

# Protección y desvíos del AEC: el caso de Uruguay en el MERCOSUR

Alvaro Ons <sup>1</sup>

Marcel Vaillant<sup>2</sup>

## I. INTRODUCCIÓN

La evolución del proceso de integración al eliminar barreras al intercambio podría conjeturarse hace más sencillo el análisis de los efectos de la política comercial. Sin embargo, esto no es así por un conjunto complejo e interrelacionados de motivos. En primer lugar, hacer integración económica implica discriminar a los proveedores del resto del mundo entre aquellos que participan del acuerdo y los que están fuera de él. En este contexto, analizar los efectos de la liberalización discriminatoria implica considerar esta diferencia. De forma convencional la teoría de la integración económica diferenció entre los efectos de liberalización (creación de comercio) en relación a los efectos proteccionistas (desvío de comercio).

En el MERCOSUR el problema es más complejo debido a que se trata de un modo de integración que además de liberalizar los flujos de comercio intraregionales implicó buscar construir una política comercial común con terceros mercados (Unión Aduanera). Además, dado que este proceso se ha desarrollado de forma incompleta es necesario considerar estos grados diversos de apartamientos para lograr determinar cuales son los efectos sobre la protección. Como elementos adicionales, que hacen aún más complejo todo el panorama de la política comercial, es necesario considerar los dos incumplimientos de los compromisos que hacen difícil establecer cual es el grado de protección que se aplica en los mercados. En primer lugar, en el comercio intraregional se ha dado un proceso de sustitución de reducciones arancelarias por el desarrollo de restricciones no arancelarias (RNA). En segundo lugar, en relación a la política comercial común la existencia de regímenes especiales de importación no armonizados permitió un manejo nacional de la política comercial reduciendo la capacidad información que el AEC brinda en relación a la protección con terceros mercados.

En anteriores trabajos (ver Berlinski-Kume-Vaillant et al, 2001 y 2006) se realizaron análisis parciales que buscaron identificar los obstáculos al comercio intraregional y medir los desvíos de la política comercial común respectivamente. El objetivo en este artículo es desarrollar una visión integrada global que permita entender la lógica de los efectos de la protección agrupando ambos tipos de desvíos.

En la segunda sección se resume la situación en materia de RNA a las exportaciones uruguayas en el MERCOSUR, profundizando el análisis para algunos casos que han sido seleccionados a partir de su carácter relativamente más permanente, o de su actualidad, y de su poder ilustrativo respecto de la lógica de utilización de este tipo de obstáculos al comercio. En la tercera sección se resume y actualiza la situación de Uruguay en materia de desvíos en el componente arancelario de la política comercial común (PCC), presentando brevemente los desarrollos más recientes en el ámbito negociador del MERCOSUR. En la cuarta sección se desarrolla un enfoque integrado que busca entender los obstáculos al comercio intraregional en el marco más general de la protección que se establece con terceros mercados. Se desarrolla un marco analítico

---

<sup>1</sup> Departamento de Economía, Universidad de la República.

<sup>2</sup> Departamento de Economía, Universidad de la República.

específico y se ilustra con el análisis de un conjunto de casos. La última sección destaca las principales conclusiones.

## **II. RNA EXPORTACIONES INRAREGIONALES**

En una investigación anterior (Berlinski-Kume-Vaillant et al y Vaillant, 2001) se identificaron y cuantificaron los efectos de las RNA presentes en el comercio exportador intra-regional de Uruguay. A partir de las estadísticas de comercio se construyó un conjunto de indicadores de sesgo geográfico – intensidad de comercio, complementariedad comercial y sesgo no explicado (Anderson y Noorheim, 1993) – que permitió determinar aquellos sectores donde podía conjeturarse la existencia de este tipo restricciones, en la medida que la complementariedad comercial no había resultado en un mayor sesgo geográfico (el comercio real era inferior al potencial). Esta selección preliminar recayó fundamentalmente en productos agrícolas sin elaboración, productos de la industria frigorífica, lácteos, textiles y vestimenta, que representan una proporción mayoritaria de las exportaciones uruguayas.

El análisis de los contenciosos comerciales en el MERCOSUR que involucraban a Uruguay validó el método de identificación empleado en tanto los sectores alcanzados por consultas, reclamaciones y controversias formaban parte de la lista preliminar. De este modo, se pudo establecer una lista amplia de instrumentos comerciales con potencial impacto discriminatorio junto con los sectores en donde los mismos actúan. El estudio se completó con una encuesta a los principales exportadores en los sectores seleccionados, con alta representatividad en las exportaciones al MERCOSUR y al resto del mundo. Estas empresas reportaron 49 situaciones mercado/producto de restricciones al comercio debidas a la presencia de RNA. De ellas 31 casos referidos a exportaciones destinadas a Brasil y 18 casos a Argentina. Entre los destinados a Brasil, 10 tienen como destino a Rio Grande do Sul, 14 a San Pablo y 7 diversas localidades. Por su parte, de las exportaciones destinadas a Argentina, en 13 casos mercado/producto van a Buenos Aires (capital y provincia), 3 a Buenos Aires y Córdoba y 2 a Entre Ríos. El Cuadro 1 resume los resultados de este análisis, presentando los 10 productos exportados por Uruguay a cada uno de sus países vecinos, cuyo comercio exportador se ha visto más afectado por RNA. Se empleó una tipología que distingue 16 tipos de RNA y tres niveles de intensidad de cada una de ellas (alta, media y baja). Las exportaciones hacia Argentina y Brasil están afectadas por una amplia gama de RNA.

En el caso de Argentina, del menú de 16 tipos de barrera previsto solamente 3 no fueron mencionadas con importancia media o alta (registro de establecimiento exportador, compras gubernamentales y patentamiento), mientras que 11 barreras fueron calificadas, al menos por un exportador, como de alta importancia. Surge como principal RNA la inspección previa a la expedición. Esta implica que una vez preparado el embarque se debe citar a una tercera empresa - seleccionada por el comprador en Argentina de una lista provista por la aduana - para que realice una inspección, sin perjuicio de los trámites aduaneros al ingreso a ese país. Esta inspección previa genera varios problemas, como coordinar la visita, abrir y reempacar y esperar a que el informe esté pronto, lo que demora aproximadamente dos días. Se ha señalado que los propios compradores argentinos han usado este mecanismo para trabar alguna partida contratada cuando han tenido dificultades de colocación en su mercado (aun cuando existía carta de crédito). En orden de importancia le siguen los requisitos de etiquetado (en particular para prendas de vestir y calzado), las licencias de importación y los trámites aduaneros

excesivos (especialmente en el caso de canal morado). Es de destacar que para las empresas que enfrentan altos costos derivados del transporte, la regulación de este rubro resulta en una RNA de cierta importancia. En varios casos se mencionó como especialmente importante el régimen tributario que se aplica a las importaciones (23% de IVA, más adelante de otro 10% por IVA ventas del importador, más 3% de adelanto de impuesto sobre beneficios) y la discriminación que ello supone con respecto a los productores locales. El caso de las exportaciones de bicicletas no ha sido incluido en el cuadro y es objeto de análisis separado. Más recientemente, se han destacado como RNA en el mercado argentino, por parte del sector privado uruguayo, el régimen de retenciones a las exportaciones, el régimen de zonas de promoción industrial y el pago anticipado de las importaciones.

En el caso del destino Brasil, los 16 tipos de RNA previstos tuvieron alguna mención y fueron 12 los tipos de barrera que tuvieron al menos una mención como de importancia alta. La licencia de importación requerida por Brasil constituye la RNA más importante. La expedición de la licencia causa pérdidas de tiempo e incluso ha sido fuente de interrupción de los flujos comerciales. En segundo lugar, al igual que ocurría en el caso argentino, se ubican los requisitos de etiquetado, que afectan a muchos de los productos y, en tercer lugar, los trámites aduaneros excesivos. Así, los problemas de valoración en la aduana y el recurso del uso del canal morado es una RNA tanto en el comercio con Argentina como con Brasil. Este instrumento implica cuestionar la valoración del producto y aplicar un derecho variable en función de la valoración propia de la aduana. En cuarto y quinto lugar se ubican el registro de producto (“el registro de empresa y productos es anual y tiene un alto costo”) y la exigencia de contenido regional. Un lugar muy destacado en las encuestas es ocupado por los impuestos estatales (ICMS) que deben ser adelantados por el importador y no son completamente trasladables en la cadena comercial, por lo que imponen un costo al que importa mercadería para la reventa. Además son discriminatorios con la producción local. El transporte por carretera también ha sido mencionado como motivo de RNA, en el sentido que los transportistas no cargan la mercadería si no hay orden expresa del comprador (importador), aun cuando haya carta de crédito abierta. Esto se suma a los problemas de regulación específicos, mencionados en 7 casos, que adquieren relevancia según la magnitud del costo del transporte a este destino. Para el caso de Brasil han ocurrido diversas interrupciones en los flujos comerciales por diferentes motivos: juicios estatales, acusaciones de dumping, barreras fitosanitarias, mecanismos de financiamiento y, como mencionamos anteriormente, licencias de importación, que han llegado a durar hasta más de un mes. En especial, se han activado estos mecanismos por la actuación de grupos de interés locales, productores, que han logrado decisiones por parte de autoridades estatales.

**Cuadro 1**  
RNA a las exportaciones de Uruguay a Argentina y Brasil (2001)  
Productos con más restricciones de acceso

	Barreras															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	10.1	10.2	11	12	13	14
<b>ARGENTINA</b>																
Prendas de vestir de cuero ovino y vacuno	3			3	3	3	3						3			
Calzado para dama (botas)	3			3	3	3	3						3			
Perfil extruido de aluminio		2		2	3	2		3								3
Revestimiento cerámico	3			1			2					1				3
Vestimenta exterior para hombre y dama				3		3	3									
Chaquetas y chaquetones	1			3		3	1									
Ropa exterior		3		2		3										
Cemento				1						2			2		3	
Fruta fresca						2					2				2	
Tubos de acero aluminizado	2					3										
<b>BRASIL</b>																
Arroz	2	1	1	1	2	2	2	2		2	2	2	1		1	
Neumáticos para transporte	2	3	3		3			1	2	1				1		3
Asados	3	3		3	3	1	2			2	1					
Poliéster	2		1	1			2	3				3				2
Queso muzarela	3	3		3							3					
Carne enfriada	2	2	1	3	1						1				1	
Tejidos de lana	3			1			3	1				2				
Vestimenta exterior para hombre y dama	3			3			3									
Interruptores y tomacorrientes (domiciliarios)		1		1	2	1				2			2			
Pescado (filete en caja)	1	2	2	2						1			1			

Notas: Los valores contenidos en la matriz corresponden a la presencia de la restricciones y a la intensidad de las mismas: 1 – baja, 2 – media, 3 – alta. Barreras:

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

**Fuente: Vaillant et al (2001)**

El carácter contingente de las RNA justifica realizar un seguimiento en el mediano y largo plazo, ya que con frecuencia se verifica un proceso de sustitución de una restricción por otra, una vez que la medida es denunciada y debe ser eliminada. En los últimos años se destacan los casos de exportaciones de neumáticos recauchutados con Argentina y Brasil; los cigarrillos con Brasil; el conjunto de zonas promovidas y detracciones de Argentina y la aplicación de derechos específicos por Uruguay; o el conflicto por pago contado de importaciones de Argentina en el año 2005.

### III. VISIÓN NACIONAL DE LA PCC

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<sup>3</sup>. Dado que por definición el Arancel Cobrado no puede ser superior al Aplicado, es posible identificar seis situaciones, que se representan en cada uno de los paneles de la Tabla 1. 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 (BK) y Bienes de Informática y Telecomunicaciones (BIT), las listas nacionales de excepciones, y la existencia de sectores “no mercosurizados” (azucarero y automotriz). Por su parte, la brecha entre el Aplicado y el Cobrado resulta de los acuerdos comerciales preferenciales no armonizados y una multiplicidad de regímenes especiales de importación.

En la próxima sección (IV) se ubican estos desvíos en el contexto más amplio de los incentivos a la producción y la exportación, y se analizan sus implicancias para la estrategia de negociación uruguaya en el proceso de construcción de la política comercial común.

Cuadro 2  
Cumplimiento y desvíos de la política arancelaria común

	<b>APL = COB</b>	<b>APL &gt; COB</b>
<b>AEC &gt; AP</b>	<b>Excepciones al AEC (hacia abajo)</b>  BK, BIT, Listas Nacionales, Sector Automotriz	<b>Excepciones al AEC (hacia abajo)</b>  + <b>Exoneraciones</b>
<b>AEC = APL</b>	<b>Cumplimiento de la Política Arancelaria Común</b>	<b>Exoneraciones</b>  Acuerdos Preferenciales no Armonizados y Regímenes Especiales de Importación
<b>AEC &lt; APL</b>	<b>Excepciones al AEC (hacia arriba)</b>  Listas Nacionales, Sector Automotriz, Sector Azucarero	<b>Excepciones al AEC (hacia arriba)</b>  + <b>Exoneraciones</b>

**Fuente:** elaboración propia.

En la actualidad, Uruguay está autorizado a mantener una lista nacional de excepciones al AEC de hasta 225 ítem de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (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 BK y BIT, Uruguay puede

<sup>3</sup> El Arancel Aplicado es el arancel Nación Más Favorecida que en Uruguay se denomina Tasa Global Arancelaria (TGA).

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 BK que se encontraban vigentes al 31 de diciembre de 2003 (Decisión CMC 40/05).

En diciembre de 2005 se adoptaron también Decisiones respecto de la revisión de las alícuotas correspondientes a BK y BIT. En este sentido se instruyó al “Grupo de Alto Nivel para Examinar la Consistencia y Dispersión del Arancel Externo Común” (GANAEC) a elaborar propuestas de AEC para BIT y BK (Decisión CMC 39/05 y 40/05). En el caso de los BIT, la propuesta debe estar pronta en el primer semestre de 2006 y comenzaría a aplicarse a partir del 1 de enero de 2009, iniciando el cronograma de convergencia respectivo en enero de 2007. La propuesta para los BK debe estar pronta para fines de 2006, no estando prevista fecha para su aplicación.

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 ítem 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 194/979.

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 un tratamiento algo diferente para este tema (Decisión CMC 33/05):

- i. prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2007 la eliminación mencionada;
- ii. proponer en el primer semestre de 2006 un proyecto de norma con una lista de las áreas de interés para la elaboración de regímenes comunes de importación;
- iii. elaborar en el primer semestre de 2006 un proyecto de norma con una lista de los regímenes nacionales que podrán permanecer vigentes por su limitado impacto económico o finalidad no comercial; y
- iv. definir el tratamiento a otorgar a los regímenes nacionales no comprendidos en los puntos anteriores, cuyo inventario deben presentar los Estados parte hacia fines de 2006.

Los Cuadros A.1 y A.2 del Anexo I dan contenido al marco propuesto en la Tabla 1 a partir de datos de importaciones y recaudación arancelaria para el año 2004. El Cuadro A.1 informa para los 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 aduana 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 y las que no. Sólo un tercio de las importaciones originarias de extra-zona cumplieron con la política arancelaria común (439 millones en 1.185), en tanto que en aproximadamente dos tercios el Arancel Aplicado coincidió con el AEC (410 + 439

millones)<sup>4</sup>. El mayor nivel de cumplimiento se registra para los bienes de consumo que tienen más del 75% de sus importaciones con un arancel efectivamente cobrado igual al AEC. Por su parte, los desvíos más frecuentes corresponden a los bienes de capital y los bienes intermedios, con un cumplimiento del 22% y el 28%, respectivamente<sup>5</sup>.

El Cuadro A.2 muestra el peso relativo de las distintas fuentes de desvío y los diferenciales de aranceles generados por cada una de ellas. El principal generador 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 BK y BIT 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.

El Cuadro A.3 del Anexo I 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).

De este análisis surge que los desvíos de Uruguay respecto de la política arancelaria común operan en la mayoría de los casos como incentivos a la producción y/o la exportación. En efecto, casi la totalidad de las excepciones al AEC son hacia abajo y alcanzan principalmente a bienes de capital y de alta tecnología, y a los ítem de la lista nacional de excepciones, que son en su mayoría insumos. Por su parte, los regímenes especiales exoneran tributos fundamentalmente a actividades productivas con inserción exportadora. La incidencia de esta exoneración se refleja en el elevado nivel de utilización de los regímenes más relevantes, medido como la participación de las importaciones canalizadas a través del régimen sobre las importaciones totales de los ítem respectivos<sup>6</sup>. 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 ha enfrentado, y seguirá enfrentando al menos por

<sup>4</sup> El total importado desde extra-zona no incluye unos 600 millones de dólares de importaciones de petróleo crudo.

<sup>5</sup> Las excepciones del AEC hacia arriba responden a tres situaciones: i) productos del sector automotriz (fundamentalmente vehículos) que tienen un Arancel Aplicado del 23% (AEC = 20%); ii) productos del sector azucarero (azúcar refinada) que tienen un Arancel Aplicado del 35% (AEC = 16%); y iii) productos que eran una excepción hacia abajo 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% (es el correspondiente a bienes sin producción regional).

$${}^6 TU_i = \frac{IM_{DRi}}{IM_{DRi} + IM_{FRi}} * 100$$

$TU_i$ , tasa de utilización del régimen especial de importación para el producto  $i$ ;

$IM_{DRi}$ , importaciones del producto  $i$  dentro del régimen (reciben la exoneración);

$IM_{FRi}$ , importaciones del producto  $i$  fuera del régimen (no reciben la exoneración).

algunos años, fuertes restricciones fiscales, las exoneraciones de tributos en operaciones de importación han pasado a ser un componente esencial del sistema de incentivos, elevando la sensibilidad respecto de una eventual reducción o eliminación de los desvíos del AEC.

La plena vigencia de una política comercial común no es necesariamente inconsistente con la existencia de estos regímenes de perfeccionamiento activo, pero sí lo es con su utilización en el comercio intra-zona. Esto último implica una discriminación en contra de los productores en las operaciones de venta a su propio mercado, al aumentar la protección efectiva en ese mercado de los productores de los socios, que sí pueden beneficiarse de la exoneración de los aranceles a la importación de los insumos incorporados en los bienes exportados. 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. A este punto hay que agregarle la dependencia respecto de la región que tienen las exportaciones de algunos sectores usuarios del régimen. 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%, entendiéndola como la participación del MERCOSUR en las exportaciones totales del producto (NCM 8 dígitos)<sup>7</sup>. Entre los sectores con alta dependencia regional se destacan algunos usuarios relevantes de los regímenes especiales de importación como los de manufacturas de plástico (Preformas para el soplado de botellas; Artículos para envasado de productos alimenticios), manufacturas de caucho (Caucho mezclado sin vulcanizar en formas primarias o en placas, hojas o tiras); manufacturas de papel o cartón (Papel o cartón estucados; Pañales), productos químicos (Abonos; Colorantes; Agentes de superficie orgánicos; Medicamentos de uso veterinario; Preparaciones químicas anticonceptivas), cigarrillos, y partes y accesorios de automóviles (Ejes con diferencial; Semiejes homocinéticos).

En consecuencia, los regímenes especiales de importación, y en particular, su utilización en el comercio intra-zona, juegan un papel en la viabilidad y/o rentabilidad de varias actividades productivas. Asimismo, el sector privado uruguayo percibe esa posibilidad de utilizar regímenes especiales en sus ventas al MERCOSUR como uno de los principales instrumentos de política pública disponibles 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 socios mayores.

En este contexto, es claro que el avance en la construcción de la política comercial común puede tener costos muy elevados para parte 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 disponible en materia de desvíos y agua en las tarifas.

---

<sup>7</sup> Las exportaciones de Uruguay al MERCOSUR en el 2004 fueron de unos 770 millones de dólares que representaron alrededor de un 25% de las exportaciones totales.

## IV. RNA Y DESVÍOS DEL AEC

### 1. Marco analítico general

Los instrumentos antes mencionados tienen por objeto afectar a productores y/o consumidores en un miembro particular, y por lo tanto, suelen entrar en contradicción con la libre circulación al interior del bloque, estimulando la imposición de algún sistema de reglas de origen y otras barreras adicionales al intercambio regional. En este sentido, los desvíos a la política comercial común deben necesariamente ser estudiados simultáneamente con la imposición de barreras no arancelarias en el intercambio intraregional. Solo un análisis global de la circulación permite arribar a conclusiones generales.

En el caso de los desvíos hacia abajo, son los demás miembros de la UA - los que siguen cobrando el AEC - quienes tienen el incentivo para establecer dichas barreras en el comercio intraergional. Por el contrario, cuando el desvío es hacia arriba, es el país promotor el interesado en restringir el libre comercio intra-zona, en el intento de maximizar la sustitución de importaciones y minimizar el desvío de comercio. En definitiva, existe necesariamente un vínculo entre el avance hacia la libre circulación y la armonización o eliminación de los mecanismos que generan los desvíos.

Es importante desarrollar un marco analítico que permita identificar el tipo de desvío respecto del AEC y sus efectos sobre los precios, el consumo, la producción y el comercio (ver análisis detallado en Anexo B). La cuestión es determinar cuándo estos desvíos, entendidos como discrepancias entre el Arancel Teórico (AEC) y el Arancel Cobrado, implican una perforación del AEC en el sentido que perjudican al país miembro que sigue aplicando y cobrando el arancel teórico. En particular, se busca explicitar las condiciones que deben cumplirse para que el desvío redunde en una alteración del nivel de protección que el AEC otorga a los productores regionales. En este caso no interesa la causa de este desvío (excepción y/o régimen especial) sino el efecto final que tenga sobre la protección y la circulación intra y extra zona.

En ausencia de factores de desvío, y bajo supuestos habituales de la teoría de las UA para un bloque pequeño (precios internacionales dados), el precio de un producto  $i$  en el MERCOSUR ( $p_i^{MS}$ ) sería igual a su precio internacional ( $p_i^*$ ) incrementado por el nivel del AEC:

$$p_i^{MS} = p_i^* (1 + t_i^{AEC}) \quad (1)$$

Este sería el precio que recibirían los productores, y pagarían los consumidores, en cualquiera de los socios. En presencia de factores de desvío, y por los motivos ya señalados, el estudio de sus efectos debe realizarse bajo el supuesto de que no existe libre circulación dentro de la zona, como resultado de la implementación de un sistema de reglas de origen que impide la triangulación. En este marco, al igual que ocurre en una Zona de Libre Comercio (ZLC), el precio a los productores de un mismo producto debe ser el mismo en toda la región - hay un único nivel de protección más allá de que coexistan distintos aranceles - pero el precio al consumidor puede ser diferente debido a la vigencia de distintas condiciones de importación.

Se considera un país o un bloque  $Z$ . La implementación de un régimen especial de comercio o, en el caso de una UA, una excepción al AEC, determina que se puedan distinguir dos tipos de consumidores del producto  $i$ :

- i. los que pueden importar desde el resto del mundo o extra-zona pagando un arancel  $t_i^H$  (arancel alto que será igual al AEC); y
- ii. los que pueden importar desde el resto del mundo o extra-zona pagando un arancel bajo el cual sin pérdida de generalidad se supone igual a cero;

Los primeros conforman la curva de demanda  $D_i^H$  y los segundos la curva  $D_i^L$ . La oferta total del país o la zona viene dada por  $O_i^Z$ . Los efectos de la aplicación de un régimen especial o una excepción se pueden caracterizar según tres casos que se derivan de la comparación de la oferta total y la demanda de los consumidores que pueden importar pagando el arancel alto. En los tres casos se parte de un equilibrio inicial en el que el país o bloque necesita importar desde el resto del mundo. Los resultados de los efectos se presentan en el cuadro 2.

Cuadro 3  
**Tipología de los efectos de los desvíos**

Caso	Oferta total de la zona y demanda al precio alto	Productores	Consumidores	
			Compran precio bajo	Resto
Primero	$O_i^Z(p_i^*) > D_i^H(p_i^*)$	Cobran $p_i^*$ .	Pagan $p_i^*$ . Son los que compran al RM	Pagan $p_i^*$ . Se abastecen en la región
Segundo	$O_i^Z(p_i^* + t_i^H) < D_i^H(p_i^* + t_i^H)$	Cobran $(p_i^* + t_i^H)$ .	Pagan $p_i^*$ . Se abastecen región y del RM.	Pagan $(p_i^* + t_i^H)$ .
Tercero	$O_i^Z(p_i^l) = D_i^H(p_i^l)$ con $(p_i^* + t_i^H) < p_i^l < (p_i^* + t_i^H)$ .	Cobran $(p_i^l)$ .	Pagan $p_i^*$	Pagan $(p_i^l)$ . Se abastecen en la región.

**Fuente:** elaboración propia

Los efectos de los desvíos pueden analizarse con independencia del instrumento específico que lo produjo. Sin embargo, con el propósito de desarrollar el análisis aplicado es útil distinguir los dos mecanismos de desvío. En el cuadro 4 se presentan los desvíos por regímenes y se identifican los efectos sobre el bienestar de cada actor participante. Además, se señala la interacción que tiene el desvío de la política comercial común con la posibilidad de aumentar las barreras no arancelarias en el comercio intrazona. En las últimas columnas se identifica la corriente comercial específica que podría ser interpretada con estos efectos.

Los ejemplos permiten profundizar en la operativa y las motivaciones de los regímenes especiales de comercio. El socio que es importador regional puede reducir (e incluso anular) el costo del desvío de comercio, aún sin modificar el nivel de protección

en la zona, dando lugar a una redistribución de recaudación arancelaria desde su socio regional hacia los agentes beneficiados por el régimen.

En conclusión, los regímenes especiales de comercio cumplen el rol de disminuir la distorsión excesiva resultante de la aplicación de un arancel, y en el marco específico de las UA, permiten reducir el costo de desvío de comercio de las economías que importan desde la región bienes producidos de forma más ineficiente que en el resto del mundo. En una UA los regímenes especiales de comercio sólo operan en aquellos casos en que el AEC proporciona cierta protección respecto de terceros. Por el contrario, cuando el arreglo comercial implica reducción de la protección y pura creación de comercio - debido a la existencia de proveedores eficientes en la zona<sup>8</sup> - el régimen no tiene ningún efecto.

A lo largo de todo este análisis se ha supuesto que el país *B* no implementa ningún tipo de represalia en respuesta a la introducción de un régimen especial de importación por parte de *A*. De este modo, se han podido estudiar los efectos directos de la utilización unilateral de este tipo de regímenes. Sin embargo, es posible que el país *B*, cuando se ve perjudicado, busque alguna compensación, que podría adoptar la forma de restricciones no arancelarias a las importaciones originadas en *A*. En tal caso, los beneficios netos directos de la aplicación del régimen pueden verse revertidos. Con el objetivo de resumir los incentivos de cada país y cada tipo de actor en cada uno de los casos de desvíos analizados y de ejemplificar con casos de interés se elaboró el cuadro 1. En las filas están los casos y en las columnas se reportan los efectos sobre el bienestar en el país *A* (consumidores, productores y global), en el país *B* y en la región como un todo. Luego se señala si se espera que el país perjudicado aplique barreras no arancelarias en el comercio intraregional. Por último se ilustra con un ejemplo concreto en un cierto sector y en un flujo de intercambio específico.

En el cuadro 5 se realiza un ejercicio análogo al del cuadro anterior pero para los desvíos por excepciones.

---

<sup>8</sup> Se entiende por existencia de proveedores eficientes en la zona que los productores de la UA son capaces de satisfacer toda la demanda de la región al precio internacional.

**Cuadro 4**  
**Efectos del desvío por régimen especial (RE) en casos seleccionados**

Casos/Efectos del desvío	RE	Bienestar país A			Bienestar país B			Bienestar Zona	BNA Comercio intra-zona	Ejemplo MERCOSUR	
		Consumidor	Productor	Global	Consumidor	Productor	Global			Sector	Flujo
País A y B idénticos. Demanda fuera del régimen mayor que oferta de la zona. No hay efecto precio.	A (Fig A1)	+	0	+	0	0	0	+	0		
País A y B idénticos. Demanda fuera del régimen menor que oferta de la zona. Hay efecto precio.	A (Fig B1)	+	-	+	+	-	-	+	+		
País A menos eficiente y liberal. País B más eficiente con más protección e impone arancel. No hay efecto precio.	A (Fig B2)	+	0	+	-	0	-	+	0	Bienes de Capital	Resto(A) Brasil (B)
	B	0	0	0	+	0	+	+	0	Televisores	Resto (A) Brasil (B)
País A menos eficiente mayor protección antes UA. País B más eficiente menor protección y además impone AEC. No hay efecto precio.	A (Fig A3)	+	0	+	-	0	-	+	0	Textil algodón	Uruguay (A) Brasil (B)
	B	0	0	0	+	0	+	+	0		

**Fuente:** elaboración propia.

**Cuadro 5**  
**Efectos del desvío por excepciones al AEC (E-AEC) en casos seleccionados**

Casos/Efectos del desvío	E-AEC	Bienestar país A			Bienestar país B			Bienestar Zona	BNA Comercio intra-zona	Ejemplo MERCOSUR	
		Consumidor	Productor	Global	Consumidor	Productor	Global			Sector	Flujo
País A fija un arancel más alto que AEC. Demanda de A al precio bajo es menor que oferta regional (A chico). No hay efecto precio.	A (Fig B4)	-	0	-	+	0	+	0	+	Lácteos	A-Brasil B-Uruguay
País A fija un arancel más alto que AEC. Demanda de A al precio alto es mayor que oferta regional (A grande). Hay efecto precio.	A (Fig B4)	-	+	-	+	+	+	-	+		
País A fija un arancel más alto que AEC. Demanda de A al precio alto es menor que oferta regional pero mayor al bajo (A intermedio). Hay efecto precio.	A (Fig B4)	-	+	-	+	+	+	-	+		
País A fija un arancel más bajo que AEC.											

**Fuente:** elaboración propia

## 2. Estudios de casos seleccionados

### 2.1 Exportaciones de bicicletas a la Argentina: AT en insumos y RNA

#### *La evolución de los flujos de comercio y los cuestionamientos al origen*

El Cuadro 6 y el Gráfico 1 informan 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, el Cuadro 7 y el Gráfico 2 hacen lo propio con las exportaciones de bicicletas de Uruguay según mercado de destino, que corresponden casi exclusivamente a una única empresa (Motociclo SA). En la segunda mitad de la década del noventa las exportaciones de bicicletas uruguayas hacia la República Argentina mostraron gran dinamismo, alcanzando valores muy significativos en relación con el tamaño de la industria nacional y convirtiendo a Uruguay en el proveedor externo 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 (Cuadro 6). Asimismo, el mercado argentino ha sido el destino casi exclusivo de las exportaciones de Uruguay (Cuadro 7), con lo que se termina de configurar el carácter crítico de este caso para la industria doméstica.

Ante estos desarrollos, la industria sustitutiva de importaciones de Argentina presionó a su gobierno con el argumento de que la producción uruguaya no satisfacía los criterios establecidos en el Régimen de Origen del MERCOSUR (ROM). Se argumentaba que las bicicletas importadas desde Uruguay eran básicamente el resultado de un simple 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. En definitiva, está 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 se constituye en un incentivo al establecimiento de RNA en el comercio intra-zona. En el caso específico de las bicicletas, los requisitos de origen inicialmente acordados no han sido suficientes para proteger a la industria argentina y el gobierno ha sido receptivo a sus demandas de protección adicional. Esto se ha visto reflejado también en la disposición de las autoridades argentinas para negociar requisitos específicos de origen para las bicicletas.

Durante el año 2000, las autoridades argentinas cuestionaron el carácter de 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 de Argentina y la inspección de las plantas de la empresa exportadora y dos de sus proveedores nacionales a mediados de año. El punto consistía en determinar la existencia o no de un proceso de transformación, ya que de no existir tal proceso productivo 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)<sup>9</sup>. Las autoridades uruguayas, la empresa

---

<sup>9</sup> 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

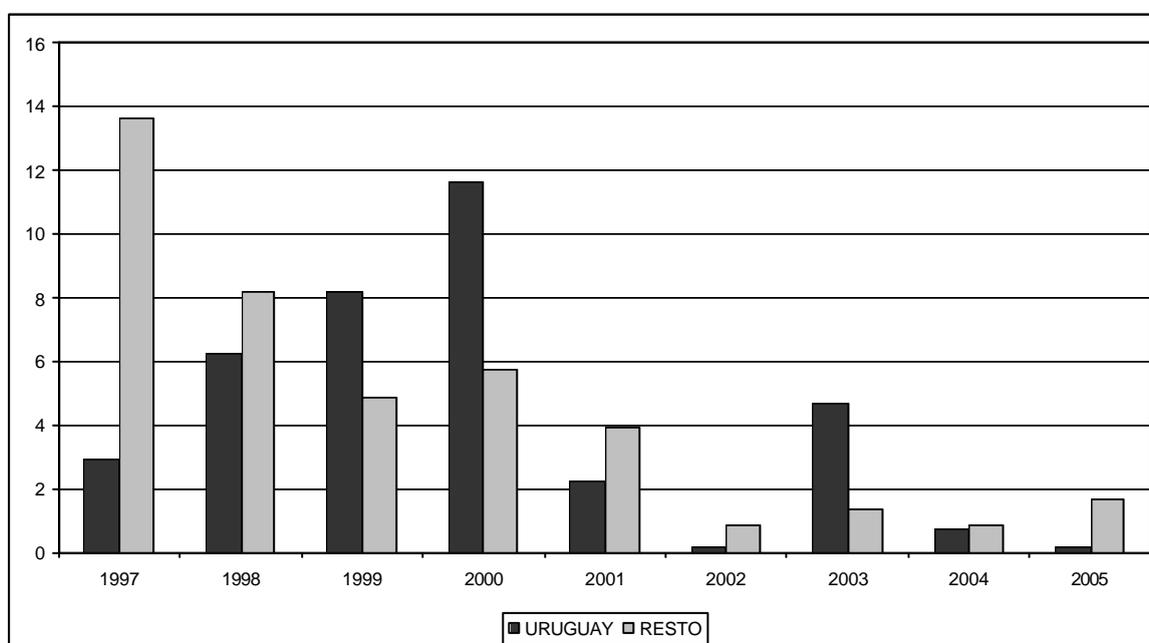
exportadora y la entidad emisora de los certificados de origen, confirmaron la validez de tales certificados, sobre la base de la existencia de un proceso productivo que implicaba una transformación sustancial de los insumos que les confería una nueva individualidad y que resultaba en el cambio de clasificación arancelaria exigido.

**Cuadro 6**  
**Evolución de las importaciones de bicicletas de Argentina por origen**  
(valor cif y participación en importaciones totales)

	Brasil		Chile		Taiwán		Uruguay		Otros		Total Miles USD
	miles USD	%									
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:** elaboración propia

**Gráfico 1**  
**Evolución de las importaciones de bicicletas de Argentina**  
(valor cif en millones de dólares)



**Fuente:** elaboración propia

Común del MERCOSUR en una posición diferente a los mencionados materiales...” (Decisión CMC 6/94, Anexo A, Artículo 3, inciso c).

En enero de 2001, una Resolución de la Secretaría de Industria y Comercio de la República Argentina estableció que, a partir de esa fecha, las mercaderías exportadas por la empresa uruguaya en cuestión recibirían el tratamiento arancelario de extra-zona (AEC = 20%), desconociendo así la validez de los certificados de origen respectivos. 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 circunscripto exclusivamente al origen de un único modelo (el modelo Zeta). Como resultado de lo anterior se produjo una abrupta interrupción de la corriente de comercio, tal como puede observarse en los Cuadros 6 y 7 y los Gráficos 1 y 2.

Cuadro 7

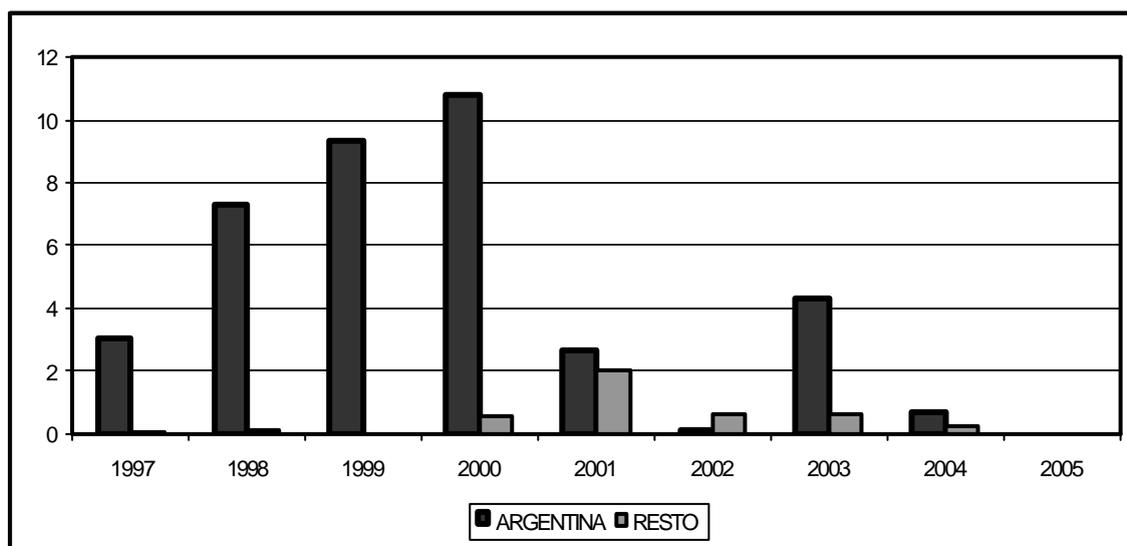
**Evolución de las exportaciones de bicicletas de Uruguay por destino**  
(valor fob y participación en exportaciones totales)

	Argentina		Chile		México		Otros		Total
	miles USD	%	Miles USD	%	miles USD	%	Miles USD	%	miles USD
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	,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: elaboración propia

Gráfico 2

**Evolución de las exportaciones de bicicletas de Uruguay**  
(valor fob en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia

Ante la agudización de las dificultades de acceso, se exploraron salidas alternativas vía la negociación entre los sectores privados de ambos países, que finalmente no prosperaron. En este ámbito se manejó la posibilidad de restringir la participación de mercado de las exportaciones uruguayas, mediante una restricción voluntaria de exportaciones, así como la posibilidad de que la industria uruguaya descompusiera su proceso productivo, realizando una parte del mismo en Uruguay y la parte de ensamblado que incorpora el insumo importado en Argentina. Simultáneamente, en mayo de 2001, el Gobierno uruguayo activó el mecanismo de Solución de Controversias previsto en el Capítulo IV del Protocolo de Brasilia.

### *La controversia y su laudo*

La controversia promovida por “Restricciones de acceso al Mercado Argentino de bicicletas de Origen Uruguayo” consideró barreras vinculadas al origen y al procedimiento de selectividad para el control del valor aduanero. En cuanto al origen, Uruguay sostuvo que la República Argentina estableció un complejo y confuso proceso de cuestionamiento del origen de uno (el Zeta), y en definitiva de todos, los modelos de bicicletas de la empresa Motociclo SA, violando la normativa aplicable en la materia. Las autoridades uruguayas argumentaron que los certificados de origen cuestionados se ajustaban estrictamente a lo dispuesto en el ROM y que las autoridades argentinas no habían podido acreditar lo contrario, habiendo intentado revertir la carga de la prueba, al establecer que no era posible afirmar la existencia de un proceso de transformación. En este sentido se solicitó la anulación de las medidas adoptadas por la República Argentina, que estaban vinculadas con la aplicación de las normas de origen y restringían el acceso de las bicicletas importadas desde Uruguay.

En lo que respecta a las demás barreras a las importaciones de bicicletas desde Uruguay, las autoridades de este país argumentaron que el régimen de selectividad para el control del valor en aduanas vigente en la República Argentina<sup>10</sup> - el 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). En esencia, el sistema consistía, y consiste, en el establecimiento de precios de referencia para el valor en aduana, de modo que cuando este último es menor que el valor ficto respectivo se debe constituir una garantía por los tributos aduaneros (cuando corresponden) y los impuestos internos, de acuerdo con la diferencia entre ambos valores y hasta tanto se determine el valor en aduana definitivo<sup>11</sup>. Desde el punto de vista de las autoridades uruguayas, lo anterior constituye un desdoblamiento jurídicamente inaceptable entre el procedimiento de control, que incluye la constitución de garantía, y el de valoración. Es decir, entienden que la función de control y constitución de garantía no puede apartarse de las normas de valoración del Acuerdo del GATT. Por su parte, las autoridades argentinas sostienen que no se utilizan procedimientos de valor referenciales, sino que se trata de un primer control de valor que tiene por objeto verificar si el valor declarado concuerda con los usuales para mercancías idénticas y/o similares.

---

<sup>10</sup> Resoluciones Generales de la AFIP 335/1999, 639/1999, 857/2000, 1004/2001, 1008/2001 y 1044/2001.

<sup>11</sup> 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 ficto 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.

En este contexto, los reclamos de Uruguay respecto de los procedimientos aduaneros aplicados a las importaciones de bicicletas, y que pueden hacerse extensivos a otras exportaciones uruguayas objeto de estos mecanismos, fueron:

- i) los niveles de los precios de referencia se fijan desconociendo los criterios establecidos por el Acuerdo del GATT;
- ii) los precios de referencia discriminan según el origen de la mercancía, violando la normativa multilateral que dispone que los procedimientos de valoración deben ser de aplicación general;
- iii) el plazo para la determinación del valor en aduana definitivo es prácticamente indefinido y suele exceder el fijado unilateralmente por las propias autoridades argentinas;
- iv) las permanentes modificaciones al régimen de valoración y despacho aduanero de Argentina se han convertido en obstáculos adicionales al acceso;
- v) los niveles de los precios de referencia de las bicicletas superan ampliamente los precios de venta al público en el mercado doméstico argentino; y
- vi) Argentina también utiliza la garantía para cubrir el pago de los tributos internos, cuando el Acuerdo del GATT establece que su finalidad es la de cubrir el pago de los derechos de aduana.

En definitiva, las autoridades uruguayas solicitaron también la nulidad de las medidas argentinas identificadas 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 se conoció el laudo del Tribunal Arbitral. En lo que respecta al origen, el mismo fue favorable a los reclamos de Uruguay, estableciendo que:

- i) el conflicto planteado debía circunscribirse al origen del modelo Zeta y no podía extenderse a todas las bicicletas exportadas por Motociclo SA;
- ii) los elementos probatorios revelaban la existencia de un consistente proceso productivo de carácter fabril, no surgiendo así pruebas concluyentes de que el exportador uruguayo realizara una actividad de mero ensamblado, y en consecuencia, de la falta de veracidad del certificado de origen; y
- iii) resultaba improcedente el tratamiento de las bicicletas uruguayas como mercadería de extra-zona, por lo que se revocaba y dejaba sin efecto la resolución de la República Argentina que así lo disponía.

En cuanto a los reclamos referidos al procedimiento de selectividad para el control aduanero del valor, el Tribunal no cuestionó la vigencia y validez de dicho conjunto normativo, determinando que podría aplicarse a las importaciones de bicicletas uruguayas, en tanto fuera en condiciones no discriminatorias y a efectos de la tributación interna.

Con posterioridad al laudo, y una vez superada la etapa más profunda de la crisis argentina, la corriente exportadora uruguayana se reactivó, llegando a representar cerca del 80% de las importaciones argentinas de bicicletas en el año 2003. Sin embargo, a finales 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”. Así, la RNA denunciada y eliminada fue sustituida por otra RNA.

### *Los obstáculos técnicos al comercio*

El régimen instituido por la Resolución 220/2003, de 23 de diciembre de 2003, tiene las siguientes características:

- i) sólo pueden comercializarse en territorio argentino las bicicletas nuevas que cumplan con los requisitos esenciales de seguridad establecidos en la Resolución;
- ii) los fabricantes, importadores y distribuidores deben tramitar el cumplimiento de los requisitos mediante certificación otorgada por un organismo reconocido por la Autoridad de Aplicación (la Subsecretaría de Industria y la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial, Ministerio de Economía y Producción);
- iii) los requisitos se cumplen cuando se satisfacen las exigencias de seguridad para bicicletas nuevas previstas en la Norma IRAM 40020 (basada en ISO) y la Norma NM 301: 2002;
- iv) los importadores deben obtener un comprobante de cumplimiento de los requisitos emitido por la Autoridad de Aplicación, previamente a la presentación del despacho de importación a consumo;
- v) se crea el Registro de Organismos Certificadores y Laboratorios;
- vi) se crea el Registro de Fabricantes e Importadores de Bicicletas; y
- vii) se exceptúa por 180 días de lo previsto en el nuevo régimen a la comercialización y venta de bicicletas nuevas importadas o fabricadas en el territorio argentino con anterioridad a la fecha de su entrada en vigencia (el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial).

El reclamo inmediato 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), que es a su vez el marco regulador en el MERCOSUR para la aplicación de normas técnicas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad en el comercio doméstico, recíproco y con otros miembros de OMC (Decisión CMC 58/00). Dicho Acuerdo establece que un país Miembro tiene la obligación de comunicar que proyecta introducir un determinado reglamento técnico, así como de notificar a los demás Miembros los productos alcanzados por el mismo, indicando brevemente su objetivo y razón de ser. Tales notificaciones deben realizarse con suficiente anticipación, de modo que puedan introducirse modificaciones y tenerse en cuenta las observaciones formuladas. Por el contrario, el reglamento técnico en cuestión no fue llevado a consulta pública y resultó de aplicación y ejecución inmediata, impidiendo el plazo de adecuación a la norma por parte de los sectores involucrados y el ingreso de bicicletas nuevas al mercado argentino.

También se destacó una violación al principio de trato nacional en el sentido que durante un plazo de 180 días los fabricantes argentinos podían comercializar las bicicletas fabricadas antes de la fecha de entrada en vigencia de la Resolución, mientras que los fabricantes extranjeros sólo podían vender su producción anterior si las bicicletas habían sido además importadas antes de esa fecha.

Asimismo, se reclamó que el sistema instituido no se encontraba operativo, ya que los Registros creados no funcionaban y no era posible obtener los certificados exigidos. Recién en febrero de 2004 quedó implementado el sistema de certificación. La Disposición Conjunta 1/2004 y 3/2004, de 9 de enero de 2004, reconoció como Organismos de Certificación al Instituto Argentino de Normalización (IRAM) y al Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), al tiempo que estableció que hasta tanto no fueran reconocidos los Laboratorios de Ensayos, se aceptarían aquellos que

reunieran una serie de condiciones. También creó la Constancia de Autorización de Comercialización y aprobó el modelo de Comprobante de Cumplimiento de los Requisitos Esenciales de Seguridad, que debían presentar los importadores para el despacho a plaza de las bicicletas. Por su parte, la Disposición Conjunta 4/2004 y 5/2004, de 30 de enero de 2004, definió una implementación gradual de la Resolución, estableciendo que hasta el 31 de octubre de 2004 la comercialización de bicicletas estaría condicionada al cumplimiento de 19 ensayos enumerados en un anexo. A partir del 1 de noviembre de 2004, se exigiría la totalidad de los ensayos<sup>12</sup>.

Hacia febrero de 2004, las autoridades uruguayas y el sector privado tenían la expectativa de que las exportaciones serían reactivadas a la brevedad, una vez que la empresa exportadora cumpliera con los requisitos. Esta empresa afirmaba su disposición a cumplir la normativa internacional y regional vigente, y que su producción de hecho ya se ajustaba a las normas exigidas. En mayo de 2004, la planta de la empresa exportadora fue certificada por el IRAM y las muestras extraídas superaron los 19 ensayos realizados en un laboratorio argentino. Finalmente, en agosto de 2004 se realizaron las primeras exportaciones de bicicletas uruguayas desde el establecimiento del nuevo régimen. Sin embargo, se efectuaron inspecciones en diversos puntos de venta de Argentina y se extrajeron muestras que fueron sometidas a nuevos ensayos. Estos últimos revelaron no conformidades con la norma, en puntos en los que los ensayos anteriores habían resultado conformes. Dado lo anterior, las autoridades argentinas suspendieron la comercialización de las bicicletas y no autorizaron nuevas importaciones. Según fuentes de la empresa uruguaya, los modelos certificados y las muestras retiradas de los locales de ventas, corresponden a las mismas bicicletas. Además, señalaron la complejidad administrativa y la gran incertidumbre implícita en el régimen, que permite que en cualquier momento las autoridades argentinas inhabiliten la comercialización de bicicletas en función de incumplimientos detectados en una muestra.

En septiembre de 2004, luego de varias gestiones, se acordó que la empresa uruguaya realizaría en Argentina las acciones correctivas en las unidades, según un plan convenido con el IRAM. A pesar de lo anterior, los nuevos ensayos detectaron no conformidades. Ante esto, la empresa exportadora decidió no continuar con las acciones correctivas y retirarse del mercado, ajustando su nivel de producción a unas 50 unidades por día cuando dispone de una capacidad instalada para 1.500. A lo largo de 2005, con el cambio de autoridades en Uruguay, el tema fue retomado pero la situación ha permanecido incambiada. Desde mayo de 2005 se exige el cumplimiento de la totalidad de los ensayos (49), por lo que nuevas exportaciones requerirían una nueva inspección de la planta, mientras que los varios miles de bicicletas que se encuentran aun en Argentina deberían cumplir ahora esos 49 requisitos para poder ser comercializados.

En definitiva, una vez implementado el nuevo régimen, las importaciones de bicicletas de Argentina no alcanzaron 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.

---

<sup>12</sup> La Disposición Conjunta 37/2004 y 42/2004, de 27 de diciembre de 2004, dispuso restablecer la primera etapa de implementación hasta el 30 de abril de 2005.

## 2.2 Exportaciones de productos lácteos a Brasil: desvío AEC hacia arriba y RNA

### *Antecedentes*

En una investigación anterior, que consideró el caso de las RNA en las exportaciones uruguayas de productos lácteos hacia Brasil, se observó que las licencias de importación (no automáticas) constituían la principal restricción, y que se habían tenido también dificultades con algunos impuestos domésticos, a nivel de Estado, aplicados de forma discriminatoria hacia los productos importados. Asimismo, los costos de certificación, distribución, marketing y financieros son relevantes para ingresar al mercado, mientras que los de flete y seguro se sitúan entre un 6 y un 15% del precio fob de exportación en función del mercado de destino dentro de Brasil. Los gastos de aduana están en el entorno del 1% y los impuestos indirectos varían entre 0 y 7% dependiendo del Estado.

Esta situación en materia de restricciones al acceso se modificó drásticamente a comienzos de 2001 a partir del proceso anti-dumping 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 el sector de productos lácteos, correspondientes a leche (7 posiciones), algunos quesos (3 posiciones) y lactosuero. Los procedimientos anti-dumping 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 obviamente un incremento en los precios domésticos respectivos y la consiguiente sustitución de importaciones. Sin embargo, tales efectos pueden verse parcialmente diluidos en presencia de producción más eficiente en países que se benefician de una preferencia del 100% en su ingreso al mercado brasileño. Esta es efectivamente la situación en el caso que nos ocupa, 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 y minimizar el desvío de comercio.

### *La evolución de los flujos de comercio*

Este estudio considera específicamente los productos lácteos exportados por Uruguay que han sido objeto de la investigación por dumping: Leche en polvo, con un contenido de materias grasas inferior o igual al 1,5% en peso, y con un contenido de arsénico, plomo o cobre, considerados aisladamente, inferior a 5 ppm (NCM 0402.10.10) y Leche en polvo entera, con un contenido de materias grasas superior al 1,5% en peso (NCM 0402.21.10).

El Cuadro 8 y el Gráfico 3 informan 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 1998-2005<sup>13</sup>. Por su parte, el Gráfico 4 hace lo propio con sus exportaciones, mientras que el Cuadro 9 y el Gráfico 5 consideran las exportaciones de leche en polvo de Uruguay según mercado de destino.

---

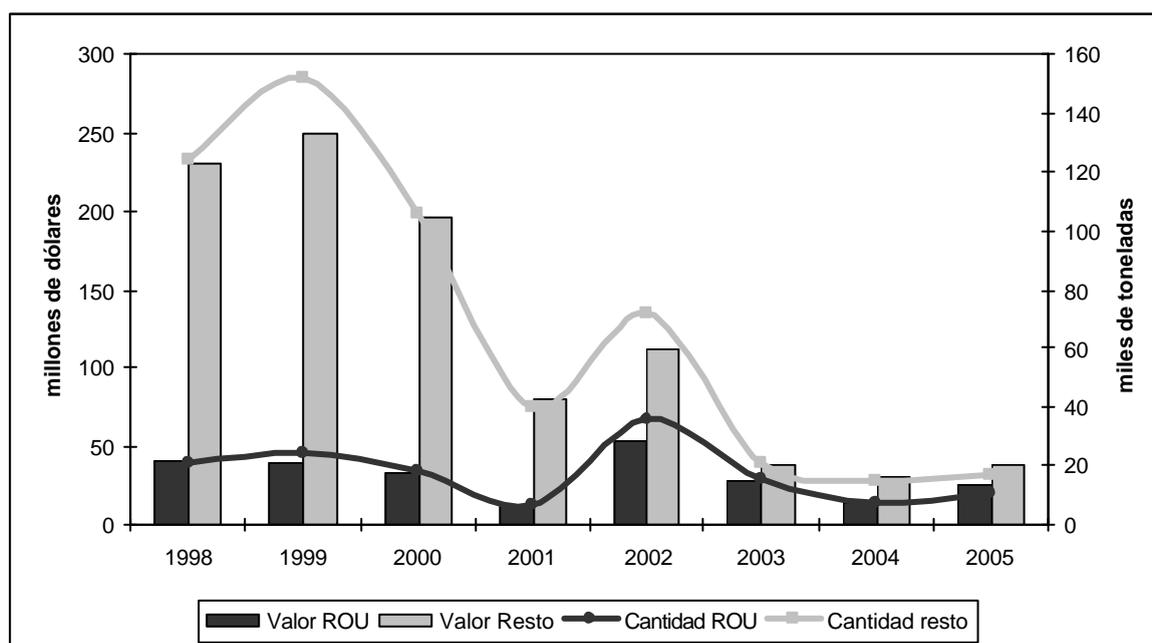
<sup>13</sup> Los datos de 2005 abarcan el período enero-octubre.

**Cuadro 8**  
**Evolución de las importaciones de leche en polvo de Brasil por origen**  
 (valor fob y cantidad)

	Argentina		Uruguay			UE 15		Aus. y NZ		Otros		Total	
	mill. USD	Miles ton.	mill. USD	Miles ton.	%	Mill. USD	Miles ton.						
1998	164,3	80,7	41,0	20,8	15,1	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	13,5	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	14,2	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	13,9	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	32,5	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	42,6	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	32,3	0,4	0,1	--	--	0,1	0,0	44,8	22,2
2005	36,3	16,4	24,8	11,1	39,7	0,5	0,1	--	--	0,9	0,4	62,5	27,9

**Fuente:** elaboración propia

**Gráfico 3**  
**Evolución de las importaciones de leche en polvo de Brasil**  
 (valor fob en millones de dólares y cantidad en miles de toneladas)



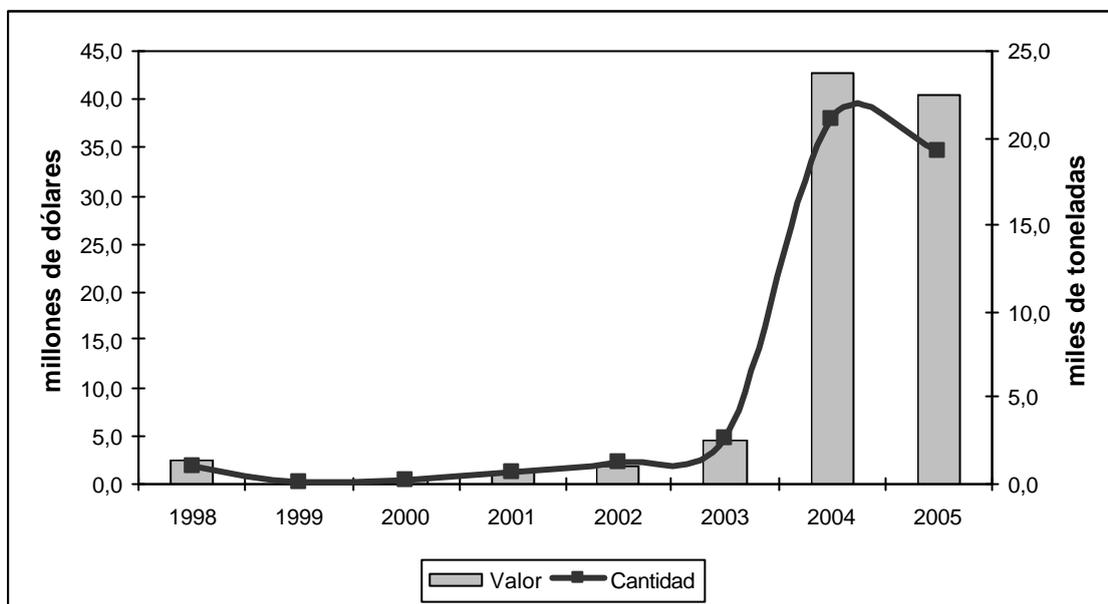
**Fuente:** elaboración propia

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 la adopción de medidas en el marco de los procedimientos antidumping, las importaciones pasaron a originarse casi exclusivamente en Argentina y Uruguay, los únicos orígenes investigados 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 exportaciones

uruguayas. Esto último estaría asociado con una contracción en la oferta exportable argentina, resultante de la reducción de la extensión de tierras dedicadas a la lechería en favor de la agricultura, en particular, el cultivo de granos.

Gráfico 4

**Evolución de las exportaciones de leche en polvo de Brasil**  
(valor fob en millones de dólares y cantidad en miles de toneladas)



**Fuente:** elaboración propia

En los últimos años, junto con esta evolución en las importaciones, Brasil comenzó a registrar exportaciones sistemáticas 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 más que compensó el aumento en el consumo aparente por habitante (9% de incremento en el mismo período). Así, Brasil ha logrado consolidar una situación de autoabastecimiento, aunque para niveles de consumo per capita aun reducidos según estándares internacionales.

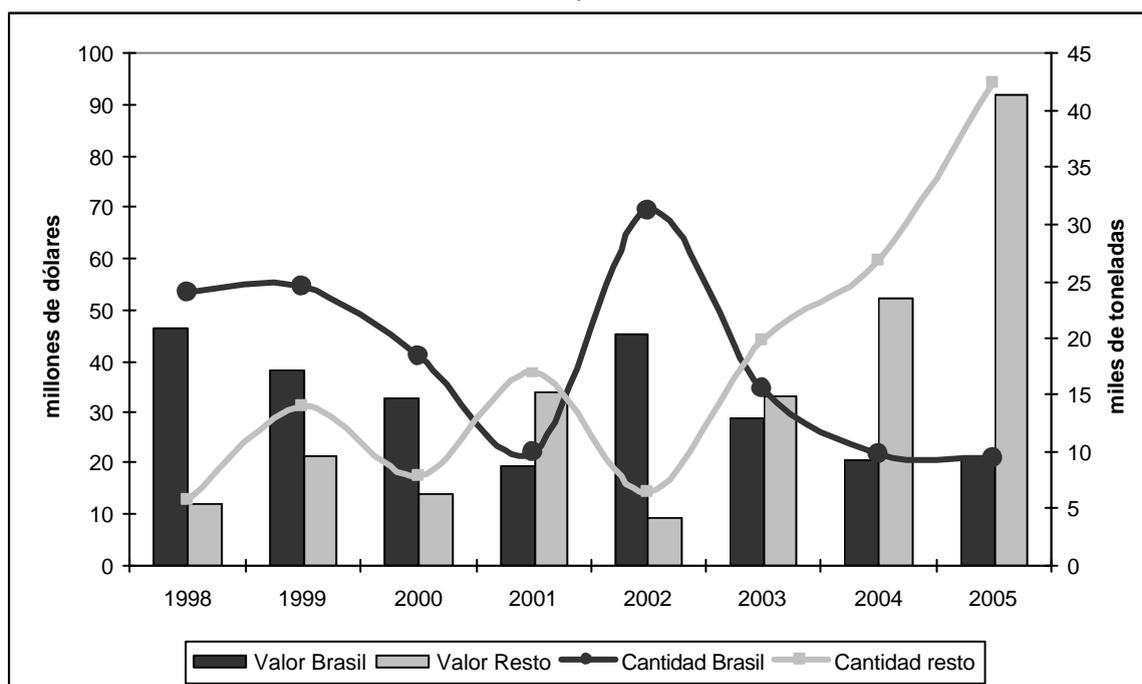
El valor de las exportaciones uruguayas de leche en polvo casi se duplicó a lo largo del período de análisis, en tanto que su volumen físico registró un aumento de aproximadamente el 75%. Hasta el año 2002, Brasil fue el principal mercado de destino con participaciones que llegaron a ubicarse en el entorno del 80%. En los últimos años esta situación se revirtió 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. A diferencia del caso de las bicicletas, la barrera impuesta no interrumpió la corriente exportadora y la industria uruguaya cuenta con mercados de destino relevantes fuera de la región.

**Cuadro 9**  
**Evolución de las exportaciones de leche en polvo de Uruguay por destino**  
 (valor fob y cantidad)

	Brasil			Venezuela		Chile		México		Cuba		Otros		Total	
	Mill. USD	Miles ton.	%	mill. USD	Miles ton.										
1998	46,7	24,0	79,8	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	64,1	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	69,8	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	36,3	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	82,8	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	46,4	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	28,3	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	18,6	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: elaboración propia

**Gráfico 5**  
**Evolución de las exportaciones de leche en polvo de Uruguay**  
 (valor fob en millones de dólares y cantidad en miles de toneladas)



Fuente: elaboración propia

*El proceso del anti-dumping y su revisión*

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 Uruguay<sup>14</sup>. La investigación se abrió en agosto de 1999 y para diciembre de 2000 existía una determinación preliminar positiva de dumping y daño a la industria

<sup>14</sup> La petición incluía también a la leche larga vida, que fue luego excluida a lo largo del proceso.

doméstica, resultante de las importaciones desde todos los orígenes investigados a excepción de Australia.

Por entonces, Brasil constituía el destino principal de las exportaciones uruguayas de leche, con participaciones sistemáticamente mayoritarias en el total exportado. Tanto las autoridades uruguayas como 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*)<sup>15</sup>. 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%. No era razonable, desde el punto de vista de la efectividad de la restricción al comercio que se quería imponer, que se gravaran las importaciones desde Argentina sin alterar las condiciones de acceso de los otros productores regionales competitivos, que tenían capacidad de oferta para sustituir las ventas argentinas en el mercado brasileño.

Se argumentó, por parte de Uruguay, que de no haberse cometido un error aritmético en la determinación del valor normal, el margen de dumping habría sido inferior al 2%, en tanto que de no aplicarse la reducción a cero el mismo habría sido negativo. Se le reclamó a Brasil el hecho de emplear una metodología (el *zeroing*) por el mismo objetada en el marco de procedimientos en el ámbito de OMC en los que ha participado, y que además había sido considerada inadmisibles a nivel del Órgano de Solución de Diferencias. Por último, también se cuestionó por parte de Uruguay que los productos objeto de la investigación no eran similares a los producidos por los denunciantes brasileños (productores de leche fresca) y que la denuncia debió ser realizada por los industriales brasileños y no por los productores primarios.

En febrero de 2001, se fijaron derechos anti-dumping definitivos, por un período 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. En estas condiciones, era previsible una interrupción de la corriente exportadora desde Uruguay y su sustitución por proveedores argentinos. Entonces, en abril de 2001, 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 sus competidores argentinos.

El acuerdo establecía como precio mínimo de exportación al promedio simple de los dos últimos precios mínimos quincenales publicados en el Dairy Market News del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América (USDA), correspondientes a la banda de precios para Europa Occidental y Oriental. A su vez, se preveían excepciones para los casos en que el precio promedio fuera inferior a los 1.900 dólares:

- i) si el precio promedio multiplicado por un factor de 1,11 era inferior a los 1.900 dólares por tonelada, el precio mínimo de exportación era igual al precio promedio ajustado al alza por tal factor;

---

<sup>15</sup> 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.

- ii) si el precio promedio multiplicado por un factor de 1,11 era mayor a los 1.900 dólares por tonelada, el precio mínimo de exportación era 1.900 dólares por tonelada<sup>16</sup>.

Esto suponía un tratamiento preferencial a los exportadores uruguayos respecto de cualquier exportador que vendía al precio internacional y no tenía acceso preferente al mercado de Brasil. El máximo nivel de preferencia nominal correspondía al arancel nacional (cuando el precio mínimo de exportación coincidía con el del USDA) y el mínimo al AEC (cuando el precio mínimo de exportación surgía de ajustar el del USDA por el factor de 1,11).

Al igual que en el compromiso de precios acordado con los exportadores argentinos, la vigencia prevista era como máximo de tres años, y una vez cumplido el plazo se daría por concluido definitivamente el procedimiento sin la imposición de derechos antidumping. En efecto, el artículo 9 de dicho compromiso establecía:

“O presente compromisso entrará em vigor a partir da data de publicação no Diário Oficial da União do ato pertinente à sua homologação, e terá vigência não superior a 3 (tres) anos, findo o qual se dará por terminado o procedimento, sem imposição de directos antidumping, baseado no espírito do acordado na Decisão MERCOSUL CMC/DEC 64/00”.

Existía entonces la convicción de las autoridades y la industria uruguayas que se había arribado a una situación superior, en el sentido de menos gravosa, de lo que podría haber implicado la activación de los mecanismos en el ámbito de 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, prorrogando el compromiso por un año mientras se procesaba la revisión. La intención de estas autoridades era establecer un nuevo acuerdo de precios por otros tres años, esta vez con el compromiso de los productores denunciante de no volver a pedir la revisión al fin del período. En abril de 2005, el nuevo gobierno de Uruguay planteó el tema al más alto nivel, en oportunidad de la reunión entre los Presidentes de ambos países, pero no se obtuvieron los resultados esperados (Vidal, 2005). En definitiva, en ese mismo mes, las autoridades brasileñas homologaron el compromiso de precios propuesto por los exportadores uruguayos, habiendo hecho lo propio en febrero de 2005 con la propuesta de los exportadores argentinos.

El nuevo acuerdo establece como precio mínimo de exportación al menor de los dos últimos precios mínimos quincenales publicados en el Dairy Market News del USDA, correspondientes a las bandas de precios para Europa y Oceanía. Cuando ese precio es inferior a los 1.900 dólares, el precio mínimo de exportación surge de aplicarle un coeficiente de ajuste según se establece en el cuadro 10<sup>17</sup>:

---

<sup>16</sup> El factor de ajuste ( $\alpha$ ) surge de sumar dos puntos porcentuales al cociente entre (1 más el Arancel Nacional de Brasil del 27%) y (1 más el AEC del 16%):  $\alpha = \frac{1 + 0,27}{1 + 0,16} + 0,02$ .

<sup>17</sup> El coeficiente de ajuste máximo (1,10) surge de sumar un punto porcentual al mismo cociente que en el acuerdo anterior.

Cuadro 10  
Evolución del precio mínimo de exportación de leche en polvo

Precio mínimo USDA	Ajuste (%)	Precio Mínimo de Exportación
1.900	0	1.900
1.850	2	1.887
1.800	4	1.872
1.750	6	1.855
1.700	8	1.836
1.650	10	1.815
1.600	10	1.760
1.550	10	1.705
1.500	10	1.650

**Fuente:** elaboración propia en base a varias fuentes nacionales.

Nuevamente, el acuerdo de precios tiene una vigencia prevista de tres años como máximo, y una vez cumplido el plazo se dará por finalizada la investigación sin la imposición de derechos antidumping. El acuerdo de precios firmado por los exportadores argentinos es muy similar al de los productores uruguayos en lo relativo a la determinación de los precios fob y su vigencia. Sin embargo, con posterioridad (al día siguiente) a la homologación de este acuerdo, los sectores privados de Argentina y Brasil acordaron un compromiso más amplio, que cuenta asimismo con la firma de sus autoridades nacionales respectivas. Este acuerdo incluye:

- i) el compromiso de la CNA de no solicitar la revisión del nuevo acuerdo de precios;
- ii) la reciprocidad de la industria brasileña en lo relativo a este acuerdo (los precios mínimos se aplican al comercio en ambos sentidos) ;
- iii) la creación de una Comisión de Monitoreo para garantizar el cumplimiento de lo anterior y discutir los aspectos de los mercados regionales e internacionales que tengan efecto sobre el comercio de productos lácteos entre Argentina y Brasil; y
- iv) el compromiso de la CNA de actuar inmediatamente para garantizar que Argentina mantenga las condiciones de competitividad en relación con los demás orígenes, ante cualquier iniciativa que amenace con deteriorar sus condiciones de acceso al mercado brasileño durante la vigencia del acuerdo de precios.

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.

### 2.3 Excepciones que reducen desvío de comercio

Recién desde enero de 2006, Uruguay está haciendo uso de las 125 excepciones adicionales al AEC autorizadas en diciembre de 2003 (Decisión CMC 31/03). El análisis de estas últimas incorporaciones a la lista nacional de excepciones sugiere que

son varias las posiciones arancelarias cuya inclusión podría tener como objetivo reducir el desvío de comercio vía un arancel aplicado inferior al AEC. Efectivamente, se pueden identificar varios productos para los que se verifican simultáneamente las siguientes condiciones:

- i. Argentina y Brasil no serían exportadores internacionalmente competitivos según los indicadores de ventaja comparativa revelada (*VCR*) y la participación de la región en sus ventas totales al exterior (*VCR* menor que uno y elevada dependencia regional)<sup>18</sup>;
- ii. Argentina y Brasil son proveedores relevantes del mercado uruguayo antes de establecerse la excepción; y
- iii. el nivel del AEC es relativamente elevado (por lo menos del 10%).

El Cuadro 11 proporciona varios ejemplos de lo anterior, informando para algunos ítem de reciente incorporación a la lista de excepciones nacionales: las importaciones totales en el año 2004, las importaciones desde el MERCOSUR, la ventaja comparativa revelada de Argentina y Brasil ( $VCR_A$  y  $VCR_B$ ), la dependencia regional de las exportaciones de Argentina y Brasil en su conjunto ( $DR_{AB}$ )<sup>19</sup>, el AEC y el nuevo Arancel Aplicado. Se pueden destacar dos casos, que se ubican entre los más significativos en términos del flujo de importaciones, donde la intención de reducir desvío de comercio se revela claramente en el sentido de que la totalidad de las importaciones se originan en el resto del MERCOSUR (Estireno y Papel o cartón).

---

<sup>18</sup> El indicador de *VCR* (o de especialización exportadora) de un país  $j$  en un producto  $i$  es igual al cociente entre la participación de  $i$  en las exportaciones totales de  $j$  y la participación de  $i$  en las importaciones mundiales. Un valor mayor (menor) a uno revela la existencia (ausencia) de ventajas comparativas. Estos indicadores fueron calculados a partir de datos COMTRADE promedio para el período 1998-2002.

<sup>19</sup> La región fue definida como el MERCOSUR más Chile y Bolivia.

Cuadro 11  
**Nuevas incorporaciones a la Lista Nacional de Excepciones que reducen el desvío de comercio**

NCM	Descripción	IMP TOT miles USD	IMP MS miles USD	VCR <sub>A</sub>	VCR <sub>B</sub>	DR <sub>AB</sub> (%)	AEC (%)	APL (%)
11081300	Fécula de papa	485	94	0,0	0,0	100	10	0
11090000	Gluten de trigo	397	33	0,9	0,0	80	10	0
13023910	Carragenina (musgo de Irlanda)	399	110	0,1	0,4	68	10	0
28080010	Acido nítrico	260	260	0,2	0,4	100	10	0
28112210	Dióxido de silicio por precipitación química	916	846	0,0	0,9	71	10	0
28363000	Hydrogenocarbonato (bicarbonato) de sodio	296	79	0,4	0,3	83	10	0
29025000	Estireno	2.181	2.181	0,4	0,4	85	10	0
29141100	Acetona	488	487	0,4	0,1	78	12	0
29161230	Ésteres del ácido acrílico. De butilo	3.028	324	0,0	0,1	99	12	0
38112110	Aditivos para aceites minerales, con aceite de petróleo	357	287	0,7	0,5	91	14	0
38112150	Peptilizantes o detergentes	491	223	0,7	0,5	66	14	0
39069029	Polímeros acrílicos en disolventes orgánicos, líquidos o en pasta	240	226	0,3	0,2	79	14	0
39206219	Bandas carbonicas de poliéster	620	591	0,1	0,8	63	16	0
39211900	Placas de plásticos varios	291	254	0,1	0,1	75	16	0
40021120	Caucho sintético.latex.estireno-butadieno carboxilado (xsbr)	2.512	871	0,0	0,7	94	12	0
48092000	Papel autocopia	905	127	0,0	0,1	99	14	0
48114190	Los demás autoadhesivos	1.764	1.191	0,8	0,2	93	12	0
48115122	Papel o cartón recubierto o revestido de polietileno, estratificado con aluminio	3.330	3.330	0,1	0,1	100	12	0
48139000	Papel de fumar, excepto en librillos o bovinas	707	0	0,6	0,9	97	12	0
55032000	Fibras sintéticas de poliésteres	1.320	703	0,9	0,2	88	16	0
55096200	Hilados de fibras acrílicas o modacrílicas mezclados con algodón	298	275	0,0	0,2	98	16	0
73151100	Cadenas de rodillos, de fundición hierro o acero	356	69	0,2	0,1	73	14	0
74091900	Chapas y bandas de cobre, de espeso	836	30	0,1	0,1	95	12	0
74092100	Chapas y bandas de cobre de espesor superior a 0,15 mm	751	657	0,8	0,4	95	12	0
76069100	Chapa aluminio mas de 0.2 mm	327	264	0,0	0,9	71	12	0
85079090	Partes de acumuladores eléctricos	929	458	0,3	0,3	85	16	0
96020010	Cápsulas de gelatina digeribles	429	56	0,0	0,5	96	14	0

**Fuente:** elaboración propia

## V. CONCLUSIONES

Los desvíos de Uruguay respecto de la política arancelaria común operan en la mayoría de los casos como incentivos a la producción y/o la exportación. En efecto, casi la totalidad de las excepciones al AEC son hacia abajo y 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 a actividades productivas con inserción exportadora. La incidencia de esta exoneración se refleja en el elevado nivel de utilización de los regímenes más relevantes, medido como la participación de las importaciones canalizadas a través del régimen sobre las importaciones totales de los ítem respectivos<sup>20</sup>. 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 ha enfrentado, y seguirá enfrentando al menos por algunos años, fuertes restricciones fiscales, las exoneraciones de tributos en operaciones de importación han pasado a ser un componente esencial del sistema de incentivos, elevando la sensibilidad respecto de una eventual reducción o eliminación de los desvíos del AEC.

La plena vigencia de una política comercial común no es necesariamente inconsistente con la existencia de estos regímenes de perfeccionamiento activo, pero sí lo es con su utilización en el comercio intra-zona. Esto último implica una discriminación en contra de los productores en las operaciones de venta a su propio mercado, al aumentar la protección efectiva en ese mercado de los productores de los socios, que sí pueden beneficiarse de la exoneración de los aranceles a la importación de los insumos incorporados en los bienes exportados. 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. A este punto hay que agregarle la dependencia respecto de la región que tienen las exportaciones de algunos sectores usuarios del régimen. 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%, entendiéndose esta última como la participación del MERCOSUR en las exportaciones totales del producto (NCM 8 dígitos)<sup>21</sup>. Entre los sectores con alta dependencia regional se destacan algunos usuarios relevantes de los regímenes especiales de importación como los de manufacturas de plástico (Preformas para el soplado de botellas; Artículos para envasado de productos alimenticios), manufacturas de caucho (Caucho mezclado sin vulcanizar en formas primarias o en placas, hojas o tiras); manufacturas de papel o cartón (Papel o cartón estucados; Pañales), productos químicos (Abonos; Colorantes; Agentes de superficie orgánicos; Medicamentos de uso veterinario; Preparaciones químicas anticonceptivas), cigarrillos, y partes y accesorios de automóviles (Ejes con diferencial; Semiejes homocinéticos).

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

---

$${}^{20} TU_i = \frac{IM_{DRi}}{IM_{DRi} + IM_{FRi}} * 100$$

$TU_i$ , tasa de utilización del régimen especial de importación para el producto  $i$ ;

$IM_{DRi}$ , importaciones del producto  $i$  dentro del régimen (reciben la exoneración);

$IM_{FRi}$ , importaciones del producto  $i$  fuera del régimen (no reciben la exoneración).

<sup>21</sup> Las exportaciones de Uruguay al MERCOSUR en el 2004 fueron de unos 770 millones de dólares que representaron alrededor de un 25% de las exportaciones totales.

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 socios mayores.

En este contexto, es claro que el avance en la construcción de la política comercial común puede tener costos muy elevados para parte 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.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anderson K. and Norheim H., 1993: "From imperial to regional trade preferences: its effect on Europe's Intra and Extra-Regional Trade" *Weltwirtschaftliches Archiv* 129(1): 78-101.
- Berlinski, J., Kume, H., Vaillant, M., Soifer, R., Terra, I., Pastori, H., de Oliveira Junior, M., Anderson P. (2001): *Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR*; Red MERCOSUR y Siglo XXI – de Argentina Editores (Eds).
- Berlinski, J., Kume, H., Vaillant, Piani, G, M., Ons, A, Miranda, P., , Romero, C. (2006): *Hacia una Política Comercial Común Red MERCOSUR y Siglo XXI – de Argentina Editores (Eds).*
- Vaillant, M. (2001): *Profundización del proceso de integración económica en bienes; en El desafío de integrarse para crecer, balances y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*, Daniel Chudnosvky y José María Fanelli (coordinadores) con prólogo de Enrique Iglesias, RED MERCOSUR, Siglo XXI, BID, Madrid.

## ANEXO A

Cuadro A.1- Cumplimiento y desvíos de la Política Arancelaria Común

		APL = COB				APL > COB				Total IMP
		AEC (%)	APL (%)	COB (%)	IMP miles USD	AEC (%)	APL (%)	COB (%)	IMP miles USD	
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 p/ B de Cap	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
	Vehículos automotores	--	--	--	--	--	--	--	--	--
	Resto	--	--	--	--	--	--	--	--	--
<i>Sub total</i>		<i>13,7</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>213.241</i>	<i>13,8</i>	<i>4,8</i>	<i>0,0</i>	<i>113.842</i>	<b>327.083</b>
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 p/ B de Cap	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
	Vehículos automotores	--	--	--	--	--	--	--	--	--
	Resto	20,0	20,0	20,0	209	20,0	20,0	0,0	69	279
<i>Sub total</i>		<i>11,8</i>	<i>11,8</i>	<i>11,8</i>	<i>438.717</i>	<i>10,2</i>	<i>10,2</i>	<i>1,0</i>	<i>409.863</i>	<b>848.580</b>
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
	Combustibles y Lubricantes	--	--	--	--	--	--	--	--	--
	Piezas y accesorios p/ B de Cap	--	--	--	--	--	--	--	--	--
	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
	Resto	--	--	--	--	--	--	--	--	--
<i>Sub total</i>		<i>19,6</i>	<i>22,7</i>	<i>22,7</i>	<i>789</i>	<i>19,8</i>	<i>22,8</i>	<i>8,5</i>	<i>9.363</i>	<b>10.152</b>
<b>Total IMP</b>					<b>652.747</b>				<b>533.067</b>	<b>1.185.814</b>

Fuente: elaboración propia

Cuadro A.2- Fuentes de desvío de la Política Arancelaria Común

		APL = COB				APL > COB				Total IMP
		AEC (%)	APL (%)	COB (%)	IMP miles USD	AEC (%)	APL (%)	COB (%)	IMP miles USD	
AEC > APL	<i>Excepciones al AEC</i>									
	BK	13,9	0,5	0,5	101.700	13,8	2,0	0,0	19.899	121.599
	BIT	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
	<i>Subtotal</i>	<i>13,7</i>	<i>1,5</i>	<i>1,5</i>	<i>213.241</i>	<i>13,8</i>	<i>4,8</i>	<i>0,0</i>	<i>113.842</i>	<b>327.083</b>
	<i>Exoneraciones</i>									
	Acuerdos Preferenciales	--	--	--	--	12,0	4,3	0,0	7.921	7.921
	Admisión Temporal	--	--	--	--	13,8	5,5	0,0	72.694	72.694
Otros Regímenes Especiales	--	--	--	--	14,0	3,3	0,1	33.227	33.227	
<i>Subtotal</i>	<i>--</i>	<i>--</i>	<i>--</i>	<i>--</i>	<i>13,8</i>	<i>4,8</i>	<i>0,0</i>	<i>113.842</i>	<b>113.842</b>	
AEC = APL	<i>Exoneraciones</i>									
	Acuerdos Preferenciales	--	--	--	--	16,1	16,1	0,7	9.019	9.019
	Admisión Temporal	--	--	--	--	9,9	9,9	0,0	195.967	195.967
	Otros Regímenes Especiales	--	--	--	--	10,2	10,2	2,0	204.877	204.877
<i>Subtotal</i>	<i>--</i>	<i>--</i>	<i>--</i>	<i>--</i>	<i>10,2</i>	<i>10,2</i>	<i>1,0</i>	<i>409.863</i>	<b>409.863</b>	
AEC < APL	<i>Excepciones al AEC</i>									
	BK	--	--	--	--	--	--	--	--	
	BIT	--	--	--	--	--	--	--	--	
	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
	<i>Subtotal</i>	<i>19,6</i>	<i>22,7</i>	<i>22,7</i>	<i>789</i>	<i>19,8</i>	<i>22,8</i>	<i>8,5</i>	<i>9.362,6</i>	<b>10.152</b>
	<i>Exoneraciones</i>									
	Acuerdos Preferenciales	--	--	--	--	20	23	0	247,2	247
	Admisión Temporal	--	--	--	--	17,5	20,7	0,0	163,5	164
Otros Regímenes Especiales	--	--	--	--	19,8	22,8	8,9	8.951,9	8.952	
<i>Subtotal</i>	<i>--</i>	<i>--</i>	<i>--</i>	<i>--</i>	<i>19,8</i>	<i>22,8</i>	<i>8,5</i>	<i>9.362,6</i>	<b>9.363</b>	
<b>Total IMP</b>					<b>214.030</b>				<b>533.067</b>	<b>747.097</b>

Fuente: elaboración propia

Cuadro A.3- **Desvíos por Regímenes especiales de Importación**

	<b>AEC (%)</b>	<b>APL (%)</b>	<b>COB (%)</b>	<b>Exoneración miles USD</b>	<b>IMP miles USD</b>
<b>Regímenes Genéricos</b>					
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 Temporaria	11,0	8,7	0,0	23.482	268.881
<b>Regímenes Sectoriales</b>					
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 del 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
<b>Regímenes Subjetivos</b>					
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
<b>Total</b>				<b>42.539</b>	<b>515.880</b>

Fuente: elaboración propia

## ANEXO B

### Teoría de los desvíos

#### 1. Marco general

Se considera un país o un bloque  $Z$ . La implementación de un régimen especial de comercio o, en el caso de una UA, una excepción al AEC, determina que se puedan distinguir dos tipos de consumidores del producto  $i$ :

- iii. los que pueden importar desde el resto del mundo o extra-zona pagando un arancel  $t_i^H$  (arancel alto que será igual al AEC); y
- iv. los que pueden importar desde el resto del mundo o extra-zona pagando un arancel bajo el cual sin pérdida de generalidad se supone igual a cero;

Los primeros conforman la curva de demanda  $D_i^H$  y los segundos la curva  $D_i^L$ . La oferta total del país o la zona viene dada por  $O_i^Z$ . Los efectos de la aplicación de un régimen especial o una excepción se pueden caracterizar según tres casos que se derivan de la comparación de la oferta total y la demanda de los consumidores que pueden importar pagando el arancel alto. En los tres casos se parte de un equilibrio inicial en el que el país o bloque necesita importar desde el resto del mundo.

#### VI. *Caso a*

La oferta supera a esa demanda al precio de importación más bajo:  $O_i^Z(p_i^*) > D_i^H(p_i^*)$ . El producto  $i$  es exportable para la zona al precio internacional una vez que se redujo la demanda de los que compran al resto del mundo al precio internacional. Efectos:

- i. el precio al productor y a todos los consumidores es  $p_i^*$ ;
- ii. los consumidores que pueden importar al precio alto se abastecen únicamente en el país o región;
- iii. los únicos importadores desde el resto del mundo son los que pueden hacerlo al precio bajo.

#### VII. *Caso b*

La oferta es menor a esa demanda al precio de importación más alto:  $O_i^Z(p_i^* + t_i^H) < D_i^H(p_i^* + t_i^H)$ . Hay importaciones del resto del mundo que pagan el arancel alto (AEC). Los efectos esperados son:

- i. el precio al productor y a los consumidores que pueden importar al precio alto es  $(p_i^* + t_i^H)$ ;
- ii. el precio a los consumidores que pueden importar al precio bajo es  $p_i^*$ ;
- iii. los consumidores que pueden importar al precio alto se abastecen adquiriendo la totalidad de la producción nacional o regional e importando desde el resto del mundo.

### VIII. Caso c

La oferta es mayor a esa demanda al precio de importación más alto, y es menor al precio de importación más bajo:  $O_i^Z(p_i^I) = D_i^H(p_i^I)$  con  $(p_i^* + t_i^H) < p_i^I < (p_i^* + t_i^L)$ .

Efectos:

- i. el precio al productor y a los consumidores que pueden importar al precio alto es  $(p_i^I)$ ;
- ii. el precio a los consumidores que pueden importar al precio bajo es  $(p_i^* + t_i^L)$ ;
- iii. los consumidores que pueden importar al precio alto se abastecen adquiriendo la totalidad de la producción nacional o regional y no tienen necesidad de importar desde el resto del mundo.

Para ser más específicos se presentan en primer lugar los efectos de los regímenes especiales de comercio, seguidos por los de las excepciones al AEC, y por último, los de los acuerdos comerciales preferenciales<sup>22</sup>.

#### 2. Regímenes especiales de comercio

Los regímenes especiales de comercio que no han sido armonizados son los que interesa considerar para estudiar su incidencia sobre el nivel de protección. Los regímenes especiales de comercio implican genéricamente una exoneración total o parcial de los impuestos a la importación para una cierta categoría de comercio, correspondiente a cierto agente importador (exoneración subjetiva) y/o cierto sector de actividad promovido por el régimen (exoneración objetiva). Sin pérdida de generalidad, se considera un producto cualquiera ( $i$ ) y una UA conformada por dos países ( $A$  y  $B$ ). Se supone que el país  $A$  implementa unilateralmente un régimen especial de comercio, posibilitando que parte de los demandantes de dicho producto lo puedan importar a un arancel del 0%<sup>23</sup>. Esto puede dar lugar a dos tipos de efectos:

- i. el mantenimiento del nivel de protección previsto por el AEC, verificándose únicamente la redistribución del ingreso por impuestos a la importación.
- ii. una reducción del nivel de protección para los productores del bien  $i$  en  $A$  y en  $B$ , acompañada de una redistribución de la recaudación arancelaria hacia el tipo de agente y/o actividad particular beneficiados por el régimen; o

En el primer caso sólo hay perforación si la redistribución mencionada significa una disminución de la recaudación arancelaria en el socio que no aplica el régimen, es decir, hay un perjuicio para el país  $B$  en tanto que en el segundo caso existe sin ambigüedades una perforación del AEC<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Los efectos de los derechos específicos y de las medidas derivadas de las prácticas de defensa comercial pueden analizarse a partir de los de una excepción hacia arriba respecto del AEC.

<sup>23</sup> Si el régimen incluyera a la totalidad de los demandantes del producto, se trataría de hecho de una excepción al AEC. Por otra parte, se consideró un arancel del 0% por simplicidad, pero el análisis tiene validez para cualquier arancel inferior al AEC.

<sup>24</sup> Se está suponiendo que cada país miembro recibe la recaudación arancelaria correspondiente a las importaciones que ingresan a través de sus aduanas, tal como ocurre actualmente en el MERCOSUR. En presencia de algún mecanismo de reparto de la renta aduanera, algunas conclusiones pueden verse afectadas.

La Figura B.1 permite estudiar las condiciones que deben verificarse para que el régimen especial de comercio no influya sobre el nivel protección y determine una disminución del mismo. En la misma se representa el mercado del producto  $i$  en la UA constituida por  $A$  y  $B$ . La demanda total de la zona por el producto  $i$  ( $D_i^Z$ ) surge de sumar las demandas respectivas en cada uno de los miembros ( $D_i^A$  y  $D_i^B$ ), que para simplificar se suponen idénticas. La demanda del país  $A$  puede descomponerse en la demanda de los agentes beneficiados por el régimen ( $D_i^{Adr}$ ) y la de los agentes que se encuentran fuera del régimen ( $D_i^{Afr}$ ):

$$D_i^A = D_i^{Adr} + D_i^{Afr} = ID_i^A + (1-I)D_i^A \quad (B1)$$

donde  $I$  es la proporción de la demanda total de  $A$  realizada por los agentes dentro del régimen (a efectos de la Figura 1 se ha supuesto  $I = 0,5$ )<sup>25</sup>.

En cuanto al lado de la oferta, se han representado dos casos de oferta regional total del producto  $i$  ( $O_i^Z$ ), que está compuesta por la producción conjunta de los productores de  $A$  y  $B$ .

Inicialmente, se parte de la curva de oferta  $O_i^Z$  y de un equilibrio en el que no se aplica ningún régimen especial de comercio. El precio doméstico inicial es igual al precio internacional más el AEC:  $p_i^Z = p_i^* (1 + t_i^{AEC})$ . La cantidad ofrecida ( $O_i^Z(p_i^Z)$ ) es inferior a la demandada ( $D_i^Z(p_i^Z)$ ), y el exceso de demanda se satisface con importaciones desde el resto del mundo:  $m_i^Z(p_i^Z) = D_i^Z(p_i^Z) - O_i^Z(p_i^Z)$ .

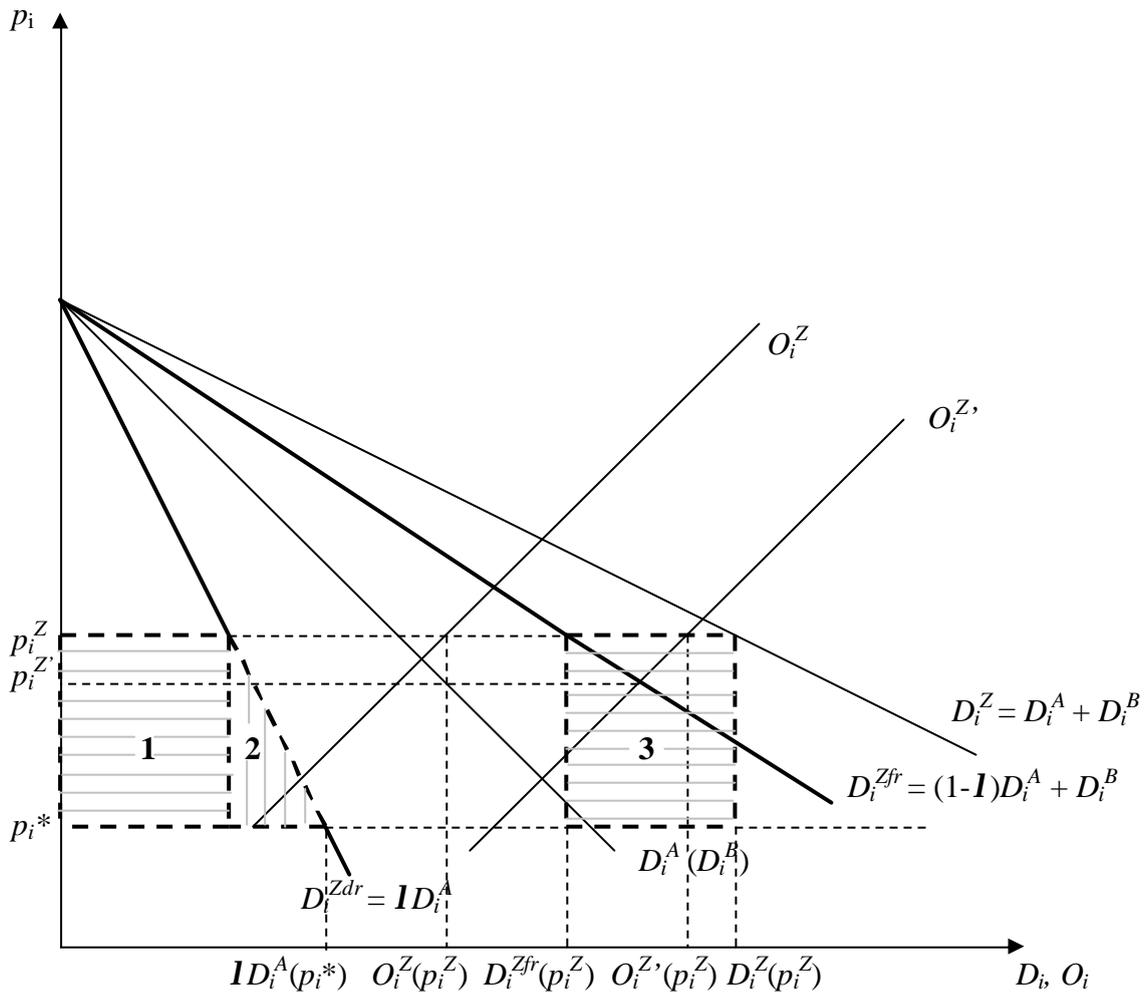
Supóngase, que a partir de este equilibrio inicial, el país  $A$  aplica un régimen especial de comercio que exonera del pago del arancel a un subconjunto de sus demandantes. En este caso, se pueden distinguir dos curvas de demanda por el producto  $i$ :

- i. la de los agentes que se encuentran fuera del régimen ( $D_i^{Zfr}$ ), compuesta por todos los demandantes del país  $B$  ( $D_i^B$ ) y por los del país  $A$  no beneficiados ( $(1-I)D_i^A$ ); y
- ii. la de los agentes beneficiados por el régimen ( $D_i^{Zdr} = ID_i^A$ ).

Al nivel de precios inicial, la cantidad demandada por los agentes fuera del régimen ( $D_i^{Zfr}(p_i^Z)$ ) sigue siendo mayor que la oferta total ( $O_i^Z(p_i^Z)$ ), por lo tanto, la zona debe seguir importando desde el resto del mundo a ese precio y la introducción del régimen especial no modifica el nivel de protección que el AEC otorga a los productores de  $A$  y  $B$ . A su vez, los demandantes dentro del régimen se benefician importando al precio internacional una cantidad mayor ( $D_i^{Zdr}(p_i^*) = ID_i^A(p_i^*)$ ) que en la situación de partida.

<sup>25</sup> Los supuestos respecto de a demandas idénticas y el valor del parámetro  $I$  tienen por objetivo simplificar el gráfico y no tienen incidencia alguna sobre el tipo de los efectos estudiados.

**Figura B1- Regímenes Especiales de Comercio en una UA**  
 Reducción del nivel de protección y/o redistribución de la recaudación arancelaria



De este modo, el régimen especial de comercio resulta en una ganancia de bienestar, sin afectar el nivel de protección, en la medida que disminuye la distorsión en el consumo asociada a un arancel. En efecto, el incremento en el excedente de los consumidores (área 1+2) es mayor que la pérdida de recaudación arancelaria (área 3), mientras que el excedente de los productores permanece incambiado. Asimismo, existe una redistribución del ingreso arancelario hacia los demandantes beneficiados por el régimen, ya que parte del aumento del excedente de esos consumidores tiene como contrapartida la reducción en la recaudación, al ser menos las importaciones que pagan el arancel (las áreas 1 y 3 son iguales).

Tal como se señala en la literatura, un arancel a las importaciones es equivalente a un impuesto al consumo y un subsidio a la producción de la misma magnitud (Vousden, 1990). Cuando se aplica un arancel, los consumidores pagan el impuesto, los productores perciben el equivalente a un subsidio - vía el precio doméstico incrementado - y se recauda un ingreso adicional (estrictamente igual a la recaudación del arancel a las importaciones)<sup>26</sup>. Es decir, un impuesto a las importaciones implica una distorsión excesiva para lograr mantener un cierto objetivo de producción. Si se puede

<sup>26</sup> Ver Vousden (1990), Capítulo II, la sección "Tariffs and non-economic objectives", páginas 32 y 33, y la Figura 2.5.

reducir la recaudación de este impuesto, a través de una discriminación de la alícuota entre demandantes, y seguir manteniendo el mismo precio al productor, entonces, esta opción será mejor que cobrar un arancel único. Es quizás por este motivo que los países o bloques con estructuras muy proteccionistas son al mismo tiempo los que aplican regímenes especiales de comercio, que permiten exonerar parte del ingreso de arancel y reducir por esta vía las distorsiones en el consumo. En el límite, introducir un arancel a las importaciones, junto con un régimen especial de comercio que deje unas importaciones marginalmente pequeñas fuera del mismo, es equivalente a implementar un subsidio a la producción.

Para analizar la situación en que el régimen especial de comercio reduce el nivel de protección, se emplea la Figura 1 con la curva de oferta  $O_i^Z$ . Las importaciones son menores en el nuevo equilibrio de partida:  $m_i^Z(p_i^Z) = D_i^Z(p_i^Z) - O_i^Z(p_i^Z)$ . Una vez implementado el régimen especial, la zona deja de importar desde el resto del mundo al nivel de precios inicial dado que la cantidad demandada a ese precio por los agentes fuera del régimen ( $D_i^{Zr}(p_i^Z)$ ) pasa a ser menor que la oferta total ( $O_i^Z(p_i^Z)$ ). Así, al precio del inicio se genera un exceso de oferta en la zona que se resuelve a través de una caída del precio doméstico a  $p_i^{Z'}$ , apareciendo agua en la arancel ( $p_i^Z - p_i^{Z'}$ ). Nuevamente, la introducción del régimen implica una mejora en el bienestar del bloque ya que el incremento en el excedente de los consumidores, tanto de los beneficiados por el régimen como de los que están fuera, más que compensa la caída del excedente de los productores y la pérdida de recaudación (todos los consumidores enfrentan una reducción en el precio, los que están dentro del régimen pasan a pagar  $p_i^*$  y los que están fuera  $p_i^{Z'}$ ).

Hasta este punto, la conclusión es que si el régimen especial de comercio no elimina totalmente las importaciones que pagan el AEC, es decir, las que están fuera del régimen, entonces, los sustitutos de importaciones domésticos mantienen el nivel de protección otorgado por el AEC. En caso contrario, la protección se debe aproximar por el desvío del nuevo precio doméstico respecto del internacional: ( $p_i^{Z'} - p_i^*$ ). En otras palabras, si la participación del régimen es marginal - el cociente  $D_i^{Zdr}/D_i^Z$  es cercano a cero - puede asumirse que sólo redundará en una distribución particular del ingreso arancelario. Por su parte, cuando dicha participación no es marginal, el precio doméstico puede verse afectado, determinando una disminución en el nivel de protección.

Para profundizar en el estudio de la operativa de los regímenes especiales de comercio se construyeron algunos casos extremos. En la Figura B.2, se supone que en la situación previa a la constitución de la UA entre A y B, el país menos eficiente (A) tiene una política liberal y no protege la producción sustitutiva de importaciones, mientras que el país B lleva adelante una política de autoabastecimiento - produce y consume la misma cantidad al precio  $p_i^B$ . El país A no tiene producción al precio internacional ( $O_i^A(p_i^*) = 0$ ) y consume la cantidad  $D_i^A(p_i^*)$ <sup>27</sup>. Supóngase ahora que estos países establecen una UA, fijando el AEC para el producto  $i$  en el valor máximo prevaleciente antes del acuerdo<sup>28</sup>:  $t_i^{AEC} = (p_i^B - p_i^*)/p_i^*$ . El nivel de precios que pasa a regir en la UA

<sup>27</sup> Las demandas en A y B ya no se suponen necesariamente idénticas.

<sup>28</sup> El AEC es igual al arancel inicial en B,  $t_i^B$ , cumpliéndose:  $p_i^B = p_i^* + t_i^B = p_i^* + t_i^{AEC}$ .

es el precio internacional más el AEC, y el país *B* mantiene la protección en tanto *A* la aumenta. Este último experimenta una pérdida de bienestar como consecuencia del incremento de los precios domésticos: produce más de forma ineficiente (área 1) y consume menos (área 4). Asimismo, debe considerarse el costo asociado a un eventual desvío de comercio, en caso de que *A* pase a comprarle al socio en vez de a un proveedor eficiente del resto del mundo (área 2+3). En rigor, en el modelo tal como está especificado hay una indeterminación respecto del origen de las importaciones de *A* bajo una UA<sup>29</sup>. En la medida que hay una integración regional, se supone arbitrariamente que *A* se abastece desde *B* y no le compra al resto del mundo. El país *B* debe importar desde extra-zona una cantidad igual a la que exporta a su socio regional, percibiendo un ingreso arancelario (área 5+6) equivalente al que deja de recibir *A* (área 2+3). El costo de desvío de comercio es una transferencia dentro de la zona, desde *A* hacia *B*, y la UA resulta en una reducción del bienestar para el conjunto de la región (el AEC adoptado implica un incremento en comparación al nivel de protección promedio pre-UA)<sup>30</sup>.

El evento de política comercial que se analizó fue la creación de una UA en estas circunstancias en donde rige el nivel del arancel más alto del país menos ineficiente. A partir de este equilibrio inicial, interesa analizar que pasa si *A* implementa un régimen especial que permite a una parte de sus demandantes importar el producto *i* desde el resto del mundo sin pagar arancel. Entonces, los agentes dentro del régimen dejan de comprar a los productores de *B* y el exceso de demanda en *A* al nivel de precios de partida se contrae, pasando a ser igual a la diferencia entre la cantidad demandada por los agentes fuera del régimen ( $D_i^{Afr}(p_i^B)$ ) y la cantidad ofertada ( $O_i^A(p_i^B)$ ). En la medida que la zona debe seguir importando desde el resto del mundo al precio internacional más el AEC, el nivel de protección permanece incambiado. El área 3 representa la disminución en el costo de desvío de comercio en el que incurre *A* en favor de *B*. Los productores de *B* vuelcan en su mercado doméstico la cantidad que dejan de vender en el mercado de *A* ( $D_i^A(p_i^B) - D_i^{Afr}(p_i^B)$ ) y las importaciones de *B* desde el resto del mundo se reducen por un monto equivalente. En definitiva, son los agentes de *B* quienes vía una menor recaudación arancelaria transfieren ingresos a los agentes de *A* beneficiados por el régimen (área 6). Así, el régimen especial de comercio permite al país *A* reducir los costos del desvío de comercio, perjudicando al país *B*, pero sin alterar la protección concedida a los productores por el AEC.

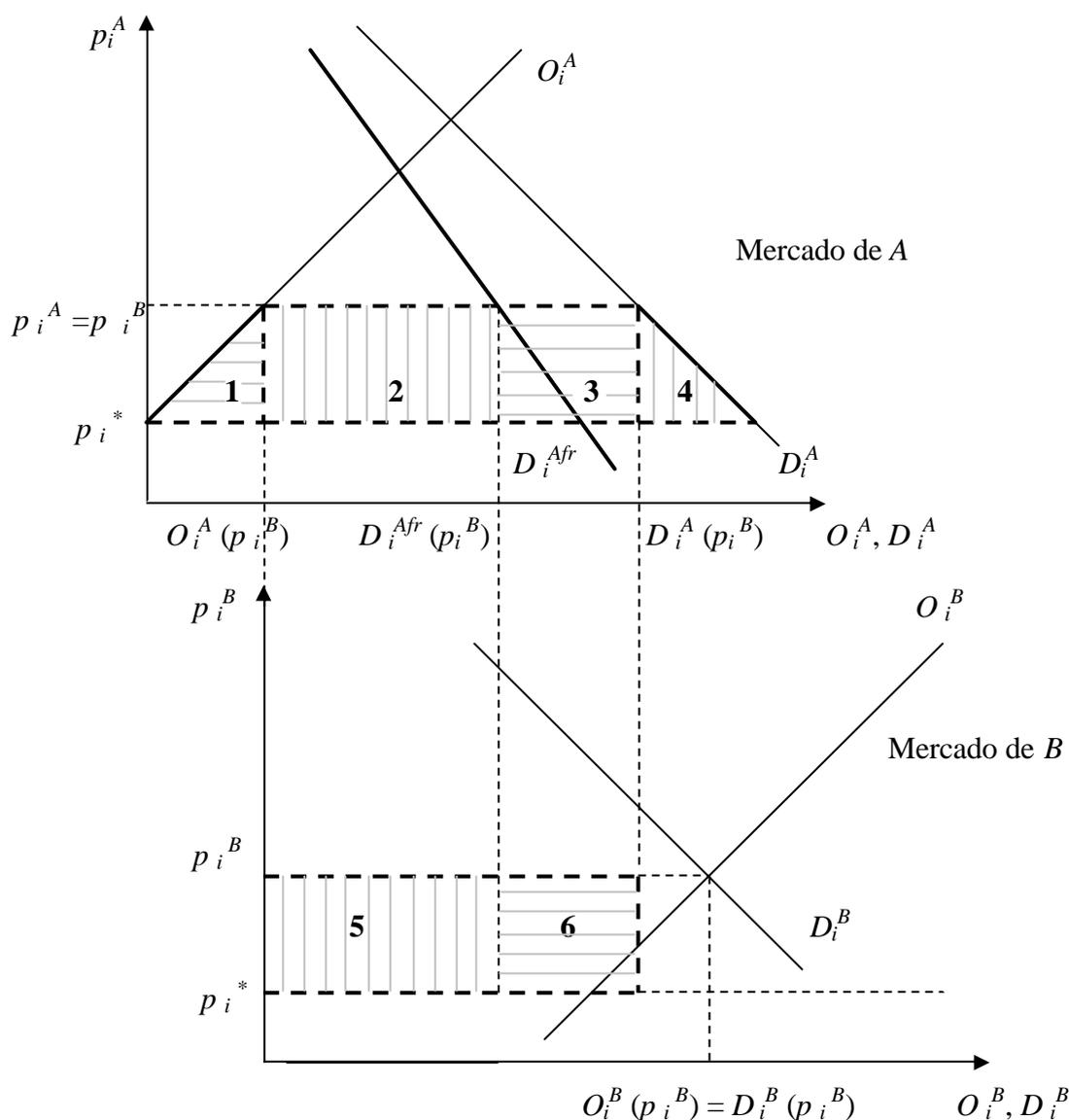
---

<sup>29</sup> Una forma alternativa de justificarlo es que el AEC es marginalmente mayor que el nivel que cierra el mercado en *B*.

<sup>30</sup> En términos de la teoría ortodoxa de las UA.

### Figura B2- Regímenes Especiales de Comercio en una UA

El país menos eficiente (*B*) aplica el arancel nacional más alto e impone su política de protección respecto a terceros



En la Figura B.3, se supone que en la situación previa a la constitución de la UA el país menos eficiente (*A*) es el que protege más, y que luego se establece como AEC el menor de los aranceles nacionales en vigencia antes del acuerdo. La UA implica el mantenimiento de la protección para los productores de *B* y una disminución de la misma para los productores de *A*. En este último se verifica un efecto creación de comercio debido a la sustitución de producción doméstica por producción menos ineficiente del socio (área 1+2)<sup>31</sup>. Asimismo, existe un efecto desvío de comercio (área 3+4) en la medida que se supone arbitrariamente que *A* deja de importar desde el resto del mundo y pasa a abastecerse únicamente desde la zona. El país *B* se beneficia de un incremento en la recaudación arancelaria por las importaciones que debe realizar desde extra-zona para sustituir la producción que vende en el mercado de su socio (área 6+7).

<sup>31</sup> Hay un efecto producción por producir menos de forma ineficiente (área 1) y un efecto consumo por consumir más a un menor precio (área 2).

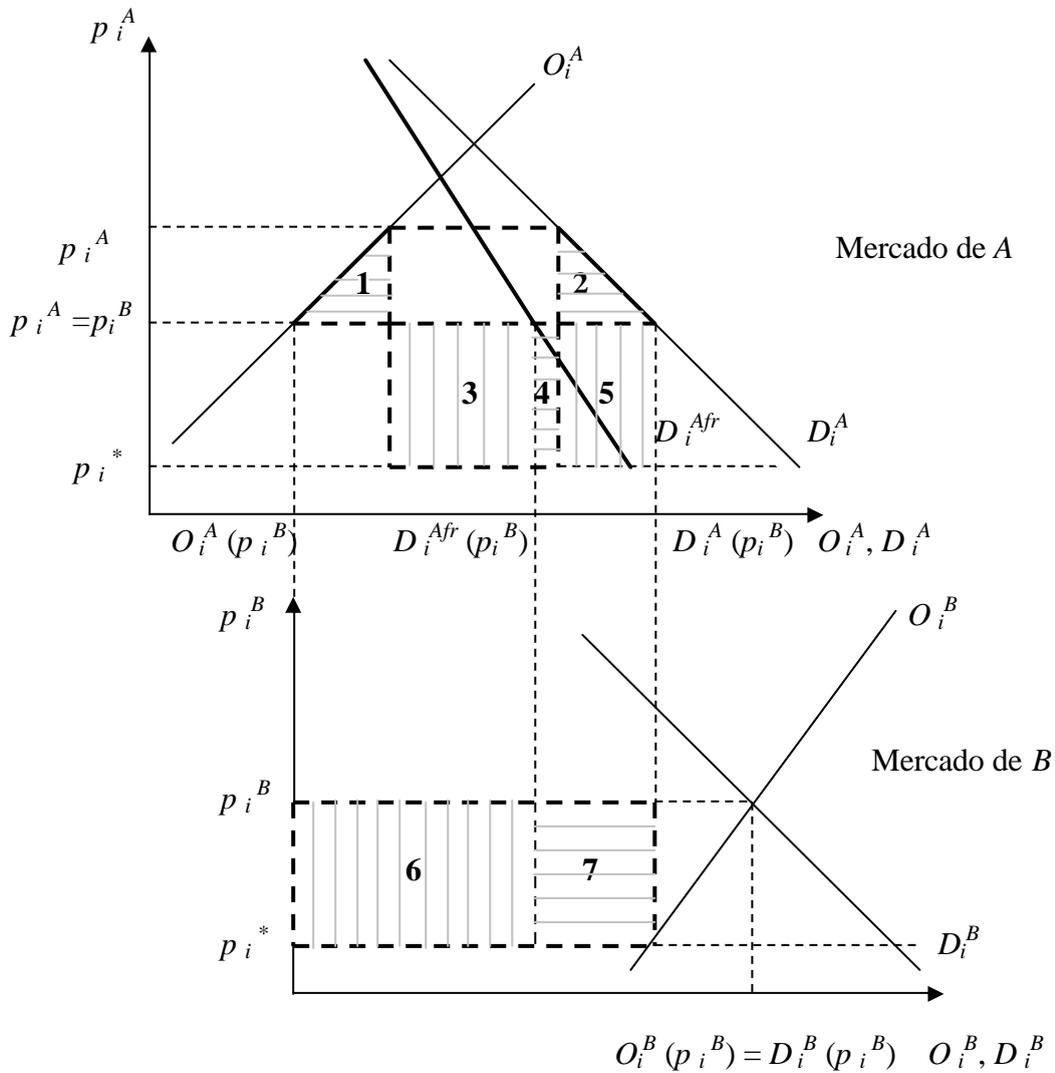
El conjunto de la región mejora su bienestar como consecuencia de la UA (el AEC adoptado implica una disminución en comparación al nivel de protección promedio pre-UA).

La implementación de un régimen especial de comercio por parte de A - el importador regional - tiene efectos análogos a los del ejemplo anterior (en este caso la transferencia de B a A está representada por las áreas 4+5 y 7).

En ambos ejemplos, si el país B - el exportador regional - estableciera un régimen especial, y éste último no modificara el precio vigente en la región, entonces, los consumidores y productores en A no se verían afectados. Existiría únicamente una redistribución del ingreso arancelario del país B en favor de sus agentes domésticos beneficiados por el régimen y un efecto positivo asociado al aumento de las importaciones de los consumidores dentro del régimen.

**Figura B3- Regímenes Especiales de Comercio en una UA**

El país menos ineficiente (B) aplica el arancel nacional más bajo e impone su política de protección respecto a terceros



### 3. Excepciones al AEC

Las excepciones al AEC consisten en el establecimiento de un arancel Nación Más Favorecida (NMF) diferente del AEC y pueden implicar desvíos hacia arriba o hacia abajo. Las primeras buscan incrementar la protección a los productores del país que las implementa mientras que las segundas suelen perseguir objetivos similares a los regímenes especiales de comercio.

La Figura B4 permite entender los efectos de una excepción hacia arriba aplicada por el país  $A$  en el producto  $i$  ( $p_i^A = p_i^*(1+t_i^A)$  con  $t_i^A > t_i^{AEC}$ )<sup>32</sup>. Se representaron tres casos de oferta total y en todos ellos el precio en el equilibrio inicial es igual al precio internacional más el AEC ( $p_i^Z = p_i^*(1+t_i^{AEC})$ ).

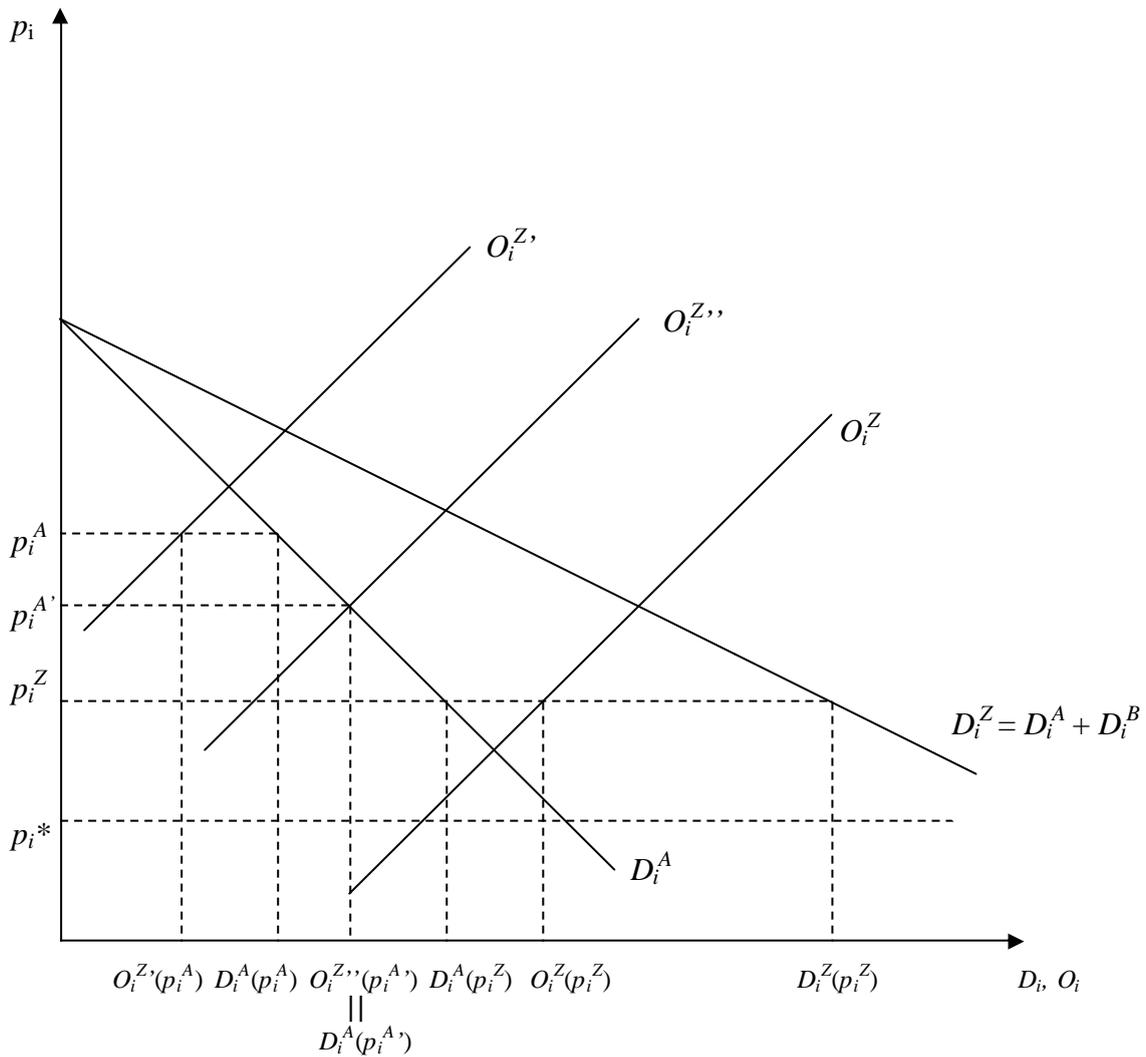
Si la oferta total corresponde a la curva  $O_i^Z$ , los productores de la zona son capaces de satisfacer la demanda del país  $A$  al nivel de precios inicial:  $O_i^Z(p_i^Z) > D_i^A(p_i^Z)$ . Por lo tanto, la excepción no altera el precio a los productores de la región, ni el precio al consumidor en ninguno de los países miembros<sup>33</sup>. El país  $A$  pasa a abastecer su exceso de demanda desde  $B$  al precio inicial, en tanto que  $B$  se beneficia de una mayor recaudación arancelaria. Esto se debe a que, una vez establecida la excepción, las importaciones desde el resto del mundo son realizadas exclusivamente por  $B$ , verificándose una situación de triangulación indirecta. En definitiva, la excepción aplicada por  $A$ , no sólo no logra incrementar la protección a sus productores, sino que implica un perjuicio en términos de pérdida de ingresos por impuestos a las importaciones, que pasan a ser percibidos por el socio regional. El bienestar de la región no se ve afectado: los excedentes de consumidores y productores no cambian, y sólo hay una transferencia de recaudación entre los miembros.

---

<sup>32</sup> Por simplicidad, se está suponiendo nuevamente que las demandas en  $A$  y  $B$  son idénticas.

<sup>33</sup> En la teoría de las ZLC un caso como este suele denominarse de Protección Reducida. Para un análisis detallado del mismo y de los dos restantes (Protección Ampliada y Protección Intermedia) ver Vaillant y Ons (2004).

**Figura B4- Excepción hacia arriba respecto del AEC**



En una situación como la que acabamos de describir, la adopción de un arancel nacional mayor que el AEC no tendría sentido. Este resultado sugiere que si un país aplica un arancel de excepción por encima del AEC, y los productores de la zona son capaces de satisfacer la totalidad de su demanda al nivel de precios inicial, entonces, cabe esperar el establecimiento de barreras al comercio intra-zona para impedir la triangulación indirecta. Existe evidencia empírica en favor de este punto. En el MERCOSUR, son varios los casos en los que hay un arancel superior al AEC, acompañado, por ejemplo, de medidas anti-dumping en el comercio intra-regional. Esto ocurre, por ejemplo, con la Leche en Polvo en Brasil (arancel superior al AEC y acuerdos de precios resultantes de investigaciones anti-dumping a empresas argentinas y uruguayas) y los aceites comestibles en Uruguay (arancel superior al AEC y derechos anti-dumping y específicos a empresas argentinas).

Pasando al otro extremo, si la oferta total viene dada por la curva  $O_i^{Z'}$ , los productores de la zona no son capaces de satisfacer la demanda del país A al precio internacional más el nuevo arancel de A:  $O_i^{Z'}(p_i^A) < D_i^A(p_i^A)$ . Por lo tanto, la excepción hace aumentar hasta ese nivel el precio a los productores de la región y el precio al consumidor de A, mientras que el precio al consumidor de B permanece incambiado.

Los productores de  $B$  prefieren vender toda su producción en el mercado de  $A$  al precio más alto, y junto con los productores de  $A$  se benefician de una mayor protección<sup>34</sup>. El país  $B$  pasa a abastecerse exclusivamente desde el resto del mundo y su recaudación arancelaria aumenta. El país  $A$  se abastece adquiriendo toda la producción regional e importando desde el resto del mundo, siendo estas importaciones menores que en el equilibrio inicial. Es posible mostrar que el conjunto de la región experimenta una pérdida de bienestar asociada a la mayor protección.

Por último, si la oferta total corresponde a la curva  $O_i^Z''$ , los productores de la zona pueden satisfacer la demanda del país  $A$  al precio alto ( $p_i^A$ ), pero no al precio bajo ( $p_i^Z$ ). Los resultados son similares a los del caso anterior, con un incremento menor en el precio a los productores de la región y a los consumidores de  $A$  ( $p_i^{A'}$ ), y con el país  $A$  pasando a abastecerse exclusivamente desde la zona<sup>35</sup>. Al igual que en la primera situación estudiada, puede existir un estímulo a la imposición de barreras al comercio intra-bloque por parte de  $A$ , a efectos de evitar el agua en el nuevo arancel.

Las excepciones hacia abajo respecto del AEC constituyen un caso particular de los regímenes especiales de comercio, en el que se beneficia a todos los demandantes del producto en el país que implementa la excepción ( $l = 1$ ). En la Figura B5 se representan los efectos de una excepción hacia abajo aplicada por el país  $A$  en el producto  $i$  ( $p_i^A = p_i^* (1 + t_i^A)$  con  $t_i^A < t_i^{AEC}$ ). Nuevamente, se deben considerar tres casos de oferta total.

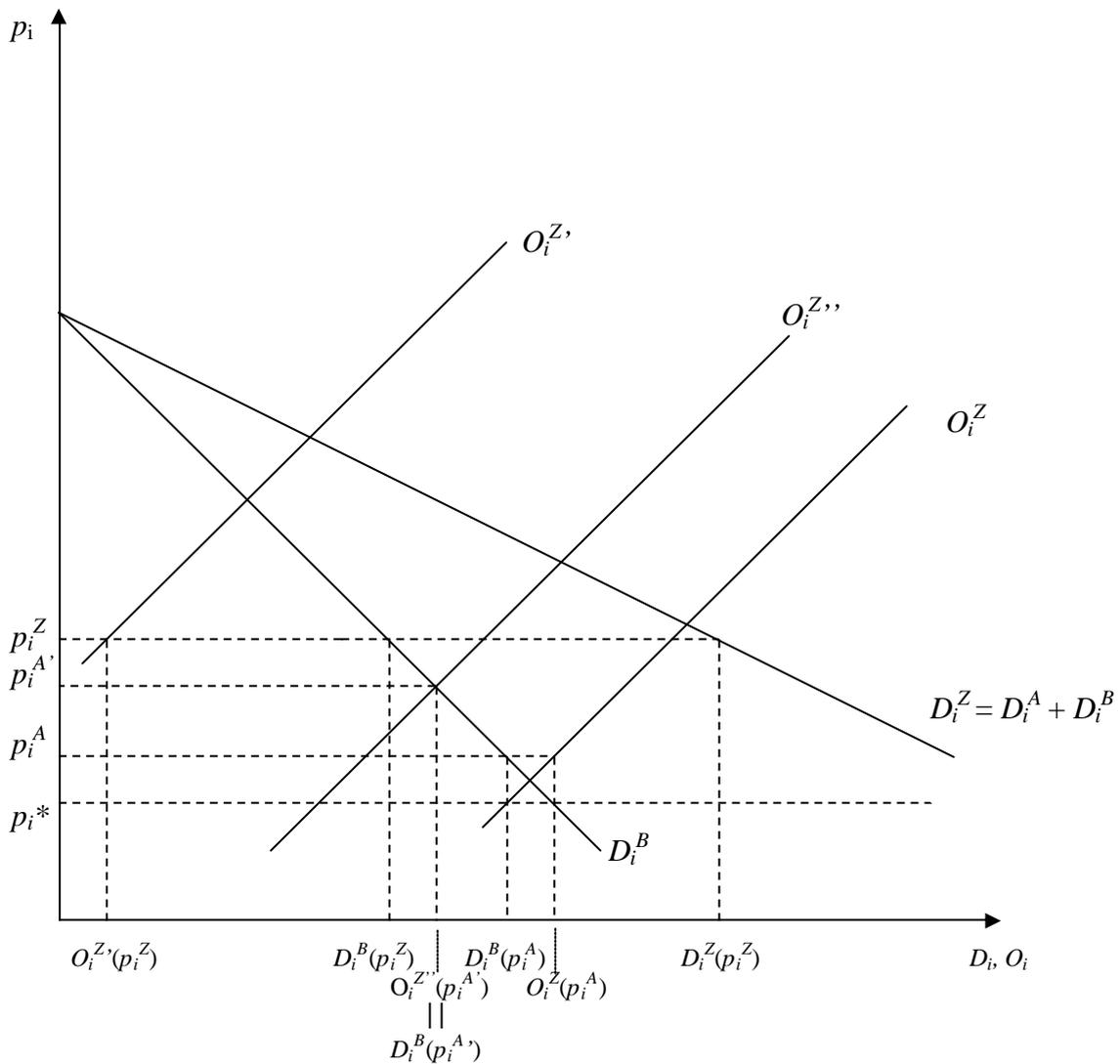
Cuando la curva de oferta es  $O_i^Z$ , los productores de la zona son capaces de satisfacer la demanda del país  $B$  al nivel de precios internacional más el arancel de  $A$ :  $O_i^Z(p_i^A) > D_i^B(p_i^A)$ . En consecuencia, la excepción reduce el nivel de protección de la región. El precio al productor y el precio al consumidor de cualquier país cae a  $p_i^A$ . El país  $B$  abastece su demanda exclusivamente con producción regional y el país  $A$  pasa a ser el único importador desde extra-zona. El bienestar de la región en su conjunto aumenta, esto es, el incremento en el excedente del consumidor más que compensa la disminución en el excedente del productor y una eventual pérdida de recaudación arancelaria. Los efectos de esta excepción hacia abajo podrían incentivar al país  $B$  a restringir el libre comercio intra-regional, como forma de evitar la caída en la protección a sus productores.

Si la oferta total viene dada por la curva  $O_i^{Z'}$ , los productores de la zona no pueden satisfacer la demanda del país  $B$  al nivel de precios inicial:  $O_i^{Z'}(p_i^Z) > D_i^B(p_i^Z)$ . En este caso, el país  $B$  debe seguir importando desde el resto del mundo al precio internacional más el AEC. Por lo tanto, el precio a los productores regionales y el precio al consumidor de  $B$  sigue siendo  $p_i^Z$ . Toda la producción de la región se orienta al mercado de  $B$ , en tanto los consumidores de  $A$  se abastecen importando desde extra-zona al precio  $p_i^A$ . Nuevamente, el bienestar regional mejora ya que el incremento en el excedente del consumidor de  $A$  siempre es mayor que una posible disminución en los ingresos por impuestos a la importación.

<sup>34</sup> Por este motivo, este caso suele denominarse de Protección Ampliada.

<sup>35</sup> El caso suele denominarse de Protección Intermedia.

**Figura B5- Excepción hacia abajo respecto del AEC**



Finalmente, si la oferta total corresponde a la curva  $O_i^{Z''}$ , los productores de la zona pueden satisfacer la demanda del país B al precio inicial ( $p_i^Z$ ), pero no al precio más bajo ( $p_i^A$ ). Los efectos son similares a los del primer caso (curva  $O_i^Z$ ), con una reducción menor en el precio a los productores regionales y al consumidor de A.

En este punto, cabe aclarar que los efectos de los regímenes especiales y de las excepciones han sido estudiados en un contexto que en realidad es general. En cada caso, la clave ha consistido en establecer la relación entre la oferta total de la zona y la demanda de los agentes que pueden importar en condiciones más desfavorables. Esto es, los que no son beneficiarios del régimen especial y, en el caso de las excepciones, los que deben importar pagando el arancel más alto - el AEC en una excepción hacia abajo y el arancel nacional del producto exceptuado en una excepción hacia arriba. De todos modos, por razones de claridad en la exposición, se ha preferido realizar presentaciones separadas.

### 3. Acuerdos comerciales preferenciales

Los acuerdos comerciales preferenciales no armonizados implican una exoneración total o parcial del AEC para las importaciones provenientes del país o bloque con el cual uno de los miembros de la UA ha establecido el arreglo.

Los efectos de un acuerdo entre el país  $A$  y un tercer país  $C$ , en el mercado de un producto cualquiera  $i$ , pueden estudiarse de forma análoga a los de una excepción hacia abajo respecto del AEC aplicada por  $A$ . Simplemente, debe tenerse en cuenta que  $C$  no necesariamente puede satisfacer la demanda del país  $A$  al nivel de precios internacional más el arancel preferencial, como sí lo puede hacer el resto del mundo al precio internacional más el arancel de excepción, dado el supuesto de que la región que se integra es pequeña. En este sentido, si los productores de  $C$  no pueden vender en el mercado de  $A$  al precio mencionado, el acuerdo preferencial no tendrá impacto alguno. En el otro extremo, si son capaces de satisfacer la demanda de  $A$  a ese precio, los efectos serán equivalentes a los de una excepción al AEC. Finalmente, en los casos intermedios debe razonarse del mismo modo que con una excepción, pero comparando la oferta total de los productores de la zona con la demanda de  $B$  más la parte de la demanda de  $A$  que no puede abastecerse desde  $C$ .