersión algo menor en este último año. Esta reducción arancelaria promedio se aceleró en 2001, cuando a partir de marzo se redujo a 0% el arancel de un conjunto específico de ítems de la NCM. En consecuencia, el arancel aplicado pasó al 2,7% en 2001 y 2002, con un aumento sustancial de la dispersión en ambos años (208%).

Informática y telecomunicaciones

En este caso la frecuencia de las modificaciones arancelarias ha sido menor en comparación con lo acontecido con los Bienes de capital. Sin embargo, tratándose de una convergencia básicamente ascendente hacia el 16% en el año 2006, se han verificado aceleraciones (tabla II.12).

En enero de 1995, el 79% de los ítems tenían un arancel del 0%. Los aranceles del 2% y el 10% representaban una proporción pequeña a comienzos de ese año, y en enero de 1996, pasaron a representar el 17% y el 31%, respectivamente. Esto fue acompañado por una reducción más lenta desde los niveles de aranceles altos. De este modo, en el tramo 0%/2% se localizaba el Arancel Aplicado de aproximadamente un tercio de los ítems y algo similar ocurría en el nivel del 10%.

Es decir, luego de la aceleración que tuvo lugar en 1995 en la convergencia ascendente, la evolución posterior fue más lenta. El resultado fue un aumento del arancel aplicado promedio desde el 3,9%, con muy alta dispersión (211%), a un nivel del 7% en el año 2000 (tabla II.12), con una dispersión menor (86%).

Textiles, vestimenta y calzado

Los Derechos Específicos Mínimos (DIEM) aplicados a las importaciones incluyeron productos de Textiles, vestimenta y calzado. Entre 1993 y 2000, el DIEM promedio ponderado del sector Textiles y vestimenta se mantuvo prácticamente constante, mientras que el del sector Calzado, para el cual no existían aranceles específicos en 1993, mostró una caída hacia el año 2000. En la tabla II.12 se destaca la alta tasa nominal como también el reducido coeficiente de dispersión.

El equivalente *ad valorem* promedio estimado para el sector Textiles y vestimenta alcanzó el 51% en el año 2000. Cabe destacar el aumento en el caso de la

fabricación de prendas de vestir, asociado con un incremento del DIEM nominal en el 2000. En cuanto al equivalente *ad valorem* estimado para el sector Calzado, éste alcanzó al 46% en ese mismo año.

En 2001, tuvo lugar un aumento cercano al 100% del arancel específico promedio nominal del sector Textil. Es de notar que también en el sector Calzado se incrementó el equivalente *ad valorem* del 46% en 2000, a casi el 100% en el año siguiente. En 2002, los DIEM ponderados arrojaron variaciones, aunque sin una dirección clara, debido principalmente a cambios verificados en la composición de las importaciones. Del mismo modo, los equivalentes *ad valorem* no sufrieron cambios relevantes en 2002 respecto de 2001.

A nivel más desagregado puede observarse similares características en la transición de 2000 a 2001, se identificaron aumentos importantes del equivalente *ad valorem* aunque más altos para bienes finales, donde el incremento es relativamente mayor para productos elaborados como Artículos de fibras textiles y tejidos, y Artículos de punto.

2.2 Brasil

Aparte de las Listas de Excepción Nacionales, los principales instrumentos utilizados por Brasil para implementar desvíos del AEC son: los regímenes especiales de importación y los instrumentos de defensa comercial.

El régimen especial de importación es un instrumento que proporciona un acceso privilegiado a importaciones correspondientes a actividades con características específicas tales como la ubicación espacial (desarrollo regional), el destino final del bien (exportación), el grado de difusión tecnológica (informática y telecomunicaciones), y el abastecedor externo (acuerdos comerciales.). El privilegio es concedido a través de la reducción parcial o total del arancel²¹.

El impacto de las reducciones arancelarias proporcionadas por los regímenes especiales sobre la producción doméstica depende de la sustitución entre las importaciones realizadas antes de la vigencia del régimen y aquellas que pasarán a ser favorecidas con un beneficio fiscal²².

Se puede tener dos situaciones posibles: que la sustitución sea parcial y todavía existan importaciones sin beneficio fiscal, en este caso tiene lugar una transferencia de renta a la actividad favorecida equivalente al impuesto que deja de ser recaudado por el gobierno, la producción doméstica no se altera, siendo la protección nominal la determinada por el AEC; o que la importación con beneficio fiscal sea mayor a la importación ocurrida anteriormente con pago integral del arancel, en este caso la sustitución es total con una importación adicional afectando la producción interna.

21 En Brasil, el Impuesto de Productos Industrializados (IPI), es igualmente reducido en la misma proporción y en algunos casos, ocurre lo mismo con el Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), aunque no siempre de forma equivalente.

22 Para mayores detalles ver Bertinski, Kume, Vaillant *et al.* (2005b).

Así, el precio doméstico cae y el AEC pasa a tener una proporción redundante del punto de vista protectorio

En Brasil, los principales regímenes especiales de tributación a las importaciones son:

Zona Franca de Manaus (ZFM)

Fue establecida en 1967 como un área de libre comercio de importación y exportación, como instrumento de desarrollo regional de la Amazonía Occidental. Bajo fuertes presiones políticas, la Constitución de 1988 prorrogó su vigencia hasta el 2013 y una enmienda constitucional del 2003 la extendió diez años más. Los incentivos fiscales federales se relacionan con el arancel de importación y con el IPI mientras que los incentivos estatales corresponden al ICMS. Los productos importados están parcialmente exentos del arancel. La exención es total cuando el destino de esos productos es la Amazonía occidental, pero cuando el mercado es el resto del país la exención es parcial con una reducción del 88%.

Los productos industrializados en la ZFM gozan de excepción total del IPI, ya sea respecto de insumos de origen externo o interno utilizados en su fabricación. A los productores del resto del país de insumos vendidos para su industrialización en la ZFM, también se les concede un crédito fiscal del IPI correspondiente a insumos y equipos usados en su elaboración, lo cual resulta en una excepción total del IPI para dicha área.

Respecto al ICMS, los incentivos son de dos tipos: i) devolución parcial del ICMS por parte del gobierno del estado de Amazonas para las empresas industriales de la ZFM, variando entre 42% (bienes de consumo) y 94% (productos fabricados por pequeñas empresas y productos que utilizan materia prima regional entre otros); ii) exención del ICMS a la ZFM sobre la venta de productos al resto del país.

Régimen automotor

Este régimen fue establecido en 1995 y tiene por objeto promover las inversiones y las exportaciones a través de incentivos fiscales; las empresas nuevas y las instaladas que toman compromisos de inversión y exportación obtienen como contrapartida una reducción en los aranceles de máquinas, equipos, componentes, insumos y vehículos terminados. El programa comprende la producción de vehículos de pasajeros, camiones, tractores agrícolas, máquinas para caminos y autopartes.

Régimen de drawback

El régimen de *drawback* tiene como objetivo asegurar a los exportadores el acceso de materias primas, piezas y componentes a precios internacionales para

darles condiciones equivalentes a las que tienen los competidores extranjeros en el mercado mundial. Así, los insumos incorporados en el producto exportado están exentos del pago del arancel, IPI, ICMS, y del Adicional al Flete para la Renovación de la Marina Mercante (AFRMM).

Acuerdos Comerciales

Los acuerdos de preferencias arancelarias buscan aumentar los flujos de comercio a través de mutuas concesiones comerciales. De tal manera permiten que las importaciones de sus socios comerciales sean efectuadas con reducción parcial o total del arancel. Este es el caso de mercaderías procedentes de países miembros del MERCOSUR y de ALADI²³.

Importancia de los Regímenes Especiales

En el período 1997-2003, las importaciones efectuadas a través de regímenes especiales alcanzaban cerca de un tercio de las importaciones totales extra MERCOSUR (tabla II.13). Actualmente, el régimen especial más importante es el *drawback* que presenta una tendencia creciente evidenciando un uso intensivo de insumos importados en la producción de bienes destinados al mercado externo, pasando de 5,8% en 1997 a 11,6% en 2003.

Tabla II.13
BRASIL: PARTICIPACIÓN DE LOS REGÍMENES ESPECIALES EN LAS
IMPORTACIONES TOTALES EXTRA-MERCOSUR
(en porcentaje)

Año	Draw-back	Automotriz	Zona Franca de Manaos	ALADI	Otros	Total
1997	5,8	7,5	7,8	4,8	7,9	34,9
1998	6,4	8,3	5,8	4,1	10,9	35,5
1999	7,4	6,8	6,2	4,8	10,5	35,8
2000	7,9	4,3	7,7	5,8	11,7	37,3
2001	8,8	6,0	6,1	3,6	7,2	31,7
2002	10,0	6,2	6,6	3,0	7,4	33,2
2003	11,6	7,4	6,9	3,4	6,7	36,0

Fuente: Secretaria Receita Federal/MF. Kume et al. (2005).

23 Aparte de ese grupo de países, Brasil tiene un acuerdo comercial con Cuba, y en el 2004 a través del MERCOSUR concedió tarifas preferenciales a un grupo de productos provenientes de Sudáfrica e India.

Las importaciones destinadas a la actividad productiva en la ZFM mantuvieron una participación en el total de alrededor de 6,7%, con algunas pequeñas fluctuaciones. Las compras externas del régimen automotor muestran inicialmente una baja parcial sustancial, pasando de 7,5% en 1997 a 4,3%, en el 2000, posteriormente muestran una fuerte recuperación alcanzando el 7,4% en el 2003. Por último, las importaciones provenientes de los demás países de ALADI presentan una tendencia negativa en el período analizado.

En la tabla II.14 se muestra como los regímenes especiales de importación reducen el Arancel Aplicado a las importaciones extra MERCOSUR. El Arancel Aplicado se mide con base a la alícuota fijada en la legislación y ponderada por las importaciones, excluyendo ALADI y MERCOSUR²⁴. El Arancel Cobrado se calcula dividiendo la recaudación del arancel sobre el valor de las importaciones. En la última columna se estima la reducción arancelaria concedida por los regímenes especiales por la diferencia entre el Arancel Aplicado y el Arancel Pagado.

Tabla II.14
BRASIL: ARANCEL APLICADO, ARANCEL COBRADO
Y REDUCCIÓN ARANCELARIA
(promedio ponderado por las importaciones, en porcentaje)

Año	Arancel Aplicado	Arancel Cobrado	Reducción Arancelaria
1999	12,2	9,2	3,0
2000	12,2	8,4	3,8
2001	9,8	7,0	2,8
2002	8,7	5,7	2,9
2003	8,3	5,3	3,0

Fuente: Secretaria Receita Federal/MF. Kume et al. (2005).

El Arancel Aplicado muestra una tendencia decreciente debido a la reducción gradual del aumento temporario de tres puntos porcentuales ocurrido en 1997, tal como se indicara anteriormente. Lo mismo ocurre con el Arancel Cobrado, lo cual puede ser explicado por la ampliación de importaciones en regímenes especiales con exención total de aranceles, como por ejemplo las relacionadas con el régimen de *drawback*. La reducción arancelaria promedio fue aproximadamente de 3% en el período 1999/2003.

En la tabla II.15 se muestra el Arancel Aplicado, el Cobrado y la reducción arancelaria en el 2000 por tipo de bien. En el promedio, la reducción arancelaria corresponde a 3,8%, los mayores beneficios fiscales corresponden a las importaciones de Piezas y accesorios para bienes de capital con 6,8%; seguido, en un nivel bastante inferior, por Bienes de capital y de consumo con 3,2%.

²⁴ Los datos publicados por la Secretaría de la Receita Federal do Ministério da Fazenda, no permiten excluir solamente al MERCOSUR.

Tabla II.15
BRASIL: ARANCEL APLICADO, ARANCEL COBRADO
Y REDUCCIÓN ARANCELARIA, 2000
(promedio ponderado por las importaciones por categoría de
uso, en porcentaje)

Descripción	Arancel Aplicado	Arancel Cobrado	Reducción Arancelaria
Bienes de capital	13,5	10,3	3,2
Bienes intermedios	11,4	8,5	2,9
Combustibles y lubricantes	4,1	2,5	1,6
Piezas y accesorios para bienes de capital	14,8	8,0	6,8
Bienes de consumo	15,7	12,4	3,3
Vehículos automotores	34,4	33,9	0,5
Resto	21,9	0,8	21,1
Total	12,2	8,4	3,8

Fuente: Kume et al. (2005), con base en datos de SRF/IMF.

A su vez, considerando el sector de actividad, se destacan las reducciones correspondientes a las importaciones de Vehículos automotores y piezas (5,8), Máquinas y equipos (5,3%), Otras manufacturas (4,1%), Agropecuario y silvicultura (3,7%), Alimentos y bebidas (3,5%), Madera, papel e imprenta, Siderurgia, metalurgia y minerales no metálicos con 3,2%.

En el año 2000, las importaciones a través de regímenes especiales involucraron 4.794 ítems de la NCM a ocho dígitos, dentro de los cuales en menos de cien ítems se verifican importaciones con exención total del arancel. Por lo tanto, a pesar de los regímenes especiales, la sustitución entre importaciones con y sin beneficio es parcial, indicando que la protección a la industria doméstica está determinada por el Arancel Aplicado y no por el Cobrado.

Por último, para las importaciones de máquina y equipo sin producción, se adopta los llamados ex-arancelarios, lo cual describe un producto en la clasificación a ocho dígitos de la NCM con arancel 0% y características específicas que lo distingue de aquellos con producción doméstica del mismo código. Este mecanismo es equivalente a la creación de un nuevo producto a 8 dígitos, siendo accesible a todos los importadores del bien en cuestión, configurando un beneficio fiscal que provoca un desvío en el AEC²⁵.

25 Las importaciones de los ex-arancelarios no fueron incluidas debido a la falta de información.

2.3 Paraguay

En el marco de diferentes ámbitos de negociación, Paraguay ha implementado varios mecanismos de desvío del AEC, todos ellos legalmente reconocidos por las excepciones al principio de la NMF. Los mecanismos de desvío respecto del AEC se clasifican en: i) Acuerdos comerciales preferenciales no armonizados firmados en el marco de la ALADI; ii) Regímenes especiales de comercio aplicados unilateralmente por Paraguay; iii) Lista de Excepciones Nacionales al AEC; y iv) Recargos adicionales al AEC.

Acuerdos comerciales preferenciales

En el ámbito de la ALADI, Paraguay ha firmado varios Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) y de Complementación Económica (ACE) con otros miembros de la Asociación, que otorgan preferencias arancelarias totales o parciales, así como eliminan otras restricciones a las importaciones, lo cual establece condiciones de acceso preferencial para los países socios. Por su parte, en ausencia de una armonización de dichos acuerdos en el MERCOSUR se ocasionarán desvíos en materia de acceso preferencial a terceros países.

Los arreglos que se detallan a continuación son acuerdos de preferencias que no abarcan la totalidad del universo arancelario, es decir, sólo afectan a los productos negociados con sus correspondientes preferencias acordadas. Los Acuerdos vigentes son: ACE N°30 Ecuador – Paraguay, 15/09/1994; AAP de Renegociación N°18 Colombia – Paraguay, 15/02/1995; AAP de Renegociación N°20 Paraguay – Perú, 10/02/1995; AAP de Renegociación N°21 Paraguay – Venezuela, 08/06/1995; AAP de Renegociación N° 38 México – Paraguay, 30/05/1993; y Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N°52 Cuba – Paraguay, 20/11/2000.

Regímenes especiales de comercio

Admisión temporaria

Permite la entrada al territorio paraguayo de ciertos bienes, mayoritariamente intermedios, que se incorporan a procesos de transformación productiva, y gozan de la suspensión de tributos a la importación. Estos ingresan al país preferentemente para producir otros bienes que serán exportados, y la suspensión del cobro de tributos cuenta con plazos que se establecen en la Ley 1.173/85. La exportación de las mercancías puede verificarse en el estado en que fueron admitidas o después de haber tenido una transformación o reparación.

Drawback

La Ley 1.173/85 faculta al Poder Ejecutivo a determinar las mercancías cuyos tributos a la importación pueden ser devueltos al exportador, siempre que las mismas retornen al exterior en alguna de las siguientes condiciones; después de haber sido sometidas a un proceso de industrialización en el Paraguay; o luego de haber sido utilizadas para el acondicionamiento o envasado de mercancías que se exporten.

Incentivos fiscales para la inversión de capital

Establecido en la Ley 60/90, tiene por objeto promover las inversiones, y otorga beneficios de carácter fiscal a las personas físicas y jurídicas, nacionales o extranjeras, radicadas en el país. Entre otros beneficios, este régimen exonera de todos los gravámenes aduaneros y de otros con efectos equivalentes, incluyendo los impuestos internos de aplicación específica, a las importaciones previstas en el proyecto de inversión de bienes de capital, materias primas e insumos, destinados a la industria local.

Autopartes y Automotor

La implementación del referido régimen responde a que el AEC determina alícuotas superiores a las establecidas por Paraguay antes del Acuerdo. En la medida que Paraguay no tiene producción automotriz, se consideró adecuado aplicar un arancel menor al de los demás países socios, que tienen producción nacional en el sector. El régimen fue establecido en 1995 por el Decreto 12.038, que permite importar al territorio nacional ciertos productos de los Capítulos 38, 40, 68, 70, 73, 83, 84, 85, 87, y 90 de la NCM, exonerados del AEC y con aranceles que se encuentran establecidos en dicho Decreto.

Turismo

Es un mecanismo de simplificación de determinados tributos internos cuyo objetivo es mejorar la recaudación y el registro de las mercancías importadas. También proporcionar información sobre el comercio de reexportación, y establecer un mecanismo para monitorear la denominada triangulación, fenómeno este que se desarrolla principalmente en la zona fronteriza de Ciudad del Este²⁶. Si bien el referido régimen no concede franquicias o rebajas arancelarias, diferentes a las com-

²⁶ Algunos de estos bienes son: cigarrillos, vajillas, artículos de oficina, textiles, alfombras, herramientas, calculadoras, impresoras, electrodomésticos, teléfonos, videocámaras, amplificadores, gafas, lentes de contacto, sintetizadores, juguetes, perfumes.

prendidas en el Arancel Legal Extra-zona, determina reducciones de los tributos internos que se aplican a las importaciones. En el caso del IVA, reduce la base imponible lo cuál implica una tasa de IVA equivalente del 1,5%. En cuanto al impuesto a la renta de las actividades comerciales, se establece un anticipo equivalente a 0,6% sobre la ganancia operativa presunta.

Maquila

La Ley 1.064/97 tiene por objeto promover el establecimiento, y regular las operaciones, de empresas industriales maquiladoras. Para ello se otorgan facilidades a las importaciones de carácter temporario²⁷, que posteriormente son reexportadas en ejecución de un contrato suscripto con una empresa domiciliada en el extranjero.

Materias Primas

Es un régimen arancelario especial para la importación de determinadas materias primas e insumos utilizados por las empresas en su proceso productivo. Específicamente, el Decreto 11.771/00 establece un gravamen arancelario del 0% en tanto las importaciones sean empleadas como insumos en el proceso productivo de la empresa. Esta medida fue puesta en vigencia con la intención de desarrollar una política de fomento del sector productivo con igualdad de condiciones para empresas industriales y agropecuarias nacionales.

Otros recargos

Los recargos arancelarios resultan fundamentalmente de un régimen de Derechos de Importación Específicos Mínimos (DIEM) y de la Medida Especial Temporal a la Importación (METI). Los DIEM afectan a productos de los Capítulos 02, 08, 09, 16, 19, 61, 62, 64, 72, 83, 84 y 94 de la NCM, establecidos en el Decreto 1.133/98, fueron creados a fin de ser aplicados temporalmente (durante 1999) para contrarrestar las distorsiones comerciales, como parte de la política de fomento del sector industrial. La METI surgió a fin de defender a aquellos productores locales que se verían afectados por la reducción al 0%, a partir de enero de 2000, de los aranceles aplicados en el comercio intra-zona a los bienes incluidos en el Régimen de Adecuación MERCOSUR. La METI consiste en la aplica-

27 Entre otras facilidades, algunas de las cuales son: la aplicación de un tributo único del 1% sobre el valor agregado en territorio nacional y del 1% en concepto del impuesto a la renta, también sobre el valor agregado en territorio nacional al contrato de maquila. Las maquiladoras se encuentran exentas de todo otro tributo nacional, departamental o municipal, que se extiende a importaciones, reexportación, y exportación de bienes transformados, elaborados, reparados o ensamblados bajo el contrato.

ción de un arancel del 10% sobre el valor imponible de las importaciones de los productos que se encuentran detallados en el Decreto 14.527/01. Cuando el gravamen aduanero vigente es mayor o igual al derecho establecido por la METI, se aplica el gravamen aduanero vigente; en caso contrario, se aplica un arancel del 10%.

Discrepancias entre el AEC, el Arancel Aplicado y el Cobrado

La tabla II.16 presenta los valores para los cálculos de los promedios ponderados del Arancel Teórico (AEC), el Arancel Aplicado y el Arancel Cobrado, para las importaciones provenientes de los distintos países de extra-zona. Las discrepancias entre el AEC y el Arancel Aplicado, que pueden ser de cualquier signo, se explican fundamentalmente por la presencia de excepciones al AEC. El AEC y el Arancel Aplicado son aranceles NMF, sin embargo, sus promedios ponderados difieren en función del origen de las importaciones. Por su parte, las discrepancias entre el Arancel Aplicado y el Arancel Cobrado se explican por las exoneraciones arancelarias resultantes de los acuerdos comerciales preferenciales, armonizados y no armonizados, así como, por la vigencia de regímenes especiales de importación. Se consideran estos cálculos para los promedios ponderados por tipo de bien y por origen de las importaciones. El resto de los países extra-zona se han desagregado en cuatro bloques: Chile y Bolivia; México; los demás países andinos; y el resto de los países.

La estructura arancelaria del país muestra un relativo desvío entre el AEC y el Arancel Aplicado, sin embargo el desvío estimado es relativamente bajo (la diferencia entre el AEC y el Aplicado es apenas 1,7%) lo cual llama la atención considerando que el Paraguay es uno de los países, en el bloque, que cuenta con mayor cantidad de ítems con excepciones, casi todos por debajo del AEC. Por otro lado, las mayores diferencias entre el AEC y el Aplicado tienen lugar con Chile y Bolivia. También se observan significativos desvíos en Bienes de capital, intermedios y de consumo, Piezas y accesorios para los bienes de capital. A su vez, se observa un desvío reducido entre el Aplicado y el Cobrado tanto en Chile y Bolivia como en el total Extra-Zona, mientras que en México y el resto de los países andinos el Cobrado es superior al Aplicado lo cual requiere analizar la calidad de la información referida a la recaudación arancelaria.

El avance hacia una política comercial común, y la consiguiente libre circulación intra-MERCOSUR, requiere la armonización o eliminación de los mecanismos que permiten desvíos unilaterales respecto de la política arancelaria común. En Paraguay, la diferencia observada entre el AEC y el Arancel Aplicado es mayor en Bienes de capital, Bienes de consumo, Bienes intermedios, y Vehículos automotores. De tal manera, la convergencia hacia el AEC del Arancel Aplicado incentivará el desvío de comercio y también a algunas actividades nacionales sustitutivas de importaciones²⁸.

Tabla II.16
PARAGUAY: ARANCEL EXTERNO COMÚN (AEC), ARANCEL
APLICADO (APL) Y ARANCEL COBRADO (COB), 2000
(promedio ponderado por tipo de bien y origen, en
porcentaje)

	Chile y Bolivia			México			Resto Andinos		
	AEC	APL	COB	AEC	APL	COB	AEC	APL	COB
Bienes de capital	8,3	4,0	2,9	12,4	8,9	9,5	18,5	10,8	17,2
Bienes intermedios	5,3	2,5	0,8	10,9	10,6	10,5	10,1	9,3	8,4
Combustibles y lubricantes	7,9	1,7	2,4	6,0	6,0	6,0	-	-	-
Piezas y accesorios para bienes de capital	15,0	9,1	9,1	12,1	7,6	8,1	18,5	9,2	10,9
Bienes de consumo	15,5	3,2	2,4	15,6	14,3	14,9	15,8	15,0	15,5
Vehículos automotores	17,1	17,1	17,1	15,0	9,9	11,2	-	-	-
Resto	22,5	22,5	22,5	22,5	22,2	22,2	-	-	-
Total	11,8	3,2	2,1	14,0	11,9	12,3	14,1	12,5	13,1
	Resto			Total Extra-zona					
	AEC	APL	COB	AEC	APL	COB			
Bienes de capital	11,2	9,6	7,3	11,2	9,6	7,1			
Bienes intermedios	10,0	9,0	8,6	9,9	8,7	8,1			
Combustibles y lubricantes	7,3	7,2	7,3	7,4	6,0	6,2			
Piezas y accesorios para bienes de capital	13,0	9,4	9,3	13,0	9,4	9,3			
Bienes de consumo	16,3	15,8	15,2	16,3	14,5	13,9			
Vehículos automotores	17,5	17,5	16,0	17,5	17,5	15,9			
Resto	21,0	13,1	13,3	21,4	15,3	15,5			
Total	13,5	12,2	11,2	13,4	11,7	10,7			

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005b).

28 De hecho, la falta de conformidad de Paraguay y Uruguay con la actual estructura del AEC, ha inducido la creación del Grupo de Alto Nivel (GANAE) para analizar la consistencia y dispersión de la estructura del AEC. A partir del resultado de los estudios, dicho Grupo deberá proponer al Consejo del Mercado Común del MERCOSUR las modificaciones necesarias al AEC.

2.4 Uruguay

Existen diversos mecanismos que dan lugar a aranceles nacionales efectivamente cobrados diferentes al AEC. Estos mecanismos incluyen: listas de excepciones, regímenes especiales de comercio, derechos específicos, acuerdos comerciales preferenciales con terceros países, y prácticas de defensa comercial.

Los regímenes especiales de comercio y los acuerdos comerciales preferenciales implican la concesión de exoneraciones de los impuestos a la importación que determinan desvíos hacia abajo respecto del AEC, mientras que los derechos específicos y las medidas de defensa comercial resultan generalmente en desvíos hacia arriba. Las listas de excepciones, por su parte, pueden determinar divergencias en ambos sentidos.

El desvío de la política arancelaria común, entendido como un arancel efectivamente cobrado (COB) distinto del AEC, puede descomponerse a su vez en la diferencia entre el AEC y el Arancel Aplicado (APL), y entre el Aplicado y el Cobrado. Dado que en Uruguay el Arancel Cobrado en las importaciones de extra-zona no ha sido superior al Aplicado (la TGA), es posible identificar seis situaciones, que se representan en cada uno de los paneles del esquema siguiente.

URUGUAY: DESVÍOS DE LA POLÍTICA ARANCELARIA COMÚN, 2004

	APL = COB	APL > COB
AEC > APL	Excepciones al AEC (hacia abajo) Bienes de capital, Informática y telecomunicaciones, Listas Nacionales, Sector Automotriz	Excepciones al AEC (hacia abajo) + Exoneraciones
AEC = APL	Cumplimiento de la Política Arancelaria Común	Exoneraciones Acuerdos Preferenciales no Armonizados y Regímenes Especiales de Importación
AEC < APL	Excepciones al AEC (hacia arriba) Listas Nacionales, Sector Automotriz, Sector Azucarero	Excepciones al AEC (hacia arriba) + Exoneraciones

Nota: AEC = Arancel Externo Común, APL = Arancel Aplicado, COB = Arancel Cobrado, IMP = Importaciones.

Fuente: Ons (2006).

En uno solo de estos paneles se cumple con la política arancelaria común (AEC = COB) en tanto que en los otros cinco se verifica algún tipo de desvío. La brecha entre el AEC y el Aplicado puede explicarse por las listas sectoriales de Bienes de capital e Informática y telecomunicaciones, las Listas nacionales de excepciones, y la existencia de sectores no armonizados (azucarero y automotor). Por su parte, la brecha entre el Arancel Aplicado y el Cobrado resulta de los acuerdos comerciales preferenciales no armonizados y una multiplicidad de regímenes especiales de importación.

En la actualidad, Uruguay está autorizado a mantener una lista nacional de excepciones al AEC de hasta 225 ítems de la NCM (Decisiones CMC 31/03 y 38/05), 100 de ellos hasta el 31 de diciembre de 2008 y los restantes hasta el 31 de diciembre de 2010. En cuanto a Bienes de capital e Informática y telecomunicaciones, Uruguay puede establecer aranceles del 2% hasta el 31 de diciembre de 2010 y 2011, respectivamente (Decisiones CMC 33/03, 34/03, 39/05), pudiendo asimismo mantener hasta el 31 de diciembre de 2008 las alícuotas del 0% para Bienes de capital que se encontraban vigentes al 31 de diciembre de 2003 (Decisión CMC 40/05)²⁹.

Los regímenes especiales de importación han sido tratados en dos vías separadas en el ámbito del MERCOSUR. Por un lado, en diciembre de 2003 se prorrogó hasta diciembre de 2010 la posibilidad de utilizar la admisión temporaria en el comercio intra-zona, al tiempo que se autorizó a Paraguay y Uruguay a aplicar un arancel del 2% a las importaciones de insumos agropecuarios desde extra-zona hasta esa misma fecha (Decisión CMC 32/03). Ambos países debían presentar la lista de ítems alcanzados por este último beneficio antes de diciembre de 2005, plazo recientemente prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2007 (Decisión CMC 33/05). Así, la importación de insumos agropecuarios en Uruguay se seguirá canalizando hasta esa fecha a través del régimen especial previsto en el Decreto 194/79.

Por otro lado, en diciembre de 2000 se había acordado la eliminación a partir de enero de 2006 de los restantes regímenes especiales de importación adoptados unilateralmente por los países miembros (Decisión CMC 69/00). Sin embargo, en diciembre de 2005 se acordó en la Decisión CMC 33/05: prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2007 la eliminación mencionada; y proponer un proyecto de norma con una lista de las áreas de interés para la elaboración de regímenes comunes de importación.

La tabla II.17, basada en datos de importaciones y recaudación arancelaria para el año 2004, indica para distintos tipos de bienes importados, según las condiciones arancelarias correspondientes a cada panel, los promedios ponderados del AEC, el Arancel Aplicado y el Cobrado, junto con el valor en aduanas respectivo. Los cálculos fueron realizados a nivel de operación de importación por lo que fue posible distinguir para cada ítem de la nomenclatura las importaciones que cumplieron con la política arancelaria común (AEC = COB). Sólo un tercio de las importaciones originarias de extra-zona cumplieron con la política arancelaria común (439 millones en 1.185), mientras que en aproximadamente dos tercios el Arancel Aplicado coincidió con el AEC (410 + 439 millones)³⁰. El mayor nivel de cumplimiento se registró para Bienes de consumo que tienen más del

29 En diciembre de 2005 se adoptaron también Decisiones respecto de la revisión de las alícuotas correspondientes a Bienes de capital e Informática y telecomunicaciones. En este sentido se instruyó al "Grupo de Alto Nivel para Examinar la Consistencia y Dispersión del Arancel Externo Común" a elaborar propuestas de AEC para Bienes de capital e Informática y telecomunicaciones (Decisión CMC 39/05 y 40/05).

30 El total importado desde extra-zona no incluye unos 600 millones de dólares de importaciones de petróleo crudo dado que esta información no está disponible en la base de datos de la aduana.

75% de sus importaciones (168 millones sobre un total de 220) con un arancel efectivamente cobrado igual al AEC. Por su parte, los desvíos más frecuentes corresponden a Bienes de capital y Bienes intermedios, con un cumplimiento del 22% y el 28%, respectivamente³¹.

Tabla II.17
URUGUAY: DESVÍOS DE LA POLÍTICA ARANCELARIA COMÚN, 2004

		APL = COB				APL > COB				Total IMP miles dólares
		AEC (%)	APL (%)	COB (%)	IMP miles dólares	AEC (%)	APL (%)	COB (%)	IMP miles dólares	
AEC > APL	Bienes de Capital	14,2	1,1	1,1	142.857	14,9	2,5	0,0	18.884	161.742
	Bienes Intermedios	13,3	3,7	3,7	22.481	13,3	6,0	0,0	75.519	98.000
	Combustibles y Lubricantes	14,0	6,0	6,0	131	14,0	6,0	0,0	181	313
	Piezas y accesorios para bienes de capital	12,5	1,7	1,7	43.770	14,3	2,0	0,0	18.161	61.931
	Bienes de consumo	13,1	4,7	4,7	4.000	14,0	6,0	0,2	1.096	5.096
	Subtotal	13,7	1,5	1,5	213.241	13,8	4,8	0,0	113.842	327.083
AEC = APL	Bienes de Capital	10,1	10,1	10,1	46.789	16,8	16,8	3,4	6.916	53.706
	Bienes Intermedios	8,3	8,3	8,3	159.597	8,7	8,7	0,4	320.764	480.362
	Combustibles y Lubricantes	3,4	3,4	3,4	4.502	13,5	13,5	0,1	4.737	9.240
	Piezas y accesorios para bienes de capital	13,1	13,1	13,1	59.537	16,6	16,6	2,7	31.335	90.873
	Bienes de consumo	15,3	15,3	15,3	168.080	14,7	14,7	3,6	46.039	214.119
	Resto	20,0	20,0	20,0	209	20,0	20,0	0,0	69	279
Subtotal	11,8	11,8	11,8	438.717	10,2	10,2	1,0	409.863	848.580	
AEC < APL	Bienes de Capital	--	--	--	--	20,0	23,0	9,0	2.952	2.952
	Bienes Intermedios	2,0	6,0	6,0	15	2,1	6,2	0,0	103	119
	Bienes de consumo	16,0	35,0	35,0	0,1	--	--	--	--	--
	Vehículos automotores	20,0	23,0	23,0	773	20,0	23,0	8,3	6.307	7.081
	Subtotal	19,6	22,7	22,7	789	19,8	22,8	8,5	9.363	10.152
Total IMP miles de dólares		652.747				533.067				1.185.814

Nota: AEC = Arancel Externo Común, APL = Arancel Aplicado, COB = Arancel Cobrado, IMP = Importaciones.

Fuente: Ons (2006).

31 Las excepciones del AEC hacia arriba responden a tres situaciones: productos del sector automotor (fundamentalmente vehículos) que tienen un Arancel Aplicado del 23% (AEC = 20%); productos del sector azucarero (azúcar refinada) que tienen un Arancel Aplicado del 35% (AEC = 16%); y productos con un Arancel Aplicado del 6% pero que no habían sido retirados aun de la lista de excepciones luego de que fuera modificado el AEC respectivo, que pasó a ser del 2%.

La tabla II.18 muestra el peso relativo de las distintas fuentes de desvío y los diferenciales de aranceles generados por cada una de ellas³². El principal generador

Tabla II.18
URUGUAY: FUENTES DE DESVÍO DE LA
POLÍTICA ARANCELARIA COMÚN, 2004

		APL = COB				APL > COB				Total IMP miles dólares
		AEC (%)	APL (%)	COB (%)	IMP miles dólares	AEC (%)	APL (%)	COB (%)	IMP miles dólares	
AEC > APL	Excepciones al AEC									
	Bienes de Capital	13,9	0,5	0,5	101.700	13,8	2,0	0,0	19.899	121.599
	Informática y telecomunicaciones	13,3	2,0	2,0	79.722	12,5	2,0	0,0	8.272	87.994
	Lista Nacional	13,5	3,9	3,9	27.744	13,4	6,0	0,0	77.315	105.058
	Sector Automotriz	17,6	3,5	3,5	4.075	18,5	3,2	0,0	8.326	12.401
	Sector Azucarero	--	--	--	--	16,0	5,0	0,0	30	30
	Subtotal	13,7	1,5	1,5	213.241	13,8	4,8	0,0	113.842	327.083
	Exoneraciones									
	Acuerdos Preferenciales	--	--	--	--	12,0	4,3	0,0	7921	7.921
	Admisión Temporaria	--	--	--	--	13,8	5,5	0,0	72.694	72.694
Otros Regímenes Especiales	--	--	--	--	14,0	3,3	0,1	33.227	33.227	
Subtotal	--	--	--	--	13,8	4,8	0,0	113.842	113.842	
AEC = APL	Exoneraciones									
	Acuerdos Preferenciales	--	--	--	--	16,1	16,1	0,7	9.019	9.019
	Admisión Temporaria	--	--	--	--	9,9	9,9	0,0	195.967	195.967
	Otros Regímenes Especiales	--	--	--	--	10,2	10,2	2,0	204.877	204.877
Subtotal	--	--	--	--	10,2	10,2	1,0	409.863	409.863	
AEC < APL	Excepciones al AEC									
	Lista Nacional	2,0	6,0	6,0	15	2,0	6,0	0,0	102,3	118
	Sector Automotriz	20,0	23,0	23,0	773	20,0	23,0	8,6	9.259,6	10.033
	Sector Azucarero	16,0	35,0	35,0	0,1	16,0	35,0	0,0	0,7	1
	Subtotal	19,6	22,7	22,7	789	19,8	22,8	8,5	9.362,6	10.152
	Exoneraciones									
	Acuerdos Preferenciales	--	--	--	--	20	23	0	247,2	247
	Admisión Temporaria	--	--	--	--	17,5	20,7	0,0	163,5	164
Otros Regímenes Especiales	--	--	--	--	19,8	22,8	8,9	8.951,9	8.952	
Subtotal	--	--	--	--	19,8	22,8	8,5	9.362,6	9.363	
Total IMP miles de dólares		214.030				533.067				747.097

Nota: AEC = Arancel Externo Común, APL = Arancel Aplicado, COB = Arancel Cobrado, IMP = Importaciones.

Fuente: Ons (2006).

32 Las operaciones de importación consideradas en los paneles superior e inferior derechos están afectadas simultáneamente por excepciones y exoneraciones al AEC. Por ejemplo, un insumo con un AEC del 12%, está en lista de excepciones con un arancel del 6% (APL = 6%) y es importado en admisión temporaria sin pago de aranceles (COB = 0%). Por este motivo, las importaciones afectadas por uno y otro tipo de desvío ascienden al mismo monto en ambos paneles.

de desvío en términos de importaciones canalizadas es el régimen de admisión temporaria con unos 270 millones de dólares sobre un total de aproximadamente 750 millones que no cumplen la política arancelaria común. El resto de los regímenes especiales de importación canalizan unos 250 millones de dólares mientras que las importaciones de Bienes de capital e Informática y telecomunicaciones representan en su conjunto unos 210 millones. La incidencia de la Lista nacional de excepciones se limita a unos 100 millones de dólares mientras que los acuerdos preferenciales no armonizados tienen escasa significación con cerca de 17 millones de importaciones.

La tabla II.19 profundiza en los regímenes especiales de importación, presentando para cada uno de ellos los promedios ponderados del AEC, el Arancel Aplicado y el Cobrado, así como los montos de importaciones y recaudación arancelaria exonerada. Nuevamente, el régimen de admisión temporaria es el más significativo, seguido por el de insumos agropecuarios, los que explican en conjunto casi el 80% tanto de las importaciones beneficiadas por regímenes especiales como de la exoneración de aranceles a la importación. En cuanto a los acuerdos comerciales preferenciales, dos tercios de las importaciones alcanzadas son originarias de México (12 millones de dólares) seguidas por la Zona Franca de Tierra del Fuego (2 millones) y Perú y Ecuador (1,4 y 1,1 millones, respectivamente).

3. Instrumentos de Defensa Comercial

3.1 Argentina

En los últimos años, Argentina se ha convertido en uno de los países más activos en la aplicación de medidas de defensa comercial, ubicándose entre los primeros cinco países que más intensamente han utilizado estos instrumentos. Si se considera el valor de las importaciones, Brasil aparece como el país más perjudicado por las medidas *antidumping* impuestas por Argentina, seguido por China, Corea y Ucrania. A su vez, las acciones están fuertemente concentradas en dos industrias, Metales básicos, y Maquinaria y equipo eléctrico, que representan aproximadamente la mitad de las investigaciones iniciadas, y que también concentran gran parte de las acciones en el ámbito internacional.

Del total de las importaciones involucradas en investigaciones por prácticas desleales en 2003 (208 millones de dólares), el 96% correspondió a casos de *dumping*, mientras que el 4% restante se vinculaba con subvenciones. Cuando se considera el valor total de importaciones involucradas, la participación de Brasil en las importaciones investigadas es similar a su participación en el total de importaciones argentinas (33%). En la Unión Europea se originó el 20% de las importaciones, pero participó con el 5% en aquellas investigadas. Estados Unidos representó el 16% de las importaciones totales y su participación en las investigadas fue del 9%.

Tabla II.19
URUGUAY: DESVÍOS POR RÉGIMENES ESPECIALES
DE IMPORTACIÓN

	AEC (%)	APL (%)	COB (%)	EXO miles dólares	IMP miles dólares
Regímenes Genéricos					
Promoción de inversiones (Decreto-Ley 14.178 y Ley 16.906)	15,9	9,7	1,3	1.487	17.748
Partes y repuestos de equipos de empresas exportadoras	15,0	9,9	0,0	989	10.010
Partes y repuestos de bienes de capital y maquinaria, no producidos en el país	15,8	15,8	6,0	820	8.340
Admisión Temporal	11,0	8,7	0,0	23.482	268.881
Regímenes Sectoriales					
Sector automotriz	20,0	20,5	8,2	1.769	14.310
Insumos agropecuarios	7,8	7,5	0,0	9.364	125.699
Equipo de riego para producción agropecuaria	14,0	2,0	0,0	1	39
Repuestos para maquinaria agrícola	16,2	16,2	9,9	191	3.057
Importación de maquinaria agrícola y tractores	16,0	16,0	6,0	3	35
Sector azucarero	14,1	14,1	5,8	1	18
Productos de sector aeronáutico	15,8	14,9	0,0	22	151
Astilleros, varaderos y diques	14,2	9,3	0,0	1	8
Producción de sal para consumo humano	4,4	4,4	0,0	18	415
Medicamentos, materias primas y productos farmacéuticos	12,0	12,0	8,0	970	24.602
Sector público	14,0	9,8	1,8	2.003	25.068
Regímenes Subjetivos					
Instituciones sin fines de lucro (educativas, culturales, religiosas, asistenciales, partidos políticos)	17,3	10,7	0,0	53	501
Instituciones de Asistencia Médica Colectiva	14,9	14,9	6,0	67	755
Empresas de Radiodifusión, Televisión, Teatrales, Periodísticas, Distribuidoras y exhibidoras de espectáculos	9,4	8,9	0,0	692	7.780
Diplomáticos y organismos internacionales	20,0	21,9	0,0	163	748
Sin información	11,0	8,6	2,9	440	7.715
Total				42.539	515.880

Nota: AEC = Arancel Externo Común, APL = Arancel Aplicado, COB = Arancel Cobrado, EXP = Exportaciones, IMP = Importaciones.

Fuente: Ons (2006).

China, contrariamente a los orígenes anteriores, tuvo una representación relativamente pequeña en las importaciones totales (5%), pero la participación de las importaciones investigadas fue del 25%.

Por su parte, entre los principales sectores el 25% correspondió a las Industrias básicas de hierro y acero; con 14% en cada una de ellas, la Fabricación de sustancias químicas básicas y la Fabricación de maquinaria de uso general; con 10%, la Preparación de fibras textiles y sus tejidos; y la Fabricación de plásticos y la Producción y conservación de carne, ambas con un 9%.

A partir de las resoluciones ministeriales vigentes en abril de 2003, se computaron los equivalentes *ad valorem* de un conjunto importante de medidas de defensa comercial que incluyó 136 aplicaciones de derechos *antidumping* (según pares producto-país), ocho de derechos compensatorios (según pares producto-país) y 29 de salvaguardias.

Los promedios aritméticos correspondientes a las 136 observaciones muestran (tabla II.20), para los equivalentes *ad valorem* ajustados, un valor del 94% con un alto desvío estándar (157%), y para los equivalentes *ad valorem* sin ajustar por el derecho *antidumping*, un valor del 14% con un desvío de 12%. A nivel sectorial, se destacan los diferenciales entre equivalentes *ad valorem* (con y sin ajuste) en Engranajes y hornos, Hierro y acero, y Aparatos de uso doméstico.

Tabla II.20
ARGENTINA: EQUIVALENTES AD VALOREM, POR SECTORES
SELECCIONADOS ⁽¹⁾
(ajustados y no ajustados por efecto del derecho *antidumping*, en porcentaje)

Sector	Promedio		Desvío Estándar		Observaciones
	Ajustado	No ajustado	Ajustado	No ajustado	
32 Fibras, hilados y tejeduría de productos textiles	95	51			6
51 Materias primas plásticas y caucho sintético	32	17			5
65 Industrias básicas de hierro y acero	56	8	51	8	62
73 Engranajes, hornos, elevadores y maquinarias	121	11	217	10	22
76 Aparatos de uso doméstico	69	25			6
90 Motocicletas, bicicletas y otros transportes	33	19			12
92 Otras industrias manufactureras	565	22			5
Total casos	94	14	157	12	136

Nota: (1) Actividades según la matriz de insumo-producto 1997.

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005c).

La cantidad de observaciones en las industrias de Hierro y acero (62), permite calcular los promedios y desvíos estándar del sector, y el coeficiente de dispersión consiguiente. En este caso el promedio del equivalente *ad valorem* ajustado es de 56% y la dispersión es del 90%, mientras que el promedio respectivo sin ajustar es del 8% con un desvío similar³³.

En cuanto a las medidas compensatorias de subsidios, la tabla II.21 indica los resultados agregados por industria. Las acciones contra subvenciones están concentradas en Elaboración y conservación de frutas, Aceites, y Molienda de trigo. El mayor diferencial entre el equivalente *ad valorem* ajustado y sin ajustar corresponde a los Aceites, con un promedio ajustado de 50% que se compara con el 13% sin ajustar.

Tabla II.21
ARGENTINA: EQUIVALENTES AD VALOREM,
POR SECTOR DE ACTIVIDAD ⁽¹⁾
(ajustados y no ajustados por el efecto del derecho
compensatorio, en porcentaje)

Sector	Promedio		Observaciones
	Ajustado	No ajustado	
17 Elaboración y conservación de frutas, legumbres y hortalizas	41	27	4
18 Aceites y subproductos oleaginosos	50	13	3
20 Molienda de trigo y de otros cereales	28	13	1
Total casos	43	20	8

Nota: (1) Actividades según la matriz de insumo-producto 1997.

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005c).

Por último, los equivalentes *ad valorem* ajustados y sin ajustar por el efecto de las salvaguardias se presentan en la tabla II.22, por industria. En este caso, el mayor número de observaciones corresponde a Calzado y sus partes (25), observándose un promedio ajustado del 80% que se compara con el 50% para el no ajustado. Los altos niveles del desvío estándar en Calzado se deben al efecto adicional en los cálculos del respectivo arancel específico en el régimen general. Luego de distintos acontecimientos con intervención de la OMC, finalmente las autoridades argentinas pudieron justificar la salvaguardia al calzado deportivo, dicha medida se mantuvo hasta su eliminación en julio de 2003³⁴.

33 En cualquier caso, los equivalentes *ad valorem* estimados requieren una reflexión adicional con información más detallada sobre las producciones domésticas, a efectos de poder evaluar su importancia y su papel en la distorsión selectiva del régimen general de protección a la industria que compite con las importaciones.

34 Barcat y Nogués (2005).

Tabla II.22
ARGENTINA: EQUIVALENTES AD VALOREM,
POR SECTOR DE ACTIVIDAD ⁽¹⁾

(ajustados y no ajustados por el efecto de la salvaguardia, en %)

Sector	Promedio		Desvío Estándar		Observaciones
	Ajustado	No ajustado	Ajustado	No ajustado	
17 Elaboración y conservación de frutas, legumbres y hortalizas	83	27			2
39 Calzado y sus partes	80	50	65	34	25
90 Motocicletas, bicicletas y otros medios de transportes	90	23			2
Total casos	81	46	60	32	29

Nota: (1) Actividades según la matriz de insumo-producto 1997.

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005c).

3.2 Brasil

El AEC del MERCOSUR entró en vigor en 1995 con excepciones, pero todavía no se armonizó la aplicación de los instrumentos de defensa comercial, de manera que cada país mantiene su autonomía en la administración de dichos instrumentos. Así, cuando estos son aplicados sobre importaciones de terceros países representa una perforación del AEC y cuando incide sobre las importaciones provenientes de los países socios indica una restricción no arancelaria que impide la libre circulación dentro de la región.

Brasil, a pesar de ser uno de los signatarios de los códigos *antidumping* y de subsidios aprobados en la Ronda Tokio del GATT en 1977, recién en 1987 promulgó una legislación nacional sobre derechos *antidumping* y compensatorios. A principios de 1995, implementó un nuevo código *antidumping* que sigue en líneas generales lo aprobado en la Ronda Uruguay de la OMC. Respecto a las medidas de salvaguardia, Brasil implementó su primera legislación en 1995.

En 1987, el uso de estas medidas no era necesario debido a la enorme protección arancelaria y no arancelaria predominante. Así, sólo cuatro acciones se abrieron con la imposición de derechos *antidumping* definitivos en 1989 (tabla II.23).

La demanda por protección a través de medidas contra el comercio desleal se intensificó con la implementación del programa de apertura comercial, particularmente con la reducción arancelaria iniciada en febrero de 1991 y concluida anticipadamente en julio de 1993. Surge de la tabla II.23 que en el primer año de implementación de la reforma arancelaria se abrieron 13 investigaciones, ocho en el año siguiente y 27 en 1993. El número de procesos abiertos disminuyó en 1994 y fue de apenas cinco el año siguiente³⁵.

³⁵ Las explicaciones para una reducción tan abrupta en 1995 no son claras. Probablemente el aumento del PBI de 4,2%, la segunda alta tasa de crecimiento en la década de los noventa, podría justificar en parte ese resultado.

Tabla II.23
BRASIL: NÚMERO DE ACCIONES ANTIDUMPING,
ANTISUBSIDIOS Y SALVAGUARDIAS,
1988-2003

Año	Dumping	Dumping Revisado	Subsidios	Salvaguardias
1988	2			
1989	2			
1990	2			
1991	13		2	
1992	8		13	
1993	27		1	
1994	10		7	
1995	5			
1996	16			1
1997	15	7		
1998	23	2		
1999	27	3		1
2000	10	2		
2001	19	1	1	1
2002	16	8		
2003	20	12		
Total	215	35	24	3

Nota: Los números de acciones antidumping y anti-subsidios se refieren al par producto-país. Los países de la UE fueron contados individualmente, de modo que los resultados difieren de las estadísticas oficiales. Las medidas de salvaguardia se refieren al producto
Fuente: Kume et al. (2005) con base en DECOM, SECEX, MDIC.

Como puede observarse en dicha tabla, existe una elevada concentración en acciones *antidumping* comparadas con las acciones anti-subsidios y salvaguardias. Las revisiones de *antidumping* tuvieron inicio en 1997 e involucraron 35 acciones. En el periodo 1996-1999, con excepción de 1997, el número de acciones retoma una trayectoria creciente con un pico de 27 acciones en 1999. Este resultado puede ser explicado por la apreciación del tipo de cambio ocurrida en el segundo semestre de 1994 con el inicio del Plan Real, y que permaneció durante ese período (Kume y Piani, 2005)³⁶.

En el 2000, con un nuevo régimen de cambios flexibles, el número de acciones *antidumping* disminuyó sustancialmente; si se excluyeran las acciones de revisión, la tendencia decreciente sería más clara. Los pedidos de revisión que expresan el

³⁶ A pesar de las modificaciones en el régimen cambiario en enero de 1999, es posible que los planteos presentados en base a datos de años anteriores no considerasen la depreciación real como permanente.

mantenimiento del derecho *antidumping* vigente tuvieron mayores posibilidades de ser aprobados³⁷.

Así, no hay evidencias que debido a los niveles arancelarios del AEC, Brasil haya tenido que recurrir a medidas de defensa comercial para atender planteos sectoriales de protección. Dado el carácter puntual de las medidas de defensa comercial, el desvío provocado en el Arancel Aplicado es en promedio prácticamente insignificante en la mayoría de los tipos de bien (tabla II.24). La única excepción corresponde dentro de los sectores de actividad a otras manufacturas, con un equivalente arancelario de 2,2%.

Tabla II.24
BRASIL: ARANCEL APLICADO Y EQUIVALENTE ARANCELARIO DE DEFENSA COMERCIAL EN IMPORTACIONES EXTRA MERCOSUR, 2000
(promedio ponderado por las importaciones por categoría de uso, en porcentaje)

Descripción	Arancel Aplicado	Equivalente arancelario de defensa comercial
Bienes de capital	13,5	0,0
Bienes intermedios	11,4	0,1
Combustibles y lubricantes	4,1	0,0
Piezas y accesorios para bienes de capital	14,8	0,0
Bienes de consumo	15,7	0,4
Vehículos automotores	34,4	0,0
Resto	21,9	0,8
Total	12,2	0,1

Fuente: Kume et al. (2005) con base en DECOM, SECEX, MDIC.

La distribución de los productos sujetos al derecho *antidumping* y medidas de salvaguardia según tipo de bien en el año 2000, se presenta en la tabla II.25³⁸. Se destaca la importante participación de Bienes intermedios que corresponden a Siderurgia, metalurgia y minerales no metálicos que representan el 60,9% del total de productos con *antidumping*; mientras que las medidas de salvaguardia son aplicadas básicamente a bienes de consumo.

37 En promedio, 73,9% de los pedidos de revisión fueron aceptados, contra 55,4% de los presentados por primera vez.

38 En contraste con lo que aconteció en Argentina, no hubo aplicación de defensa comercial contra los países del MERCOSUR en el 2000, ver Bertinski, Kume, Vaillant et al. (2005c).

Tabla II.25
BRASIL: NÚMERO DE PRODUCTOS CON APLICACIÓN DE
DERECHO *ANTIDUMPING* Y MEDIDAS DE SALVAGUARDIA EN
IMPORTACIONES EXTRA MERCOSUR, 2000
(por categoría de uso)

Descripción	NCM 8 dígitos	Derechos <i>Antidumping</i>	Salvaguardias
Bienes de capital	1.355	1	
Bienes intermedios	4.623	14	
Combustibles y lubricantes	49		
Piezas y accesorios para bienes de capital	727	4	
Bienes de consumo	1.610	4	20
Vehículos automotores	12		
Resto	18		
Total	8.394	23	20

Fuente: DECOM, SECEX, MDIC. Kume et al. (2005).

3.3 Paraguay

La aplicación de medidas de defensa comercial en el comercio intra-zona y extra-zona genera excepciones a la libre movilidad dentro del bloque y desvíos respecto de la política comercial común frente a terceros países. Las acciones intra-zona no se justifican en una unión aduanera, sin embargo, siguen vigentes en el MERCOSUR. Por su parte, las acciones extra-zona permiten a los países miembros aplicar y cobrar un arancel mayor al AEC, dando lugar a un incremento de la preferencia regional. Este aumento en la protección, resultante de la aplicación por parte de un país miembro de medidas de defensa comercial para proteger un interés nacional, redundará en nuevas trabas al comercio intra-zona a efectos de facilitar la sustitución de importaciones.

Paraguay, por ser miembro de la OMC, incorporó a su legislación, mediante la aprobación de la Ley 444/94 que ratifica el Acta Final de la Ronda Uruguay del GATT, el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo *Antidumping*), el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo sobre Subsidios), y el Acuerdo sobre Salvaguardias.

En el país prácticamente no se han utilizado estos mecanismos de defensa comercial. Esto se debe básicamente a que: existe desinformación entre los productores nacionales sobre los mecanismos de defensa comercial y sobre las instituciones responsables de realizar las investigaciones; no existe la posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia a nivel del MERCOSUR, de donde proviene la mayor parte de las importaciones paraguayas. De hecho, desde su ingreso al GATT, se han registrado apenas dos casos de *dumping* y un tercer caso, que nunca llegó a tener aplicación a pesar de existir una resolución al respecto.

Las medidas *antidumping* han sido los únicos instrumentos de defensa comercial que ha puesto en práctica la política comercial de Paraguay. Los tres casos sobre los que se ha dictado resolución en materia *antidumping* fueron insecticidas, cemento Portland y barras de hierro provenientes de Latvia.

Insecticidas en aerosol: Baygon Verde Ultra y Baygon Azul Ultra

Este caso de *dumping* fue presentado en 1998, y concluyó su investigación en 1999 imponiendo derechos *antidumping* de 0,69 dólares por unidad y 0,43 dólares por unidad, a los productos insecticidas en aerosol Baygon Verde Ultra y Baygon Azul Ultra, respectivamente, procedentes de Argentina.

Cemento normal tipo CPII F-32

A inicios del año 2004, el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) recibió una denuncia sobre la existencia de *dumping* en cemento normal tipo CPII-F-32 (NCM 2523.29.10), originario de Brasil. La empresa denunciante presentó una serie de documentos que respaldaban la solicitud para iniciar el periodo de investigación.

Finalmente, la Resolución MIC 780 de octubre de 2004, estableció la aplicación de un derecho *antidumping* específico de 0,066 dólares por cada kilo de cemento normal importado por Paraguay, que fuera originario de Brasil, siempre que sea producido por la compañía Itaú de Cementos. La referida medida tiene una vigencia total de cinco años.

Barras de hierro originarias de Latvia

A inicios de 1999 se presentó ante el Ministerio de Industria y Comercio una denuncia sobre la presunta existencia de *dumping* en operaciones de exportación de barras de hierro sin alear (NCM 7214.20.00) provenientes de Latvia.

Un hecho de importancia fue que en ese entonces Latvia no era miembro de la OMC. Por dicho motivo se estableció un derecho *antidumping* provisional, sin iniciar una investigación previa. El *antidumping* provisional consistía en un impuesto equivalente a 95 dólares la tonelada, que debía ser aplicado por un periodo de cuatro meses a partir de la publicación de la Resolución bi-ministerial 49, que reglamentaba dicho proceso de investigación.

Días después de la aprobación de la Resolución *antidumping*, Latvia fue aceptada como miembro de la OMC, lo cual obligaba a las autoridades a comenzar el proceso de investigación de acuerdo a dicha normativa. Los plazos y procedimientos institucionales fijados por la Resolución 49 no fueron observados, culminando el periodo de investigación sin recomendaciones y sin haber aplicado el derecho *antidumping* provisional.

3.4 Uruguay

La normativa uruguaya vigente sobre defensa comercial *antidumping* está contenida en un Decreto que data del año 1996³⁹. La ley que ampara este decreto es de 1994 y en la misma se aprobaron los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT⁴⁰. El decreto reglamentario agrega al Acuerdo los aspectos procesales de la aplicación de la normativa multilateral en el país. En todo lo demás, la legislación y los procedimientos son una transcripción textual de su versión en castellano.

Por su parte, la normativa sobre la aplicación de salvaguardias es del año 1999⁴¹. En el decreto respectivo se reproduce el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, incorporándose los aspectos procesales. Estos instrumentan un control más estricto de los órganos de sustanciación de la investigación que el establecido en la reglamentación del Acuerdo *Antidumping*. Finalmente, en lo que refiere a la defensa comercial frente a importaciones subvencionadas, si bien el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay tiene rango de ley, hasta el presente no se ha dictado decreto reglamentario.

Las autoridades uruguayas iniciaron únicamente cuatro investigaciones por presunto *dumping* en importaciones provenientes de extra-zona y en ninguno de los casos se llegó a la aplicación de derechos, habiéndose establecido compromisos de precios en dos de ellos. Por su parte, en el ámbito del comercio intra-regional Uruguay realizó tres investigaciones *antidumping* hasta el momento. Los tres casos involucraron importaciones de aceites comestibles originarias de la Argentina. La primera investigación se realizó para aquellas importaciones que ingresaban a través de dos posiciones de la NCM 1512.19.10 y 1515.29.00, correspondientes a los aceites mezclas casi puros. Esta investigación culminó con un acuerdo de precios, que estableció precios mínimos para las exportaciones argentinas (tabla II.26).

Frente a esta situación, los productores argentinos comenzaron a realizar exportaciones de aceites mezclas no comprendidos en el objeto de la investigación inicial, eludiendo así el acuerdo de precios. Por ello, la empresa peticionante solicitó una nueva investigación *antidumping* contra los aceites mezclas ingresados al país a través de la NCM 1517.90.10. En abril de 2001 se dispuso la apertura de la investigación en la que la autoridad de aplicación consideró que se habían configurado los criterios establecidos a los efectos de la aplicación de medidas *antidumping* provisionales, como ser: una determinación preliminar positiva de la existencia de *dumping*, daño a la producción nacional y relación causal entre ambos, así como la necesidad de aplicar medidas *antidumping* provisionales para impedir que se cause daño durante la investigación (tabla II.27).

39 Decreto 142/96 de abril de 1996.

40 Ley 16.671 de diciembre de 1994, que aprueba los Acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay, contenidos en el Acta Final suscripta en Marrakech.

41 Decreto 2/99 de enero de 1999, en el marco de la Ley 16.671 de diciembre de 1994.

Tabla II.26
URUGUAY: ACEITES CORTES

Acción	<i>Antidumping</i>
País de origen	Argentina
Producto	1512.19.10 y 1515.29.00
Rama	CIIU R2 3115 CIIU R3 1514
Marco legal	Decreto 142/96 de 23 de abril de 1996. Ley 16.671 de 13 de diciembre de 1994. Solicitud: 24 de abril de 1994 Apertura de la Investigación: 15 de setiembre de 1998. Suspensión de la Investigación por aceptación de acuerdo de precios: RI 17 de marzo de 2000.
Resultado	Acuerdo de precios

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005c).

Tabla II.27
URUGUAY: ACEITES MEZCLAS

Acción	<i>Antidumping</i>
País de origen	Argentina
Producto	1517.90.10.00
Rama	CIIU R2 3115 CIIU R3 1514
Marco legal	Decreto 142/96 de 23 de abril de 1996. Ley 16.671 de 13 de diciembre de 1994. Solicitud: 10 de enero de 2001 Apertura de la Investigación: RI de 20 de abril de 2001. Fijación de derechos AD provisionales: RI de 19 de julio de 2001. Fijación de derechos AD definitivos: RI 30 de octubre de 2002.
Resultado	Imposición de derechos AD bajo la modalidad de aranceles específicos
Derecho o Arancel estimado	Arancel AD provisional de 0,28 dólares por litro por un período de cuatro meses (<i>ad-valorem</i> equivalente 45 -50%) Arancel específico de 0,136 dólares con una vigencia de dos años (<i>ad-valorem</i> equivalente 23%).

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005c).

Los derechos *antidumping* provisionales aplicados fueron de 0,28 dólares por litro por un período de cuatro meses. La sucesión de derechos provisionales y definitivos redujo las importaciones a la novena parte. Adicionalmente, la Resolución encomendó a la Dirección Nacional de Industrias (DNI) evaluar la iniciación de oficio de una investigación por presunto *dumping* en las exportaciones de aceites puros. En esta tercera petición la DNI verificó el cumplimiento de tales condiciones y en noviembre de 2001 se dispuso la apertura de la investigación por presunto

dumping en aceites comestibles vegetales puros originarios de la Argentina, correspondientes a las NCM 1515.29.10.00, 1512.19.11.00 y 1507.90.11.00. Nuevamente, se determinaron derechos provisionales, y más tarde, derechos definitivos (tabla II.28).

Tabla II.28
URUGUAY: ACEITES PUROS

Acción	<i>Antidumping</i>
País de origen	Argentina
Producto	1515.29.1000, 1512.19.11.00 y 1507.90.11.00
Rama	CIIU R2 3115 CIIU R3 1514
Marco legal	Decreto 142/96 de 23 de abril de 1996. Ley 16.671 de 13 de diciembre de 1994. Solicitud: De oficio por Resolución Interministerial de 19 de Julio de 2001. Apertura de la Investigación: 15 de Noviembre de 2001. Determinación de derechos provisionales: 28 de noviembre de 2002. Determinación de derechos antidumping específicos definitivos por un plazo de tres años: RI de 21 mayo de 2003.
Resultado	Medidas <i>antidumping</i> provisionales bajo la modalidad de precios mínimos de exportación (arancel variable por la diferencia entre el precio mínimo y el precio de exportación); y Medidas <i>antidumping</i> definitivas bajo la modalidad de aranceles específicos por exportador y por litro.
Derechoo Arancel estimado	Medidas <i>antidumping</i> provisionales: <ul style="list-style-type: none"> ▫ 1512.19.11.00 Precio mínimo 0,76 dólares por litro (<i>ad-valorem</i> equivalente 19 - 21%) ▫ 1515.29.10.00 Precio mínimo de 0,81 dólares por litro (<i>ad-valorem</i> equivalente 13%) ▫ 1507.90.11.00 Precio mínimo de 0,6 dólares por litro (<i>ad-valorem</i> equivalente 35%) Medidas <i>antidumping</i> definitivas: <ul style="list-style-type: none"> ▫ Magnitudes por empresa (en dólares): 0; 0,02; 0; 08; 0,16; 0,26; 0,21; 0,19; 0,26. ▫ Equivalente <i>ad valorem</i>: 0%, 3,47%, 0%, 12%, 38%, 42%, 50%, 36%, 42%.

Fuente: Bertinski, Kume, Vaillant et al. (2005c).

Los derechos *antidumping* impuestos a las importaciones de aceites comestibles provenientes de Argentina están aun vigentes y la empresa peticionante es la única productora en el mercado de los aceites comestibles, con una participación mayoritaria en el mismo.

En Uruguay, hasta el momento, no se ha iniciado ninguna investigación destinada a aplicar una medida de salvaguardia. Existen razones que lo explican: los estándares de daño son a priori más difíciles de satisfacer que en las investigaciones *antidumping*, y el decreto reglamentario prevé que consideraciones de interés general permiten rechazar la aplicación de una medida de salvaguardia. Ello puede contribuir a que los actores consideren inconveniente realizar una investigación costosa.

4. Estimaciones de Protección Efectiva⁴²

4.1 Argentina

Los aranceles considerados en Berlinski, Kume, Vaillant *et al.* (2005a) corresponden al universo de bienes, mientras que los considerados en las estimaciones de protección nominal a productos corresponden a bienes producidos domésticamente, y los referidos a insumos conciernen a los abastecidos desde diferentes fuentes, locales e importadas.

Las estimaciones para el año 2000 de Protección Efectiva Arancelaria (TPE) basadas en las tasas nominales del AEC indican en el agregado un promedio aritmético de protección a productos (columnas TPNP de la tabla II.29) de 11,5% y registra un coeficiente de dispersión del 54%. El menor valor de los niveles ponderados sectoriales correspondió a la Minería (2,1%), seguido por Agricultura y ganadería (5,6%). Para la industria se observó un mayor nivel respecto al de los sectores primarios (15,3%). Con respecto a la protección a insumos comerciables (TPNI), el promedio aritmético muestra (10,4%) con dispersión del 30%, mientras que el promedio ponderado fue de 11,1%. Por su parte, el resultado del promedio aritmético

Tabla II.29
ARGENTINA: PROTECCIÓN NOMINAL A PRODUCTOS E INSUMOS Y
PROTECCIÓN EFECTIVA DEL AEC, AEZ Y LEGAL,
POR SECTORES PRINCIPALES^(a), 2000
(promedios y dispersión)

Sectores Principales	AEC			AEZ			LEGAL		
	TPNP	TPNI	TPE	TPNP	TPNI	TPE	TPNP	TPNI	TPE
Agricultura y Ganadería	5,63	8,00	5,07	5,87	8,27	5,30	5,87	8,35	5,28
Minería	2,13	13,65	1,43	2,29	14,08	1,58	2,29	14,30	1,57
Industria Manufacturera	15,30	11,29	19,62	15,86	11,76	20,27	16,21	11,96	20,79
Promedio Ponderado	13,47	11,09	15,46	13,96	11,54	15,99	14,25	11,73	16,36
Promedio Aritmético	11,48	10,42	14,74	11,95	10,79	15,42	12,26	10,96	16,01
Desvío estándar	6,18	3,37	10,69	6,54	3,46	11,93	6,93	3,58	12,73
Dispersión	0,54	0,32	0,73	0,55	0,32	0,77	0,56	0,33	0,79

Nota: (a) TPNP y TPNI: AEC; TPNM: Pagado

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant *et al.* (2005d).

42 Los aspectos metodológicos de estas estimaciones se presentan en Berlinski, Kume, Vaillant *et al.* (2005d). Las tasas de protección efectiva resultan de la comparación entre un valor agregado a precios internacionales y el correspondiente a la introducción de la estructura arancelaria en productos e insumos, referido a una producción local que compite con las importaciones. Las estimaciones presentadas son el resultado de promediar a nivel de cada uno de los 42 sectores de la GTAP los distintos ítems que los componen. Dicha clasificación fue utilizada para permitir la comparación entre los países del MERCOSUR.

co de protección arancelaria efectiva (TPE) fue del 14,7%. Sin embargo este agregado no refleja la situación a nivel de los sectores de actividad, lo cual puede observarse en el alto coeficiente de dispersión del 73%.

Nuevamente se observan diferencias en las tasas ponderadas de TPE a nivel sectorial. En Agricultura y Ganadería el nivel es del 5,1%, en cambio en Minería el nivel es cercano al 1,4%. La Industria Manufacturera arroja el nivel más alto de TPE con resultados de poco más del 19%. La evidencia general indica la alta relación entre la protección nominal a productos y la tasa de protección efectiva. Además que el nivel y la dispersión de las tasas arancelarias efectivas es más alta respecto del nivel y dispersión de las tasas nominales sobre el producto.

Al comparar los promedios de protección a productos e insumos y de protección efectiva correspondientes a los aranceles nacionales extra-zona (AEZ) con los que surgen del AEC se puede derivar el efecto de las excepciones nacionales-sectoriales y regímenes especiales respecto del AEC neto de los efectos de la estructura productiva. En este caso se observa en el total de la economía los promedios aritméticos vigentes en el año 2000 son superiores al del AEC (12% y con una dispersión del 55%).

Con respecto a los promedios ponderados, se mantiene la estructura por sectores observadas para el AEC respecto del menor nivel correspondiente a la Minería y a la Agricultura, comparado con el de la Industria. El resultado del promedio aritmético de protección arancelaria efectiva para el AEZ fue de 15,4%, ampliando la divergencia, en relación al AEC, en un punto y medio porcentual, con similar dispersión (77%). Los promedios ponderados de TPE resultaron de alrededor de 16% en el agregado, reproduciéndose en el agregado y en la industria manufacturera las pautas indicadas para las tasas nominales.

En la tabla II.29, también se presentan las estimaciones considerando el efecto adicional de la aplicación de la legislación de defensa comercial (LEGAL). Los promedios agregados (ponderados y aritméticos) aumentan pero sin cambios en la dispersión de los aranceles nominales, incrementando los correspondientes a las mediciones de protección efectiva. El promedio aritmético de protección nominal a productos pasa de 12% para el AEZ a 12,3% y el ponderado de 14% a 14,3%. Las diferencias se concentran en la Industria Manufacturera. Respecto de la protección efectiva, el promedio agregado (ponderado) aumenta desde 16% a 16,4% con mayor incidencia en la Industria Manufacturera (de 20,3% a 20,8%). Del mismo tenor es el cambio en la protección a los insumos y la protección efectiva promedio. Con respecto a los promedios sectoriales, como los cambios no son relevantes a este nivel de agregación, se sigue manteniendo la misma situación ya descrita con el AEZ. Es decir, los instrumentos de defensa comercial son específicos tanto en productos como en algunos casos en importaciones originarias de determinados países, por tal motivo estos agregados subestiman su importancia sectorial.

La existencia de agua en el arancel indica que la protección nominal es inferior al Arancel Aplicado, lo cual plantearía la posibilidad de reducir dicha redundancia sin afectar el sistema de incentivos sectorial. Dada la complejidad de su identifica-

ción se han planteado dos hipótesis relacionadas con la magnitud de las exportaciones sectoriales⁴³. Las estimaciones de agua en el arancel (tabla II.30) han tomado como referencia el Arancel LEGAL. Los promedios agregados ponderados y aritméticos son más bajos en la hipótesis de ajuste por agua en el arancel (Agua 1) con respecto a la hipótesis 2, pero con mayor dispersión de los aranceles nominales en la hipótesis 1.

Tabla II.30
ARGENTINA: PROTECCIÓN NOMINAL A PRODUCTOS E INSUMOS Y
EFFECTIVA DEL ARANCEL LEGAL Y AJUSTE POR AGUA EN EL
ARANCEL, POR SECTORES PRINCIPALES ^(a), 2000
(promedios y dispersión)

Sectores Principales	LEGAL			AGUA 1			AGUA 2		
	TPNP	TPNI	TPE	TPNP	TPNI	TPE	TPNP	TPNI	TPE
Agricultura y Ganadería	5,87	8,35	5,28	1,50	4,00	0,90	5,07	7,40	4,51
Minería	2,29	14,30	1,57	2,29	14,15	1,58	2,26	13,89	1,56
Industria Manufacturera	16,21	11,96	20,79	2,58	10,17	15,17	15,21	11,33	19,40
Promedio Ponderado	14,25	11,76	16,36	10,61	9,79	11,29	13,31	11,09	15,18
Promedio Aritmético	12,26	10,96	16,01	7,98	8,79	9,31	11,22	10,32	14,32
Desvío estándar	6,93	3,58	12,73	8,20	4,57	15,33	6,63	3,55	11,78
Dispersión	0,56	0,33	0,79	1,03	0,52	1,65	0,59	0,34	0,82

Nota: (a) TPNP y TPNI: AEC; TPNM: Pagado

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005d).

Así, el promedio aritmético de protección nominal a productos pasa en cada hipótesis mencionada de 8% a 11% y el promedio ponderado de 10% a 13% respectivamente. Estas diferencias resultan en un mayor incremento entre hipótesis para la Agricultura e Industria Manufacturera respecto de la Minería. En referencia a la protección efectiva, el promedio agregado (ponderado) aumenta desde 11,3% a 15,1% con similar dispersión entre hipótesis. La mayor incidencia del ajuste por redundancia entre hipótesis se da en la Industria Manufacturera (de 15,2% a 19,4%).

Comparando estos resultados respecto de la alternativa LEGAL se nota que en el caso de la existencia de redundancia en los aranceles, como la simulada con las alternativas 1 y 2, implicaría que la protección efectiva total sería menor que tomando el arancel LEGAL, pero que en la hipótesis 2 las diferencias se tornan menos relevantes.

43 En la primer hipótesis, se supuso que el sector exportador (un sector es definido como exportador cuando la participación de las exportaciones sobre el valor de producción es superior al 5% y la participación de las importaciones es inferior a ese porcentaje) tiene una tarifa redundante, es decir que el precio doméstico del mismo equivale al precio internacional. Para los sectores que simultáneamente exportan e importan (cuando la participación de exportaciones e importaciones en el valor de producción es mayor a 5% el sector es definido como exportador e importador) se estimó un arancel ponderado por la importancia relativa de las exportaciones en el valor de producción, con cero protección a las exportaciones y el arancel aplicado a las importaciones respecto del volumen total del comercio. En la segunda hipótesis, el arancel aplicado se reduce según la importancia relativa de las exportaciones sectoriales en el valor de producción.

La comparación de las distribuciones absolutas de frecuencia de la protección nominal y efectiva de la alternativa LEGAL y las hipótesis de redundancia en los aranceles indican que las tasas del arancel LEGAL se encuentran con mayor frecuencia en el tramo de 10%/15% y con menor importancia en el tramo inmediato anterior (5%/10%). Corresponde destacar que esta distribución de actividades no resulta alterada en lo fundamental por las estimaciones de agua realizadas en la hipótesis 2. Sin embargo, al considerar la hipótesis 1 que es más extrema, la mayor concentración se da en las tasas iguales a cero.

4.2 Brasil

En 1994, los países del MERCOSUR aprobaron un AEC con las excepciones conocidas que establecían una estructura de protección nominal y efectiva que en esa época se consideró apropiada para asegurar los intereses de cada uno de los socios comerciales. Sin embargo, los países miembros aplicaron en varias situaciones alícuotas diferentes a las establecidas en el AEC y recurrieron a instrumentos de defensa comercial más compatibles con el volumen de importaciones verificado en ese momento. De tal manera, en esta sección, se procurará evaluar el efecto de las modificaciones arancelarias y medidas de defensa comercial aplicadas por Brasil en el 2000 que afectaron la estructura de protección nominal y efectiva.

En la tabla II.31 se presentan las estimaciones del arancel nominal del año 2000, la primera columna representa el AEC, la siguiente corresponde al Arancel Aplicado (AEZ) y la tercera se refiere al efecto de los instrumentos de defensa comercial sobre el Arancel Aplicado (LEGAL). Las últimas dos columnas consideran dos hipótesis de agua en el arancel, asociadas a la apertura del sector por el lado de las exportaciones, lo cual impide que las empresas incorporen totalmente el arancel al precio del producto.

En el año 2000, los cambios arancelarios efectuados por el gobierno brasileño provocaron desvíos respecto del AEC. Mientras que el promedio simple del AEC fue de 11,5%, el Arancel Aplicado promedio fue del 12% aumentando al 12,2% cuando se le introducen los efectos de las medidas de defensa comercial.

Las diferencias más importantes a nivel sectorial corresponden a arroz (12,4% del Arancel Aplicado respecto de 10,4% del AEC); Alimentos y bebidas (16% comparado con 15,3%); Vehículos y equipos de transporte (22,4% respecto de 19,4%); Maquinaria y equipo (16,5% contra 15,4%) y Productos de petróleo y carbón (4,2% contra 1,1%)⁴⁴.

Los instrumentos de defensa comercial tienen como objetivo atender problemas puntuales de protección. De tal manera, la adición de los equivalentes arancelarios de esos instrumentos eleva el Arancel Aplicado principalmente en tres sectores: Frutas, vegetales y nueces, de 11,5% a 12,4%; Metales y productos metálicos, de 15,5% a 16,7%; y Otras manufacturas, de 19,9% a 22,7%.

⁴⁴ En este último sector de propiedad estatal, la diferencia debe ser atribuida a temas tributarios y no a necesidad de protección.

Tabla II.31
BRASIL: ESTIMACIONES DE PROTECCIÓN NOMINAL,
SEGÚN DISTINTOS CONCEPTOS ARANCELARIOS Y
AJUSTES POR AGUA EN EL ARANCEL, 2000
(en porcentaje)

	AEC	AEZ	LEGAL	Agua 1	Agua 2
Agricultura, Ganadería y Pesca					
Promedio Ponderado	8,0	8,1	8,4	6,8	7,7
Promedio Aritmético	7,9	8,0	8,0	6,2	6,8
Desvío Estándar	3,3	3,5	3,6	4,7	4,0
Industria Manufacturera					
Promedio Ponderado	15,0	15,7	16,0	11,1	14,7
Promedio Aritmético	15,2	16,0	16,3	10,4	14,8
Desvío Estándar	4,6	4,5	4,7	8,3	4,6
Total de la Economía					
Promedio Ponderado	13,6	14,2	14,5	10,2	13,2
Promedio Aritmético	11,5	12,0	12,2	8,1	10,9
Desvío Estándar	6,2	6,3	6,5	7,4	6,3

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005d).

Tabla II.32
BRASIL: ESTIMACIONES DE PROTECCIÓN EFECTIVA,
SEGÚN DISTINTOS CONCEPTOS ARANCELARIOS Y
AJUSTES POR AGUA EN EL ARANCEL, 2000
(en porcentaje)

	AEC	Arancel Aplicado	Arancel Aplicado y Defensa Comercial	Agua 1	Agua 2
Agricultura, Ganadería y Pesca					
Promedio Ponderado	7,2	7,3	7,7	5,9	6,8
Promedio Aritmético	7,1	7,1	7,1	5,0	5,5
Desvío Estándar	4,6	4,8	4,9	6,7	6,2
Industria Manufacturera					
Promedio Ponderado	19,2	20,1	20,5	14,4	18,8
Promedio Aritmético	22,8	24,9	25,0	14,2	22,5
Desvío Estándar	12,7	13,8	13,8	22,9	13,9
Total de la Economía					
Promedio Ponderado	15,4	16,2	16,6	11,7	15,1
Promedio Aritmético	15,3	16,5	16,6	9,7	14,6
Desvío Estándar	13,4	14,6	14,7	17,5	14,5

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005d).

Cuando un arancel presenta una parte redundante, es decir que hay agua en el arancel, la protección nominal es inferior al Arancel Aplicado, sin embargo la medición de dicha redundancia es extremadamente compleja. Dada esta dificultad, se efectuaron dos ejercicios basados en hipótesis simples ya mencionadas. La naturaleza del ejercicio hace que las estimaciones de protección nominal mostradas en las últimas dos columnas de las tablas II.31 y II.32 deben ser vistas como ilustrativas.

En el primer ejercicio de ajuste por agua en el arancel, la protección nominal de la economía anterior al ajuste (promedio aritmético del AEC) es de 11,5% con un desvío estándar de 6,2% y pasa a ser 8,1% con un aumento del desvío estándar a 7,4%. Como se esperara, las reducciones más significativas corresponden a sectores con mayor demanda externa tales como Semillas y oleaginosas (de 5,9% a 0%); Otros productos vegetales (de 9,4% a 0%); Lana, pelo, y capullos de seda (de 10% a 1,1%); Alimentos, bebidas y tabaco (de 16% a 2,1%); Productos de madera (de 13,9% a 0%); Productos de papel (de 14% a 0%); Metales y productos metálicos (de 16,7% a 7,4%); y Vehículos y otros equipos de transporte (de 22,4% a 13,2%).

En el segundo ejercicio de ajuste por redundancia, el arancel promedio pasa a ser 10,9% con un desvío estándar de 6,3%, donde las mayores reducciones corresponden a Otros productos vegetales (de 9,4% a 5,5%); Lana, pelos y capullos de seda (de 10% a 0,1%); y Alimentos, bebidas y tabaco (de 16% a 11,9%). Es decir, los ejercicios realizados señalan que la actividad exportadora podría soportar estos ajustes arancelarios sin afectar sus incentivos a la producción doméstica.

Además de la incidencia del arancel sobre el valor de los bienes es preciso considerar la protección efectiva que considera también los aranceles sobre sus insumos. En la tabla II.32 se observa que el promedio simple de protección efectiva correspondiente al AEC es 15,4%. La estructura arancelaria es fuertemente favorable al sector manufacturero con un arancel (promedio simple) de 22,8% respecto de 7,1% para la actividad agropecuaria. En la Industria manufacturera los mayores incentivos están destinados a Bienes de consumo como Alimentos, bebidas y tabaco (28,2%); Vehículos y Otros equipos de transporte (26,5%), Otras manufacturas (26%); y Textiles y vestuario (24,8%). Los aranceles menores corresponden a sectores basados en recursos naturales: productos de petróleo y carbón (-2,4%); Productos de madera (14,3%); Productos de papel (14,4%); y Productos minerales (15,2%); y en sectores productores de insumos básicos, como Productos químicos (10,8%).

Con referencia a la protección efectiva asociada al Arancel Aplicado (AEZ), la diferencia con la estimada en base al AEC es importante en la industria manufacturera (24,9% comparado con 22,8% correspondiente al AEC). A nivel sectorial, los aumentos corresponden a: Alimentos, bebidas y tabaco (+1,5 puntos de porcentaje); Máquinas y equipos (+2,0 puntos); Arroz (+2,9 puntos); Vehículos y otros equipos de transporte (+7,0 puntos); y Productos de petróleo y carbón (+10,6 puntos). El efecto negativo más importante (cuando el AEC es mayor al Arancel Aplicado) corresponde a Lana, pelos y capullos de seda (-1,9 puntos).

Nuevamente, dado el carácter puntual de los instrumentos de defensa comercial, la protección efectiva afecta fundamentalmente a tres sectores: Otras manu-

facturas (con aumento de 4,8 puntos porcentuales); Metales y productos metálicos (1,7 puntos); y Frutas, vegetales y nueces (1,2 puntos).

Por último, se considerará sólo el efecto en la protección efectiva de la primera hipótesis de agua en el arancel (debido a que el efecto de la segunda hipótesis es menor) donde las diferencias con el AEC son más significativas. El promedio simple es de 9,7% comparado con 15,4% para el AEC, con un aumento significativo del desvío estándar de 13,4% a 17,5%. A nivel sectorial, como se esperara, la corrección resulta en una protección negativa para las actividades exportadoras tales como Semillas y frutas oleaginosas (-2,4%); Otros productos vegetales (-2,8%); Productos de madera (-5,9%); Productos de papel (-4,5%); y Lana, pelos capullos de seda (-5,1%). En otros sectores ocurre una caída importante de las tasas de protección efectiva en Vehículos y otros equipos de transporte (10,3 puntos porcentuales) y, en menor proporción, en Alimentos, bebidas y tabaco (5,2 puntos), y en Textiles y vestuario (4,5 puntos).

4.4 Uruguay

Dada la estructura productiva de Uruguay el uso del AEC implica una gran dispersión de la protección efectiva sectorial (tabla II.33). Si se compara con los resultados de Argentina y Brasil se observa que la tasa promedio de protección efectiva es similar pero la dispersión es sensiblemente mayor. En este sentido el AEC no cumple una de las propiedades de neutralidad en cuanto a disminuir la dispersión de la tasa de protección efectiva. La medida realizada con el AEZ no modifica sustantivamente los resultados agregados para la protección efectiva, ni en la tasa promedio o la dispersión. Por su parte, en el año 2000 el

Tabla II.33
URUGUAY: PROTECCIÓN NOMINAL A PRODUCTOS
E INSUMOS Y EFECTIVA DEL AEC, AEZ Y LEGAL,
POR SECTORES PRINCIPALES ^(a), 2000
(promedios y dispersión)

Sectores Principales	AEC			AEZ=LEGAL		
	TPNP	TPNI	TPE	TPNP	TPNI	TPE
Agricultura y Ganadería	7,05	10,17	6,38	6,87	9,45	6,32
Minería	6,26	10,05	5,90	6,33	9,56	6,02
Industria Manufacturera	15,09	9,83	19,18	14,80	9,61	18,84
Promedio Ponderado	12,77	9,88	14,40	12,51	9,59	14,17
Promedio Aritmético	11,48	10,60	15,05	10,87	10,00	14,50
Desvío estándar	6,18	2,95	18,32	5,99	2,88	18,30
Dispersión	0,54	0,28	1,22	0,55	0,29	1,26

Nota: (a) TPNP y TPNI: AEC; TPNM: Pagado

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005d).

AEZ coincide con el LEGAL dado que en dicho año no se registraron medidas de defensa comercial.

Una aproximación más desagregada indica para la Agricultura una menor tasa promedio de protección efectiva y también una menor dispersión. Uno de los sectores agrícolas que recibe más protección es el de la caña de azúcar, en tanto la producción de leche cruda se encuentra en una situación de protección efectiva negativa. En este último caso existe otro tipo de barreras sanitarias al comercio de leche cruda por lo que el arancel sobre el producto no es una medida apropiada de la protección nominal al sector.

En cuanto a la Industria manufacturera, tanto la tasa promedio como la dispersión son sensiblemente más altas. Los sectores más protegidos son la Industria de alimentos, la Producción de madera y papel y la Producción metalmecánica. Los sectores menos protegidos corresponden a Productos químicos y Maquinarias y equipos. En el caso del Uruguay, el ejemplo típico de la necesidad de considerar al insumo agrícola respecto de su grado de transabilidad internacional es el de la producción láctea, donde el nivel de protección efectiva es muy alto si se considera a la leche cruda como insumo comerciable internacionalmente con arancel cero, pero sustantivamente bajo en el caso de considerar dicho insumo como no transable.

Si se considera la medida que tiene en cuenta el agua en el arancel (protección no utilizada) la dispersión es aún mayor aunque la tasa promedio de protección es sensiblemente menor en todos los sectores (tabla II.34). En Uruguay, el promedio ponderado de protección nominal pasa de 5,1% (hipótesis 1 de agua) a 9,1% (hipótesis 2). En la protección efectiva la transición entre hipótesis varía de 5,5% y 10%, además en la hipótesis 1, se observa una TPE negativa en Agricultura, ganadería y pesca de -0,3%, que se revierte en la hipótesis 2.

Tabla II.34
URUGUAY: PROTECCIÓN NOMINAL A PRODUCTOS, INSUMOS Y
EFFECTIVA DEL ARANCEL LEGAL Y AJUSTE POR AGUA EN EL
ARANCEL, POR SECTORES PRINCIPALES^(a), 2000
(promedios y dispersión)

Sectores Principales	AEZ=LEGAL			AGUA 1			AGUA 2		
	TPNP	TPNI	TPE	TPNP	TPNI	TPE	TPNP	TPNI	TPE
Agricultura y Ganadería	6,87	9,45	6,32	0,53	4,56	-0,33	5,88	7,05	5,63
Minería	6,33	9,56	6,02	3,94	5,31	3,81	5,93	7,71	5,77
Industria Manufacturera	14,80	9,61	18,84	6,87	4,31	8,86	10,36	7,26	12,77
Promedio Ponderado	12,51	9,59	14,17	5,07	4,34	5,48	9,07	7,23	10,11
Promedio Aritmético	10,87	10,00	14,50	5,42	5,86	5,77	7,63	7,50	9,50
Desvío estándar	5,99	2,88	18,30	5,58	2,96	7,59	4,97	2,20	13,43
Dispersión	0,55	0,29	1,26	1,03	0,50	1,32	0,65	0,29	1,41

Nota: (a) TPNP y TPNI: AEC; TPNM: Pagado

Fuente: Berlinski, Kume, Vaillant et al. (2005d).

Comparando estos resultados respecto de la alternativa LEGAL, en Uruguay es donde el cambio es importante. Es decir, la existencia de redundancia en los aranceles, como la simulada en las alternativas de Agua 1 y 2, implicaría que la protección efectiva total en Uruguay sería menor en un 60% y 30%, respectivamente, que tomando el arancel LEGAL. Uruguay como economía más pequeña se encuentra más especializada y tiene sectores muy orientados a la exportación lo que hace que las estimaciones indiquen protección redundante con mayor intensidad, explicando el contraste entre los resultados del arancel LEGAL y los ejercicios con agua en dicho arancel.

CAPÍTULO III

LAS BARRERAS NO ARANCELARIAS (BNA)

1. Consultas a la Comisión de Comercio del MERCOSUR

Una evaluación preliminar de las barreras a las exportaciones al MERCOSUR puede realizarse con base en las consultas presentadas a la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM) por parte de los distintos gobiernos en el período 1995/2005. Una consulta tiene lugar cuando un exportador detecta una restricción a su exportación y le solicita una aclaración al gobierno del país importador. Dicho gobierno, busca junto a sus socios comerciales, esclarecer la medida indicada con el objeto de verificar si representa una barrera a la libre circulación de bienes en el comercio intra-regional. De acuerdo a la respuesta obtenida el gobierno que hace la consulta puede presentar una reclamación a su socio comercial.

1.1 Argentina

En el período 1995/2005 la importancia cuantitativa del comercio de Argentina y Brasil implicó que el 71% de las consultas fueran dirigidas a Brasil, seguido por 21% correspondiente a Uruguay (tabla III.1). Además, la modificación del tipo de

Tabla III.1
ARGENTINA: NÚMERO DE CONSULTAS A LA COMISIÓN
DE COMERCIO DEL MERCOSUR

Año	País citado				Total
	Brasil	Brasil/Paraguay y Uruguay	Paraguay	Uruguay	
1995	58	2	9	13	82
1996	40		4	14	58
1997	25			8	33
1998	4			1	5
1999	6			3	9
2000	14		1	4	19
2001	2			2	4
2002	4		2	2	8
2003	5			1	6
2004	4			1	5
2005	3				3
Total	165	2	16	49	232

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría del MERCOSUR.

cambio en Argentina (2002) redujo sustancialmente el número de consultas a la Comisión de Comercio. Dichas consultas fueron muy importantes en los primeros tres años (1995 a 1997) de funcionamiento de este régimen.

Respecto al tipo de consultas, las más citadas fueron: estándares (62 consultas), tributación (38), preferencias arancelarias (30), licencias de importación (21), prohibiciones (11). En cuanto a los sectores involucrados según la *Standard Industrial Trade Classification* (SITC), los principales se encuentran en Alimentos (93), Bebidas y tabaco (25), Maquinaria y equipo de transporte (20), y Productos químicos (19).

1.2 Brasil

En la tabla III.2 se muestra el número de consultas en el período 1995/2005, discriminado por país socio o grupo de países cuando la consulta involucra más de un país. Dada la importancia de Argentina como consumidor de productos brasileños, a ese país se le han hecho 117 consultas de un total de 169, que representa una participación de 69%. La evolución del número de consultas indica una fuerte asociación a lo largo del período con el tipo real de cambio del país importador.

Así, luego de la modificación del tipo de cambio en Argentina, el número de consultas a dicho país se redujo de 19 en 2001, a seis en 2002, tres en 2003, y una en los dos últimos años. Las solicitudes al gobierno uruguayo luego de un pico de nueve en 1996, varía entre dos y cinco consultas, pasando a cero a partir de 2004. En cuanto a las consultas a Paraguay, la evolución indica mayor concentración en el trienio 1999-2001 y en 2003.

Tabla III.2
BRASIL: NÚMERO DE CONSULTAS A LA COMISIÓN
DE COMERCIO DEL MERCOSUR

Año	País citado					Total
	Argentina	Argentina/ Paraguay y Uruguay	Paraguay	Paraguay /Uruguay	Uruguay	
1995	14		1		1	16
1996	12		2		9	23
1997	16			1	3	20
1998	17	1			3	21
1999	13		4		2	19
2000	15		3		5	23
2001	19		3		4	26
2002	6				3	9
2003	3		3		3	9
2004	1					1
2005	1		1			2
Total	117	1	17	1	33	169

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría del MERCOSUR.

Respecto al tipo de consultas, las más citadas fueron: preferencias arancelarias (38 consultas), tributación (25), proceso *antidumping* (20), estándares (18), requisitos de origen (10), procedimientos aduaneros (7) y prohibiciones (7). En cuanto a los sectores eventualmente involucrados con aplicación de barreras se trata de Máquinas y equipos de transporte (31 medidas), Productos químicos (20) y Alimentos (24). Asimismo hay 40 medidas citadas que abarcan un grupo amplio de productos.

1.3 Paraguay

La importancia cuantitativa del comercio de Paraguay con Argentina y Brasil implicó que el 81% de las consultas fueran dirigidas en partes iguales a los países grandes (tabla III.3). También se observa a partir del 2002 un debilitamiento del número de consultas comparado con el período anterior. Dichas consultas fueron más importantes en 1995, 1997 y 2001.

Tabla III.3
PARAGUAY: NÚMERO DE CONSULTAS A LA COMISIÓN
DE COMERCIO DEL MERCOSUR

Año	País citado			
	Argentina	Brasil	Uruguay	Total
1995	6	7	2	15
1996	2	2		4
1997	2	4	3	9
1998	4	1	1	6
1999	4	1	1	6
2000	3	2	3	8
2001	5	3	2	10
2002	1		1	2
2003	1	3		4
2004		4		4
2005		1		1
Total	28	28	13	69

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría del MERCOSUR.

Respecto al tipo de consultas, las más mencionadas fueron: procedimientos aduaneros (12), estándares (11), tributación (8), y prohibiciones, valoración aduanera y preferencia arancelaria (5 cada una). En cuanto a los sectores involucrados con aplicación de barreras se trata de Alimentos (12), Productos químicos (11), Bebidas y tabaco (7), e Hilados y tejidos de fibras textiles (6).

1.4 Uruguay

También en este caso la importancia cuantitativa del comercio de Uruguay con Argentina y Brasil implicó que el 83% de las consultas fueran dirigidas a ambos países en proporciones relativamente similares (tabla III.4). Dada la conocida dependencia de Uruguay de la política económica Argentina, la modificación de la paridad cambiaria de Argentina en 2002 redujo sustancialmente el número de consultas a la Comisión de Comercio. Dichas consultas fueron muy importantes también en los primeros tres años (1995 a 1997) de funcionamiento de este régimen.

Tabla III.4
URUGUAY: NÚMERO DE CONSULTAS A LA COMISIÓN DE COMERCIO DEL MERCOSUR

Año	País citado					Total
	Argentina	Argentina y Brasil	Argentina/Brasil y Paraguay	Brasil	Paraguay	
1995	6	1	1	8		16
1996	4			2		6
1997	3		2	4	1	10
1998				2		2
1999	3				2	5
2000	2			2	2	6
2001	2			3		5
2002				1		1
2003				2		2
2004				1		1
Total	20	1	3	25	5	54

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría del MERCOSUR.

Respecto al tipo de consultas, las más citadas fueron: estándares (34), medidas que afectan precios (14), tributación (7), prohibiciones (6), integración (6), procedimientos aduaneros (5). En cuanto a los sectores principalmente involucrados con aplicación de barreras se trata de Alimentos (18), Productos químicos (6), Bebidas y tabaco e Hilados y tejidos de fibras textiles (4 cada uno).

Finalmente, la comparación de la importancia relativa de las restricciones objeto de las consultas indican que en Argentina y Brasil alrededor de la mitad representan temas de estándares, tributación y preferencias arancelarias. En estos temas se destaca la alta importancia relativa de estándares para Uruguay (63% del total), seguido en menor medida del correspondiente a Argentina (27%), mientras que en Paraguay los tres temas mencionados solo representaron 35% de las consultas. También, como consecuencia de la importancia del comercio bilateral entre Argentina y Brasil, en Argentina tienen importancia adicional las consultas sobre licencias de importación y en Brasil el *antidumping*. Respecto de las actividades involucradas,

en tres sectores se encuentra alrededor del 50% de las consultas, se trata de Alimentos, Maquinaria y equipo de transporte, y Químicos. Por su parte, en Paraguay y Uruguay alrededor de la mitad de las actividades afectadas fueron, Alimentos, Bebidas y tabaco, y Químicos.

2. Tipos de Barreras y Percepción de Efectos

2.1 Argentina

La encuesta realizada en el año 2000 se dirigió a 174 firmas exportadoras según el desempeño exportador al Brasil relativo al desempeño exportador general de Argentina⁴⁵, las respuestas llevaron a 82 el número de empresas consideradas en el procesamiento. Una vez realizada la selección, la disponibilidad de respuestas definió la representatividad del grupo y la relevancia de las regularidades percibidas, pero a la vez indicó la dificultad de extrapolar estos resultados a todo el sector exportador.

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 en Textiles, confecciones y calzado.

En la tabla III.5 se han analizado las características de las respuestas recibidas, según que las empresas manifestaran haber percibido o no BNA a sus exportaciones hacia el MERCOSUR, sin diferenciar entre las que informan barreras 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 en forma abstracta, se preguntó en forma detallada involucrando 15 medidas de barreras sanitarias, técnicas, administrativas, u otros condicionamientos.

En total 49 empresas indicaron que habían experimentado BNA de algún tipo. La mayor frecuencia absoluta y relativa de las percepciones, apareció en el grupo de Alimentos, bebidas, semillas y tabaco (ABES) con 22 indicaciones de barrera sobre 29 respuestas (76%), en productos de Industrias de proceso (IPR) se manifestó que existió restricción en 17 de 30 casos (57%), y en Pro-

⁴⁵ 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 1995/1996 de cinco millones de dólares o más, a las que se agregó un número reducido de ítems que se exportaron a Brasil tres millones de dólares o más. A partir de esa evidencia se calcularon las penetraciones de las mismas en el mercado brasileño identificando como de Alta Participación en Brasil (APB) a aquellas que superaran el 20% y como de Baja Participación en Brasil (BPB) a las restantes.

Tabla III.5
ARGENTINA: PERCEPCIÓN DE BARRERAS NO ARANCELARIAS
(por tipo de producto y desempeño exportador)

Tipo de producto	Percepción de restricción	Desempeño exportador (a)		Totales
		Bajo	Alto	
Primarios no procesados	sí	0	2	2
	no	1	2	3
	total	1	4	5
Alimentos, Bebidas, Semillas, Tabaco (ABES)	sí	7	15	22
	no	3	4	7
	total	10	19	29
Textil, Indumentaria, Calzado (TIC)	sí	0	2	2
	no	0	1	1
	total	0	3	3
Industrias de Proceso: Químicos, Biológicos (IPR)	sí	13	4	17
	no	7	6	13
	total	20	10	30
Metalúrgicos, Mecánicos, Bienes de Capital, Eléctricos (MMT)	sí	5	1	6
	no	9	0	9
	total	14	1	15
Totales	sí	25	24	49
	no	20	13	33
	total	45	37	82

Nota: (a) 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%.

Fuente: Berlinski y Soifer (2001).

ductos metálicos y componentes (MMT), sólo seis indicaciones de barreras sobre 15 respuestas (40%)⁴⁶.

En relación al desempeño exportador se observa en los totales que 24 de 37 productos de alto desempeño (65%) indicaron barreras, y 25 de 45 (56%) productos de bajo desempeño, manifestaban lo mismo. Parecería entonces que las empresas que informan sobre barreras son de grupos de productos más activos comercialmente en el MERCOSUR, y de empresas con baja penetración en Brasil.

Debe existir además una acumulación de experiencias según se va operando en mayor escala, con respecto a firmas que son exportadores ocasionales. Corresponde notar también que existen empresas que fabrican productos con buen desempeño internacional que hayan descartado el mercado regional por las trabas encontradas. En ese caso no aparecerían informando porque al excluirse del mercado tam-

⁴⁶ 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 BNA específicas, y/o de una o más barreras genéricas, en diferentes combinaciones de sucesión o simultaneidad.

bién se dejan de captar en la muestra utilizada. A la vez, como se verá luego, también resultará que muchas de las barreras informadas se clasifican como de bajo impacto, de modo que no es extraño que los que indican percibir barreras provengan de grupos de mejor desempeño exportador pues no quedan excluidos de la muestra.

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 es de 52 en 82 (63%)

En total 49 firmas de ambas nacionalidades expresaron algún tipo de barrera (60%). Se observa que 19 de las 30 extranjeras (63%) y 30 de las 52 nacionales (58%) informaron barreras. 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 en el país de destino se ocupa de la operatoria comercial y que eso facilita las operaciones.

Las proporciones indican que de las 30 empresas extranjeras casi dos de cada tres señalan barreras, similar proporción se encuentra en las empresas de capital nacional de alta penetración, mientras que en las de baja penetración se presentan menores evidencias de barreras.

De 29 empresas de las ramas ABES, 22 indican barreras (76%). Las respuestas comprenden una proporción algo mayor en las empresas nacionales. De estas indican barreras 15 de 19 firmas (79%) y de las extranjeras siete de 10 (70%). A su vez en las ABES las transnacionales con barreras se distribuyen más equilibradamente por grupo de desempeño exportador, las nacionales con restricciones están más asociadas al grupo de productos con mayor desempeño exportador en Brasil. En las industrias de proceso, de 30 empresas se puede identificar a 17 como nacionales y 13 como extranjeras, las que a su vez informan barreras ocho nacionales en 17 y nueve extranjeras en 13. Es decir, las extranjeras tienen una presencia relativa algo mayor y a su vez realizan una mayor alusión a barreras.

La visión general sobre las 49 firmas que señalaron algún o ambos tipos de barreras se presenta en la tabla III.6, que resume tres tipos de información: apertura en barreras genéricas y específicas, duración de las mismas, y su efecto.

Las 49 firmas que manifestaron 65 instancias de restricción indicaron que dichas BNA eran 30 genéricas y 35 específicas. Asimismo 16 de ellas manifestaron haber sido objeto de ambos tipos de barreras. Estas 49 firmas con barreras se encontraban localizadas aproximadamente por igual en ambos estratos del desempeño exportador. Se observó que 25 firmas del grupo de productos de baja penetración en Brasil indicaron restricción, y lo hicieron igualmente 24 firmas del grupo de alto desempeño.

Dentro del subgrupo con barreras, y a diferencia de lo observado para toda la muestra, casi no se pudo distinguir entre las percibidas según desempeño exportador.

Tabla III.6
ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN DE BARRERAS
NO ARANCELARIAS PERCIBIDAS
(según tipo de barrera, duración y efecto)

	Desempeño exportador		Totales
	Bajo	Alto	
Empresas con barreras			
Firmas (a)	25	24	49
Genéricas (b)	14	16	30
Específicas (b)	16	19	35
Ambas (b)	5	11	16
Duración de las barreras (c)			
Transitoria	8	3	11
Permanente	16	18	34

Nota: (a) Número de firmas con algún tipo de barrera. (b) Genéricas: número de firmas con una o más barreras genéricas; Específicas: número de firmas con una o más barreras específicas; Ambas: número de firmas con barreras específicas y genéricas. (c) El dato de duración fue contestado por 45 de las 49 empresas con barreras

Fuente: Berlinski y Soifer (2001).

Se observó además que, mientras que de 65 instancias de restricción con identificación de tipo, 35 fueron específicas y 30 genéricas, en las de alta penetración de exportaciones las magnitudes de barreras específicas y genéricas fueron respectivamente de 19 y 16, y en las de baja de 16 y 14. No aparece diferenciación por subgrupos de diferente desempeño exportador, es decir, las de alto desempeño exportador presentan mayor número de barreras específicas y una mayor superposición entre ambas. Sin embargo, en términos generales el desempeño exportador no está correlacionado con el tipo de BNA.

Las empresas que informaron respecto de la duración de barreras fueron 45 y las que atribuyeron al estado de restricción el carácter de permanente fueron 34 (tabla III.6). Es decir, 76% de las firmas que perciben algún tipo de obstáculo lo consideran dotado de cierta permanencia, por otra parte, en las firmas de baja penetración de mercado la proporción de barreras permanentes es baja y menor a las de alto desempeño.

En una recopilación retrospectiva las barreras que se analizan en conjunto, pueden haber sido generadas en forma sucesiva o simultánea. Incluso hay firmas que perciben que lo que importa son las condiciones u orientaciones del comercio en un momento dado, las que inducen la aparición de nuevos tipos de barreras. Algunas empresas opinan que existen barreras potenciales, que se activan en función de coyunturas de mercado, más que por consideraciones sustantivas. Esto sugiere interpretar con precaución la información, en el sentido que no se considere sistemático, algo que fue un recurso del momento.

Las respuestas referidas a los efectos de la barrera, independientemente de su duración se clasificaron en un grupo de impacto menor, y en otro de efecto mayor en cuanto a haber logrado trabar el comercio. En las barreras totales, la categoría de menor efecto incluye a 25 firmas de 42 (tabla III.7). Por su parte son 17 las firmas que indican que sus exportaciones han sido reducidas o impedidas por efecto de las barreras.

Tabla III.7
ARGENTINA: RELACIÓN ENTRE DURACIÓN Y
EFEECTO DE LAS BNA ^(a)

Efecto	Duración		Totales
	Transitoria	Permanente	
Efecto de las barreras totales			
Menor	9	16	25
Mayor	2	15	17
Totales	11	31	42
Efecto de las Barreras específicas			
Menor	3	13	16
Mayor	2	14	16
Totales	5	27	32

Nota: (a) El dato de duración fue contestado por 45 de las 49 empresas con barreras, en tanto que el dato de efecto fue contestado por 42. En este cuadro se ajustaron los datos de duración al número de respuestas sobre efecto

Fuente: Berlinski y Soifer (2001).

Conviene examinar la relación entre duración y efecto para empresas con barreras de ambos tipos, y sólo de tipo específico o sectorial, según cantidades de firmas que informan combinaciones diversas de duración y efecto. Se observa que de 42 empresas con barreras tanto generales como específicas, 31 manifestaron barreras permanentes. A su vez 11 indican barreras transitorias, y de estas nueve de efecto menor, pero las permanentes tuvieron efecto mayor y menor en 15 y 16 casos respectivamente. El hecho de que una restricción sea temporaria, predice que su efecto sea menor, y el carácter de permanente indica una mayor intensidad del efecto sobre el flujo comercial. Así, que de los casos de efecto mayor, una alta proporción proviene de la categoría de barrera permanente, esta última condición parece casi necesaria para que el efecto sea importante.

En el caso de las barreras específicas, de 32 firmas 27 indicaron que la duración fue permanente. Para las específicas totales y permanentes, la división entre mayor y menor efecto es equilibrada destacándose la interrelación entre ambas. El corolario es entonces, las barreras específicas, en la percepción de firmas que las identifican, han sido duraderas, tuvieron o no efecto restrictivo.

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

Un análisis de las barreras por países de destino de las exportaciones indicó que de 60 observaciones identificadas en 46 empresas, en que las firmas indicaron haber recibido barreras genéricas y específicas, o de ambos tipos, correspondieron a Brasil 41 referencias, originando 2/3 de las barreras, a Uruguay 15%, provinieron de más de un país 12% y Paraguay fue mencionado por barreras particulares (no compartidas) sólo tres veces. Por desempeño exportador, Brasil afectó a 20 y 21 bienes de alto o bajo desempeño, y Uruguay a siete de bajo desempeño en nueve casos.

Por tipo de producto, Brasil también aplicó por lo menos 17 de las 24 registradas en las ramas ABES y 60% de las que afectan a productos IPR. Por su parte, Brasil repartió sus 41 barreras en ABES e Industrias de proceso en cantidades de 17 y 15. Uruguay aplicó cinco de 24 barreras en ABES, y tres en Proceso. Finalmente, Brasil aplicó 23 barreras de efecto bajo contra 15 que efectivamente redujeron el comercio. En Uruguay se nota mayor paridad y en el caso de las escasas barreras atribuidas a Paraguay, la mayor parte fueron de alto efecto.

Se observa que de las categorías de bienes, dos de ellas ofrecen elementos para el análisis (tabla III.8), ABES e Industrias de proceso. El total de barreras considerado es de 65, es decir, situaciones o experiencias de barreras genéricas y específicas informadas por las 49 empresas respecto de barreras y tipo. De 65 barreras recaen respectivamente 32 en productos de los grupos ABES y 19 en la de Procesos, sumando 51. A su vez en cada uno de esos productos pero claramente en ABES son menores las barreras genéricas que las específicas. La diferencia respecto a la especificidad de las barreras podría indicar que las industrias de procesos están menos bajo observación que las ABES.

Tabla III.8
ARGENTINA: PERCEPCIÓN DE BARRERAS ESPECÍFICAS-GENÉRICAS
(por desempeño exportador y tipo de producto)

Tipo de producto	Desempeño exportador								Totales			
	Bajo				Alto							
	Firmas	RG	RE	Ambas	Firmas	RG	RE	Ambas	Firmas	RG	RE	Ambas
ABES	7	3	7	3	15	10	12	7	22	13	19	10
IPR	13	7	7	1	4	2	3	1	17	9	10	2
Resto	5	4	2	1	5	4	4	3	10	8	6	4
Total	25	14	16	5	24	16	19	11	49	30	35	16

Notas: RG: Barreras Genéricas. RE: Barreras Específicas.

Fuente: Berlinski y Soifer (2001).

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

El sector Alimentos y bebidas se vería afectado en cuanto a la generación de BNA por similares patrones productivos ligados a 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 eficiencia no aceptaría su exclusión. En las Industrias de proceso actúan sin duda otros factores y salvo excepciones, los exportadores argentinos parten de menores escalas, y se puede conjeturar de menor competitividad. En Bienes de proceso 14 de 19 barreras aparecen así en las ramas de baja penetración.

Cuando se consideran conjuntamente todos los productos de bajo o alto desempeño exportador, 22 firmas de ABES y 17 de Proceso sobre un total de 49 señalaron BNA. Al observar los subgrupos de empresas por desempeño exportador, se observa que de las 22 de Alimentos 15 provienen de APB, mientras que las firmas con exportaciones de bienes IPR provienen 13 de las categorías de desempeño bajo (BPP). El comportamiento de las empresas con exportaciones a mercados con alto desempeño corresponde a ABES, la situación opuesta es en Industrias de proceso en que las firmas que operan bajo barreras tienen baja penetración en destino.

Otros aspectos respecto de los casos con barreras específicas se describen en diferentes secciones de la tabla III.9. De las 35 empresas, por tipo de producto el máximo número es 19 en ABES, y luego 10 en proceso. En las 19 firmas de sectores ABES, 12 son de buen desempeño exportador (APB). En bienes IPR es mayor la proporción de baja penetración.

De las 35 barreras específicas 30 son permanentes, predominando estas últimas en todas las categorías sectoriales, en particular en ABES. El efecto de las barreras específicas se divide equilibradamente entre mayor y menor impacto para las 32 firmas con información aunque con leve predominio de altos efectos sólo en IPR.

Tabla III.9
ARGENTINA: ANÁLISIS DE LOS CASOS
DE BARRERAS ESPECÍFICAS
(según tipo de producto, desempeño exportador,
duración y efecto)

Tipo de producto	Desempeño exportador			Duración de la barrera		Efecto de la barrera	
	Bajo	Alto	Total	Transitoria	Permanente	Menor	Mayor
ABES	7	12	19	1	18	8	9
IPR	7	3	10	3	7	3	7
Resto	2	4	6	1	5	5	0
Total	16	19	35	5	30	16	16

Fuente: *Berlinski y Soifer (2001)*.

2.2 Brasil

Las informaciones sobre las principales entrevistas a exportadores brasileños en el MERCOSUR fueron obtenidas a través de un cuestionario⁴⁷ enviado en el año 2000 a 4.494 empresas exportadoras responsables del 90% del total exportado en aquel año. Respondieron el cuestionario sólo 412 empresas que representan todos los sectores de actividad, y sobre las cuáles se basan los comentarios realizados.

La mayor parte de las empresas (54,2%) respondió que el MERCOSUR es su principal destino de exportación, seguido por Estados Unidos (20,6%), Europa (12,3%) y el Resto del Mundo (12,9%). La distribución de las empresas de acuerdo a la participación de sus exportaciones destinadas al MERCOSUR en el total de ventas externas indica que 49 firmas no venden al MERCOSUR, lo que representa 13% del total. La mayor concentración de firmas ocurre en la participación entre 0%/10%, con 27% de las empresas; mientras que el tramo de exposición al MERCOSUR superior a 50% corresponde al 25 % de las empresas.

Para evaluar los principales obstáculos enfrentados por las empresas en sus exportaciones al MERCOSUR, el cuestionario indicó diversos factores, a saber: precio, calidad, acceso a los canales de distribución, competencia con terceros países, barreras no arancelarias, y se solicitó que las firmas indicaran las que consideraban relevantes atribuyéndoles calificaciones en una escala de uno a seis, donde los valores de uno o dos se definían como poco importantes, tres y cuatro como moderadamente importantes y cinco y seis como muy importantes.

El factor más citado por las empresas fue “precio” al que 333 empresas le atribuyeron una nota promedio de 4,4 con un desvío estándar de 0,9 (tabla III.10).

Tabla III.10
BRASIL: OBSTÁCULOS A LAS EXPORTACIONES AL MERCOSUR

Factores	Número de firmas	Promedio Aritmético	Desvío Estándar
Precio	333	4,4	0,95
Competencia de Terceros Países	324	3,8	1,00
Calidad del Producto	313	3,4	0,92
Barreras no arancelarias	310	3,8	0,85
Canales de Distribución	307	3,7	0,79
Otros			
- Política Económica Brasileira	21	5,8	0,32
- Demanda en el País Importador	15	5,9	0,07
- Arancel	6	6,0	0,00

Fuente: Kume, Anderson e Oliveira (2001).

47 Este cuestionario fue aplicado también para Argentina (Berlinski y Soifer, 2001) y Uruguay (Vaillant, Terra y Pastori, 2001).

Entre los sectores involucrados se encontraban Extracción de minerales, Metalurgia de no ferrosos, Industria del caucho, Productos químicos diversos, Farmacéuticos y veterinarios e Industrias del café.

Por su parte, un grupo de 324 empresas indicó la presencia de competidores no pertenecientes al MERCOSUR con una nota promedio algo menor (3,8) y con un desvío estándar similar, aspecto que fue considerado por la Industria química como la principal dificultad para la expansión de sus ventas.

Las barreras no arancelarias fueron señaladas por 310 empresas con una calificación promedio de 3,8 y con un desvío estándar de 0,85. Entre los sectores que atribuían notas de cinco y seis se destacaba el Calzado, Material eléctrico, Artículos de vestuario, Piezas y otros vehículos, Matanza de animales, Industrias diversas y Otros productos alimenticios. Asimismo, en Metalurgia de no ferrosos, Material eléctrico, Derivados del petróleo y Elaboración de productos vegetales, la totalidad de las empresas que participaron atribuían alguna importancia a las barreras no arancelarias.

Finalmente, en otros obstáculos merecen destacarse desde la perspectiva empresarial, la política doméstica brasileña⁴⁸, el nivel de demanda en los países del MERCOSUR y sus aranceles⁴⁹. Estos tres factores a pesar de que fueron citados por un número pequeño de firmas presentan una importancia promedio elevada, entre 5,8 y 6, y un bajo desvío estándar. En general un gran número de empresas brasileñas identificó al MERCOSUR como un mercado importante para sus exportaciones y consideraba la existencia de barreras no arancelarias una restricción al aumento de sus ventas en ese mercado⁵⁰.

Se solicitó a las empresas encuestadas que para cada país de destino identificasen el producto y tipo de barreras visibles⁵¹ e invisibles⁵², atribuyéndoles calificaciones respecto de su carácter restrictivo según la escala indicada anteriormente.

Se puede notar que la mayor parte de las restricciones a las exportaciones brasileñas ocurre en Argentina con 160 indicaciones, seguida por Uruguay con 55 y Paraguay con 36 (tabla III.11). Esto hace un promedio en términos relativos del 64% de las restricciones a exportadores brasileños originadas en Argentina seguido por un 23% correspondiente a Uruguay. Este resultado no implica que Argentina

48 Se entiende por política doméstica brasileña el acceso al financiamiento a las exportaciones y los procedimientos aduaneros en Brasil.

49 Esta indicación hecha por firmas pertenecientes al sector Máquinas y tractores, Material Eléctrico, Piezas y otros Vehículos, Matanza de animales y Fabricación de azúcar es sorprendente. Con excepción de Azúcar y Automóviles, no hay incidencia de aranceles para el comercio intrarregional a partir del año 2000.

50 Para una evaluación general de las barreras no arancelarias en el MERCOSUR ver Berlinski (2001).

51 Se discriminaron tres opciones: seguro y flete, gastos aduaneros y otras.

52 Se detallaron 15 medidas: licencias de importación, registro de producto, registro del establecimiento exportador, requisito de etiqueta, requisito de inspección y tests, inspección previa, trámites aduaneros excesivos, contenido regional, compras gubernamentales, regulaciones técnicas, certificaciones técnicas, patentes, reglamentación del transporte, impuestos indirectos y otras.

sea el socio comercial del MERCOSUR que impone más restricciones dado que el volumen de ventas brasileñas a dicho país es sustancialmente superior a las magnitudes destinadas a los mercados paraguayo y uruguayo. En la tabla se presentan sólo aquellos casos que tuvieron cinco o más evidencias de barreras en Argentina, con el objeto de concentrarse en sectores donde los exportadores brasileños experimentaron un mayor grado de restricción.

Tabla III.11
BRASIL: NÚMERO DE RESTRICCIONES^(a) A LAS EXPORTACIONES
(según países importadores en el MERCOSUR
y número de firmas encuestadas)

Código Sector	Argentina	Paraguay	Uruguay	Firmas Encuestadas
07 Otros productos metalúrgicos	15	4	2	32
08 Máquinas y tractores	21	3	4	40
13 Motores y piezas para vehículo	7	1	4	20
14 Madera y mobiliaria	15	4	5	48
15 Celulosa, papel e imprenta	5	2	2	12
21 Artículos plásticos	5	1	2	7
22 Industria textil	18	4	5	35
24 Calzados	8	0	1	12
29 Azúcar	5	1	2	15
31 Otros productos alimenticios	7	4	5	11
32 Industrias diversas	7	3	5	21
35 Comercio	10	1	4	22
Subtotal	123	28	41	275
Resto de Actividades	37	8	14	137
Total	160	36	55	412

Nota: (a) Se han detallado los sectores que tuvieron 5 o más evidencias de restricciones.

Fuente: Kume, Anderson e Oliveira (2001).

En relación a Argentina, la participación relativa de reclamos es mayor para Calzados, que es 89% del total de reclamos para ese sector, seguido por Máquinas y tractores con 75% y Otros productos metalúrgicos con 71%. De ahí en adelante, las proporciones de reclamos a Argentina sobre el resto de países tienen dos grupos importantes entre 67% y 63%. En el primer grupo se encuentra la Industria textil y Comercio, y en el segundo, Madera y mobiliario, Artículos plásticos y Azúcar. En orden decreciente se encuentra a Motores y piezas para vehículos con 48%; Celulosa, papel e imprenta con 56%; Industrias diversas con 47% y Otros productos alimenticios con 44%.

En cuanto a Uruguay, los niveles de restricción más altos corresponden a Industrias diversas; Motores y piezas para vehículos y Otros productos alimenticios,

con importancia relativa de reclamos alrededor de 33%. Por su parte, Paraguay presenta sus niveles más altos en Otros productos alimenticios con 27% y Celulosa, papel e imprenta e Industrias diversas con 20%/22%

Respecto de las restricciones visibles, 201 empresas señalaron como tales sus gastos de seguro y flete con una calificación de moderada importancia (3,8) y un desvío estándar de 0,8. A su vez, los gastos en aduana fueron citados por 197 empresas que atribuyeron una calificación similar (3,9) con un desvío estándar más alto (1,2). Esto último muestra el impacto más heterogéneo de ese ítem entre las firmas exportadoras (tabla III.12).

Tabla III. 12
BRASIL: RESTRICCIONES VISIBLES E INVISIBLES A LAS
EXPORTACIONES BRASILEÑAS AL MERCOSUR

Barreras no arancelarias	Número de firmas	Promedio aritmético	Desvío estándar
1. Restricciones visibles			
Costo de seguro y flete	201	3,8	0,8
Gastos en aduana en el país importador	197	3,9	1,2
2. Restricciones invisibles			
Requisitos de etiquetas	196	3,8	1,3
Trámites aduaneros excesivos	145	4,5	1,1
Inspección previa	132	4,0	1,2
Requisitos de inspecciones y tests	129	4,3	1,1
Licencias de importación	95	3,9	1,3
Registro del producto	85	4,2	1,4
Certificaciones técnicas	79	4,4	1,3
Normas de impuestos indirectos	72	4,2	1,3
Registro del establecimiento exportador	66	3,3	1,4
Regulación del transporte	60	3,5	1,6
Sanitarias y fitosanitarias	58	3,7	1,9
Exigencia de contenido regional	51	2,9	1,2
Exigencia de patentes	37	2,8	1,3
Compras gubernamentales	35	2,4	1,8

Fuente: Kume, Anderson e Oliveira (2001).

En la tabla III.13 se muestra a los sectores donde más del 50% de las firmas señalaban las restricciones mencionadas atribuyéndoles un valor superior a tres. Vale notar que siete sectores indicaron la existencia de ambas restricciones. Notas superiores a cinco, indicando la importancia de las restricciones, correspondieron a Extracción de minerales en costo de seguro y flete y a Calzados y Metalurgia de no ferrosos en gastos aduaneros. En términos generales la mayoría de las empresas

exportadoras percibe estos dos factores como restricciones moderadamente importantes que dificultan sus ventas en el MERCOSUR.

Tabla III.13
BRASIL: PRINCIPALES SECTORES AFECTADOS
POR RESTRICCIONES VISIBLES
(promedios restrictivos)

Sectores	Costo de seguro y flete	Gastos Aduaneros en el país importador
Artículos de vestuario		3,3
Artículos plásticos	3,6	4,3
Calzado	3,3	5,2
Comercio	3,5	
Derivados de petróleo	3,3	3,0
Extracción de minerales	5,0	
Industria Textil	4,3	4,0
Máquinas y tractores	4,0	4,5
Matanza de animales	3,8	3,3
Material eléctrico	4,2	4,5
Metalurgia de no ferrosos		5,0
Minerales no metálicos		4,5
Otros metalúrgicos	3,9	
Otros productos alimenticios	3,1	
Productos químicos	4,5	

Fuente: Kume, Anderson e Oliveira (2001).

En relación con las restricciones invisibles, los cuatro factores más indicados fueron: i) requisitos de etiqueta, indicando un conjunto mínimo de informaciones al consumidor, citado por 196 empresas con una media de 3,8; ii) trámites aduaneros excesivos, se trata de la percepción de procedimientos por encima de los usuales procedimientos aduaneros, citado por 145 firmas con una calificación de 4,5; iii) inspección previa, se trata de la verificación efectuada antes del embarque de mercancías con el objeto de controlar los datos (especialmente los de precio), citado por 132 firmas con una calificación promedio de 4; iv) requisitos de inspección y tests, se trata de controles asociados al desembarco aduanero, citado por 129 empresas con una calificación promedio de 4,3 (tabla III.12).

Las otras restricciones invisibles fueron señaladas por más de cien empresas. Dichas firmas atribuyeron una calificación promedio levemente superior a cuatro para algunas de ellas, especialmente las correspondientes a Registro de producto, Certificaciones técnicas y Normas de impuestos indirectos. Las restricciones impuestas por exigencias de contenido regional, de patentes y las compras gubernamentales

mentales fueron apuntadas por un número reducido de firmas, con una calificación promedio inferior a tres indicando su baja importancia relativa.

En relación con las respuestas por sector de actividad, en la tabla III.14 se ilustra para cada restricción los sectores en donde más del 50% de las firmas indicaron esa restricción y la respectiva calificación promedio. Las restricciones de Trámites aduaneros e Inspección previa fueron citadas por la mayoría de los sectores, por su parte, el Contenido regional y la Existencia de patentes tiene efectos específicos para algunas firmas pero no predominan en ningún sector.

El sector de Matanza de animales señaló nueve restricciones. Sin embargo, indica que esas barreras son moderadamente importantes en el desempeño de sus exportaciones, con notas entre 3,3 y 4,3, con la excepción del Registro de establecimiento exportador y de Exigencias sanitarias y fitosanitarias que fueron consideradas bastante restrictivas y calificadas con nota máxima.

El sector de Calzados indicó ocho barreras, señalando como las más importantes las correspondientes a trámites aduaneros excesivos (promedio 5,1) y certificaciones técnicas (promedio 5,2).

El sector Material eléctrico mencionó cuatro restricciones consideradas moderadamente importantes: Trámites aduaneros excesivos, Inspección previa, Requisitos de inspección y tests y Certificaciones técnicas.

Finalmente, los productores de Artículos de vestuario indicaron cuatro barreras consideradas también moderadamente restrictivas: Requisitos de etiquetas, Trámites aduaneros excesivos, Inspección previa y Requisitos de inspección y tests.

Para evaluar el impacto sobre las exportaciones de las barreras no arancelarias se solicitó a las empresas que indicasen si nunca exportaron debido a dichas restricciones o interrumpieron sus ventas externas de forma definitiva o temporaria en virtud de esas medidas. En la respuesta, 75 empresas señalaron que interrumpieron sus exportaciones debido a las barreras no arancelarias. De ellas, 51 firmas indicaron que eso ocurrió de manera temporaria y 19 de forma definitiva. En el caso de la interrupción temporaria, la referencia fueron 38 veces a Argentina, 13 a Uruguay y cinco a Paraguay. La suspensión definitiva de las ventas correspondió en 15 casos asociados a Argentina, cuatro a Paraguay y tres a Uruguay. Los sectores que tuvieron mayor número de empresas indicando algún tipo de interrupción de las ventas en el MERCOSUR fueron Equipos electrónicos (44% de las empresas); Material eléctrico (43%); Calzados y Máquinas y tractores (33% cada uno).

Cerca de 92 empresas afirmaron que nunca venderían con las barreras identificadas. Pero a pesar que las firmas atribuyen la falta de exportación a las restricciones impuestas en el mercado respectivo, es posible que existan otros factores más importantes para la falta de éxito de la actividad exportadora⁵³. Por lo tanto, este resultado debe ser aceptado con reservas.

53 De hecho, en algunos sectores, principalmente en las exportaciones a Paraguay, el número de productos que nunca fueron exportados fue superior al número de productos que sufren restricciones en aquél mercado.

Tabla III. 14
BRASIL: PRINCIPALES SECTORES AFECTADOS
POR BARRERAS INVISIBLES
(promedios restrictivos)

	Artículos de vestuario	Artículos Plásticos	Calzado	Derivados de petróleo	Extracción minerales	Industria textil	Matanza de animales	Material eléctrico	Metalurgia de no ferrosos	Otros productos alimenticios
Requisitos de etiqueta	3,8		4,1				3,8			
Trámites aduaneros excesivos	3,3		5,1	3,8			4,0	4,2	3,0	
Inspección previa	3,3	5,3	3,8			4,5	4,3	4,8		3,8
Requisitos de inspección y tests	3,4		4,6			4,8	4,0	4,4		
Licencias de importación			4,1				4,0		3,0	
Registro de producto			4,2				3,3			
Certificaciones técnicas			5,2		3,5			4,6		
Normas e impuestos indirectos									5,0	
Registro del establecimiento			3,2				5,7			
Regulación de transporte							3,7			
Sanitarios y fitosanitarios							6,0			4,6

Fuente: Kiume, Anderson e Oliveira (2001).

Las barreras impuestas por Paraguay y Uruguay son importantes para impedir la entrada de esos productos dado que el 83% de los productos en el primer caso y el 73% en el segundo no fueron exportados. Por su parte, la imposición de barreras argentinas eliminó la exportación de apenas 14% de los productos. Esos resultados no indican necesariamente que las medidas aplicadas por Paraguay y Uruguay sean más restrictivas. Es posible que en vista del reducido tamaño de esos mercados, las empresas brasileñas no estuviesen dispuestas a efectuar los gastos que permitan superar las barreras creadas.

Para averiguar la reacción de las empresas exportadoras brasileñas ante la imposición de barreras se realizaron dos preguntas: primero si las firmas presionaron a su gobierno, al gobierno del país de destino o a las asociaciones de usuarios para suspender o atenuar las restricciones impuestas. De manera general, las empresas exportadoras prefirieron solicitar el apoyo del gobierno brasileño y también efectuar gestiones con las asociaciones respectivas en el país importador. Esta segunda opción puede haber sido favorecida por contactos anteriores entre asociaciones cuando buscaban objetivos similares durante la elaboración del arancel externo común y la determinación del contenido regional.

Tabla III.15
BRASIL: PROCEDIMIENTOS ADOPTADOS PARA SUPERAR LAS
RESTRICCIONES IMPUESTAS A LAS EXPORTACIONES
AL MERCOSUR

Procedimientos y sectores	Número de Productos	Promedio Aritmético	Desviación Estándar
Adaptación de normas técnicas del país importador	104	4,0	1,0
- Máquinas y tractores		4,2	
Certificaciones y tests	98	4,1	1,1
- Material eléctrico		4,4	
- Calzados		4,3	
- Metalurgia de no ferrosos		3,0	
Modificación de rótulos y embalajes	96	3,8	1,2
- Calzados		3,4	
- Matanza de animales		3,0	
Modificación en la especificación del producto	82	3,8	1,2
Modificación en el proceso productivo	77	3,5	1,3
- Artículos de vestuario		3,3	
Exportación con marca del importador	68	3,1	1,0
Inspección de plantas industriales por el país importador	65	3,4	1,4
- Matanza de animales		4,5	

Fuente: Kiume, Anderson e Oliveira (2001).

En cuanto a las modificaciones en los productos, en el proceso productivo y en las formas de comercialización efectuadas por las empresas para superar las barreras enfrentadas por sus exportaciones al MERCOSUR, se indicaron siete ítems solicitando se asigne una calificación que refleje el grado de importancia de dichas barreras. En la tabla III.15 puede notarse que los procedimientos más citados fueron Adaptación de normas técnicas (calificación 4); Certificaciones y tests (4,1); Modificación de rótulos y embalajes (3,8); Modificación de la especificación del producto (3,8); y Modificación del proceso productivo (3,5).

Nuevamente, las actividades de Matanza de animales y de Calzados aparecen en dos procedimientos mostrando que las firmas pertenecientes a estos sectores tomaron más providencias para superar las restricciones impuestas. Los sectores de Máquinas y tractores, Material eléctrico, Calzados y Matanza de animales pusieron calificaciones entre tres y cuatro, indicando que estas restricciones son moderadamente importantes. Cabe destacar que de los 26 sectores que participaron en la investigación, únicamente el sector Extracción de minerales no efectuó modificaciones del producto en función a las barreras comerciales en el MERCOSUR. En los demás sectores, por lo menos una empresa realizó modificaciones en el producto.

2.3 Paraguay

Respecto de la utilización de los mecanismos de consulta de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, en entrevistas con sectores de la producción, se pudo constatar que la poca utilización del mecanismo de consulta se debe al desconocimiento de los exportadores sobre los procedimientos a seguir y de las instituciones encargadas de estos casos; también a la desconfianza de los exportadores sobre la capacidad de gestión de las instituciones públicas encargadas de estos temas.

El MERCOSUR constituye el principal mercado de exportación para el Paraguay. En ese sentido, al ajustar los datos de exportación con el fin de eliminar el efecto de la sobrestimación de la soja, se puede observar que, en promedio, durante los años 1991 al 2004, el 45% del total exportado por el país se destinó finalmente a los países del MERCOSUR⁵⁴.

Las exportaciones no tradicionales constituyen aproximadamente 25% de las exportaciones del Paraguay. Durante los últimos seis años, casi dos tercios del total de las exportaciones no tradicionales se exportaron al MERCOSUR. Este es de suma importancia considerando que las consultas planteadas ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR, corresponden en su gran mayoría a productos de exportación no tradicional.

54 Masi y Ruiz Díaz (2005b).

La tabla III.16 se elaboró conforme a un cruzamiento de las consultas presentadas por las empresas o gremios ante la CCM y los datos de exportación del país. Estos correspondieron a la exportación de Frutas, Levaduras, Caña de azúcar, Jugos, Cigarrillos, Textiles, Cueros y Plásticos. Conforme a dichas informaciones, se tiene que en promedio, los productos de estos sectores representaron casi el 21% de todas las exportaciones no tradicionales al MERCOSUR⁵⁵. En la etapa posterior a la conformación de la Unión Aduanera en el MERCOSUR (1995), puede notarse un aumento relativamente importante en la participación de estos rubros en el total de las exportaciones no tradicionales exportadas al bloque, la participación relativa aumenta de 18% durante 1991/1994 a 21%. Sin embargo, en el siguiente periodo considerado (1999/2004) se observa una leve caída en la participación relativa (20,6%).

En el período 1991/2004 el sector más importante en términos relativos correspondió a Textiles, con una participación promedio del 13% en el total de las exportaciones no tradicionales. En segundo lugar se encuentra Frutas con un poco más de 2%, el tercero fue Productos plásticos con 2%. Este último producto es de suma importancia considerando el incremento significativo que se ha observado recientemente en la producción y en las exportaciones.

Tabla III.16
PARAGUAY: PARTICIPACIÓN RELATIVA EN LAS EXPORTACIONES
NO TRADICIONALES AL MERCOSUR, DE LOS PRODUCTOS
CONSULTADOS ANTE LA CCM^(a)
(en porcentaje)

Productos	1991-1994	1995-1998	1999-2004	1991-2004
Frutas	6,4	2,8	0,7	2,3
Levaduras	1,7	0,8	1,8	1,4
Caña de Azúcar	0,0	0,9	0,0	0,3
Jugos	0,0	0,0	0,0	0,0
Cigarrillos	0,0	0,0	2,2	1,1
Textiles	9,8	15,4	11,5	12,7
Cueros	0,3	0,2	0,6	0,4
Plásticos	0,1	1,2	3,7	2,2
Total Productos CCM	18,3	21,4	20,6	20,5

Nota: (a) Los valores corresponden a las exportaciones del sector o industria. Para dicho efecto, se aplicó la correspondencia entre el clasificador CIIU rev. 3 y la NCM a ocho dígitos.

Fuente: Ruiz Díaz (2006) con datos de comercio del BCP y las consultas de la CCM/SN.

⁵⁵ En lo relativo al total de las exportaciones del Paraguay, los productos consultados a la CCM apenas representarían un 5% del total exportado por el país (exportaciones tradicionales y no tradicionales).

2.4 Uruguay

Como resultado de la selección de sectores exportadores se hizo llegar la encuesta a 52 empresas industriales. De ese total, la misma fue respondida por 33 empresas que experimentaron BNA en sus exportaciones al MERCOSUR. Las empresas que respondieron el cuestionario, mantuvieron una alta representatividad en las exportaciones al MERCOSUR, tanto en su rama como en el total de las exportaciones. Se trataba por lo general de empresas con una alta proporción de ventas destinadas a la exportación, en promedio un 60 % de sus ventas se destinaba al mercado externo, siendo las exportaciones con destino al MERCOSUR el 62 % de dichas exportaciones totales.

Estas 33 empresas reportaron 49 situaciones mercado/producto de restricciones al comercio debidas a la presencia de BNAs. De ellas, 31 casos eran referidos a exportaciones destinadas a Brasil y 18 casos a Argentina. Entre los destinados a Brasil, 10 tenían como destino Río Grande do Sul, 14 San Pablo y siete diversas localidades. De las exportaciones destinadas a Argentina, 13 casos mercado/producto iban a Buenos Aires (capital y provincia), tres a Buenos Aires y Córdoba y dos a Entre Ríos.

Las empresas pertenecientes a los sectores más sensibles a las BNA y en los que se verifica mayores flujos de comercio hacia Argentina y Brasil mostraron interés por la encuesta y sus resultados, indicando así la importancia de la problemática para ellos. Es de destacar que de las cinco empresas que declararon no enfrentar BNA en sus exportaciones, tres son multinacionales que lideran su sector y se complementan regionalmente con otras sucursales de su propia empresa.

A los efectos de describir los resultados de la encuesta se tomaron las corrientes exportadoras hacia Argentina y las destinadas a Brasil. En ambos casos se hizo una tabla de las restricciones visibles informadas (tabla III.17), y otra de lo indicado por los encuestados respecto de las BNA (tabla III.18). De ambas informaciones surge un índice construido como la suma de los valores de las respuestas y los productos afectados por las BNA.

Entre las restricciones visibles impuestas a exportaciones a la Argentina se destacaba, significativamente, el Costo del transporte, seguido por el Gasto de aduana. Especialmente en el caso de las exportaciones de Cemento se aprecia un alto costo atribuible a estos rubros. Los demás rubros (aranceles intra-zona, impuestos al consumo y otros) no presentaron menciones significativas.

En los casos informados existen referencias a la aplicación de diversos tipos de BNAs, del menú de 16 tipos de barrera previsto solamente tres no fueron mencionadas con importancia media o alta (Registro de establecimiento exportador, Compras gubernamentales y Patentamiento). En tanto que 11 de estas barreras fueron calificadas, al menos por un entrevistado, como de alta importancia. Lo que en su conjunto significa que se aplicaba una amplia gama de BNA al comercio que tiene ese destino.

Tabla III.17
URUGUAY: COMERCIO CON ARGENTINA Y BRASIL: IMPORTANCIA
RELATIVA DE LAS BARRERAS VISIBLES

Productos	NCM	Índice (*)
1.Argentina		
cemento para albañilería	252390	26
cemento Portland	252329	22
calzado para dama (botas)	6403	9
tubos de acero aluminizado	73063000	8
emulsión estireno acrílica	39039090	7
perfil extruído de aluminio	7604	6
cajas de cartón	481910000	6
Vestimenta exterior para hombre y dama	6102	5
tubos de acero inoxidable	73064000	4
ropa exterior	6204	3
2.Brasil		
cerveza blanca	22030000	93
neumáticos para transporte	4011	25
Tejidos	511219	20
Harina	11010010	16
arroz blanco	10063021	16
carne enfriada	201300049	13
fibra polyester	55032000	10
fibra polyester	55062000	10
lana en diferentes composiciones	51121910	10
lana en diferentes composiciones	5408200	10

Notas: Corresponde a los diez primeros ítems del cuadro original. Los valores contenidos en la matriz corresponden al porcentaje respecto del valor FOB que las empresas deben pagar por cada una de las restricciones arancelarias. () El índice se construye como la suma de los valores de las respuestas.*

Fuente: Vaillant, Terra y Pastori (2001).

Surgía como principal BNA la Inspección previa a la expedición. Una vez preparado el embarque se debía citar a una tercera empresa, seleccionada por el comprador en Argentina de una lista provista por la aduana, para que realizara una inspección sin perjuicio de los trámites aduaneros respecto del ingreso al país. Esta inspección previa generaba problemas: coordinar la visita, abrir y re-empaquetar los bultos y esperar a que el informe esté listo. Se señalaba que los compradores argentinos habían usado este mecanismo para trabar alguna partida contratada cuando habían tenido dificultades de colocación en su mercado.

En orden de importancia le sigue los Requisitos de etiquetado (en particular para Prendas de vestir y Calzados), las Licencias de importación y los Trámites

aduaneros excesivos (especialmente en el caso del canal morado). Es de destacar que para las empresas que enfrentan altos costos derivados del transporte, la regulación de este rubro resultaba en una BNA de cierta importancia.

Tabla III.18
URUGUAY: COMERCIO CON ARGENTINA Y BRASIL: IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS BARRERAS INVISIBLES

Productos	NCM	Índice *
1. Argentina		
prendas de vestir cuero ovino y vacuno	43039000	34
prendas de vestir cuero ovino y vacuno	64035900	34
calzado para dama (botas)	6403	31
perfil extruído de aluminio	7604	27
revestimiento cerámico	6908900019	26
vestimenta exterior para hombre y dama	6102	25
chaquetas y chaquetones	62021100	24
chaquetas y chaquetones	62043100	24
ropa exterior	6204	24
cemento Portland	252329	24
2. Brasil		
Arroz	10063021	37
neumáticos para transporte	4011	35
Asados	2012090	34
Polyester	5402330000	30
Muzzarela	4069030	28
carne enfriada	201300049	27
lana en diferentes composiciones	51121910	26
lana en diferentes composiciones	5408200	26
lana en diferentes composiciones	55151300	26
arroz blanco	10063021	25

Nota: Corresponde a los diez primeros ítems del cuadro original. () El índice se construye como la suma de los valores de las respuestas*

Fuente: Vaillant, Terra y Pastori (2001).

En varios casos se mencionó como especialmente importante el régimen tributario que se aplicaba a las importaciones y la discriminación que ello suponía respecto de los productores locales. Para esta corriente exportadora no se mencionan casos de interrupción de los flujos exportadores asignables a BNA.

Para el caso brasileño, las restricciones visibles también son encabezadas por el Costo de transporte, especialmente para los productos de bajo peso específico y bajo valor unitario, el costo relativo del flete se hace elevado debido a las distan-

cias. A diferencia de lo que ocurría en el caso argentino, en segundo y tercer término se mencionan costos atribuibles a Impuestos, en cuarto lugar el pago de Aranceles intra-zona y en último lugar los Gastos de aduana.

Para este destino se reportaron 29 casos de productos afectados por BNA, destacándose que los 16 tipos de BNA previstos tuvieron alguna mención. Sólo en el caso del Patentamiento aparece una única mención que ubicaba la barrera como de baja importancia, el resto fue mencionado al menos como de importancia media. Fueron 12 los tipos de barrera que tuvieron al menos una mención como de importancia alta. Como en el caso argentino, se debe concluir sobre la existencia de un amplio menú de BNA aplicadas al comercio regional, con cierta variación por tipo de producto.

La Licencia de importación requerida por Brasil constituía la BNA más importante. En 21 casos se hizo referencia a esta barrera, de los cuales 12 la ubicaron como de mucha importancia. La expedición de la licencia causaba pérdidas de tiempo e incluso había sido fuente de interrupción de los flujos comerciales.

En segundo lugar, al igual que en el caso argentino, se ubicaron los Requisitos de etiquetado, que afectaban a muchos de los productos y en tercer lugar, los Trámites aduaneros excesivos (por ejemplo canal rojo en aduana del Chuy). En cuarto y quinto lugar se ubicaron el Registro de producto y la Exigencia de contenido regional.

Un lugar muy destacado en las encuestas es ocupado por los impuestos estatales (ICMS) que deben ser adelantados por el importador y no son completamente trasladables en la cadena comercial, por lo que imponen un costo al que importa mercadería para la reventa. Además son discriminatorios con las importaciones (en el caso de las Harinas, las de origen local pagaban 7%, mientras que las importadas 12%).

El Transporte por carretera había sido mencionado como motivo de BNA. Se mencionaba que los transportistas no cargaban la mercadería si no había orden expresa del comprador (importador), aún cuando hubiera carta de crédito abierta. Esto se sumaba a los problemas específicos de regulación, mencionados en siete casos, que adquieren relevancia por la mencionada magnitud del costo del transporte a este destino.

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

Respecto de las gestiones realizadas para adaptarse a las BNA, se aprecia que las empresas grandes y las que tienen un alto índice de BNA realizan con mayor probabilidad gestiones para superarlas, en tanto que es menos frecuente que realicen adaptaciones o que ellas sean vistas como producto de la imposición de una BNA. El tipo de gestiones más frecuentes son las realizadas ante autoridades de los

países, tanto de origen como de destino, siendo la tramitación ante organismos del MERCOSUR la que se presenta con menor frecuencia. Entre las adaptaciones realizadas se destaca la del Etiquetado y embalaje que debieron realizar las empresas que exportan a Brasil.

3. Casos Ilustrativos

3.1 Argentina

Productos fitosanitarios

En fitosanitarios la conflictividad estaba centrada en el manejo de los registros brasileños de productos para su comercialización. Es un caso en que los mecanismos regionales funcionaron para producir decisiones que debían destrabar las barreras, pero la no internalización en Brasil requirió un laudo arbitral conforme a lo establecido en el Protocolo de Brasilia para la solución del conflicto. Con anterioridad se siguió bloqueando parcialmente los flujos de comercio, ya que las empresas argentinas sólo pudieron vender a Brasil procesando productos para empresas que los tenían registrados allí.

Los productos fitosanitarios son producidos y comercializados como productos químicos puros o como formulaciones para uso final. Estos productos como los farmacéuticos, requieren registro para que se autorice su venta en el país de destino. En los años 1990s se introdujo en Brasil un sistema considerado por sus críticos como complicado y costoso. La característica criticada, era la exclusión del concepto de similar, todo producto tenía que tratarse para su registro como nuevo. En este sistema cada postulante a un nuevo registro, aun de producto similar, tenía que cumplir todos los requisitos exigidos a un producto original.

Se sostenía que como consecuencia de dicha normativa los productos en Brasil eran de mayor precio que aquel al que podrían vender los productores argentinos. También se sostenía que la Confederación Nacional Agropecuaria de Brasil apoyaría la apertura a los productos argentinos porque implicaría menores costos de insumos. Por otra parte, en las firmas argentinas se consideraba que el reconocimiento mutuo de registros encontró en Brasil una oposición total por acción de los funcionarios permanentes. 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. En el caso del registro de productos fitosanitarios, “similares” a otros ya en circulación, se identificaron medidas restrictivas en Brasil, estableciendo la necesidad de su armonización definitiva, pero también la de adoptar normas parciales que faciliten la libre circulación.

El problema de las barreras no terminó con la identificación de la medida a eliminar ni con la decisión del Grupo Mercado Común (GMC) ya que se requería la internalización posterior de las normas por cada estado miembro, que Brasil no

había realizado. En Argentina las normas MERCOSUR 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 que no se aparta 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, donde se aportaría la información adicional para comprobar tal similaridad.

Es decir existía el impedimento de exportar a Brasil por parte de las firmas argentinas. Los problemas eran, el sistema de registro brasileño (el decreto reglamentario citado de Brasil que no trata diferentemente nuevo y similar); y las trabas que restringían la internalización de la decisión del GMC. En abril de 2002 un tribunal arbitral “ad hoc” del MERCOSUR resolvió disponer que Brasil deberá en un plazo máximo de 120 días incorporar en su ordenamiento jurídico las resoluciones del GMC y adoptar las normas jurídicas internas para la efectiva aplicación de estas normas. Sin embargo, la internalización en Brasil no satisfizo a todas las firmas, algunas porque la norma se refiere a los productos en grado técnico y no a los formulados que se deseaba exportar.

3.2 Brasil

Carne de pollo

En una entrevista realizada en la “Associação dos Exportadores de Frango” (ABEF), en el 2000, el derecho *antidumping* aplicado por Argentina sobre las exportaciones brasileñas de carne de pollo fue mencionado como la principal barrera a las exportaciones en ese mercado (Kume, Anderson y Oliveira Jr, 2001). A pesar de las estimaciones de margen de *dumping* entre 8% e 15% constatadas en la investigación, el gobierno argentino fijó un precio mínimo de exportación al producto brasileña que implicaba un arancel equivalente de aproximadamente 40%, impidiendo las exportaciones.

Asimismo, dos temas adicionales fueron citados por la ABEF. La primera se refería a la exigencia argentina de Certificado B que es requerido cuando a pesar que la región productora esta libre del mal de “*newcastle*”, todavía hay riesgos para la vida animal y la salud de los consumidores. Ese requisito implicaba un costo adicional de 300 dólares por camión. La segunda se refiere a la lentitud del procedimiento aduanero referido a la inspección previa y de la falta de infraestructura de aduana en la frontera que elevaba los costos de transacción.

El gobierno brasileño solicitó sin éxito el retiro del derecho *antidumping* al tribunal arbitral constituida según el Protocolo de Brasilia para la solución de controversias en el MERCOSUR, con el argumento de la incompatibilidad de la aplicación de este instrumento al comercio intra-regional y de la ocurrencia de errores en el procedimiento de determinación del *dumping* y de fijar el derecho *antidumping*.

Respecto del planteo en el tribunal arbitral, el reclamo de Brasil se basaba en que el derecho *antidumping* es una barrera no arancelaria que no debería ser aplicada al comercio intra-regional. Además, que la Resolución 574/2000 de Argentina sobre *antidumping* y procedimientos adoptados en la investigación no eran compatibles con la Decisión del CMC 11/97 referida al marco normativo de *antidumping* en el MERCOSUR. La respuesta de Argentina fue que tal Decisión no estaba vigente y por lo tanto era válida la legislación nacional; de tal manera, los procedimientos adoptados eran compatibles con esa legislación.

La decisión del Tribunal Arbitral fue: reconocer que la Decisión 11/97 no estaba vigente pues no fue incorporada en la legislación de los estados partes, y sin entrar en el mérito de la cuestión concluyó que no había evidencias de que los procedimientos adoptados por el gobierno de Argentina no fueran apropiados, además como el derecho *antidumping* tiene como objetivo neutralizar prácticas desleales de comercio no puede ser caracterizado como una restricción a la libre circulación de mercancías en el MERCOSUR. Por lo tanto el pleito fue archivado.

De hecho, con la aplicación del derecho *antidumping* las importaciones argentinas de carne de pollo (Brasil era prácticamente el único abastecedor en el mercado argentino) pasaron de 52 mil toneladas métricas, en 1999 (año anterior a la medida *antidumping*), a 42 mil toneladas en el 2000, y a 24 mil toneladas en el 2001. A partir de 2002, con la modificación del régimen cambiario las importaciones llegaron a niveles insignificantes y la producción doméstica aumentó fuertemente llegando a 910 mil toneladas en 2004, y 1.080 mil toneladas en 2005, con crecimiento anual, respectivamente, de 21,3% y 18,7%, superando en esos dos años el pico de producción verificado en 1999, cuando llegó a 885 mil toneladas

El coeficiente de exportación de Argentina también aumentó sustancialmente pasando de 1,3% en 2000 a 10,2%, en 2005 (tabla III.19), favorecido por la reduc-

Tabla III.19
ARGENTINA: PRODUCCIÓN Y
EXPORTACIÓN DE CARNE DE POLLO
(miles de toneladas métricas)

Año	Producción	Importación	Exportación	Coeficiente de importación (%)	Coeficiente de exportación (%)
1997	770	46	7	6,0	0,9
1998	850	63	6	7,4	0,7
1999	885	52	6	5,9	0,7
2000	870	42	11	4,8	1,3
2001	870	24	13	2,7	1,5
2002	640	1	23	0,1	3,6
2003	750	8	39	1,1	5,2
2004	910	1	66	0,1	7,2
2005	1.080	3	110	0,3	10,2

Fuente: Kume et al. (2006) con base en USDA.

ción en los costos de producción (cría y alimentación) del pollo que se redujo de 0,85 dólares por kilo, en 2002, a 0,4 dólares por kilo, en 2005, como resultante de la devaluación del peso argentino. Así, Argentina pasó a ser uno de los países con mayor competitividad en el mercado internacional, superando incluso a Brasil (tabla III.20). Dentro de ese escenario el gobierno argentino suspendió en febrero de 2003 la aplicación del derecho *antidumping* (Resolución 79/2003).

Tabla III.20
COSTOS DE PRODUCCIÓN DE POLLO EN
PAÍSES SELECCIONADOS
(dólares por kilo)

País	2002	2005
Argentina	0,85	0,40
Brasil	0,38	0,53
Estados Unidos	0,60	0,55
Tailandia	0,65	0,65

Fuente: Kume, et al. (2006). *Assertive Consultoria e Administração*.

Por su parte, Brasil a pesar de la pérdida del mercado argentino ha aumentado la producción y las exportaciones a terceros mercados. Su producción pasó de 5.526 mil toneladas métricas, en 1999, a 9.080 mil toneladas, en 2005, y el coeficiente de exportación paso de 13,3% a 31,3% en los años mencionados (tabla III.21). A partir de 2003, Brasil pasó a ser el tercer productor de carne de pollo, siendo superado apenas por Estados Unidos y China. En 2004, Brasil pasó a ser o principal exportador mundial superando a Estados Unidos.

Tabla III.21
BRASIL: PRODUCCIÓN, IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN
DE CARNE DE POLLO
(miles de toneladas métricas)

Año	Producción	Importación	Exportación	Coeficiente de importación (%)	Coeficiente de exportación (%)
1997	4.461	1	619	0,0	13,9
1998	4.498	1	584	0,0	13,0
1999	5.526	0	735	0,0	13,3
2000	5.980	0	870	0,0	14,5
2001	6.567	0	1.226	0,0	18,7
2002	7.449	1	1.557	0,0	20,9
2003	7.645	0	1.903	0,0	24,9
2004	8.408	0	2.416	0,0	28,7
2005	9.080	0	2.840	0,0	31,3

Fuente: Kume, et al. (2006) con base en USDA.

3.3 Paraguay

A los efectos de hacer un estudio sobre la percepción de los empresarios nacionales sobre la libre circulación intra-zona de sus mercaderías exportadas al MERCOSUR, se procedió a seleccionar 24 empresas representativas de los sectores exportadores de productos de la tabla III.16, sean estas que hayan presentado o no consultas ante la CCM⁵⁶. De las 24 empresas contactadas, las dos únicas empresas que dieron una respuesta positiva fueron las pertenecientes a la industria plástica y a la industria alimenticia.

Industria Plástica

La participación relativa de este sector en el valor agregado bruto industrial representó en promedio un poco más de 2% entre 1991 y 2003, con una participación creciente. En el año 2003, la fabricación del referido producto contribuyó con casi 3% del valor agregado del sector industrial.

Esta evidencia es consistente con los datos de exportación al MERCOSUR presentados en la tabla III.16 donde las exportaciones de productos plásticos hacia el MERCOSUR durante el periodo 1999/2004 duplicaron su participación relativa en la estructura de las exportaciones no tradicionales respecto al periodo 1995/1998.

En la tabla III.22 se puede observar que la vocación exportadora⁵⁷ del sector de los productos primarios del plástico es menor que la de los productos elaborados. Asimismo, se puede notar una significativa caída de dicho indicador en los insumos plásticos, contrariamente a lo observado con los productos. Estos últimos registraron en el 2002 un incremento de 8% respecto del 2000. A su vez los coeficientes de ganancias y de inversiones (ambos respecto de los ingresos operativos) mostraron un comportamiento inverso, relacionado probablemente con la mayor rentabilidad de las ventas en el mercado doméstico⁵⁸.

La empresa entrevistada tiene 23 años de experiencia en el mercado y exporta desde 1981. Aproximadamente un 70 % de su producción se destina a la exporta-

56 Conforme a la metodología empleada en otros estudios, el procedimiento se dividió en dos partes diferentes. La primera consistía en entrevistas personales con los encargados de estas empresas, y el objetivo principal fue procurar, a partir de las declaraciones de los responsables, entender la percepción de los mismos sobre la libre circulación de sus productos al interior del bloque. La segunda parte de la metodología se refiere a la provisión de datos relacionados con la producción, las exportaciones, los costos y el efecto negativo de las BNA.

57 Exportaciones del sector como proporción de sus ingresos operativos.

58 Según datos obtenidos de la Dirección General de Recaudaciones del Ministerio de Hacienda, en el sector de la industria de los insumos plásticos primarios, en el año 2002, estaban inscriptas ocho firmas, mientras cinco firmas figuraban como contribuyentes en el sector de los productos plásticos. Lo cual indicaría un elevado grado de concentración del sector.

Tabla III.22
PARAGUAY: INDICADORES DEL SECTOR
DE PRODUCTOS PLÁSTICOS
(en porcentaje)

Año	Exportaciones /Ingresos	Ganancias /Ingresos	Inversión /Ingresos	Empleos Directos
I. Fabricación de productos plásticos en forma primaria				
2000	14	6	6	388
2001	19	10	5	408
2002	4	17	11	398
II. Fabricación de productos de plástico				
2000	20	2	11	673
2001	23	2	5	572
2002	28	1	2	492

Fuente: Ruiz Díaz (2006), elaboración con base en datos de Masi y Ruiz Díaz (2005a).

ción a los siguientes países: Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay, Chile, Jamaica y Estados Unidos.

La empresa produce botellas⁵⁹, mesas y sillas, bolsas con hilado plástico para envasar productos, baldes en distintas medidas y colores, cajas para bebidas y contenedores pequeños. La planta industrial de la empresa emplea a más de 200 trabajadores que producen mensualmente 500 toneladas de productos inyectados y 400 toneladas de productos de hilandería. Además, el estricto control de calidad hizo que la empresa obtuviera la certificación ISO 9001 en el año 2000.

La empresa planea futuras inversiones que ayudarán al mejoramiento y a la diversificación de productos con calidad competitiva a nivel mundial. Todas estas características inducen a considerar que las exportaciones de la empresa cumplen con requerimientos de calidad.

En cuanto a la percepción de las barreras no arancelarias, las que afectaron las exportaciones a Brasil se relacionaban con un nuevo gravamen de la Receita Federal Brasileira en forma de tasa fija que no tiene en cuenta la cantidad importada. Según la percepción del entrevistado, la medida brasileña deja prácticamente fuera del mercado de ese país a los productos paraguayos. Sin embargo, la empresa ha podido seguir exportando al Brasil, a pesar de estos sobre-costos, gracias a la diversificación de su producción, situación que no se presenta en todas las empresas del medio.

Los problemas son siempre solucionados en aduanas (adecuándose la empresa a los requerimientos del momento) o de manera bilateral (entre el exportador y el

⁵⁹ Esta línea de producción fue la afectada por la medida aplicada por la *Receita Federal* del Brasil.

cliente). Cualquier tipo de BNA, ya sea requisitos nuevos en aduanas o algún nuevo impuesto o multa del país de destino, constituye un alto costo para la empresa, tanto la estadía en aduanas como en los pagos adicionales de transporte.

Las empresas y los importadores prefieren solucionar por sí mismos las diferentes situaciones presentadas, antes que recurrir a una denuncia a la Comisión de Comercio del MERCOSUR debido a que consideran a dicha institución como un sinónimo de burocracia, lo cual agrega costos sin probabilidad de solución.

En el caso de las exportaciones a la Argentina, la empresa señaló que las BNA son una constante en la aduana argentina, donde las reglas para el paso de los transportes paraguayos dependen del respectivo jefe de turno.

En conclusión, el exportador paraguayo enfrenta inconvenientes, pues una vez identificado un comprador regional los productos se exponen a diferentes tipos de barreras. Esto influye a su vez en las decisiones del importador que puede inducirlo a buscar mercados alternativos. Según estimaciones de la empresa, estas barreras representan un sobre-costo equivalente a 12,5%, lo cual lleva a pérdidas en concepto de ventas no concretadas.

La existencia de BNAs implica para la empresa modificar su gestión, lo que se traduce en adaptaciones a reglas, eventuales pagos de multas y negociaciones con los compradores. Pero el cierre de mercados, en especial el experimentado en los últimos años con el caso brasileño, requiere que la empresa busque otros fuera del MERCOSUR.

Finalmente, se señaló que si las BNA del MERCOSUR se eliminaran, la empresa estaría en condiciones de invertir para ampliar su capacidad exportadora con el objeto de alcanzar niveles de producción cercanos a la demanda potencial del MERCOSUR.

Producción de bebidas no alcohólicas (Jugos)

La industria de bebidas no alcohólicas ha aumentado su actividad durante los últimos años, y en el mercado doméstico han aparecido una diversidad de formas y presentaciones, entre ellas, las bebidas gaseosas y el jugo de frutas envasado, que constituyen los principales rubros.

Este sector ha contribuido, en promedio, al valor agregado bruto industrial con un 11%. Si bien la participación muestra una relativa estabilidad promedio, esto se ha dado en el contexto del acceso a nuevos mercados. Un cambio en la industria fue la aparición de nuevos productos que desplazaron en el mercado nacional a las bebidas producidas con licencia internacional.

Asimismo, la producción de jugos de frutas también ha experimentado cambios, tanto en su fórmula, como en su presentación. Las preferencias hacia productos naturales y frescos, con menores niveles de conservantes químicos, abrió un nicho de mercado que ha sido atendido por las empresas. Este hecho está directa-

mente relacionado con el desarrollo de la producción nacional de cultivos del sector frutal. La introducción de nuevas frutas así como, variedades de frutas de rendimiento permanente, resistentes a plagas, generan la materia prima para la producción.

En la tabla III.23 se exponen algunos indicadores del sector. Estos indicadores fueron contruidos con base a datos de balances de las empresas, reportadas ante la Dirección General de Recaudaciones del Ministerio de Hacienda. Tal como se aprecia, la vocación exportadora del sector se ha comportado de forma inestable, fluctuando entre valores de 30% en el año 2001 a 3% en el 2002. Por su parte, la rentabilidad del sector muestra un aumento significativo en el 2001 respecto al año 2000 que se estabilizó en el 2002.

Tabla III.23
PARAGUAY: INDICADORES DEL SECTOR DE
BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS
(en porcentaje)

Año	Exportaciones /Ingresos	Ganancias /Ingresos	Inversión /Ingresos	Empleos Directos
2000	10	7	2	222
2001	30	14	2	208
2002	3	14	0	155

Fuente: Ruiz Díaz (2006), elaboración con base en datos de Massi y Ruiz Díaz (2005a).

Uno de los principales productos de la empresa es el néctar o jugo de frutas. El problema más importante con el que ha tropezado fue la no-homologación de leyes reguladoras en los países del MERCOSUR. Ante esta situación la empresa encuentra problemas en los mercados porque las leyes son diferentes en cada uno y su única solución es adaptar el producto a las condiciones de los países de destino lo cual eleva los costos.

Los problemas en las aduanas, tanto argentina como brasileña, fueron en su mayoría resultados de las diferentes leyes (no homologadas) de los países. Las similitudes entre los reglamentos paraguayos y brasileros permitieron que los problemas con dicho mercado sean relativamente menores que los sufridos con la Argentina. En la mayoría de casos, las soluciones se dieron entre las partes y la aduana respectiva. La empresa manifestó que los reglamentos están siempre sujetos a demasiadas interpretaciones y la decisión de aplicar las multas responde a actitudes subjetivas.

Por el lado del mercado brasileño, fueron señaladas varias incoherencias entre las reglas de importación, un ejemplo en el caso de jugos es el control de cantidad por botella, con una tolerancia determinada. Este control se refuerza posteriormente con otro por lotes, en ocasiones sucede que la empresa pasa el primer control pero no el segundo, lo cual impone una restricción a la entrada.

Las barreras a la exportación se traducen en aumento de costos en concepto de ventas no realizadas y en la búsqueda de otros mercados. La empresa percibe que no es conveniente acudir a la CCM por los distintos problemas de las BNA, debido a la lentitud de los procesos y a la burocracia. La dificultad de exportar a los mercados argentino y brasileño llevaron a la empresa a intentar un nuevo mercado: el boliviano. El transporte, los trámites y la inestabilidad del mercado redundaban en costos de exportación más altos incluso que, por ejemplo, envíos a Taiwán. La empresa señaló como principal problema de la exportación la falta de congruencia en las políticas cambiarias regionales, indicando que la devaluación del Real afectó drásticamente sus exportaciones a Brasil.

3.4 Uruguay

*Bicicletas*⁶⁰

La tabla III.24 indica la evolución de las importaciones de bicicletas (NCM 87120010) de Argentina desde los distintos orígenes a lo largo del período 1997/2005. Por su parte, la tabla III.25 hace lo propio con las exportaciones de bicicletas de Uruguay según mercado de destino, que corresponden casi exclusivamente a una única empresa.

En la segunda mitad de la década del noventa las exportaciones de bicicletas uruguayas hacia la Argentina mostraron gran dinamismo, alcanzando valores muy significativos en relación con el tamaño de la industria nacional y convirtiendo a Uruguay en el proveedor mayoritario del mercado argentino. En el año 2000, las importaciones argentinas de bicicletas uruguayas ascendieron a 11,6 millones de dólares, que representaron cerca del 70% de las importaciones totales del bien (tabla III.24). Asimismo, el mercado argentino fue el destino casi exclusivo de las exportaciones de Uruguay (tabla III.25), lo que configura el carácter crítico de este caso para la industria doméstica.

Ante esta circunstancia, la industria sustitutiva de importaciones de Argentina argumentó que la producción uruguaya no satisfacía los criterios establecidos en el Régimen de Origen MERCOSUR. Se argumentaba que las bicicletas importadas desde Uruguay eran básicamente el resultado de un proceso de ensamblado a partir de insumos de extra-zona ingresados a través del régimen de admisión temporaria. Así, la corriente exportadora estaría basada en la triangulación de bienes del resto del mundo, que ingresaban a Argentina a través de Uruguay, perforando el AEC. Es decir, estaba en cuestión el uso del instrumento de admisión temporaria en las exportaciones que tienen como destino la región, lo que discrimina al productor sustitutivo de importaciones respecto del exportador de los otros países miembros del acuerdo, y constituye un incentivo al establecimiento de BNA en el comercio intra-

⁶⁰ Se trata de exportaciones a la Argentina planteándose un caso de admisión temporaria en los insumos y BNA.

Tabla III.24
ARGENTINA: EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES
DE BICICLETAS POR ORIGEN
(valor CIF y participación en importaciones totales)

	Brasil		Chile		Taiwán		Uruguay		Otros		Total miles dólares
	miles dólares	%									
1997	1.473	8,9	3.244	19,6	6.304	38,2	2.888	17,5	2.614	15,8	16.524
1998	318	2,2	1.502	10,4	3.327	23,1	6.279	43,5	2.992	20,8	14.419
1999	409	3,1	1.335	10,2	2.556	19,6	8.177	62,6	589	4,5	13.065
2000	266	1,5	1.999	11,5	2.294	13,2	11.623	67,0	1.169	6,7	17.352
2001	1.341	21,9	829	13,5	975	15,9	2.203	36,0	777	12,7	6.125
2002	798	76,7	0	0,0	29	2,7	145	14,0	69	6,6	1.040
2003	987	16,5	126	2,1	83	1,4	4.673	78,2	110	1,8	5.978
2004	489	31,0	21	1,3	24	1,5	745	47,2	300	19,0	1.578
2005	1.116	60,7	0	0,0	162	8,8	149	8,1	412	22,4	1.840

Fuente: Ons (2006).

Tabla III.25
URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES
DE BICICLETAS POR DESTINO
(valor FOB y participación en exportaciones totales)

	Argentina		Chile		México		Otros		Total miles dólares
	miles dólares	%	miles dólares	%	miles dólares	%	miles dólares	%	
1997	3.016	97,7	--	--	--	--	71	2,3	3.087
1998	7.273	98,4	--	--	--	--	120	1,6	7.393
1999	9.304	100,0	--	--	--	--	--	--	9.304
2000	10.793	95,2	448	4,0	--	--	102	0,9	11.343
2001	2.666	57,0	1.344	28,8	648	13,9	16	0,3	4.675
2002	123	16,8	81	11,1	514	70,5	11	1,6	729
2003	4.316	87,1	--	--	628	12,7	10	0,2	4.954
2004	707	75,4	--	--	157	16,8	74	7,9	938
2005	--	--	--	--	--	--	1	100,0	1

Fuente: Ons (2006).

zona. En este caso, los requisitos de origen inicialmente acordados no fueron suficientes para proteger a la industria argentina y el gobierno fue receptivo a sus demandas de protección.

Durante el año 2000, las autoridades argentinas cuestionaron el carácter originario de las bicicletas uruguayas, activando los procedimientos previstos en la normativa MERCOSUR, que incluyeron la extracción de muestras por parte de la Administración Nacional de Aduanas, y la inspección de las plantas de la empresa exportadora y dos de sus proveedores nacionales. El tema era determinar la existen-

cia de un proceso de transformación, ya que en su ausencia las bicicletas debían cumplir el requisito de origen correspondiente a un valor agregado regional del 60%. Hasta entonces, los certificados de origen de las bicicletas eran emitidos de acuerdo con el requisito de cambio de partida arancelaria (NCM cuatro dígitos)⁶¹. Las autoridades uruguayas, la empresa exportadora y la entidad emisora de los certificados de origen, confirmaron la validez de los mismos, por la existencia de un proceso productivo que implicaba una transformación sustancial de los insumos que les confería nueva individualidad y que resultaba en el cambio de clasificación arancelaria exigido.

En enero de 2001, una Resolución de la Secretaría de Industria y Comercio de Argentina estableció que las mercaderías exportadas por la empresa uruguaya en cuestión recibirían el tratamiento arancelario de extra-zona (AEC = 20%), desconociendo la validez de los certificados de origen. Esta medida se aplicaba a todas las bicicletas exportadas por esa empresa, aún cuando en el transcurso de las actuaciones previas el cuestionamiento había quedado circunscrito exclusivamente al origen de un único modelo. Como resultado se produjo una abrupta interrupción de la corriente de comercio.

Ante las dificultades de acceso, se exploraron salidas alternativas vía la negociación entre los sectores privados de ambos países, que no prosperaron. En mayo de 2001, el Gobierno uruguayo activó el mecanismo de Solución de Controversias previsto en el Protocolo de Brasilia. La controversia promovida consideró las barreras vinculadas al origen y el procedimiento de selectividad para el control del valor aduanero. En cuanto al origen, las autoridades uruguayas argumentaron que los certificados de origen cuestionados se ajustaban estrictamente a lo dispuesto en el Régimen de Origen MERCOSUR y que las autoridades argentinas no habían podido acreditar lo contrario. En este sentido se solicitó la anulación de las medidas adoptadas que restringían el acceso de las bicicletas importadas desde Uruguay.

En lo que respecta a las demás barreras, las autoridades argumentaron que el régimen de selectividad para el control del valor en aduanas vigente en Argentina⁶², denominado “canal morado”, era violatorio de la normativa MERCOSUR en materia de valoración y despacho aduanero (Decisiones CMC 16/994 y 17/994 y el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994)⁶³. Así, las autoridades uruguayas solicitaron también la nulidad de las medidas argentinas iden-

61 Se consideran originarios “los productos en cuya elaboración se utilicen materiales no originarios de los Estados Partes, cuando resulten de un proceso de transformación, realizado en su territorio, que le confiera una nueva individualidad, caracterizada por el hecho de estar clasificados en la Nomenclatura Común del MERCOSUR en una posición diferente a los mencionados materiales...” (Decisión CMC 6/94).

62 Resoluciones Generales de la AFIP 335/1999, 639/1999, 857/2000, 1004/2001, 1008/2001 y 1044/2001.

63 Los precios de referencia tuvieron carácter reservado desde su fijación hasta mayo de 2001, cuando pasaron a ser públicos. En tanto los precios de referencia fueron reservados, debía constituirse garantía si la diferencia entre el valor fijado y el valor en aduana era significativa. A partir del momento en que pasaron a ser públicos, cualquier desvío hacia abajo respecto del precio de referencia debe dar lugar a la constitución de la garantía respectiva.

tificadas en materia de valoración y despacho aduanero, que constituían obstáculos adicionales al acceso de las bicicletas importadas desde Uruguay.

A fines de septiembre de 2001 el laudo del Tribunal Arbitral fue favorable a los reclamos de Uruguay respecto al origen. En cuanto a los reclamos referidos al procedimiento de selectividad para el control aduanero del valor, el Tribunal no cuestionó la vigencia y validez del mismo.

Con posterioridad al laudo, y una vez superada la etapa más profunda de la crisis argentina, la corriente exportadora uruguaya se reactivó, llegando a representar cerca del 80% de las importaciones argentinas de bicicletas en el año 2003. Sin embargo, a fines de ese año, el flujo comercial volvió a interrumpirse a partir de la Resolución 220/2003 de la Secretaría de Industria y Comercio y Pequeña y Mediana Industria, que estableció un “régimen de certificación obligatoria de requisitos esenciales de seguridad para la comercialización de bicicletas nuevas”. El régimen instituido por dicha Resolución indicaba que sólo pueden comercializarse en territorio argentino las bicicletas nuevas que cumplieran con los requisitos esenciales de seguridad establecidos allí.

El reclamo de las autoridades uruguayas y el sector privado exportador se centró en el incumplimiento por parte de Argentina del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Este es a su vez el marco regulador en el MERCOSUR para la aplicación de normas y reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad en el comercio doméstico, recíproco y con otros miembros de la OMC (Decisión CMC 58/00).

Luego de diversos acontecimientos durante 2004, donde se detectó no conformidad con la Resolución en productos exportados, desde mayo de 2005 se exige el cumplimiento de la totalidad de los ensayos, por lo que nuevas exportaciones requerirían una nueva inspección de la planta, mientras que los varios miles de bicicletas que se encuentran en Argentina deberían cumplir esos 49 requisitos para poder ser comercializados.

Finalmente, el resultado fue que una vez implementado el nuevo régimen las importaciones de bicicletas de Argentina no alcanzaron en total los 2 millones de dólares anuales (2004 y 2005), mientras que en los últimos años de la década del noventa se habían ubicado en el entorno de los 15 millones de dólares al año.

*Productos lácteos*⁶⁴

En una investigación anterior, que consideró el caso de las BNA en las exportaciones uruguayas de Productos lácteos hacia Brasil, se observó que las licencias de importación no automáticas constituían la principal restricción, también se habían tenido dificultades con algunos impuestos estaduales aplicados en forma

64 Se trata de exportaciones de leche en polvo al Brasil planteándose un caso de desvío del AEC hacia arriba y BNA.

discriminatoria hacia los productos importados. Asimismo, los costos de certificación, distribución, marketing y financieros eran relevantes para ingresar al mercado, mientras que los de flete y seguro se situaban entre 6% y 15% del precio FOB de exportación en función del destino dentro de Brasil. Los gastos de aduana estaban en el entorno del 1% y los impuestos indirectos variaban entre cero y 7% dependiendo del Estado⁶⁵. Esta situación de restricciones al acceso se modificó drásticamente a comienzos de 2001 a partir del proceso *antidumping* abierto por el gobierno brasileño a las importaciones de leche en polvo originarias de Argentina, Australia, Nueva Zelanda, Unión Europea y Uruguay.

Brasil ha mantenido un arancel nacional superior al AEC para 11 posiciones de la NCM en Productos lácteos, correspondientes a leche (siete posiciones), algunos quesos (tres posiciones) y lacto suero. Los procedimientos *antidumping* alcanzaron a todas las posiciones en las que se clasifican los distintos tipos de leche en polvo, que tienen un AEC del 16% y a las que Brasil aplica un arancel del 27%, con la excepción de un ítem que tiene un gravamen del 21,5%. Estos mayores niveles arancelarios buscan un incremento en los precios domésticos respectivos y la consiguiente sustitución de importaciones. Sin embargo, tales efectos pueden verse parcialmente disminuidos por producción más eficiente de países que se benefician de una preferencia del 100% en su ingreso al mercado brasileño. Esta es la situación donde Argentina y Uruguay son productores y exportadores internacionalmente competitivos de estos productos lácteos. Se genera así un incentivo a la introducción de alguna restricción en el comercio intra-MERCOSUR por parte de Brasil, a efectos de maximizar la sustitución de importaciones.

La tabla III.26 indica la evolución de las importaciones de leche en polvo (NCM 0402.10.10 y 0402.21.10) de Brasil desde los distintos orígenes a lo largo del período 1998/2005⁶⁶. Las cantidades importadas de leche en polvo por Brasil se redujeron en un 80% a lo largo del período de análisis, al tiempo que se modificó la estructura de proveedores. Coincidiendo con los procedimientos *antidumping*, las importaciones pasaron a originarse casi exclusivamente en Argentina y Uruguay, cuyos exportadores llegaron a un acuerdo de precios con las autoridades brasileñas. A su vez, se registró un fuerte incremento de la participación de Uruguay como proveedor externo, a partir de la sustitución de exportaciones argentinas por uruguayas asociadas a una contracción de la oferta exportable argentina.

En los últimos años, junto con esta evolución en las importaciones, Brasil comenzó a registrar exportaciones de leche en polvo, determinando una balanza comercial en estos productos con un saldo relativamente equilibrado. Esto es el reflejo del muy fuerte incremento en la producción de leche (de más del 50% en el período 1995/2005), que sobre compensó el aumento en el consumo aparente por habitante (9% de incremento en el mismo período).

65 Vaillant, Terra y Pastori (2001).

66 Los datos de 2005 abarcan el período enero-octubre.

Tabla III.26
BRASIL: EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES
DE LECHE EN POLVO POR ORIGEN
(valor FOB y cantidad)

	Argentina		Uruguay		UE 15		Australia y NZ		Otros		Total	
	miles dólares	miles ton.	miles dólares	miles ton.	miles dólares	miles ton.	miles dólares	miles ton.	miles dólares	miles ton.	miles dólares	miles ton.
1998	164,3	80,7	41,0	20,8	28,4	17,9	30,6	21,4	6,9	4,5	271,1	145,3
1999	233,5	142,4	38,8	24,5	13,4	8,4	1,1	0,8	0,8	0,6	287,7	176,7
2000	173,0	90,4	32,6	18,6	16,5	10,3	0,5	0,2	6,5	4,8	229,0	124,4
2001	70,9	35,0	13,0	6,5	9,0	4,3	0,3	0,1	0,2	0,1	93,3	46,1
2002	97,9	62,7	53,3	35,5	1,1	0,4	5,5	4,5	6,2	4,5	164,0	107,6
2003	35,1	19,3	28,0	15,4	0,4	0,1	0,6	0,5	1,6	1,0	65,8	36,3
2004	29,9	14,8	14,5	7,3	0,4	0,1	--	--	0,1	0,0	44,8	22,2
2005	36,3	16,4	24,8	11,1	0,5	0,1	--	--	0,9	0,4	62,5	27,9

Fuente: Ons (2006).

Tabla III.27
URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES
DE LECHE EN POLVO POR DESTINO
(valor FOB y cantidad)

	Brasil		Venezuela		Chile		México		Cuba		Otros		Total	
	miles dólares	miles ton.												
1998	46,7	24,0	9,2	4,4	0,7	0,4	--	--	0,9	0,5	1,1	0,5	58,5	29,9
1999	38,0	24,5	11,1	6,1	1,3	1,0	1,8	1,5	0,1	0,0	7,1	5,4	59,4	38,5
2000	32,4	18,5	2,1	1,0	5,8	3,3	3,1	1,5	0,1	0,0	3,0	2,0	46,4	26,4
2001	19,2	9,9	5,5	2,6	1,5	0,8	10,9	5,6	--	--	15,9	8,0	53,0	26,9
2002	45,4	31,3	1,3	0,8	2,4	1,8	0,2	0,2	--	--	5,6	3,7	54,9	37,7
2003	28,5	15,6	0,3	0,2	12,1	7,2	4,9	3,0	0,1	0,1	15,5	9,4	61,4	35,4
2004	20,5	9,8	23,1	11,4	2,8	1,6	1,8	1,1	--	--	24,4	12,8	72,7	36,7
2005	21,0	9,5	24,4	10,9	11,9	5,7	3,5	1,8	25,0	11,3	27,1	12,7	112,9	51,8

Fuente: Ons (2006).

Por su parte, la tabla III.27 considera las exportaciones de leche en polvo de Uruguay según mercado de destino. El valor de las exportaciones uruguayas de leche en polvo casi se duplicó a lo largo del período de análisis, en tanto que su volumen físico registró un aumento de aproximadamente el 75%. Hasta el año 2002, Brasil fue el principal mercado de destino con participaciones que llegaron a ubicarse en el entorno del 80%. En los últimos años esta situación se modificó con el incremento en la participación de otros destinos como Venezuela, Chile y Cuba. Asimismo, el monto absoluto de las exportaciones a Brasil se redujo a menos de la mitad entre ambos extremos del período considerado. Es decir, la barrera impuesta no interrumpió la corriente exportadora y la industria uruguaya cuenta con mercados de destino relevantes fuera de la región.

En enero de 1999, la Confederación Nacional de Agricultura y Pecuaria de Brasil (CNA) solicitó la apertura de una investigación por *dumping* en las exportaciones de leche en polvo a Brasil, originarias de Argentina, Australia, Nueva Zelanda, Unión Europea y Uruguay⁶⁷. La investigación se abrió en agosto de 1999 y para diciembre del 2000 existía una determinación preliminar positiva de *dumping* y daño a la industria doméstica, resultante de las importaciones desde todos los orígenes investigados con excepción de Australia.

En ese periodo, Brasil constituía el destino principal de las exportaciones uruguayas de leche, con participaciones mayoritarias en el total exportado. Las autoridades uruguayas y la industria doméstica objetaron la inclusión de Uruguay en la investigación, basados principalmente en la existencia de errores de cálculo y en la utilización de la metodología de reducción a cero (“*zeroing*”)⁶⁸. El margen de *dumping* determinado por las autoridades brasileñas para decidir la inclusión de Uruguay en la investigación había sido del 2,1%, apenas mayor que el de “*minimis*” de 2%.

En febrero de 2001, se fijaron derechos *antidumping* definitivos, por un periodo de cinco años, a las importaciones de leche en polvo originarias de Nueva Zelanda, Unión Europea y Uruguay. El derecho *ad valorem* fijado para Uruguay fue el más elevado de todos y alcanzó al 16,9%. Por su parte, los exportadores argentinos habían propuesto un compromiso de precios, que fue aceptado por las autoridades brasileñas e implicó la suspensión de la investigación para ese origen. Por ello, los exportadores uruguayos propusieron un compromiso de precios que fue aceptado por las autoridades brasileñas y les otorgaba condiciones de acceso al mercado de Brasil muy similares a las de los argentinos. La vigencia prevista era un máximo de tres años, y una vez cumplido el plazo se daría por concluido el procedimiento sin la imposición de derechos *antidumping*.

Existía entonces la convicción de las autoridades y la industria uruguayas que se había arribado a una situación menos gravosa, comparada con la utilización de los mecanismos de la OMC. Sin embargo, antes de cumplirse el plazo previsto en los compromisos de precios, la CNA solicitó la apertura de la revisión de los mismos y las autoridades brasileñas accedieron a tal petición. En abril de 2005, las autoridades brasileñas homologaron el compromiso de precios propuesto por los exportadores uruguayos, habiendo hecho lo mismo anteriormente con la propuesta de los exportadores argentinos (Vidal, 2005). Sin embargo, con posterioridad a la homologación de este acuerdo, los sectores privados de Argentina y Brasil acordaron un compromiso más amplio, que cuenta con la aprobación de sus autoridades nacionales. Este acuerdo se inscribe en el marco de las bilateralidades sectoriales en materia comercial entre Argentina y Brasil, que se han intensificado en los últimos tiempos, teniendo como punto culminante la concreción de la Medida de Ajuste Competitivo en febrero de 2006.

67 La petición incluía también a la leche larga vida, que fue luego excluida a lo largo del proceso.

68 El “*zeroing*” consiste en asignar un margen de *dumping* nulo a aquellos productos con márgenes de *dumping* negativos, a efectos del cálculo del margen promedio ponderado.



CAPÍTULO IV

EL COSTO DEL EXCESO DE PROTECCIÓN DE LAS BNA

1. El Modelo Computable de Equilibrio Parcial

Las presentes estimaciones se realizaron dentro del contexto de un modelo computable de equilibrio parcial similar al usado en Hufbauer y Elliot (1994). El modelo ya fue aplicado al caso de las restricciones visibles y BNA en Argentina (Berlinski, 2004 y Berlinski, 2001, respectivamente). El propósito de este capítulo es la medición del costo de bienestar relacionado con el equivalente arancelario de las barreras no arancelarias superior al AEC en el 2003.

Uno de los rasgos distintivos de la presente aplicación es que se introdujo en las estimaciones el supuesto de país grande, que refleja una elasticidad de oferta extranjera de signo positivo, a diferencia de los modelos con supuesto de país chico, donde las barreras al comercio no afectan el precio en el mercado mundial/regional.

1.1 El modelo computable de equilibrio parcial

El modelo utilizado fue desarrollado por Hufbauer y Elliot (1994). El mismo supone mercados competitivos y sustitución imperfecta entre las variedades domésticas y extranjeras. En la hipótesis de país grande ambas ofertas tienen pendiente positiva. Desmantelar las restricciones reducirá el precio de las importaciones y producirá un desplazamiento de la demanda de la variedad doméstica reduciendo su precio. Asimismo, la reducción de este precio afectará, a través de las elasticidades cruzadas, la demanda de importaciones. En el nuevo equilibrio los precios de ambas variedades serán menores con aumentos en la demanda del bien importado y reducción en la producción del bien doméstico.

Habitualmente este tipo de modelos se utiliza para evaluar las ganancias en bienestar desde el punto de vista del país que desmantela el sistema protectorio. En este caso, nuestro objetivo es evaluar también el impacto sobre el beneficio para el oferente extranjero asociado al aumento de precios y cantidades exportadas. Por lo tanto, además de computar las tradicionales medidas de excedente del consumidor, del productor, de las rentas asociadas a las restricciones y las ganancias de eficiencia para el país doméstico, se realizaron estimaciones del efecto de los términos de intercambio y de las ganancias para los exportadores mundiales o regionales.

Los gráficos 1 y 2 representan los dos mercados, teniendo en cuenta la existencia de BNA en el país importador.

En el gráfico 1 del mercado de importación, S_m es la oferta del bien importado, la ganancia en el excedente del consumidor asociado al desmantelamiento de las BNA es $aceg$. Dicha área puede ser estimada adicionando el rectángulo $acfg$ al triángulo cef .

En este caso, la renta generada por la BNA ($ackh$) debe ser medida como:

$$(P_m - P_m'') Q_m \quad (1)$$

donde Q_m es la cantidad inicial de bienes importados, P_m es el precio inicial de las importaciones y P_m'' es el precio internacional de los bienes importados.

La ganancia de eficiencia debido a la liberalización (cef) se calcula como:

$$(1/2) (P_m - P_m') (Q_m' - Q_m) \quad (2)$$

donde P_m' y Q_m' son los nuevos precios y cantidades de equilibrio de las importaciones.

La pérdida en los términos de intercambio es medida como:

$$(P_m' - P_m'') Q_m \quad (3)$$

La ganancia en el excedente del consumidor en este mercado puede ser calculada como la suma de la renta ($ackh$), más la ganancia de eficiencia (cef), menos la pérdida en los términos de intercambio (gfk):

$$[P_m - P_m''] Q_m + (1/2) [(P_m - P_m') (Q_m' - Q_m)] - (P_m' - P_m'') Q_m \quad (4)$$

Adicionalmente, la ganancia del exportador consiste en la adición de los términos del intercambio (gfk) y la ganancia de eficiencia asociada al aumento de la cantidad exportada (efk):

$$(P_m' - P_m'') Q_m + (1/2) [(P_m' - P_m'') (Q_m' - Q_m)] \quad (5)$$

En el Gráfico 2, para la variedad doméstica, la pérdida del excedente del productor (ganancia del excedente del consumidor) es $swyz$, área que puede ser estimada sumando el rectángulo $swyz$ al triángulo vwy :

$$(P_d - P_d') Q_d' + (1/2) [(P_d - P_d') (Q_d - Q_d')] \quad (6)$$

donde (P_d, Q_d) y (P_d', Q_d') representan los precios y cantidades de la demanda doméstica inicial y de pos-liberalización, respectivamente.

Gráfico 1
MERCADO DE IMPORTACIÓN CON EL EFECTO DE
TÉRMINOS DE INTERCAMBIO

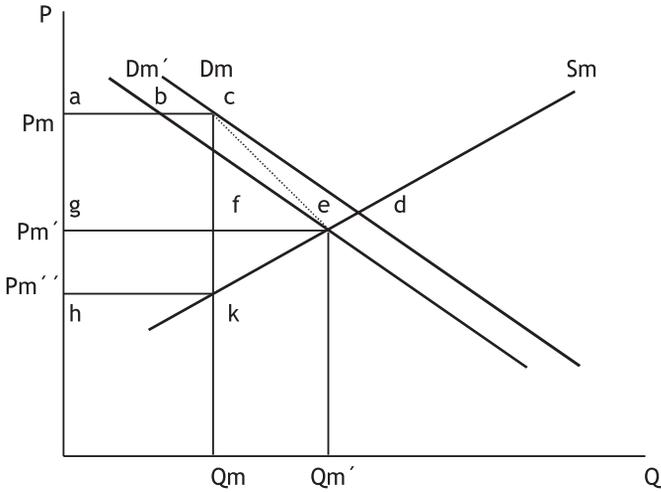
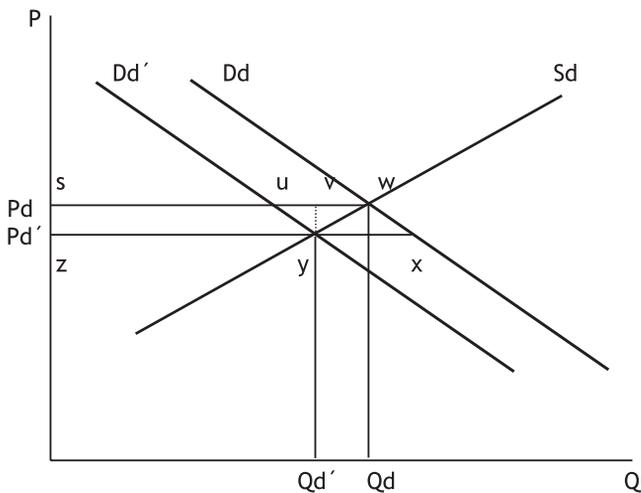


Gráfico 2
MERCADO DOMÉSTICO, EFECTOS DE DESMANTELAR
UNA RESTRICCIÓN AL COMERCIO



1.2 Aplicación del modelo

La demanda y oferta de bienes domésticos están representadas por las siguientes funciones:

$$Qd = aPd^{E_{dd}} Pm^{E_{dm}} \quad (7)$$

$$Qs = bPd^{E_s} \quad (8)$$

donde E_{dd} es la elasticidad precio directa de la demanda doméstica y E_{dm} es la elasticidad precio cruzada de la demanda para los bienes domésticos con respecto al precio de los bienes importados. Qs es la oferta doméstica y E_s es la elasticidad precio de la oferta de bienes domésticos.

La demanda de importaciones es:

$$Qm = cPd^{E_{md}} Pm^{E_{mm}} \quad (9)$$

donde E_{md} es la elasticidad precio cruzada de la demanda de bienes importados y E_{mm} es la elasticidad precio directa de la demanda de importados.

Para la introducción del efecto de los términos de intercambio se requiere introducir una nueva ecuación que representan la función de oferta internacional, debido a que la curva de oferta de bienes importados ya no es perfectamente elástica como en el caso de país chico. Esta ecuación es:

$$Qsm = dPm''^{E_{sm}} \quad (10)$$

donde Qsm representa la oferta del exportador y E_{sm} es la correspondiente elasticidad de oferta. En el modelo Pm'' es el precio internacional de los bienes importados más el AEC.

Este sistema se transforma en un sistema lineal aplicando logaritmos a las ecuaciones (7) a (10). El sistema transformado es el siguiente:

$$\ln Qd = \ln a + E_{dd} \ln Pd + E_{dm} \ln Pm \quad (11)$$

$$\ln Qs = \ln b + E_s \ln Pd \quad (12)$$

$$\ln Qm = \ln c + E_{md} \ln Pd + E_{mm} \ln Pm \quad (13)$$

$$\ln Qsm = \ln d + E_{sm} \ln Pm'' \quad (14)$$

Cuando la oferta de importaciones es perfectamente elástica el nuevo precio de equilibrio, Pm' , puede ser estimado conociendo Pm y el equivalente *ad valorem* de la BNA por encima del AEC. Cuando esto no ocurre, Pm' debe ser resuelto en forma simultánea con Pd' .

Las ecuaciones (13) y (14) deben ser resueltas en forma simultánea para calcular el nuevo precio de las importaciones como función del nuevo precio doméstico:

$$\ln Pm' = (\ln c - \ln d)/(E_{sm} - E_{mm}) + [E_{md}/(E_{sm} - E_{mm})] \ln Pd' \quad (15)$$

Por otro lado, el supuesto que Qd se iguala a Qs , hace que las ecuaciones (11) y (12) también deban ser resueltas en forma simultánea para calcular el nuevo precio de los bienes domésticos como función del nuevo precio de los importados:

$$\ln Pd' = (\ln a - \ln b)/(E_s - E_{dd}) + [E_{dm}/(E_s - E_{dd})] \ln Pm' \quad (16)$$

Las ecuaciones (15) y (16) deben ser resueltas en forma simultánea para calcular el nuevo precio doméstico e importado. Luego, reemplazando estos precios en las ecuaciones (11) y (12), se estimaron las nuevas cantidades domésticas e importadas, Qm' y Qd' .

Como paso previo es necesario calcular las ordenadas al origen de las ecuaciones (11) a (14). Dichas constantes se obtienen a través de un proceso de calibración que parte de la información básica requerida, el supuesto crucial es que los precios y cantidades obtenidas pertenecen a un período de equilibrio.

1.3 El cómputo de las elasticidades

Es difícil encontrar estimaciones de elasticidades de oferta y demanda (directas y cruzadas) a nivel de productos específicos. Por tal motivo es necesario realizar una aproximación a partir de información parcial. Este procedimiento es común en estimaciones de esta naturaleza (Hufbauer y Elliot, 1994; Hufbauer, Berliner y Elliot, 1986; Cline, 1990; Kim, 1996).

Siguiendo a Tarr (1990) las elasticidades directas se expresaron en función de las elasticidades de sustitución (σ) entre bienes domésticos e importados (elasticidades de Armington), la elasticidad total de la demanda (E_{dt}) y las participaciones en el valor de la oferta total, de la producción (Sd) y las importaciones (Sm). Es decir:

$$E_{dd} = Sm \sigma + Sd E_{dt} \quad (17)$$

$$E_{mm} = Sd \sigma + Sm E_{dt} \quad (18)$$

Una vez obtenidas estas elasticidades directas se calcularon las respectivas elasticidades cruzadas, siguiendo un procedimiento utilizado en Tarr (1990) y en Cline (1990).

$$E_{dm} = (E_{mm} - E_{dt}) (Sm / Sd) \quad (19)$$

$$E_{md} = (E_{dd} - E_{dt}) (Sd / Sm) \quad (20)$$

Finalmente un aspecto de indudable importancia se refiere a las elasticidades de oferta. Se ha optado por considerar el uso de Elasticidades de oferta unitarias

siguiendo la experiencia en tal sentido de Hufbauer, Berliner y Elliot (1986), Cline (1990) y Hufbauer y Elliot (1994). Con el objetivo de tener un sistema de elasticidades teóricamente consistentes se definió la elasticidad de oferta como función de elasticidad directa de la demanda (E_{dd}), de la elasticidad cruzada (E_{dm}) y del valor de un coeficiente utilizado en Cline (1990) denominado “coeficiente de respuesta en los precios” ($z = (Pd - Pd') / (Pm - Pm')$)⁶⁹, es decir:

$$E_s = E_{dd} + E_{dm} / z \quad (21)$$

Las elasticidades de sustitución se obtuvieron de una recopilación realizada por Donnelly, Johnson y Tsigas (2004) para el modelo GTAP y para la economía de Estados Unidos. Con respecto a E_{dt} se utilizó un promedio de los niveles máximos y mínimos utilizados en Kim (1996)⁷⁰. Las participaciones S_d y S_m corresponden a cada uno de los productos seleccionados de los países desde donde se analizaron los efectos de los sobre costos de las BNA.

La selección de los productos partió de una identificación realizada para el año 2003 por los autores de los estudios nacionales. El conjunto inicial de productos seleccionados tuvo una primera reducción debido a la falta de información completa sobre cantidades y precios. Este subconjunto, a su vez, sufrió una segunda reducción asociada a la falta de cumplimiento de que el equivalente *ad valorem* estimado de las BNA fuera superior al respectivo AEC. Es decir, los productos finalmente seleccionados corresponden a aquellos donde se verifica lo siguiente:

$$(Pd - Pm) / Pm > AEC. \quad (22)$$

Las comparaciones de precios involucran: el precio doméstico en puerta de fábrica⁷¹ del país que impone la restricción y el precio promedio internacional de un producto comparable (valor unitario de importación de la NCM a ocho dígitos). En algunos casos debido a la diferente característica del producto involucrado y/o la falta de información se consideraron solo las referencias al mercado del MERCOSUR⁷².

69 Respecto de z , ésta es calibrada a partir de considerar la E_s y la E_{sm} unitarias, esto puede ser contradictorio con el supuesto de sustitución imperfecta.

70 El rango de elasticidades E_{dt} según los sectores fue: 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); Otras manufacturas (-0,50/-2,00).

71 En algunos casos de Argentina se han utilizado fuentes alternativas a dicho precio, pues en el 2003 se salía de una fuerte recesión y no se había completado el “*pass through*” de la devaluación del 2002. Tal fue el caso de Laminados, donde se aplicó al precio internacional en el 2003 el equivalente *ad valorem* del *antidumping* vigente en ese año (ver capítulo II, sección 3), lo que representa un precio potencial. En el caso de Calzado existía en el 2003 una salvaguardia, por lo que las mediciones reflejan tanto el exceso de protección respecto del AEC como el efecto del arancel específico vigente.

72 Por diferencias en los precios correspondió en Argentina a Sembradoras y Televisores Color, y en Brasil a Naranjas y Refrigeradores y Congeladores. Por tratarse de bienes regionales correspondió en Argentina a Cloro y O-Xileno.

Los valores de las elasticidades utilizadas en las estimaciones realizadas se presentan en la tabla IV.1, las cuales son diferentes a las correspondientes al mercado del MERCOSUR, debido a los cambios de las participaciones en el valor de la oferta total, de la producción y las importaciones.

Tabla IV.1
ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY:
ELASTICIDADES DE OFERTA Y DEMANDA (DIRECTAS Y CRUZADAS)
PARA BIENES DOMÉSTICOS E IMPORTADOS, EN PRODUCTOS
SELECCIONADOS, 2003

País y descripción	Bien doméstico			Bien importado		
	Elasticidad demanda		Elastic. oferta Es	Elasticidad demanda		Elastic. oferta Esm
	Directa Edd	Cruzada Edm		Directa Emm	Cruzada Emd	
Argentina						
Aceite de Soja	-0,548	0,023	1,000	-4,977	4,452	1,000
Amoniaco	-1,224	0,524	1,000	-1,476	0,776	1,000
Automóviles	-0,934	0,059	1,000	-2,641	1,766	1,000
Cocinas, calefactores y estufas	-1,690	0,440	1,000	-1,960	0,710	1,000
Cloro	-0,708	0,008	1,000	-1,692	0,992	1,000
Lámparas	-1,550	0,300	1,000	-1,300	0,050	1,000
O-Xileno	-0,817	0,117	1,000	-1,583	0,883	1,000
Sembradoras	-0,875	0,000	1,000	-2,500	1,625	1,000
Soda Cáustica	-1,252	0,552	1,000	-1,148	0,448	1,000
Televisores color	-1,251	0,001	1,000	-2,999	1,749	1,000
Brasil						
Azúcar refinada	-0,527	0,002	1,000	-4,998	4,473	1,000
Calzado deportivo	-1,011	0,136	1,000	-1,564	0,689	1,000
Cocina familiar a gas	-1,567	0,317	1,000	-2,083	0,833	1,000
Lamin. planos en caliente	-0,964	0,089	1,000	-3,411	2,536	1,000
Lamin. planos en frío	-0,876	0,001	1,000	-1,799	0,924	1,000
Lavarropas automáticos	-1,392	0,517	1,000	-1,383	0,508	1,000
Naranjas	-0,350	0,000	1,000	-4,000	3,650	1,000
Refrigeradores y congeladores	-0,896	0,021	1,000	-2,779	1,904	1,000
Uruguay						
Leche en polvo	-1,003	0,478	1,000	-4,522	3,997	1,000

Fuente: Elaboración propia.

2. Estimaciones para Productos Seleccionados

Se realizaron dos estimaciones. En una caso considerando la situación doméstica de cada uno de los países exportadores considerados (Argentina, Brasil y Uruguay) respecto de la oferta del mercado mundial, y en el otro acotando los oferentes extranjeros sólo a sus socios comerciales en el MERCOSUR. Asimismo, algunos de los productos seleccionados han tenido conflictos comerciales que resultaron en la introducción de medidas *antidumping*, afectando especialmente a exportaciones de Brasil y Uruguay.

En las tablas IV.2 y IV.3 se presentan, desde la perspectiva de Argentina, Brasil y Uruguay como exportadores, las estimaciones del efecto en el bienestar de consumidores locales y exportadores del sobre costo de protección de las BNA para los productos seleccionados. En el primer cuadro se lo analiza desde el contexto del mercado mundial y en el segundo desde la visión del MERCOSUR. En estos casos el modelo computable se posiciona en los países importadores que imponen las restricciones a los países exportadores mencionados en el párrafo anterior. En el caso de Argentina y Uruguay, Brasil es el país que impone las restricciones a sus exportaciones, mientras que en el caso de Brasil como exportador es la Argentina quien le impone dichas restricciones.

De esta manera, la ganancia del excedente del consumidor (columna 1) incorpora las ganancias domésticas asociadas a la pérdida del excedente del productor, el ingreso arancelario o de rentas⁷³, la ganancia de eficiencia respectiva y descuenta la pérdida del efecto de los términos del intercambio resultante del aumento en el precio internacional asociado a la remoción de las BNA. Asimismo, los cuadros mencionados destacan el importante efecto que tiene la remoción de la BNA sobre los exportadores quienes se beneficiarían tanto por el aumento de los precios internacionales (efecto de los términos de intercambio), como del aumento de eficiencia asociado al aumento de los niveles de exportación. La columna 7 indica el resultado agregado de ambos efectos.

En el contexto del mercado mundial, se observa para los productos analizados cierta similitud en el valor del excedente del consumidor y de la ganancia del oferente extranjero (tabla IV.2). Sin embargo, el origen de esta simetría es diferente. En el agregado del excedente del consumidor, dos de sus elementos tienen la mayor importancia, se trata de la pérdida de ingreso arancelario y de rentas y del efecto negativo de los términos del intercambio. Mientras que en el caso de la ganancia de los exportadores predomina la magnitud asociada al efecto de los términos del intercambio. Se observa que la reducción del quantum exportador afecta en forma diferente, tanto las ganancias del consumidor como las de los exportadores (tabla IV.3).

Los productos de la tabla IV.2 donde la ganancia para los exportadores es mayor son en orden decreciente, en Argentina, Soda cáustica, Aceite de soja, Automóviles, Amoníaco y Lámparas, mientras que en la tabla IV.3 se reduce

⁷³ En cuanto a los perceptores de rentas, se ha supuesto que se trata de agentes domésticos.

Tabla IV.2
EXPORTACIONES DE ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY EN EL CONTEXTO DEL MERCADO MUNDIAL, 2003
Componentes de las ganancias en el excedente del consumidor y del exportador asociados al
desmantelamiento de las barreras no arancelarias en productos seleccionados
(en miles de dólares)

Pais exportador y producto	Ganancia excedente del consumidor 1 = 2+3+4-5	Pérdida excedente del productor 2	Pérdida de ingreso arancelario y de rentas 3	Ganancia de eficiencia doméstica 4	Efecto de términos de intercambio 5	Ganancia de eficiencia del exportador 6	Ganancia del exportador 7=5+6
Argentina							
Aceite de soja	10.256	6.999	10.207	964	7.914	3.329	11.243
Amoníaco	8.462	2.139	13.117	316	7.110	374	7.484
Automóviles	6.463	2.907	11.986	23	8.453	55	8.507
Cocinas, calefactores y estufas	372	75	752	17	472	29	501
Lámparas	5.859	99	8.319	1.298	3.858	1.122	4.980
Soda Cáustica	131.644	19.212	143.757	25.710	57.036	16.909	73.945
Brasil							
Azúcar refinada	13	10	18	(a)	15	1	16
Calzado deportivo	1.865	457	2.837	155	1.585	196	1.781
Cocina familiar a gas	674	162	1.409	20	917	38	955
Laminados planos en caliente	9.368	5.055	14.441	527	10.655	1.484	12.139
Laminados planos en frío	134	42	195	13	116	18	134
Lavarropas automáticos	15.211	2.441	20.905	2.067	10.201	1.970	12.171
Uruguay							
Leche en polvo	7.906	5.190	11.240	133	8.657	446	9.103

Nota: (a) inferior a mil dólares.
Fuente: Elaboración propia.

Tabla IV.3
EXPORTACIONES DE ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY EN EL CONTEXTO DEL MERCOSUR, 2003
Componentes de las ganancias en el excedente del consumidor y del exportador asociados al
desmantelamiento de las barreras no arancelarias en productos seleccionados
(en miles de dólares)

Pais exportador y producto	Ganancia excedente del consumidor 1 =2+3+4+5	Pérdida excedente del productor 2	Pérdida de ingreso arancelario y de rentas 3	Ganancia de eficiencia doméstica 4	Efecto de términos de intercambio 5	Ganancia de eficiencia del exportador 6	Ganancia del exportador 7=5+6
Argentina							
Aceite de soja	10.251	6.996	10.202	964	7.910	3.327	11.237
Amoniaco	367	152	562	13	359	22	382
Automóviles	2.297	1.094	4.260	8	3.064	20	3.085
Cocinas, calefactores y estufas	2	1	4	(a)	3	(1)	3
Cloro	198	69	242	23	136	29	165
Oxígeno	52	17	86	(a)	51	1	52
Sembradoras	29	11	25	7	15	10	25
Soda Cáustica	17.442	5.009	17.835	3.330	8.732	3.195	11.927
Televisores color	129	51	198	17	137	38	175
Brasil							
Calzado deportivo	1.651	413	2.509	137	1.408	175	1.584
Cocina familiar a gas	611	151	1.276	18	835	35	869
Lamin. planos en caliente	8.793	4.755	13.552	494	10.008	1.395	11.404
Lamin. planos en frío	96	30	139	9	83	13	96
Lavarrapas automáticos	11.992	2.162	16.402	1.623	8.195	1.620	9.815
Naranjas	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)
Refrigeradores y congeladores	151	73	237	8	167	20	187
Uruguay							
Leche en polvo	7.472	4.936	10.622	125	8.210	424	8.634

Nota: (a) inferior a mil dólares.

Fuente: Elaboración propia.

sustancialmente la ganancia en Amoniaco y Soda Cáustica, y no hay oferta en el MERCOSUR de Lámparas. En Brasil, las magnitudes corresponden a Lavarropas, Laminados planos en caliente y Calzado deportivo (tabla IV.2), ranking que se altera en la tabla IV.3 por la mayor importancia referida a Laminados planos en caliente, y no hay oferta en el MERCOSUR de Azúcar refinada. El caso de Leche en polvo representó un valor importante en Uruguay en ambas tablas. Respecto de las ganancias del excedente del consumidor, los productos indicados también son los que representan las mayores ganancias aunque con diferente ranking.

La comparación de las tablas IV.2 y IV.3 indica además que en esta última se agregan por diferencias en los precios, en Argentina, Sembradoras y Televisores color y, en Brasil, Naranjas y Refrigeradores y congeladores; y por tratarse de bienes regionales, Cloro y O-Xileno en Argentina.

En las tablas IV.4 y IV.5 se calculó la incidencia relativa de algunas de las magnitudes estimadas respecto de los valores de precios y cantidades de equili-

Tabla IV.4
EXPORTACIONES DE ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY EN EL
CONTEXTO DEL MERCADO MUNDIAL, 2003
Indicadores de la magnitud relativa de las ganancias en el
excedente del consumidor y del exportador asociados al
desmantelamiento de las barreras no arancelarias en
productos seleccionados (en porcentaje)

País exportador y producto	Ganancia excedente del consumidor / $(Pd'Qd' + Pm'Qm')$	Pérdida excedente del productor / $(Pd'Qd')$	(Efecto de términos de intercambio + ganancias de eficiencia del exportador) / $(Pm'Qm')$	Cambio en precios relativos $(Pm'Qm'/Pd'Qd') / (PmQm/PdQd)$
Argentina				
Aceite de soja	0,27	0,19	35,25	62,60
Amoniaco	4,28	1,86	9,07	2,29
Automóviles	0,08	0,04	1,27	0,75
Cocinas, calefactores y estufas	3,08	1,04	10,35	5,45
Lámparas	31,06	4,35	30,02	10,98
Soda Cáustica	32,89	12,30	30,30	1,72
Brasil				
Azúcar refinada	0,01	(a)	13,17	13,00
Calzado deportivo	3,33	0,99	17,89	7,85
Cocina familiar a gas	1,48	0,50	7,35	4,01
Laminados planos en caliente	0,60	0,34	19,42	18,67
Laminados planos en frío	0,01	(a)	21,11	12,96
Lavarropas automáticos	16,46	5,86	23,98	7,26
Uruguay				
Leche en polvo	0,89	0,66	8,90	7,31

Nota: (a) inferior a dos decimales.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla IV.5
EXPORTACIONES DE ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY EN EL
CONTEXTO DEL MERCOSUR, 2003
Indicadores del efecto de las ganancias en el excedente del
consumidor y del exportador asociados al desmantelamiento
de las barreras no arancelarias en productos seleccionados
(en porcentaje)

País exportador y producto	Ganancia excedente del consumidor / $(Pd'Qd' + Pm'Qm')$	Pérdida excedente del productor / $(Pd'Qd')$	(Efecto de términos de intercambio + ganancias de eficiencia del exportador) / $(Pm'Qm')$	Cambio en precios relativos $(Pm'Qm'/Pd'Qd')$ / $(PmQm/PdQd)$
Argentina				
Aceite de soja	0,27	0,19	35,25	62,60
Amoniaco	0,30	0,13	10,43	5,82
Automóviles	0,03	0,02	1,29	0,81
Cocinas, calefactores y estufas	0,03	0,01	11,15	7,62
Cloro	0,28	0,10	25,40	15,54
O-Xileno	0,26	0,10	2,25	0,80
Sembradoras	0,01	(a)	41,35	69,27
Soda Cáustica	7,91	2,71	33,33	20,22
Televisores color	0,02	0,01	29,49	34,58
Brasil				
Calzado deportivo	3,00	0,89	17,95	8,06
Cocina familiar a gas	1,38	0,46	7,38	4,08
Laminado planos en caliente	0,57	0,32	19,43	18,72
Laminado planos en frío	0,01	(a)	21,11	12,96
Lavarropas automáticos	14,52	5,12	24,32	8,70
Naranjas	(a)	(a)	5,41	4,39
Refrigeradores y congeladores	0,17	0,08	17,25	14,44
Uruguay				
Leche en polvo	0,85	0,63	8,92	7,38

Nota: (a) Inferior a dos decimales.

Fuente: Elaboración propia.

brio subyacentes en las estimaciones. Estos cuadros usan en el numerador las magnitudes de las tablas IV.2 y IV.3 respectivamente.

Al evaluar la incidencia de las barreras en el contexto del mercado mundial se destaca la importancia relativa de la ganancia simultánea del consumidor local y del exportador asociada al cambio en los precios relativos del producto importado respecto del correspondiente a la variedad doméstica, comparando la situación de equilibrio con la del punto de partida. En el caso de Argentina correspondió a Soda cáustica y Lámparas; en Brasil a Lavarropas. Si sólo se considerara la ganancia del exportador, en los productos exportados por Argentina se agregaría

el Aceite de soja, y en los de Brasil, el Azúcar refinada, los Laminados y el Calzado deportivo (tabla IV.4).

En la tabla IV.5 se calculan dichos indicadores correspondientes a las estimaciones de la Tabla IV.3. Ahí se observa que para Argentina y Brasil se sigue manteniendo el impacto de las ganancias de los exportadores en los sectores identificados en la tabla IV.4, así como también de los productos agregados: en Argentina, Sembradoras, Televisores color y Cloro; en Brasil, Refrigeradores y congeladores.

Finalmente, corresponde señalar la naturaleza orientadora de las estimaciones realizadas, debido a las dificultades en estimar elasticidades, precios y cantidades. Pero mejorar la información requeriría realizar casos de estudio para cada producto seleccionado. También debería levantarse el supuesto de considerar mercados con competencia perfecta, pues tiende a subestimar el efecto del desmantelamiento de las BNA sobre los productores domésticos.



CAPÍTULO V

RESUMEN Y CONCLUSIONES

1. Resumen

1.1 Argentina

La transición de la liberalización unilateral hacia el MERCOSUR resultó en una estructura protectora escalonada con mayores niveles en los Bienes de consumo respecto de los Bienes intermedios y de capital. La protección nominal y efectiva a la Agricultura y ganadería y a la Minería es menor, lo que refleja la elevada competitividad internacional de dichas actividades.

El resultado del promedio aritmético de protección arancelaria efectiva fue de 14,7%. Sin embargo, este promedio agregado no refleja la situación de los sectores de actividad dado el elevado coeficiente de dispersión del 73%. La dispersión encontrada, destaca la necesidad de indagar sobre la propuesta normativa subyacente, dado que tal dispersión también corresponde asociarse al costo de protección.

El escalonamiento arancelario y sus implicancias se mantuvieron con modificaciones menores al considerar el Arancel Extra-Zona (AEZ). Luego se presentaron estimaciones del arancel LEGAL, que incluye además del AEZ el equivalente *ad valorem* de aquellos instrumentos de defensa comercial (aranceles *antidumping* y compensatorios del subsidio a las exportaciones y las salvaguardias). El resultado afecta las estimaciones anteriores de AEZ en forma asimétrica, debido al uso diferencial de tales instrumentos por los países del MERCOSUR, a la importancia del equivalente *ad valorem* correspondiente y al efecto de su peso dentro de los agregados.

Los regímenes especiales de comercio implicaron una reducción del 40% de los ingresos fiscales respecto de la recaudación asociada al AEC. Se trata de una reducción en la recaudación por excepciones de 123 millones de dólares (recaudación del AEC menos la del Arancel Aplicado), y una reducción en la recaudación de 921 millones de dólares (recaudación del Arancel Aplicado menos la del Cobrado) asociada a las exoneraciones. Dentro de estas últimas, las más importantes corresponden en orden decreciente a Piezas y accesorios para bienes de capital, Bienes intermedios, Bienes de capital, y Bienes de consumo.

Asimismo, se realizaron estimaciones alternativas de protección efectiva, planteando dos hipótesis de ajuste por agua en el arancel. Comparando los resultados de estas hipótesis de agua respecto del arancel LEGAL se nota un menor nivel protectorio de productos, insumos y protección efectiva, observándose además rangos de protección más bajos por el ajuste por agua en una de ellas. Estas estimaciones sugeri-

rían la posibilidad de realizar algunas reducciones arancelarias en actividades exportadoras absorbiendo dicha redundancia.

Respecto de las barreras no arancelarias, se determinó que 49 del total de 82 empresas con respuesta consideraron haber experimentado BNAs a sus exportaciones al MERCOSUR. Estas manifestaciones de restricción engloban desde una sola experiencia de un tipo por firma, a varias experiencias con barreras genéricas y específicas. Aparecen más barreras en productos de alto desempeño exportador a Brasil, lo dominante en la generación de información sobre barreras es la acumulación de experiencia mientras que queda diluida la posible causalidad de barreras a bajo desempeño exportador.

La intensidad (mayor o menor efecto de la restricción), duración (transitoria o permanente) y diversidad de los instrumentos utilizados se observa en Alimentos donde la batería de medidas es mayor, ya sea como resultado de la amenaza de daño a la producción respectiva de Brasil, o en algunas versiones como represalia por conflictos con Argentina que involucran otras actividades. Por su parte, Brasil aparece como el país que más barreras impone, aunque dados los volúmenes de comercio para cada destino la concentración indicada puede no tener significación especial.

Las barreras específicas son permanentes y/o de aparición reiterada, por el esfuerzo que involucra establecerlas, o justificarlas con motivaciones estructurales (salud, seguridad, medio ambiente). En términos de efecto hay gran proporción de barreras de baja importancia. No se encuentra una correlación estrecha entre duración y efecto, se encuentra que las barreras temporarias tienen bajo efecto, pero las permanentes tienen tanto altos como bajos efectos. Las BNA con efectos de mayor importancia tienden a encontrarse entre las permanentes.

1.2 Brasil

Los países han efectuado modificaciones arancelarias, algunas en forma unilateral con aprobación posterior de sus socios comerciales los que ceden al hecho consumado, otras con una creación de listas adicionales de excepción que terminan siendo sistemáticamente prorrogadas. Tampoco fue armonizada la aplicación de los instrumentos de defensa comercial o los regímenes especiales de importación. Todos esos factores provocan desvíos en el AEC, desnaturalizando la política comercial común del MERCOSUR.

Luego de la implementación del régimen de tipo de cambio flexible en 1999, las modificaciones arancelarias han sido limitadas y realizadas a través de una lista de excepción (ahora limitada a 100 productos), cuya vigencia ha sido renovada anualmente para todos los países miembros.

Los Aranceles Aplicados en Brasil implican una tasa de protección efectiva de 16,2%, superior a aquella establecida por el AEC de 15,4%. A nivel sectorial, los más favorecidos por las intervenciones del gobierno fueron: Alimentos, bebidas y tabaco (+1,5%); Máquinas y equipo (+2%); Arroz (+2,9%); Vehículos y otros equi-

pos de transporte (+7%) y Productos de petróleo y carbón (+10,6%). La actividad más afectada fue Lana, pelos y capullos de seda (-1,9%).

El uso de los instrumentos de defensa comercial, que también aumentó en el período después del Plan Real, presenta un ritmo descendente desde 1999. Dada su aplicación limitada a un pequeño conjunto de productos, no provoca desvíos importantes en el AEC a excepción de Frutas, vegetales y nueces (de 11,5% a 12,4%); Metales y productos metálicos (de 15,5% a 16,7%) y Otras manufacturas (de 19,9% a 22,7%). Los regímenes especiales de importación, que reducen en promedio el Arancel Aplicado en tres puntos porcentuales, han mantenido una participación de alrededor de un tercio de las importaciones totales. Mientras tanto, la mayoría de los productos cuyas importaciones tienen beneficios fiscales concedidos por regímenes especiales sustituyen parcialmente a las importaciones que pagan el arancel. Así, la protección nominal a la industria doméstica está dada por el Arancel Aplicado y no por el Arancel Cobrado.

Por último, los ejercicios considerando la presencia de redundancia en los aranceles, se basaron en hipótesis simples. Los mismos parecen indicar que algunas reducciones arancelarias podrían ser realizadas en sectores exportadores sin perjuicio para la producción doméstica.

Respecto de las restricciones no arancelarias, se identificaron las principales restricciones enfrentadas por 412 empresas exportadoras de Brasil. De éstas, 310 empresas señalaron a las barreras no arancelarias como un obstáculo a la expansión de las exportaciones al MERCOSUR con una nota de restricción considerada moderadamente importante. Entre los sectores que atribuían calificaciones relativamente elevadas, consideradas de hecho como muy importantes, se destacaban Calzados, Material eléctrico, Artículos de vestuario, Piezas y otros vehículos, Matanza de animales, Industrias diversas y Otros productos alimenticios. Con relación a Argentina, los mayores reclamos correspondieron, entre otros, a Artículos plásticos, Calzados, Otros productos alimenticios, Máquinas y tractores, e Industria textil. En Paraguay y Uruguay correspondieron a Otros productos alimenticios.

En cuanto a las barreras visibles, 201 firmas señalaron los gastos de seguro y flete como tal atribuyéndole una nota de restricción moderadamente importante. Los gastos de aduana fueron citados por 197 empresas, con una calificación similar a la anterior. De manera general, la mayoría de las firmas exportadoras al MERCOSUR perciben estos dos aspectos como restricciones moderadamente importantes que dificultan sus ventas a este mercado.

Con relación a las barreras invisibles, los factores más citados fueron: Exigencia de etiquetas, citada por 196 empresas; Trámites aduaneros excesivos, señalada por 145 firmas; Inspección previa, indicada por 132 firmas; y Requisitos de inspección y tests, citada por 129 empresas; toda estas manifestaciones indicaron que se trataba de restricciones moderadamente importantes.

Las empresas indicaron que las restricciones no arancelarias mencionadas tuvieron impactos importantes en el desempeño de sus exportaciones en el

MERCOSUR, procurando solucionar esas dificultades a través de modificaciones en la especificación del producto.

1.3 Paraguay

Hay coincidencia de que la economía paraguaya es una de las más abiertas entre los países del hemisferio. Dicha característica antecede incluso a la introducción de las reformas comerciales aplicadas por los países en los noventa. Sin embargo, el proceso de apertura comercial que se puso en práctica en las décadas previas a la creación del MERCOSUR, fue importante para afectar la competitividad externa del país, condicionando con ello los potenciales beneficios de la integración regional.

Un análisis de los promedios arancelarios de los años noventa revela ciertos efectos asociados con el proceso de integración con el MERCOSUR. Dichos promedios indican cambios significativos en la estructura del arancel a las importaciones en el periodo 1991/2004. En los años noventa y coincidente con el inicio de un conjunto de reformas económicas, entre ellas el de la política comercial, el grado de apertura registró niveles relativamente altos, duplicándose respecto al registrado en los años ochenta.

La evidencia indica que, la vigencia del AEC, impondrá una significativa transferencia de recursos desde los demandantes nacionales de Bienes de capital, Informática y telecomunicaciones, insumos primarios y del sector manufacturero. Esta transferencia de recursos implica pérdidas de eficiencia de los productores por importar de intra-zona a precios más elevados, y pérdidas de bienestar por mayores precios de bienes finales. Dichas pérdidas asociadas al desvío de comercio podrían ser compensadas en alguna medida por la eliminación de las BNAs a las exportaciones paraguayas.

En cuanto a la aplicación de los instrumentos de defensa comercial, y a pesar de verificarse algunos casos de demandas por *dumping* de productos importados, el poco uso de estos instrumentos se debe básicamente a dos elementos: la desinformación entre los productores nacionales acerca de los procedimientos y las instituciones responsables de realizar las investigaciones, y que una gran proporción de los productos provienen de intra-zona sobre los cuales no existe posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia.

Respecto de las BNAs, los entrevistados mencionan dos aspectos de las mismas. El primero se vincula con la percepción negativa de los empresarios acerca del MERCOSUR, asociada a la aplicación de estos procedimientos; el segundo corresponde a la fragilidad institucional del bloque derivada de que una parte significativa de las exportaciones dependen de quienes realizan controles en frontera y no de la aplicación de normas o procedimientos estandarizados.

Por último, el reducido mercado interno implica que la política pública debe basar sus proyecciones de crecimiento sobre una economía más abierta y de mayor

protagonismo en los mercados regionales y mundiales. Por ello, la aplicación de las BNAs incorpora incertidumbre en el diseño de la política comercial, lo que restringe el logro de los objetivos mencionados. Paraguay no ha tenido una tradición en la aplicación de BNAs, pero recibe su impacto en la exportación a los países vecinos. Esto es un factor relevante para el desarrollo del país, considerando que más de dos tercios de sus exportaciones no tradicionales son destinadas al MERCOSUR.

1.4 Uruguay

Los desvíos respecto de la política arancelaria común en Uruguay operan en la mayoría de los casos como incentivos a la producción y la exportación. Ello se debe a que casi la totalidad de las excepciones al AEC alcanzan principalmente a Bienes de capital y de alto contenido tecnológico, y a los ítems de la Lista nacional de excepciones, que son en su mayoría insumos. Por su parte, los regímenes especiales exoneran tributos fundamentalmente de actividades productivas con inserción exportadora. La incidencia de esta exoneración se refleja en la elevada participación de las importaciones canalizadas a través del régimen respecto a las importaciones totales. En el agregado de los regímenes de admisión temporaria e insumos agropecuarios el nivel de utilización promedio ponderado se ubica en el entorno del 65%. En una economía pequeña que enfrenta fuertes restricciones fiscales, las exoneraciones de tributos a la importación han pasado a ser un componente importante del sistema de incentivos, elevando la sensibilidad respecto de su eventual reducción o eliminación.

La vigencia de una política comercial común no es necesariamente inconsistente con la existencia de estos regímenes especiales, pero lo es con su utilización en el comercio intra-zona. Esto último implica una discriminación en contra de los productores en las ventas a su propio mercado, al aumentar la protección efectiva de los productores de los socios comerciales, que pueden beneficiarse de la exoneración de los aranceles a la importación de los insumos incorporados en los bienes exportados. Sin embargo, la posibilidad de utilizar admisión temporaria en el comercio intra-MERCOSUR es un determinante significativo de la competitividad de las exportaciones uruguayas a la región.

Además, los datos de exportaciones uruguayas en el 2004 muestran que cerca del 70% de las exportaciones al MERCOSUR tienen una dependencia regional superior al 75%, entendiendo esta última como la participación del MERCOSUR en las exportaciones totales del producto (NCM 8 dígitos). Entre los sectores con alta dependencia regional se destacan algunos usuarios relevantes de los regímenes especiales de importación como los de Manufacturas de plástico, Manufacturas de caucho, Manufacturas de papel y cartón, Productos químicos, Cigarrillos, y Partes y accesorios de automóviles.

En consecuencia, los regímenes especiales de importación, y en particular, su utilización en el comercio intra-zona, juegan un papel en la viabilidad y rentabili-

dad de varias actividades productivas. Asimismo, el sector privado uruguayo percibe esa posibilidad de utilizar regímenes especiales en sus ventas al MERCOSUR como prácticamente el único instrumento de política pública disponible para compensar parcialmente las asimetrías respecto de productores argentinos y brasileños, que los empresarios domésticos suelen atribuir a políticas públicas en materia de incentivos y tributación aplicadas por los países grandes.

En este contexto, el avance en la construcción de la política comercial común puede tener costos muy elevados para algunas actividades del sector productivo uruguayo y afectar intereses nacionales significativos, condicionando la forma en que puede procesarse políticamente la profundización de la unión aduanera. En el caso de Uruguay, la disposición a avanzar en la eliminación de los desvíos respecto del AEC debería quedar sujeta al progreso concomitante en otras áreas, tales como, las políticas tributarias, de incentivos y de competencia. A su vez, resulta también esencial la concreción de acuerdos preferenciales con terceros países proveedores de insumos y bienes de capital y de alta tecnología, a efectos de reducir los costos de desvío de comercio implícitos en el cumplimiento del AEC. Este último debería también ser revisado y actualizado a la luz de la experiencia de sus 10 años de vigencia y de la evidencia en materia de desvíos y agua en las tarifas.

1.5 Estimaciones del costo de bienestar del exceso de protección de las BNA

Se realizaron estimaciones del costo de bienestar del exceso de protección de las BNA para productos seleccionados exportados por la Argentina, Brasil y Uruguay con diferente intensidad de las barreras no arancelarias en el mercado ampliado mundial y regional. Estas estimaciones se realizaron en el contexto de un modelo computable de equilibrio parcial lineal en los logaritmos, donde los bienes domésticos e importados son sustitutos imperfectos, la oferta del bien importado tiene pendiente positiva y los mercados son perfectamente competitivos. Con los datos del arancel equivalente de las BNA neto del AEC, de precios, cantidades y elasticidades se estimó la estática comparativa de la remoción de dicha protección y su efecto en el bienestar.

Las magnitudes estimadas del efecto en el bienestar del consumidor local y del oferente extranjero indican la importancia de considerar las situaciones particulares de dichos productos. A su vez, al introducir la hipótesis de país grande como importador pudo estimarse el efecto de términos de intercambio de remover el exceso de protección de dichas BNAs, destacándose su importancia tanto en detrimento del excedente del consumidor local como en la ganancia del oferente extranjero. Los efectos más importantes estimados en el contexto del mercado mundial correspondieron, en Argentina, a Soda cáustica, Aceite de soja, Automóviles, Amoniaco y Lámparas; en Brasil, a Lavarropas, Laminados en caliente y Calzado deportivo; y en Uruguay, a Leche en polvo. Cuando las estimaciones se realizan en el contexto del MERCOSUR se reduce sustancialmente el efecto en Amoniaco y Soda cáustica

para Argentina. En este contexto se agregan algunos productos asociados a problemas en los precios como Sembradoras y Televisores color en Argentina, Naranjas y Refrigeradoras en Brasil; también se agregan bienes regionales como el Cloro y el O-Xileno en Argentina y se excluyen por ausencia de oferta regional las Lámparas en Argentina y el Azúcar refinada en Brasil.

2. Conclusiones

La brecha entre el AEC y el Arancel Aplicado puede explicarse por las listas sectoriales de Bienes de capital, Informática y telecomunicaciones, las Listas nacionales de excepción, y la existencia de sectores no armonizados (azucarero y automotor). Por su parte, la brecha entre el Arancel Aplicado y el Cobrado resulta de los acuerdos comerciales preferenciales no armonizados y una multiplicidad de regímenes especiales de importación. Los desvíos hacia abajo del AEC, que son los más frecuentes en el MERCOSUR resultan fundamentalmente de regímenes especiales de importación y excepciones al AEC, pueden determinar transferencias de ingreso entre los miembros del bloque así como un nivel de protección inferior al previsto en el AEC. Precisamente, la significación de las importaciones efectivamente canalizadas a través de estos instrumentos genera incertidumbre respecto de los verdaderos niveles de protección a los productores regionales.

En Argentina, los mayores diferenciales entre el AEC y el Arancel Cobrado tienen lugar en Vehículos automotores y Bienes de capital, sus piezas y accesorios, estos diferenciales son más moderados en el caso de Bienes intermedios y de consumo. Brasil es el país miembro que muestra desvíos hacia abajo de menor magnitud, destacándose en Piezas y accesorios para bienes de capital, seguido por Bienes de capital, y Bienes intermedios y de consumo; mientras que en Vehículos automotores el Arancel Cobrado es superior al AEC. Por último, en Uruguay, los desvíos hacia abajo son los mayores del bloque para todos los tipos de bien, a excepción de los de consumo. De tal manera, se nota una superposición importante entre países en Bienes de capital, sus piezas y accesorios. En el caso de los desvíos hacia abajo, son los demás miembros de la unión aduanera, los que siguen cobrando el AEC y tienen el incentivo para establecer dichas BNA. Es decir, existe un vínculo entre el avance hacia la libre circulación y la eliminación de los mecanismos que generan los desvíos.

Asimismo, las barreras no arancelarias al comercio existen toda vez que un productor nacional tiene que alterar su producto para cumplir con regulaciones de otro país, o someter su producto a test y certificación en el país importador. Las causas principales de estas barreras son las regulaciones obligatorias de los gobiernos, o los estándares voluntarios que pueden ser impuestos por instituciones no gubernamentales. Por ello, es conveniente distinguir entre regulaciones y barreras no regulatorias, estas últimas resultan de requerir al exportador que cumpla estándares

relacionados con antecedentes históricos o tradición técnica, pero están fuera de la política regulatoria. Podría decirse que las regulaciones técnicas corresponderían a requerimientos mínimos de salud, seguridad, medio ambiente; mientras que las no regulatorias podrían estar más relacionadas con temas de calidad o funcionamiento.

Tanto las barreras a la exportación no anticipadas, como las soluciones *ad-hoc* introducen incertidumbre, reducción de exportaciones y aumento de costos asociados a minimizar su impacto. En algunos casos, esto induce una desviación de exportaciones hacia mercados menos conflictivos. Los diversos casos sin solucionar o con soluciones *ad-hoc*, corresponden a la ausencia de un esfuerzo de armonización legislativa (reconocimiento mutuo) o de internalización nacional de normas MERCOSUR. El análisis sistemático de algunas experiencias de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay respecto de la imposición de barreras no arancelarias a sus exportaciones al MERCOSUR, permitió caracterizarlas destacando su relevancia como freno transitorio o permanente al flujo del comercio regional.

Las estimaciones presentadas del efecto en el bienestar del consumidor local y del oferente extranjero asociado al exceso de protección de las BNA por encima del AEC, tienen carácter orientador pues están limitadas por la calidad de la información disponible. Sin embargo, dentro de sus limitaciones, ilustran sobre la información requerida para facilitar una discusión sobre la importancia de dismantelar dicho exceso de protección asociado a las BNA. La experiencia realizada destaca la heterogeneidad de los resultados obtenidos y la especificidad de los impactos en cada caso. Por ello, para que estas evidencias puedan ser la base de decisiones de política comercial se requiere una mejor aproximación a los aspectos de organización industrial de los productos elegidos que lleven a una mejor estimación de las elasticidades, precios y cantidades relevantes.

El avance hacia la política comercial común, y la consiguiente libre circulación intra-MERCOSUR, requiere la armonización o eliminación de los mecanismos que permiten desvíos unilaterales respecto de la política arancelaria común. Para ello cabe anticipar importantes dificultades, dada la multiplicidad de intereses involucrados que pueden diferir entre países. Respecto de las BNA, para dismantelaras se requiere encarar soluciones institucionales por parte de exportadores y gobiernos para iniciar negociaciones bilaterales o multilaterales que remuevan, armonicen o haya reconocimiento mutuo de las barreras asimétricas en materia de certificaciones y estándares nacionales.

2

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALADI, (1999): Medidas no arancelarias por ítem, CD-Rom, Montevideo.

Baracat, E. y J.J. Nogués (2005): WTO Safeguards and Trade Liberalization (Lessons from the Argentine Footwear Case), WPS3614, World Bank Research Working Paper, Washington, D.C.

Berlinski, J., y C. Romero (2006): Integración profunda en el MERCOSUR: el caso argentino, Documento de trabajo, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Berlinski, J.; H. Kume; M. Vaillant; P. Miranda; A. Ons; C. Romero (2005a): Aranceles a las importaciones en el MERCOSUR: el camino al Arancel Externo Común, Documento de Trabajo D0805, Departamento de Economía, Universidad de la República, Montevideo.

Berlinski, J.; H. Kume; M. Vaillant; P. Miranda; A. Ons; C. Romero (2005b): Desvíos del AEC y Regímenes Especiales de Comercio en el MERCOSUR, Documento de Trabajo D0905, Departamento de Economía, Universidad de la República, Montevideo.

Berlinski, J.; H. Kume; M. Vaillant; P. Miranda; A. Ons; C. Romero (2005c): Defensa Comercial en el MERCOSUR, Documento de Trabajo, D1005 Departamento de Economía, Universidad de la República, Montevideo.

Berlinski, J.; H. Kume; M. Vaillant; P. Miranda; A. Ons; C. Romero (2005d): Protección efectiva y costos de la protección en el MERCOSUR, Documento de Trabajo D1105, Departamento de Economía, Universidad de la República, Montevideo.

Berlinski, J. (2004): *Los impactos de la Política Comercial: Argentina y Brasil (1988/1997)*, Instituto Di Tella y Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires.

Berlinski, J. (2001): "Las restricciones no arancelarias a exportaciones en el MERCOSUR: un análisis comparativo", en: Berlinski, J. *et al.*: *Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR*, Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires.

Berlinski, J. y R. Soifer (2001): "El caso de Argentina", en: Berlinski, J. *et al.*: *Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR*, Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires.

Berlinski, J. *et al.* (2001): *Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR*, Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires.

Cline, W.R. (1990): *The Future of World Trade in Textiles and Apparel*, Institute of International Economics, Washington, D.C.

DECOM/SECEX/MDIC: *Relatório DECOM*, diversos años.

Donnelly, W.Y.; K. Johnson y M. Tsigas (2004): Revised Armington Elasticities of Substitution for the USITC Model and the Concordance for Constructing a Consistent Set for the GTAP Model, Office of Economics Research Note, United States International Trade Commission, Washington, D.C.

Finger, M. J. y J. Nogués (Editores) (2005): *Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization: Fighting Fire with FIRE*, World Bank and McMillan-Palgrave.

Hufbauer, G.C. y K.A. Elliott (1994): *Measuring the Cost of Protection in the United States*, Institute of International Economics, Washington, D.C.

Hufbauer, G.C.; D.T. Berliner y K.A. Elliott (1986): *Trade Protection in the United States: 31 Case Studies*, Institute of International Economics, Washington, D.C.

Kim, N. (1996): *Measuring the Cost of Visible Protection in Korea*, Institute of International Economics, Washington, D.C.

Kume, H.; P. Miranda; P. Anderson y M. de Oliveira (2006): Restrições não-tarifárias às exportações brasileiras no Mercosul, mimeo, IPEA, Río de Janeiro.

Kume, H. y G. Piani (2005): MERCOSUL: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio, en *Revista de Economia Política*, Vol. 25, No. 4, octubre-diciembre.

Kume, H. y G. Piani (2005b): "Antidumping and Safeguard Mechanisms: The Brazilian Experience, 1988-2003", en Finger, M. J. y J. Nogués (Editores): *Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization: Fighting Fire with FIRE*, World Bank and McMillan-Palgrave.

Kume, H.; P. Anderson y M. Oliveira Jr. (2001): "El caso de Brasil", en: Berlinski, J. *et al.*: *Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR*, Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires.

Masi, F. y F. Ruiz Díaz (2005a): Empleo en el sector de la producción transable no agrícola en el Paraguay: Un análisis del comportamiento de los rubros no tradicionales en la década del noventa, mimeo, CADEP-Universidad de Toronto, Asunción.

Masi, F. y F. Ruiz Díaz (2005b): Cambios en la dependencia del MERCOSUR por ajuste estadístico en la redistribución geográfica de las exportaciones de semilla de soja, presentación Banco Interamericano de Desarrollo, Asunción.

OMC (1997): *Informe de la Secretaría acerca de la Política Comercial del Paraguay*, Ginebra.

Ons, A. (2006): Protección, desvíos del AEC y casos de estudio: Uruguay en el MERCOSUR, Departamento de Economía, Universidad de la República, Montevideo.

OPYPA (2005): *Anuario 2005*, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, Montevideo.

Ruiz Díaz, F. (2006): Integración profunda en el MERCOSUR: Estudio de Paraguay, mimeo, CADEP, Asunción.

Ruiz Díaz, F. (2000): Régimen de Adecuación del MERCOSUR: un efecto estimativo sobre la Política Fiscal, Ministerio de Hacienda, Asunción.

Secretaría de Hacienda (2004): Estimación de los gastos tributarios de la República Argentina, años 2003-2005, Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Buenos Aires.

Tarr, D.G. (1990), "A Modified Cournot Aggregation Condition for Obtaining Estimates of Cross-Elasticities of Demand", *Eastern Economic Journal* 16, no. 3 (July-September).

Vaillant, M.; M.I. Terra y H. Pastori (2001): "El caso de Uruguay", en: Berlinski, J., *et al.*: *Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR*, Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires.

Vidal, M.E. (2005): "Defensa comercial, aplicación de la normativa antidumping en Uruguay", en OPYPA: *Anuario 2005*, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, Montevideo.



