



Documento de trabajo

N° 3-2000

Evaluación de restricciones al comercio interno del MERCOSUR: su perspectiva desde Argentina, Brasil y Uruguay

(Síntesis de tres documentos nacionales)¹

Proyecto desarrollado en el marco de la Red-Mercosur (ITDT, Argentina; IPEA, Brasil; DE/FCS, Uruguay) con el apoyo del IDRC-CIID

Julio Berlinski²

Profesor e Investigador Instituto y Universidad T. Di Tella

Email:berlin@utdt.edu

Versión preliminar, Noviembre, 2000

¹ Berlinski, J. y Soifer R. (2000), "Evaluación de restricciones al comercio interno del Mercosur (Una perspectiva desde la Argentina)", Buenos Aires, Noviembre.

Kume, H., Anderson, P., de Oliveira Junior, M., (2000), " Identificação e avaliação das barreiras ao comércio no Mercosul: a percepção das empresas exportadoras brasileiras", Buenos Aires, Noviembre.

Vaillant, M., Terra, I., y Pastori, H., (2000), "Profundización de la integración regional: sus costos y beneficios. una evaluación económica de las restricciones al comercio intrazona (El caso de Uruguay)", Buenos Aires, Noviembre.

² Agradezco los comentarios de R. Soifer

INDICE

	Página
I. INTRODUCCIÓN	3
II. PERCEPCIÓN DE LAS RESTRICCIONES EN BASE AL ESTUDIO DE CASOS	5
A.Exportaciones de Argentina a Brasil	5
B.Exportaciones de Brasil a Argentina	10
C.Exportaciones de Uruguay a Argentina y Brasil	15
III. PERCEPCIÓN DE LAS RESTRICCIONES EN BASE A ENCUESTAS	20
A.Argentina	20
B.Brasil	25
C.Uruguay	30
IV. LOS COSTOS DE LA PROTECCION NO ARANCELARIA	34
A.El modelo de equilibrio parcial computable	34
B.Estimación de los costos de protección	35
V. REFLEXIONES FINALES	39
REFERENCIAS	40
GRAFICOS	42

I. Introducción

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

Es conocido que el proceso de integración lleva a la eliminación de las fronteras nacionales entre los socios, en tanto barreras al intercambio originadas en regulaciones de política comercial. Esto tiene lugar paralelamente a cambios en el grado de especialización correspondiente a países, regiones y productos. La firma del tratado del Mercosur en 1991, y el proyecto de Unión Aduanera comenzado en 1995 promoverían una mayor integración física y movilidad de bienes, servicios y factores productivos con impactos diferentes en regiones dentro de cada país.

Respecto a las fronteras internas del Mercosur, las remociones arancelarias que ya tuvieron lugar trajeron una distribución asimétrica de beneficios. Las regiones recibieron efectos diferenciales dada su heterogeneidad respecto a su dotación factorial y características geográficas. Pero, la distribución de los beneficios agregados a países y regiones, fué afectada por las restricciones debidas a la política económica y a las fronteras geográficas. La integración del mercado interno del Mercosur incrementaría la eficiencia de las empresas, esto sería el resultado del incremento en el tamaño del mercado y de nuevos elementos competitivos. El mercado ampliado reduciría los costos, lo que afectaría los precios y márgenes de ganancias. La reducción en los precios aumentaría la demanda (interna y externa), así, el incremento en la producción resultaría en mayores presiones competitivas. Esto resultaría, finalmente, en un incremento en la eficiencia técnica (reduciendo la ineficiencia x), en innovaciones en productos y procesos, y en otros cambios estructurales (Emerson 1988, Cecchini 1988). Los beneficios de profundizar la integración regional se generalizarían cuando las restricciones al comercio (tarifarias y no tarifarias) se desmantelaran, y las inversiones en infraestructura redujeran los costos de las fronteras naturales. Recientemente se ha cuestionado el optimismo de estos enfoques (Hartley et al 1997) resultado de subestimar el tiempo de remoción de las barreras, asociado a que muchas firmas siguen manteniendo la posibilidad de segmentar los mercados.

Corresponde señalar que en el período anterior al Acuerdo de Ouro Preto (1988/94), a pesar de las modificaciones frecuentes, hubo una determinación de la política económica argentina hacia la liberalización del comercio. Durante el mismo se comenzó en 1988 por una liberalización unilateral seguida, a mediados de 1991, por una desgravación del comercio dentro del Mercosur con lo que se mejoró el acceso recíproco a los mercados de los países socios. Dicha desgravación, aunque orientada a suplementar la liberalización unilateral y tener el beneficio de la reciprocidad tenía el peligro, como es conocido, de la desviación de comercio. También, la finalización de la ronda Uruguay contribuyó a

aumentar la reciprocidad y el acceso a los mercados sobre bases multilaterales. Mientras tanto a partir de 1995 el Acuerdo de Ouro Preto incorporó una serie de instrumentos orientados al perfeccionamiento de la unión aduanera, algunos ya anunciados en marzo de 1991 cuando se firmó el tratado de Asunción.

Como se señalara, el objetivo general de este proyecto es el análisis de los beneficios de remover las restricciones al libre movimiento de bienes dentro del mercado interno del Mercosur. El enfoque adoptado busca identificar los principales costos relacionados con las restricciones mencionadas en actividades seleccionadas productoras de bienes. Este enfoque se ha concretado en tres etapas en cada uno de los estudios nacionales de Argentina, Brasil y Uruguay de los que este trabajo es una síntesis. La primera etapa correspondiente a diversos estudios de casos se encuentra en la sección II, la segunda asociada a un "survey" que generaliza los resultados obtenidos en la etapa anterior se desarrolla en III, y la tercera, donde se midió el costo de protección asociado a los casos más relevantes encontrados corresponde a la sección IV. Finalmente en V se encuentran las reflexiones finales.

II. Percepción de las restricciones y el desempeño exportador

A.Exportaciones de Argentina a Brasil

1.Arroz

La problemática del sector arroz abarca a la vez el comercio primario e industrial y se plantea en condiciones de expansión debida a razones estructurales y también circunstanciales, por ejemplo respectivamente las condiciones comerciales de acceso y/o preferencia o las variaciones de precios internacionales. Para los productores rioplatenses en particular conocemos el caso argentino que en los 1990 fué fuertemente expansionista. En Brasil en parte a nivel privado, y en medida menos aclarada desde su gobierno, se intenta el autoabastecimiento y se tiende a presentar como una cuestión de que el Mercosur estará en superávit respecto a su demanda, no que Brasil substituye importaciones provenientes de sus países socios. Los costos a su vez varían por ejemplo por la dependencia del gasoil y los precios relativos cambian con las variaciones del tipo de cambio relativo. Los exportadores a Brasil reaccionan primero ajustando precios y márgenes, el comercio se primariza por las diferencias de costos industriales, y en Argentina retrocede la producción primaria después del máximo alcanzado.

En todo lo indicado debe recordarse que el mercado brasileño es diez veces mayor que el argentino, que la expansión en Argentina y posiblemente en Uruguay sólo es posible exportando la producción adicional. Mientras Brasil no se auto-abastezca lo que está en juego es, como mínimo, el mercado creado por el déficit productivo en sentido tradicional. La información disponible (obtenida a nivel del estudio de caso y de antecedentes sectoriales) indicaría que las opciones parecen ser por un lado, que el libre comercio regional impida por efectos competitivos el autoabastecimiento (ventajas para el consumidor brasileño) o que el autoabastecimiento limite el comercio regional.

Por ahora la situación es de retroceso del comercio, iniciativas de imponer cuotas y/o procedimientos antidumping, tal vez acuerdos para acotar la oferta de exportación en el tiempo, y una situación de precios relativos que por sí sola debiera afectar al exportador argentino.

La lista de restricciones aplicadas o por lo menos denunciadas no incluye en ningún momento un bloqueo absoluto ni una inhibición total del comercio (como en los casos de no autorización de circulación de otros productos). Se superponen en el tiempo con un comercio significativo, aunque se intensifican recientemente. Sin precisar oportunidades o modalidades, debemos recordar que las mencionadas han sido, de tipificación y control en frontera de productos, de licencias y guías, de certificados fitosanitarios, de otros requisitos fitopatológicos, demoras o incumplimiento o no concreción de avances en diferentes tipos de negociaciones, grupos técnicos, etc, abandono de intentos de medidas de reciprocidad o reconocimiento, demoras en fronteras por diferentes tipos de razones, y en general irregularidad en el tiempo y/o discrecionalidad. La lista es llamativa pero a la vez representa situaciones cambiantes.

Los efectos sobre el comercio a nivel de la firma entrevistada se consideraron negativos en el Mercosur y positivos en la relación con el resto del mundo (incentivo para la

diversificación). La empresa tomó decisiones sobre cambios en cantidades y mix de productos de diferente grado de elaboración, y se adaptó a los nuevos precios. Los efectos sobre el comercio se traducen en los ejemplos concretos en operaciones pactadas que tardan meses en superar las barreras prácticas hasta poder realizarse, costos extra de transporte o de cargas inmovilizadas. La empresa no ha realizado actividades de reestructuración adaptativa para superar restricciones por no ser relevantes, lo que ha hecho en alguna oportunidad es enviar técnicos a informarse sobre requisitos o modalidades o exigencias para el producto

Los temas menos conocidos o difíciles de cuantificar son detalles del impacto: ¿cual es el problema real de los exportadores, la baja en precios o la restricción comercial?; ¿el exceso en las expectativas e inversiones en este momento no rentables?; ¿hay un nivel de comercio que se alcanzó excepcionalmente pero al que ya no se podría volver aun sin restricciones?

2.Productos lácteos

El contexto sectorial regional es de expansión de consumo, producción y comercio, con inversiones y racionalización a nivel primario e industrial, bajas de costos y precios pero con fuertes diferencias entre las trayectorias de los países. El mercado determinante para Argentina sigue siendo el interno a pesar de la realización de exportaciones crecientes, y para Brasil de lo que se trata, por lo menos para algunos sectores privados y dependencias oficiales, es de lograr el autoabastecimiento incluso promoviéndolo por compra estatal exclusiva de lácteos de materia prima brasileña.

En términos de reglamentaciones técnicas la información es que están armonizadas, pero a diferentes niveles la cámara y la empresa con que se realizó el estudio de caso marcan una serie de problemas de restricción de otro origen, insistiéndose además en que se intensificaron en 1998-1999 lo que atribuye a que el sector lácteo resultó destinatario de respuestas a trabas argentinas en otros productos. Las restricciones afectan a leches fluidas y en polvo principalmente (históricamente se realizaron otras consultas a la Comisión de Comercio sobre productos más elaborados, sus características o aditivos y restricciones derivadas).

Las restricciones que son a la vez calificadas por la empresa como “vigente”, “permanente” y de “muchas” importancia son las siguientes: licencias de importación, requisitos por el producto, requisitos de etiquetado, inspección previa a la expedición, trámites aduaneros excesivos, compras gubernamentales, barreras administrativas, regulaciones técnicas sanitarias y fitosanitarias, certificación de origen. Sobre la lista se aclara que la mayoría tiene lugar en el comercio con Brasil. Además se analizaron las licencias no automáticas, la nueva habilitación de establecimientos argentinos exportadores, complicaciones con certificados fitosanitarios emitidos en Argentina, exigencia extemporánea de certificaciones de origen, exigencias de depósitos de garantía en dólares y la información de una reciente política de compra estatal exclusiva de lácteos que se basen en materias primas brasileñas. Al analizar las licencias se documentaron los organismos brasileños que intervienen, localizándose el punto en que se generan las demoras, explicando que tales demoras a veces provocan la caducidad de documentación obtenida de otros organismos.

Se debe notar que este sector además se ve afectado por medidas amplias y genéricas como las licencias no automáticas o las restricciones al financiamiento del comercio. En parte ello puede derivar de medidas generales de control de importaciones en Brasil. La mecánica en la práctica consiste en establecer barreras al comercio en general, y sólo después aceptar que no se aplican al Mercosur, con el complemento de que sólo se lo notifica (por ejemplo a la Aduana) sin cambiar las disposiciones legislativas o reglamentarias que establecieron la barrera quedando la solución en la informalidad.

Por otra parte y respecto a las quejas diversificadas de los exportadores, se debe distinguir trámites (aun molestos) de trabas deliberadas o generadas por un descuido sólo aparente. Por ejemplo respecto a adaptaciones de productos, lenguajes, etc., les exigieron todo el rótulo en portugués cuando lo que hacían antes era agregar un “sticker” con datos básicos en portugués además de rótulo castellano anterior. Esto es menor, excepto si es parte de un hostigamiento reiterado. Muchos costos e inconvenientes pueden ser gastos lógicos en una corriente exportadora, y no molestias o requisitos artificiosos. Pero si existe aparición y desaparición de trabas mientras el comercio en general se sigue realizando, de alguna manera las trabas generan costos o incertidumbre, o inhibición de exportar a mediano plazo. Se considera que el fallo de 1999 del Tribunal Arbitral que llevaba a la eliminación de las licencias no automáticas desde principios del 2000 deja abierta la posibilidad de un escape basado en el art. 50 del Tratado de Montevideo.

3.Productos fitosanitarios

En materia de fitosanitarios el caso es de bloqueo por no registro para circulación directa del producto argentino a la vez que las empresas argentinas pueden vender a Brasil procesando idénticos productos para empresas que los tienen registrados allá. Formalmente el bloqueo está (i) en la no armonización de registros; (ii) en la no derogación de la “medida 215” o sea el decreto reglamentario 98.816/90 brasileño, que según el sector de empresas de capital nacional de Argentina impone condiciones improcedentes para el registro de productos similares a los de patente vencida y de amplia circulación; (iii) en que los productos taxativamente incluidos en el anexo de la Resolución Mercosur para circulación libre, en definitiva excluyen a los de esta firma. De todas maneras, dicha empresa sostiene que la Resolución 48/96 (y siguientes) del Mercosur constituyen una solución provisoria, lo definitivo sería armonizar los cuatro registros nacionales en la forma que corresponde a la naturaleza de la situación de los productos similares en todo el mundo, por ejemplo según los define la FAO.

Según la firma argentina los sistemas de países avanzados permiten la similaridad y su objetivo es operar en un mercado racional, promoviendo la competencia. Por otra parte, las comparaciones que presentan muestran que los productos en Brasil están mas caros, en particular respecto al precio al que pueden vender los argentinos si exportaran. La empresa sostiene que Argentina podría exportar terminando con los sobrepuestos que se pagan en Brasil y sin molestar (por casi inexistente) a una industria local que se resista a una importación, sino a los que quieren importar y cerrar el mercado negando el registro. Agrega, la Confederación Nacional Agropecuaria de Brasil apoyaría la apertura, pues la actual reglamentación para el registro de productos fitosanitarios en Brasil aseguraría a empresas que importan de extrazona una posición cartelizada en contra de los intereses del usuario.

Como conclusión sobre restricciones no arancelarias se puede advertir que el problema no termina con la identificación de la medida a eliminar ni con la decisión del GCM sobre el tema, sino que es cuestión de la internalización posterior que en este caso en el país que recibe el reclamo está pendiente. El resultado hasta la fecha de los intentos de registro en Brasil de la firma directamente entrevistada es de intentos en tres productos, uno abandonado, otro casi, y otro en que el registro lo tiene una empresa de origen externo con filial en Brasil que puede importarlo como “producido por encargo y según sus métodos en la planta de la firma argentina”.

4.Fertilizantes biológicos y productos relacionados

El tema central de este caso de estudio es la exigencia de registro de Fertilizantes Biológicos (Inoculantes) por partida de productos importados a Brasil frente a registros por cinco años para productores localizados en ese país. La aplicación de la Res. GMC 28/98, que en esencia establece igualdad de trato para el producto local o importado en cualquier país del Mercosur, fue seguida de su no internalización con continuidad de los reclamos formales, y la solución práctica actual de comercio. Los elementos son una solución por ahora estable de registro rápido, que no cambia la exigencia de registro por partida, aunque ahora de hecho se transformó en una partida anual consolidada. El criterio parece aun reversible con una comunicación interna que afecte nuevamente los procedimientos, acuerdos de buena fe en el paso de la frontera y comunicaciones sobre libertad de acceso recibidas de Brasilia. Complementariamente hay otros temas, dificultades con otros productos (registro) y una reticencia del ente tecnológico agropecuario de Brasil a reconocer en los ensayos comparativos la calidad incluso superior del producto importado de Argentina, a efectos de sus recomendaciones a los agricultores de ese país.

Se trata de un caso a nuestro juicio formalmente no resuelto pero con soluciones ad-hoc que sirven a la empresa a la vez que se sigue reclamando formalmente en la esfera oficial. El país como tal mantiene en la CCM la insistencia en la derogación del artículo del decreto de 1982 y en la internalización de la 28/98.

El primer registro del inoculante les llevó dos años (incluyendo la consulta a la CCM y la actividad en los otros comités y subgrupos) y se les otorgó cuando se interesó en paralelo una empresa multinacional por el mismo producto; en 1997 comenzaron a exportar. El costo de tramitación incluyendo ensayos alcanzó 125.000\$. El bloqueo remanente se hizo constar en la CCM manifestando que las “Disposiciones para el Comercio de Inoculantes” ya habían sido aprobadas por la resolución GMC 28-98 pero se informa desde entonces un problema de no internalización. En resumen, interpretando toda la evidencia, se encuentra que formalmente siguen el lento proceso de discusión, pero a la vez hay sucesivos pasos de arreglo, como que cuando salió la resolución favorable ya se permitió exportar.

Respecto a los temas de efectos de las restricciones de hecho la firma mantuvo en Brasil intentos desde hace 10 a 12 años aunque con base turba y no líquido, y por lo que sabemos el bloqueo fue hasta 1997 para ese producto en particular y sigue en otros (en parte por pesadez del sistema, no necesariamente por medidas deliberadas). Esas restricciones tuvieron sí efectos negativos sobre las ventas al Mercosur, aunque a la vez se reconoce que a través de los acuerdos parciales desde el desbloqueo de 1997 no se pierden

ventas de inoculantes, aunque otros productos no entran (curasemillas) pero las combinaciones nuevas de inoculantes con micronutrientes fueron autorizadas. Se trató el tema del lucro cesante, aparte de todos los trámites y costos de registro. Hay según la firma y técnicos argentinos dos lucros cesantes, el de los curasemillas que no circulan en el comercio, y el de los inoculantes, que no se pudieron vender hasta 1997. En este último caso la estadística de comercio marca bien el aumento de ventas que logró la empresa una vez que tuvo acceso, estimándose posible otro salto más si se rectifica la opinión casi oficial favorable a la tecnología alternativa recomendada en Brasil.

La superación de las restricciones en el Mercosur habría tenido escaso o nulo impacto sobre la estrategia específicamente de gestión empresarial y productiva. Lo que tiene importancia según la firma es la trayectoria adoptada para su desarrollo (incluyendo exportaciones e incluso posibilidades de representaciones de productos, diversificación de actividades) y no la modificación de contenidos o parámetros (estandarización, etc) para adaptarse a requerimientos aparecidos en relación a conflictos comerciales. Incluso el ajuste de precios no parece relevante en este sentido.

5. Neumáticos

Entre Argentina y Brasil, las compañías transnacionales o nacionales importan y exportan los productos de su fabricación y también (por lo menos lo hace la firma argentina de capital nacional estudiada), importan de terceros. En principio no hay trabas al comercio, en el sentido de que hay comercio significativo general y por empresas, intrafirma o no. La empresa argentina tiene la planta mejor equipada del país, superior a las de las multinacionales, y es líder en producción local y en exportación. Informan que han llegado a vender tanto en Brasil como en Argentina, y se encuentran en 1999 con grandes inversiones realizadas, la devaluación en Brasil, y sus consecuencias, de las que debemos evaluar si en algún o en qué grado provienen de restricciones adicionales al comercio.

Los problemas de restricciones técnicas parecen a su vez muy acotados por existir la Res. GMC/65/92 que establece los requisitos técnicos para neumáticos, aros y válvulas y la posibilidad que esta establece de usar normas brasileñas o IRAM, hay claridad en reglamentos técnicos; la diferencia está en los procedimientos de homologación y de ellos se desprenden exigencias que Brasil impone a la firma argentina que esta considera onerosas sin justificación, por ejemplo por deber aceptar y financiar inspecciones brasileñas para evaluar qué nivel de ingeniería de desarrollo tiene la firma argentina. La misma tiene procedimientos y productos aprobados y monitoreados por países europeos pero eso no impide que se le haga todo “un poco más costoso” al exigir el sistema brasileño no sólo su propia certificación del laboratorio de ensayos sino del centro tecnológico (oficina de ingeniería) que aporta la tecnología para el producto.

Son entonces tres requisitos, sobre ingeniería, sobre laboratorio de ensayos, y sobre productos o familia de productos. La certificación europea salva inconvenientes pero sólo al evitar el viaje de un técnico certificador brasileño a certificar el ensayo de cada producto. En principio se estima un costo específico adicional de procedimiento, aparte del costo de oportunidad para la firma, de 35.000 a 40.000 \$año incluyendo normas voluntarias autoaplicadas (QS-ISO), y certificación holandesa y brasileña, a lo que habrá que sumar lo que Uruguay exija con reglamentaciones parecidas a la brasileña.

Argentina no aplica iguales exigencias aunque en rigor están previstas desde 1985, por lo que hay asimetría en el tratamiento de los flujos de comercio con Brasil y Uruguay. También se sostiene que el usuario argentino está desprotegido frente a exportadores de productos que no cumplen estándares en otros países.

En síntesis el problema entonces parece concretarse y a la vez acotarse en procedimientos que cada país impone a su manera para asegurarse el cumplimiento del reglamento y/o de las normas en el mismo citadas: validez, reconocimiento de certificaciones de terceros, exigencias de certificación de funciones técnicas locales (en planta argentina) por las que el procedimiento europeo no indaga. No parece ser un factor que pueda afectar al comercio pero sí aumentar sus costos.

B.Exportaciones de Brasil a Argentina

1.Calzado

Até o final da década de 60, a produção de calçados no Brasil era exclusivamente direcionada para o mercado interno. Nos anos de 70 e 80, a produção para o mercado externo foi multiplicada por cinco. Desde 1993, as exportações de calçados vem se reduzindo. Os EUA continuam sendo o principal destino das exportações de calçados brasileiros. No entanto, nos anos 90, a participação dos mercados norte-americano e europeu é decrescente. A parcela do Mercosul tem aumentado, passando de 1%, em 1990, para 9,2%, em 1999. A partir de 1996, entre os países do Mercosul, a Argentina tornou-se o principal mercado para os calçados brasileiros (75% das exportações deste produto neste mercado regional). Quanto aos preços médios dos calçados exportados pelo Brasil, os destinados aos EUA são os mais elevados.

Em relação às vendas para o Uruguai e o Paraguai, não foi identificada nenhuma restrição importante. As exportações brasileiras de calçados ao mercado argentino aumentaram mais de 400%, entre 1994 e 1998, passando de 2,5 milhões de pares para 10,9 milhões de pares. Em novembro de 1998, a Argentina estabeleceu o regime de salvaguardas à importação de calçados e fixou quotas para os países exportadores, à exceção dos parceiros do Mercosul³. Esse teto às importações provenientes de terceiros países aumentou as possibilidades de exportação das empresas brasileiras. O fim do Regime de Adequação em dezembro de 1998, e a desvalorização da moeda brasileira no início de 1999, ampliaram ainda mais a competitividade dos calçados brasileiros.

Em meados de 1999, havia uma expectativa de que as exportações para a Argentina chegassem a 17 milhões de pares. Em julho de 1999, os produtores argentinos, propuseram que os exportadores brasileiros limitassem as vendas para aquele país em quatro milhões de pares, no segundo semestre de 1999. Em agosto de 1999, a Argentina publicou a Resolução 508/99, impondo novas regras internas de controle na comercialização de calçados, com base no Código de Defesa do Consumidor. Esta Resolução determina que tanto os importadores como os fabricantes locais, de todos os tipos de calçados, coloquem, em cada par, uma etiqueta contendo informações sobre o

³ Tal salvaguarda foi condenada pela Organização Mundial do Comércio (OMC) em dezembro de 1999. A Argentina suspendeu a salvaguarda para os países membros da OMC, mas manteve a restrição para os calçados provenientes da China.

material utilizado na fabricação, o modelo, a identificação da empresa produtora/exportadora e da importadora e o país de origem. Além disso, a Resolução pede que os fabricantes e produtores solicitem um certificado de veracidade das informações contidas nas etiquetas junto ao Instituto Nacional de Tecnologia Industrial da Argentina (INTI). A Resolução 977/99 estabelece a exigência de licença prévia para a importação de calçados, a ser outorgada aos importadores argentinos que tenham cumprido a Resolução 508/99.

Quanto à certificação da etiqueta no INTI, as empresas entrevistadas argumentam que este órgão não tem estrutura para responder prontamente a todos os pedidos. O governo argentino, vem publicando determinação para que sejam aceitos os protocolos de entrada do pleito de certificação da etiqueta para emissão da licença de importação. Essa é uma medida que tem validade limitada. Pode acontecer, como ocorreu em janeiro de 2000, de haver períodos em que esses protocolos não são aceitos.

Quanto às licenças de importação, o problema é a desproporção entre o tempo para a emissão, que pode chegar a 90 dias, e o tempo de validade da licença, que é de 30 dias. Os empresários do setor de calçados de ambos os países se reuniram e estabeleceram um acordo privado, sem a anuência dos respectivos governos, que fixou um programa de exportações brasileiras ao mercado argentino até junho de 2000. As vendas brasileiras para aquele mercado deveriam limitar-se a 1,7 milhão de pares no último trimestre de 1999. Para o primeiro semestre de 2000, o acordo previu o limite das exportações de 6 milhões de pares.

Outra exigência argentina citada pelos entrevistados foi a inspeção prévia à expedição. O governo argentino certifica empresas, para conferir as características e a qualidade do produto a ser exportado no próprio estabelecimento produtor. Segundo o governo argentino, este seria um procedimento de apoio à aduana. Na alfândega, a vigilância das importações se dá através da inspeção de 100% dos calçados importados, o que às vezes é acompanhada por um representante da Câmara da Indústria de Calçados da Argentina.

Um outro fator que vem preocupando os exportadores de calçados para a Argentina é um pedido de abertura de investigação contra subsídios recebidos pelos produtores no Brasil. Os objetivos desta investigação seriam os benefícios dados pelos estados do Nordeste do Brasil para a instalação local das fábricas e o ressarcimento do PIS/COFINS em forma de crédito de IPI.

2.Acero

No comércio internacional de produtos siderúrgicos, o Brasil é o segundo maior exportador. As exportações brasileiras chegaram a quase nove milhões de toneladas em 1998, cerca de 34% da produção nacional.

As exportações brasileiras é composta por produtos semi-acabados, que têm baixo valor agregado. Em 1998, os produtos semi-acabados representaram 62% das exportações brasileiras em volume. Os produtos planos não revestidos também têm uma participação importante na pauta de exportações brasileiras. Já as exportações de produtos planos revestidos, que têm maior valor agregado, representaram apenas 5% do volume exportado.

Na década de 90, houve importantes mudanças no destino das exportações brasileiras. Em 1988 os seis maiores clientes da América Latina – Argentina, Venezuela, México, Chile, Paraguai e Bolívia – adquiriram apenas 9,4%. Em 1998, o mesmo grupo de países latinos absorveu 28% das exportações brasileiras, sendo que a Argentina e o México foram, respectivamente, o segundo e o terceiro maiores mercados, sendo superados apenas pelos Estados Unidos.

A exportação brasileira ao mercado argentino em 1998 não é muito diferente da ocorrida em 1994. O preço médio das exportações brasileiras para a Argentina é mais alto que aquele observado para os demais países. Isso significa que, o Brasil vende à Argentina produtos com maior valor agregado que aos demais parceiros comerciais. O comércio, em termos de volume, é francamente favorável ao Brasil, mas o preço médio das importações brasileiras da Argentina é 65% mais alto que o preço das exportações brasileiras para aquele país.

Em relação ao Uruguai, também não houve um grande aumento das exportações brasileiras para esse país na década de 90. O coeficiente de exportação manteve-se constante em torno de 0,27%. O preço médio das exportações de produtos siderúrgicos para o Uruguai, assim como ocorre no caso da Argentina, é superior ao preço médio das exportações brasileiras para o resto do mundo. O Brasil exporta para o Mercosul produtos de maior valor agregado.

A Argentina exige que os produtos laminados longos destinados à construção civil sejam acompanhados do Selo IRAM, que é fornecido quando a especificação do produto atende às normas de segurança. Para obter esta aprovação, as empresas pagam US\$ 1.200 por mês ao IRAM e arcam adicionalmente com todas as despesas (transporte, estadias e diárias, inclusive) feita por técnicos argentinos que comparecerem à vistoria na própria empresa. A cada três meses, as visitas às plantas são renovadas.

As barreiras identificadas pelas empresas brasileiras que atuam no segmento laminados planos foram a abertura de dois processos anti-dumping, ambos pedidos pela Siderar, a maior empresa argentina produtora de laminados planos, e a aprovação do Programa de Especialização Industrial. De acordo com esse programa, a empresa argentina exportadora poderá importar o produto para revendê-lo no mercado interno pagando uma tarifa aduaneira de apenas 2%.

No caso específico de laminados a quente, foi aberto um processo anti-dumping no início de 1999 também a pedido da Siderar. As barreiras foram colocadas em um segmento que afeta em parte a linha de chapas grossas, que representam 21% das vendas brasileiras para a Argentina. As barreiras foram impostas no intervalo coincidente com a produção argentina. O preço FOB mínimo colocado no processo foi US\$ 410. Os clientes deixaram de comprar esse material, já que o preço era irreal. Por exemplo, no processo de anti-dumping aberto nos Estados Unidos para os mesmos produtos, o preço CIF mínimo foi fixado em US\$ 327.

Em setembro de 1999 foi aberto um processo anti-dumping e de direito compensatório sobre as importações de laminados a frio. O primeiro parecer do governo argentino atingiu somente a Rússia. Assim, o governo argentino não impôs uma sobretaxa

preliminar aos produtos brasileiros. Como resultado, as vendas não foram totalmente interrompidas, embora tenham sido reduzidas, dada a incerteza inerente a um processo anti-dumping.

Por último, os exportadores identificam a Licença Prévia para Importação (LAPI)⁴ como restritiva. A aduana da Argentina expede a LAPI em até 10 dias úteis depois da entrada do processo de importação. Essa licença é comum nos outros mercados em que as empresas brasileiras atuam, mas a sistemática é diferente na Argentina. Usualmente, faz-se uma fatura pró-forma porque não há como precisar os números exatos, seja em relação ao número de peças que serão embarcadas ou ao peso da carga. Essa fatura pró-forma contém estimativas do peso e do número de peças, com uma margem de erro de 3% a 5%. Na Argentina, pede-se o peso exato. Por isso, é preciso produzir, expedir o produto para ter os números corretos, fazer uma fatura pró-forma, enviá-la para a Argentina, para só, então, dar entrada no processo. Dessa forma, é necessário ao final da produção, armazenar o produto, mesmo que a usina esteja perto de um porto ou de uma ferrovia, e depois levá-lo ao costado do navio. O custo adicional de todo esse processo é de cerca de 3% do preço FOB, segundo informações dadas pelas empresas.

Os concorrentes do Brasil no mercado argentino embarcam a carga e mandam os dados para o importador argentino, este entra com a LAPI e, quando a mercadoria chega à Argentina, a licença prévia já está pronta, com o peso definitivo.

3. Pollos

Entre 1990 e 1999, a produção brasileira de frango aumentou substancialmente (143,7%). O Brasil é o terceiro maior produtor de frango, sendo superado apenas pelos EUA e pela China. O Brasil é também o terceiro exportador mundial. No entanto, tem perdido participação nas exportações mundiais.

Com o início do Mercosul, as exportações brasileiras à Argentina aumentaram substancialmente, atingindo uma participação no total exportado do produto de cerca de 10,5%, em 1993 e 1994, alcançando 10,1%, em 1998. Em 1999, apesar da correção cambial, a parcela destinada ao mercado argentino caiu para 6,7% em função das medidas ou ameaças de restrições às importações. De fato, o coeficiente de penetração das importações originárias do Brasil na demanda interna argentina, medido pela participação das importações no consumo aparente, mostra uma tendência crescente desde 1995.

No mercado uruguaio, as medidas sanitárias impedem totalmente as exportações. Quanto ao mercado argentino, a Dirección Nacional de Sanidad Animal, órgão do Serviço Nacional de Sanidad y Calidad Agro alimentaria, anunciou que exigirá nas importações de frango provenientes do Brasil os certificados A e B que asseguram que o país exportador está livre da doença “newcastle”. O certificado sanitário A que acompanha toda a remessa de aves assegura que elas foram criadas em região livre da enfermidade “newcastle” e que foram sacrificadas em estabelecimentos que não estejam situados em

⁴ A LAPI estava prevista para terminar em janeiro de 2000 para os produtores situados nos países do Mercosul, o que não havia ocorrido até março de 2000, quando foram feitas as entrevistas.

zona infectada por esta doença. Segundo os produtores de frango, a região produtora de frangos no Brasil cumpre este requisito, o que seria comprovado pela sua aceitação nos mercados europeus. O certificado B é exigido, quando após estudos adequados, se comprova que ainda há riscos para a vida animal e a saúde dos consumidores. Neste caso, o país deve efetuar uma avaliação do risco de cada país exportador com o objetivo de elaborar uma lista de países autorizados a exportar estes produtos ao mercado em questão. Os exames de laboratório para cumprir este requisito custam em média US\$ 300 por caminhão.

Os exportadores brasileiros foram acusados de venderem ao mercado argentino a preços inferiores ao cobrados no mercado interno, caracterizando a prática de dumping. A Comissão Nacional de Comércio Exterior (CNCE) do governo argentino já confirmou a acusação e aplicou um preço mínimo de exportação equivalente a um direito anti-dumping de aproximadamente 40%.

A ABEF contesta que os exportadores brasileiros de frango ao mercado argentino esteja praticando dumping. Segundo, suas informações, em 1997, período de referência do pleito, o preço médio por quilo no atacado do frango congelado em São Paulo foi de R\$ 1.05, equivalente a US\$ 0,97, enquanto o preço médio das exportações ao mercado argentino atingiu também US 0,97. Considerando, o período o primeiro semestre de 1998, a diferença entre os 2 preços atingia somente US\$ 0,07. Quanto a diferença existente entre o preço a terceiros mercados e o preço ao mercado argentino, a ABEF argumenta que se deve a diferenciação do produto – sem miúdos (moela, coração, etc.) para terceiros mercados e com miúdos para o mercado argentino e aos custos portuários.

Um problema adicional é a interferência da justiça comum nas questões de comércio exterior. Em novembro passado, a justiça concedeu uma liminar que pleiteava uma quota mensal de 3.742 toneladas, enquanto a CNCE não se manifestasse sobre o pleito anti-dumping. Em janeiro de 2000, o governo argentino conseguiu suspender a liminar. No entanto, em março, a Corte Federal de Apelação aceitou novamente a liminar. Estas medidas aumentam o grau de incerteza refreando as exportações brasileiras àquele mercado.

A ABEF listou uma série de procedimentos aduaneiros que provocam pequenas dificuldades nas importações de frangos brasileiros, tais como, a inspeção de firmas internacionais para conferir o volume, quantidade peso, preços, validade e descrição. Este procedimento é usual em todos os países, mas no caso argentino, a exigência é que o início da operação de carregamento da mercadoria seja feita após a aprovação que depende da presença de um inspetor no local. A liberação da mercadoria também só é autorizada após os exames de laboratório, o que retarda a comercialização ente 48 e 72 horas. Por último, o não funcionamento dos bancos e da aduana na fronteira por 24 horas provoca atrasos para a liberação da mercadoria.

C.Exportaciones de Uruguay a Argentina y Brasil

1.El sector lácteo

El crecimiento de la producción de leche ha sido de 2.6% anual para los últimos 20 años, 3% para la última década, y 5% para los últimos 5 años. La remisión a plantas por su parte ha crecido en forma más importante aún. El consumo interno ha mostrado un moderado crecimiento por el aumento del consumo de derivados lácteos sustitutos, fundamentalmente yogures y otras leches ácidas. En 1994, el 70% de la producción se industrializó en forma de subproductos.

El crecimiento industrial en los años noventa fué liderado por las exportaciones. La capacidad de producción industrial en 1977-1996 creció al 4,4% y la remisión a plantas industriales al 6,3% anual. El grado de concentración de la industria es muy alto, siendo una empresa responsable de cerca del 80% de la leche captada por las plantas industriales. Finalizadas las disposiciones legales que favorecieron esta alta concentración, se ha notado un mayor dinamismo de las demás empresas y la incursión de importantes transnacionales.

En la década de los noventa esta industria profundizó su especialización exportadora con una participación creciente en las exportaciones totales del Uruguay. La orientación exportadora aumenta a un 50% en la canasta de productos lácteos elaborados. La canasta de estos últimos que se consume a nivel doméstico es distinta a la que se exporta. En términos físicos de leche equivalente, la mitad del consumo doméstico es de quesos, mientras que en la exportación la mitad es leche en polvo. En los últimos años, la leche larga vida aparece como un nuevo y dinámico producto de exportación orientado casi exclusivamente al mercado brasilero.

En el año 1997 la facturación global de la industria láctea en el Brasil fue de unos 11 mil millones de dólares. En los ochenta la producción creció por debajo del consumo debido al crecimiento de la población y el incremento en el nivel de consumo per capita. La brecha se resolvió mediante un alto ritmo de crecimiento de las importaciones que partió desde niveles muy deprimidos (menos de un 1% de la producción en el año 1981). En los noventa el ritmo de crecimiento de la población se reduce pero crece el consumo per capita lo que expande el consumo de forma más intensa. La brecha se reduce por aumento de la producción.

El mercado de la leche fluida de Brasil presenta un cambio drástico en composición desde la leche pasteurizada hacia la leche larga vida (UHT). Desde el punto de vista comercial implica pasar del consumo de un producto no transable (leche pasteurizada) a un producto transable internacionalmente (leche larga vida).

Las importaciones de lácteos en Brasil crecieron un 10% promedio acumulativo medidos en dólares corrientes en el período 1990-1999. Las importaciones con origen Mercosur (Argentina y Uruguay) crecieron a un ritmo mayor. En el año 1999 las importaciones de lácteos se contrajeron casi un 24% respecto al año 1998, mientras que las exportaciones desde Argentina crecieron alrededor de un 9% y las de Uruguay cayeron un 35%. Argentina (64%) y Uruguay(20%) representaron en el año 1999 más del 80% de las importaciones lácteas de Brasil.

En el caso del Uruguay los productos tradicionalmente más importantes de exportación a Brasil son: leche en polvo; leche fluida larga vida (UHT); quesos pasta blanda. En el año 1999 la manteca ocupó el tercer lugar de exportación. Estos cuatro productos concentraron el 83% de las exportaciones en el año 1999. Sin embargo, es de destacar que en las exportaciones de leche fluida (larga vida) es donde el Uruguay tiene una inserción relativamente dominante en el conjunto de los países exportadores (más de las tres cuartas partes).

Según datos de los operadores la participación de mercado en leche larga vida ha sido de alrededor de un 3% pero en el año 1999 bajó a un 2,1% (en unidades de volumen físico). El principal origen importado de este producto es el Uruguay.

La competencia sobre la base de precios es relativamente intensa en los distintos mercados aunque simultáneamente se señala que existe un margen para diferenciar productos. La competencia en precios se da fundamentalmente con los productores locales sustitutivos de importaciones. La competencia en precios y calidad se expresa fundamentalmente con las empresas multinacionales que producen en el Brasil.

Los costos de certificación, distribución, marketing y financieros han sido relevantes para ingresar al mercado. Los costos de seguros y fletes se sitúan entre un 6 y 15% del precio fob de exportación en función del mercado de destino dentro de Brasil. Los gastos de aduana entorno al 1 por 1000. Los impuestos indirectos varían entre 0 y 7% dependiendo del Estado. Algunos requisitos administrativos actúan como primera barrera a la entrada pero luego desaparecen o son necesarias modificaciones menores. Otros se constituyen en barreras permanentes. En el caso de este mercado se señala que las licencias de importación (no automáticas) son la principal BNA. Se han tenido dificultades con algunos impuestos domésticos que han sido usados a nivel de estado en forma discriminatoria con los productos importados.

2.Papel

El sector papel y cartón se desarrolló en un entorno protegido orientado hacia el mercado interno. En 1958, frente al estancamiento de la demanda, se llega a un acuerdo de reparto de mercado al interior de la industria al que se denominó “la estandarización” que permitió a las empresas especializarse en unos pocos productos lo que favoreció el desarrollo tecnológico de una industria intensiva en capital aunque le restó incentivos para aumentar la eficiencia y reducir costos lo que perjudicó al consumidor. En 1973 comienza a exportar a la región favorecida por las preferencias vigentes en el CAUCE y en el PEC, fundamentalmente con Argentina dado que en el caso brasileño enfrentaron trabas burocráticas y cupos reducidos, y a partir de 1990 por la creación del Mercosur.

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

AEC (llegaban a 26% en muchos casos) por lo que fueron incluidos en la lista de excepciones al AEC.

Dentro del sector se distinguen tres ramas productivas. La primera, fabricación de pasta de papel, papel y cartón, es la de mayor importancia por su participación en el producto, empleo, consumo y exportaciones, en 1996, su coeficiente de apertura alcanzaba un 73.5%, las ventas de exportación representaban un 29% de las ventas y las importaciones un 57% del consumo aparente. Un 96% de sus exportaciones se orientan al Mercosur (46% y 34% a Brasil). Los principales productos de exportación son el papel y cartón estucado 50.3%, papel higiénico y similares (18.7%), papel y cartón sin estucar (15.9%). Las otras dos ramas, fabricación de envases y cajas y otros productos del papel son ramas más cerradas, importadoras netas que abastecen gran parte del consumo doméstico.

Desde el punto de vista tecnológico, hay que distinguir la fabricación de pulpa de papel, papel y cartón como una rama intensiva en capital y que hace uso de insumos importados. Las otras dos ramas son más intensivas en mano de obra. En general, las empresas no encuentran dificultades para acceder a la última tecnología y se han realizado inversiones importantes en el sector, pero perciben dificultades para competir por los altos costos de producción asociadas a las cargas sociales, al costo de la energía, de los servicios de comercio exterior y las dificultades para obtener buenos precios internacionales para insumos importados.

A estas dificultades se suman las asociadas a las bajas escalas de producción respecto a la industria regional. Las empresas uruguayas son medianas y pequeñas respecto a las principales productoras de la región, aunque cinco empresas representan casi un 90% de la producción del sector. A éstas empresas se agregan una veintena de fábricas artesanales que producen cartón (gris y blanco) y cajas. Todas ellas están fuertemente especializadas en uno o dos productos manteniendo una fuerte participación en el mercado local en el que compiten por precios. La intensidad de la competencia es baja y existen ámbitos de intercambio de información y acuerdos empresariales al interior del sector a nivel nacional y regional.

Entre 1990 y 1999 se observa un crecimiento de la producción de papel, ese crecimiento respondió en gran medida a la demanda interna aún cuando crecieron las exportaciones. y aumentó la competencia de productos importados en el mercado doméstico. Esto afectó fundamentalmente a la producción de artículos de papel para usos higiénicos. En todas las ramas se observó un crecimiento significativo de la productividad del trabajo y una disminución del empleo. En la última década aumentaron las exportaciones de papeles y de otros productos de papel, al tiempo que las exportaciones de cajas de cartón perdieron dinamismo. Aún en el caso del papel, hay un cambio en la composición de las exportaciones de orientarse a productos en los que Uruguay gozaba de altos márgenes de preferencia de los acuerdos regionales (CAUCE y PEC), hacia productos poco protegidos en los que se compete con productos provenientes de todo el mundo.

Las principales restricciones para exportar al Mercosur se encuentran en los costos que implican los trámites aduaneros excesivos, las regulaciones al transporte regional y las demoras en frontera (dado que no hay fronteras abiertas las 24 horas del día ni todos los días del año). Otra dificultad permanente percibida por los exportadores pero de

importancia menor es la exigencia de certificados de origen. En el caso de Argentina, se menciona como de mayor importancia la exigencia de adelanto de IVA propio y del impuesto a las ganancias (en total un 12% sobre el valor FOB) lo que coloca a los exportadores regionales en condiciones desiguales respecto a los proveedores locales. Ocasionalmente, las empresas uruguayas han enfrentado otras trabas a sus exportaciones como son las licencias de importación, la vigilancia de importaciones o restricciones que operan a través de mecanismos financieros. Las segundas se evalúan como de menor importancia mientras que las otras han tenido o tienen una incidencia significativa. En el caso de los mecanismos financieros han sido desmantelados.

Si bien las empresas perciben que esas trabas sobre las importaciones impuestas por sus socios del MERCOSUR tuvieron un impacto negativo sobre sus ventas, evalúan que su desmantelamiento no ha tenido gran incidencia sobre sus estrategias empresariales y que tuvieron escaso peso sobre los costos de la empresa. Por otra parte, si bien perciben un aumento pequeño de la competencia de productos importados en el mercado local y un aumento de la competencia por parte de firmas locales en el mercado ampliado, no perciben un efecto significativo sobre otras empresas extranjeras o de capital de otros países del Mercosur.

A comienzos de la década, Argentina implementó políticas de apertura que resultaron en un incremento significativo de la competencia externa en su propio mercado. En consecuencia, las empresas uruguayas perdieron gran parte de los márgenes de preferencia que ampararon sus exportaciones en las décadas anteriores, el mercado argentino dejó de ser una extensión del mercado interno protegido y pasaron a competir con importaciones provenientes de los principales centros de producción mundial. Argentina también incluyó productos de papel en su listado de productos en régimen de adecuación y después de la devaluación brasileña de 1999 ha recurrido a salvaguardias frente al crecimiento de las importaciones desde Brasil.

Además, existe un régimen de promoción industrial para las provincias de La Rioja, Catamarca y San Luis por el cual las empresas promovidas reciben un crédito fiscal equivalente al IVA compras correspondiente a las compras de insumos nacionales. Este beneficio implica una violación al “trato nacional” en la medida que discrimina entre proveedores nacionales e importados. Entre las empresas beneficiadas se encuentran varias que elaboran productos del papel.

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

Brasil tiene un potencial productivo al nivel de los países más desarrollados del mundo. Sus importaciones crecieron significativamente en la década del noventa pero el tamaño de mercado sigue siendo similar al Argentino y las empresas consultadas perciben mayores restricciones para competir en éste mercado. El principal proveedor es Estados Unidos seguido por Canadá y Finlandia. Las importaciones desde Uruguay crecieron mucho en los últimos años.

La participación de los principales productos exportados por Uruguay en las importaciones brasileñas es baja, representan un 20% de las importaciones brasileñas por lo que Uruguay tiene un mercado reducido para su oferta exportable. La principal competencia la enfrenta en papeles estucados provenientes del resto del mundo. Las empresas uruguayas encuentran que uno de los principales problemas que enfrentan a la hora de abordar la conquista de nuevos clientes en el mercado brasileño es la inseguridad en las reglas de juego. En general, los potenciales clientes son empresas que no tienen una tradición importadora y que se aprovisionan de insumos en el mercado local, la sola posibilidad de que cambien las reglas de juego, de que se imponga algún tipo de traba a las importaciones, aún cuando esto no se concrete, o que las restricciones afecten a otros sectores, juega negativamente al decidir un cambio de proveedor.

III. Percepción de las restricciones en base a encuestas

A.Argentina

Para analizar si existe asociación entre no exportar al Mercosur cuando está demostrada cierta competitividad internacional, y la existencia de restricciones o barreras al comercio, con la base de un estudio preexistente se concentró la atención en los bienes exportables que tuvieran en el mercado brasileño desempeños de nivel alto de participación (APB), o de baja participación (BPB), relativa en ambos casos al desempeño exportador general de Argentina. La encuesta se dirigió a 174 firmas. La suma de respuestas escritas utilizables y las respuestas obtenidas en los contactos directos llevaron a 82 el número de empresas informantes consideradas en el procesamiento.

1.Los agregados y sus características

En la dimensión de producto o sector existe concentración de respuestas en tres subgrupos de mayor participación. En bienes no duraderos (grupo ABES, o alimentos, bebidas, tabaco, aumentado por afinidad de producción o de materia prima, con semillas y con productos de la madera), 29 firmas; en industrias de proceso (IPR, en el sentido de procesos industriales basados a su vez en materiales de las industrias químicas o semejantes o procesos bioindustriales), 30 firmas; en metalmecánicos o metalúrgicos (MMT, incluyendo bienes de capital, insumos para la inversión en infraestructura, bienes electromecánicos para el sector salud, componentes mecánicos básicos como rodamientos), 15 firmas; con baja incidencia de rubros como textiles y confecciones o calzado, o el de imprentas.

Por desempeño las respuestas procesadas provinieron en 45 y 37 casos, respectivamente, de los grupos de desempeño exportador al Mercosur bajo y alto (BPB y APB). Se han analizado las experiencias de las empresas que respondieron, según manifestaran haber percibido o no restricciones a su comercio hacia el Mercosur, sea genéricas (como trámites o requerimientos asimétricos respecto a Argentina, pero aplicados en todos o una mayoría de sectores) sea específicas aplicadas a un producto o familia de los mismos o rama, o ambas. En total 49 respuestas (49 empresas de 82) indicaron que habían experimentado restricciones (desde una sola experiencia de un tipo por firma, a varias experiencias con restricciones genéricas y específicas).

La más alta incidencia absoluta y relativa de percepciones de por lo menos una restricción, en la perspectiva de producto, apareció en el grupo ABES, con 22 firmas frente a 7 que no informan restricciones (76%); en IPR o proceso, siguen siendo mayoría las que perciben restricciones (pero sólo 61%). En MMT sólo 40% experimentaron alguna restricción.

El atributo de bajo o alto desempeño exportador (penetración en Brasil) no aparece ligado a, respectivamente, altas o bajas restricciones. Aparecen más restricciones en productos de alto desempeño: salvando productos de desempeño nulo o negativo debido precisamente a la fuerza de las restricciones (pero que no se detectan en la encuesta dirigida a exportadores), lo dominante en la generación de información sobre restricciones es la acumulación de experiencia mientras que queda diluída la posible

causalidad de restricciones a bajo desempeño exportador; las empresas en productos de bajo desempeño siguen exportando, ello indicaría que las restricciones no son la causa de ese bajo desempeño. Tal vez las empresas que tienen las mejores posibilidades competitivas despiertan más rápidamente las resistencias que llegan a expresarse como intentos de restricción y tienen más experiencias de restricción en proporción a su presencia en la muestra o más motivación para informar que las de productos de bajo desempeño; además son los productos para los cuales las restricciones sufridas tienden a ser de ambos tipos, restricciones genéricas y específicas.

Por otra parte, en 49 firmas con información relevante, se registran 65 manifestaciones de experiencia o estados de restricción genérica o específica, ello significa que 16 manifiestan ambos tipos, 33 de uno u otro tipo pero no ambos. Las 49 firmas provienen casi indistintamente de categorías de bajo o alto desempeño exportador, lo que no ocurriría al considerar las manifestaciones de restricción (en relación a su caracterización por desempeño exportador) sobre todas las respuestas procesadas.

Además se observa que en cada grupo de extranjeras (de baja o alta penetración en destino), y en el total, es mayor la cantidad de firmas que informan restricciones que las que no. Por sectores, en los sectores de alimentos y afines, que son los más restringidos en el comercio, las firmas algo más restringidas son las de capital nacional (argentino), y tienden a pertenecer al segmento de mejor desempeño exportador. Por su parte, tienden a relacionarse los atributos capital extranjero, plantas de proceso, intensidad de restricciones.

2. Análisis referente a empresas con restricciones

Dentro del subgrupo con restricciones, y a diferencia de lo observado para toda la muestra, casi no se puede distinguir en cantidad entre las manifestadas según productos subexportados, o exportados más similarmente al Mercosur y al mundo pero en términos relativos a presencia en la muestra informan más restricciones las de mejor desempeño. Se observa además que, la tendencia no es diferente por subgrupos de diferente desempeño exportador, excepto que 11 firmas de 24 del grupo de mejor desempeño sufren ambos tipos de restricción y sólo 5 firmas del grupo de bajo desempeño informan sufrir ambos tipos.

Respecto a la duración de la restricción la tendencia es a mayor incidencia de restricciones permanentes a medida que son específicas, pero en términos de efecto hay gran proporción de restricciones de baja importancia. En general la relación entre empresas que atribuyeron al estado de restricción (genérica o específica) el carácter de permanente (o por la descripción que hicieron de restricciones reiteradas y permanentes permiten clasificarlas como tales) y las que lo consideraron sólo temporario (experiencias superadas o que perdieron vigencia eventualmente), aunque, como se verá, además ello puede ser de bajo efecto y no restringir pero sí dificultar y encarecer el comercio. Un 75,5% de las firmas que perciben algún tipo de obstáculo lo consideran dotado de cierta estabilidad. En las firmas de baja y alta penetración de mercado (de destino) las proporciones de restricciones permanentes fueron mayores en las primeras.

El efecto de la restricción fué informado independientemente de su duración. La “contabilidad de efectos”, comparando conjuntamente los poco relevantes (bajo efecto o

que sólo dificulta) con los más graves (reduce o impide comercio) no arroja diferenciación de tendencias, son tantos de un tipo como del otro. En el análisis quedan finalmente 17 firmas que indican concretamente que tienen o han tenido reducidas o impedidas sus exportaciones por efecto de las restricciones, lo que representa sólo 20,7% de las que suministraron respuestas, 34,7% de las firmas que manifestaron específicamente restricciones o 40,5% de las que dieron información relevante o respuesta a la pregunta sobre efecto.

En la tabulación de la relación entre duración y efecto, no se encuentran matrices diagonales (muchas empresas señalando duración breve y bajo impacto y otras señalando duración extensa o permanente y alto impacto) que permitan pensar que es necesario y suficiente que para que una restricción sea de alto efecto, esta sea permanente. Se encuentra que las temporarias “cumplen” en tener bajo efecto, pero las permanentes tienen tanto altos como bajos efectos, ocurriendo sí que las de mayor importancia de efecto tienden a provenir de las permanentes. Las restricciones específicas, en la percepción de firmas que las critican, han sido estables, duraderas, tuvieran o no efecto restrictivo. Serían más inamovibles las restricciones específicas, tal vez más sectoriales y menos dirigidas al fenómeno de importación en general, tienden a no solucionarse (según las firmas que dicen ser afectadas)

Brasil aparece como el país que más restricciones impone. Originó por sí solo 2/3 o 67% de las restricciones analizadas, Uruguay 15%, 12% provinieron de más de un país y Paraguay fue mencionado por restricciones particulares (no compartidas) sólo tres veces. Dados los volúmenes de comercio para cada destino, la concentración indicada puede no tener significación especial. Se observa que las restricciones brasileñas tampoco son las más “eficaces” si el objetivo es impedir el comercio.

Por desempeño exportador, Brasil afectó igual a bienes de alto o bajo desempeño, Uruguay a 5 de bajo desempeño de 7 casos, y Paraguay a todos de bajo desempeño. Por tipo de producto Brasil también aplicó por lo menos 70% de las registradas en las ramas ABES, 75% de las pocas registradas en MMT y 60% de las que afectan a productos de las industrias de proceso. Por otra parte Brasil aplicó 23 restricciones de efecto bajo contra 15 que efectivamente redujeron el comercio. En Uruguay se nota mayor paridad y en el caso de las escasas restricciones atribuidas a Paraguay, parecen sin embargo haber sido aplicadas con mayor direccionamiento y eficacia ya que impiden o reducen el comercio.

El total de restricciones considerado es de 65, representando todas las situaciones o experiencias de restricciones generales y específicas informadas por las 49 empresas que informaron restricciones y especificaron el tipo (16 empresas informan los dos tipos). De las mismas recaen 32 en productos de los grupos ABES y 19 en los de procesos. A su vez en cada uno de esos productos pero con claridad más en ABES son menos las indicaciones de restricciones genéricas que de específicas. Ello podría indicar que las industrias de procesos están menos bajo observación que las ABES. En metalúrgicos y mecánicos, que reúnen sólo 7 indicaciones, aparecen 4 genéricas y tres específicas, lo que reduce aun más su papel de receptor de restricciones. Se observa que de 35 restricciones específicas, 19 recaen en ABES, 10 en proceso, y sólo 3 en mecánicos y metálicos. Por desempeño exportador de las 22 de alimentos 15 provienen de

“exportaciones APB” mientras que las firmas con exportaciones de proceso provienen 13 y 4 de las categorías bajo desempeño y desempeño “normal” (BPB y APB).

La participación en las respuestas de empresas de capital nacional es de 63,4%. Por origen manifiestan restricciones de todo tipo 30 firmas nacionales y 19 extranjeras. Las empresas de capital nacional informan restricciones 15 en ABES, 8 en proceso y 5 en MMT, sobre 30; por otra parte, las empresas de capital nacional que son más que las de capital extranjero en ABES y MMT. Por origen del capital, las extranjeras o de participación extranjera (respecto al país, Argentina, de origen de las exportaciones) que informan relativamente más restricciones que las nacionales, tal vez desde una posición general de promover la liberalización comercial que coincida con sus posibilidades de asignación de recursos. Esto último a pesar de un discurso en que se manifiesta que las afiliadas en destino resuelven los problemas.

3.Las restricciones específicas

De las 35 empresas, por tipo de producto el máximo número es 19 en ABES, y luego 10 en proceso. En las 19 firmas de sectores ABES, 12 son de buena performance exportadora (APB) en los términos ya definidos. Para bienes que se han llamado de Proceso son más, en proporción, las de baja penetración. Se han registrado más casos de nacionales que extranjeras, aunque con menor incidencia relativa a su presencia en las respuestas y en las restricciones en general, así como algunos casos más de restricción específica también en firmas de mejor desempeño exportador, a la vez que se observa la diferenciación de mayor concentración de las nacionales en el rubro de mejores exportaciones y alguna mayor presencia de extranjeras que informan restricciones específicas en rubros de baja penetración en Brasil. En lo que hace sólo a restricciones específicas se observa que en el único sector en que sigue habiendo una diferencia amplia por origen del capital, con predominio de las de capital nacional es en ABES.

Las firmas extranjeras parecerían, o sufrir más frecuentemente (respecto a su grado de presencia en la muestra) restricciones específicas o informar más concretamente, es decir refiriéndose en particular a restricciones específicas. Además, manteniendo el patrón ya observado, y dentro del subgrupo de restricciones específicas, las observaciones provienen en mayor proporción de las agrupaciones de bienes de baja penetración.

Siendo 30 de 35 restricciones específicas además permanentes, predominan estas últimas en todas las categorías sectoriales, en particular en ABES. Al tratar sólo restricciones específicas cae la participación de las temporarias. Las restricciones específicas, por el esfuerzo que involucra establecerlas, por estar arraigadas o justificarse con motivaciones presentadas como estructurales (protección de la salud, etc) tienden a ser permanentes y/o de aplicación o aparición reiterada (están siempre presentes, o están latentes y se recurre reiteradamente a ellas). Los efectos de las restricciones específicas se dividen equilibradamente entre alto y bajo desempeño exportador para las firmas con información. Los efectos limitantes del comercio tienden a ser en algo mayores números “altos” en las firmas de capital argentino y “bajos” en las de capital extranjero. Para ambos tipos de capital predominan ampliamente las referencias a restricciones permanentes. Finalmente las restricciones específicas permanentes y totales se manifiestan en algo mayores cantidades en los bienes de mejor desempeño exportador.

4.Aspectos cualitativos

En la distancia que va desde el comercio no impedido a la restricción explícita hay un espacio para la falta de claridad en los informantes para distinguir entre barreras accidentales, asimetrías conscientes, burocracia, o ambigüedades o situaciones informales del régimen de control del comercio. También en varios casos se encuentra que ha habido solución *ad hoc* pero sin que se modifique una legislación o reglamentación cuestionada. Se desbloquea un flujo comercial sin remover la normativa incorrecta o sin internalizar la decisión común de los países a su respecto. Existe además la circunstancia en que se puede interpretar, o se hace relativamente explícito, que por política de corto plazo o coyuntural, se establecen impedimentos para quitar automatismo o poner límites (por ejemplo a través de reglas de financiamiento del comercio) a flujos comerciales en general, afectando a centenares de familias de productos. A su vez la administración de los requisitos previos a la operación de exportación, establecidos tal vez como meramente informativos, parece en ocasiones ser para productos de un sector diferentes a los de otro, y además en otros en que no es así de todas maneras se lo percibe como barrera artificial, y hasta se cree que se aplica al producto propio con deliberación.

Las firmas indican a veces que “se convive” con el sistema en que se opera, que la situación por períodos se agrava o se normaliza, pero que se trabaja en resolver problemas y se continúa. Pero se nota en más de un caso que existen problemas más serios revelados en las acciones más que en los dichos (casos descriptos como sin problema en que a la vez se da información sobre su explicitación y planteo formal a través de cámaras o gobiernos).

En alimentos, bebidas y tabaco, las restricciones mencionadas se ejercieron sobre volúmenes por unidad (tamaño máximo de envase comercializable), o como diferencias en impuestos internos, o problemas de registro de producto y para la circulación de muestras. Se observa presión particular sobre el ingreso del producto importado por regiones productoras del país receptor así como aplicación estricta (formalmente correcta) de una exigencia sanitaria poco usual en el comercio mundial, en circunstancias en que los países más avanzados y normalmente exigentes en todos los aspectos, no la aplican. También requisitos en alimentos de contenidos mínimos de determinados elementos (porcentaje de sólidos) No se trataría de un requisito técnico o de seguridad sino de especificación de parámetros comerciales. Se agrega la devolución de embarques importantes por contenidos de variedades de alimentos de producciones basadas en semillas transgénicas. Otros problemas fueron los de cobranza, que son privados, pero indicarían estados de indefensión del exportador que lo inhiban para continuar exportando, y las restricciones por orden judicial estadual contra el ingreso de productos “que amenazan los precios”.

En metalmecánica, electromecánica y metalurgia, se destacó la exclusión del financiamiento oficial de inversiones del país importador de bienes de capital argentinos, la complejidad de procedimientos para obtener registro de equipos electromecánicos, las presiones locales sobre licitaciones, e incluso una prolongada inmovilización fronteriza de un “trailer con show-room” para demostraciones y ventas o problemas en exportación de productos metálicos por requerirse por razones fitosanitarias la fumigación o

certificación de contenedores o pallets de madera, con falta además de inspectores sanitarios para certificar la condición de los envíos al respecto.

Respecto a bienes producidos en procesos industriales que no parten de materias primas de origen agropecuario, se registraron menciones de problemas de circulación de mercancías por dificultades o bloqueos de registro de productos; excesivas exigencias de información técnica o sanitaria por la autoridad de aplicación, en circunstancias en que no hay diferencias con productos de aplicación o circulación ya difundida; demoras en liberaciones aduaneras (problema llevado a tramitaciones oficiales); restricciones en los valores (montos) de envíos aceptables, en ocasiones en relación a límites en el financiamiento requerido o aceptado; o, para un producto industrial no preceder en plazos comerciales normales, obligaciones de etiquetado con indicaciones de fechas de producción o vencimiento diferentes a las utilizadas normalmente por la firma. En otro caso, asimetrías regulatorias sectoriales que obligan en la exportación a ciertos países a vender productos de venta final exclusivamente al antiguo monopolio estatal. Finalmente, inspecciones de calidad y de funciones de ingeniería y de calidad en plantas argentina a costa del exportador, fallas en la definición de admisión temporal, o normas de origen que equivalen a la obligación de revelación de fórmulas de productos. En general quejas sobre falta de internalización de decisiones del Mercosur con persistencia de barreras cuya eliminación estaba acordada.

B. Brasil

1. Descripción de empresas que respondieron

A lista de empresas e respectivos endereços foi obtida no Catálogo de Exportadores Brasileiros, elaborado e divulgado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), no corrente ano. Neste banco de dados estão registradas 4.683 empresas que tiveram cada uma exportações anuais superiores a US\$ 100.000, no período 1996-97. Deste total, 412 empresas responderam o questionário, o que levou a uma taxa de resposta de 9,2%. Com base na própria declaração, as empresas respondentes foram classificadas por setor de atividade da Matriz de Insumo-produto do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A amostra de firmas obtida é bastante diversificada, sendo que os setores com maior participação são Madeira e mobiliário (48 empresas), Máquinas e tratores (40), Indústria têxtil (35), Outros metalúrgicos (32), Material elétrico (21) e Indústrias diversas (21). A maior parte das firmas, cerca de 39,8% do total da amostra, tem entre 100 e 499 empregados. A seguir, vêm as empresas que têm entre 1 e 99 empregados, com 27,2% do total. As empresas com um número de funcionários entre 500 e 999 representam 12,7% do total. Firmas que possuem de 1.000 a 4.999 empregados correspondem a 14,5% da amostra. Já as empresas de porte muito grande – acima de 5.000 empregados – atingem apenas 1% do total.

2. Análisis de los resultados

A maior parte das empresas que compõe a amostra – 54,2% – responderam que o principal destino de suas exportações é o Mercosul. Em seguida, aparecem os Estados Unidos com 20,6%, a Europa com 12,3% e o Resto do Mundo com 12,9%. 49 firmas respondentes não vendem para o Mercosul, o que representa 12,9% do total das empresas que preencheram este quesito. Quanto à evolução das exportações para o

Mercosul, 35,7% das empresas afirmaram que suas vendas estão crescendo e 36,5% que estão constantes. Apenas 27,8% das firmas indicaram queda nas suas vendas para o Mercosul. Estes resultados indicam que as empresas respondentes representam adequadamente o universo das empresas exportadoras para o Mercosul.

Em relação aos seis obstáculos ao aumento das exportações para o Mercosul listados no questionário, o preço foi assinalado como o fator mais importante. Entre os setores que colocaram mais ênfase ao preço como um fator restritivo às suas vendas para o Mercosul destacam-se: Extrativa mineral, Metalurgia de não-ferrosos, Indústria da borracha, Produtos químicos diversos, Farmacêutica e veterinária e Indústria do café. A seguir, 324 empresas assinalaram a presença de competidores não pertencentes ao Mercosul como entrave ao aumento das suas exportações. A qualidade do produto e o acesso aos canais de distribuição foram indicadas por, respectivamente, 313 e 307 firmas.

Das 412 firmas respondentes, 310 indicaram as barreiras não-tarifárias como um dos obstáculos a expansão das exportações destinadas ao Mercosul, com nota média de 3,8, o que na escala adotada pode ser classificada como “moderadamente importante”. Entre os setores que atribuíram notas relativamente elevadas, considerando-as, portanto, como “muito importantes” destacam-se Calçados, Material elétrico, Artigos de vestuário, Peças e outros veículos, Abate de animais, Indústrias diversas e Outros produtos alimentares. Vale destacar também que, em Metalurgia de não-ferrosos, Material elétrico, Refino de petróleo, Artigos plásticos e Beneficiamento de produtos vegetais, 100% das empresas que participaram da pesquisa atribuíram alguma importância às barreiras não-tarifárias como um entrave à expansão de suas exportações.

Por fim, agrupando-se as indicações feitas em outros obstáculos, merecem destaque a política doméstica brasileira, o nível de demanda nos países do Mercosul e as tarifas. Estes três itens apresentaram uma importância média elevada. No caso de tarifas, a indicação feita por firmas pertencentes as atividades produtoras de Máquinas e tratores, Material elétrico, Peças e outros veículos, Abate de animais e Fabricação de açúcar é surpreendente. À exceção do açúcar em que Brasil e Argentina ainda não conseguiram alcançar um acordo de livre comércio, com o fim do Regime de Adequação não há mais cobrança de tarifas a partir do corrente ano. Tem-se então um quadro em que as empresas brasileiras identificaram o Mercosul como um mercado importante para suas exportações e a existência de barreiras não-tarifárias foram consideradas como um entrave ao aumento das vendas de empresas brasileiras para este mercado.

3. Restricciones visibles e invisibles

A maior parte das restrições às exportações assinaladas pelas firmas respondentes se verifica na Argentina, que foi citada 160 vezes, seguidos por Uruguai com 55 e Paraguai com 36. Evidentemente, este resultado não implica que a Argentina é o parceiro do Mercosul que impõe mais restrições, pois o volume de vendas brasileiras à Argentina é bastante superior aos destinados aos mercados paraguaio e uruaio.

As indicações de restrições às exportações por setor também precisam ser analisadas com cuidado. O número de citações pode ser decorrente do maior número de firmas respondentes no setor. Para evitar este viés, calculamos a proporção de firmas respondentes em cada setor que assinalaram a ocorrência de restrições.

Em relação a Argentina, as maiores reclamações foram verificadas em Artigos plásticos (71,4%), Calçados (66,7%), Outros produtos alimentares (63,6%), Artigos de vestuário (57,1%), Máquinas e tratores (52,5%), Indústria têxtil (51,4%), Abate de animais (50%), Extrativa mineral (50%) e Metalurgia dos não-ferrosos (50%). É interessante notar, de um lado, a presença de setores não associados aos contenciosos comerciais mais conhecidos com a Argentina e, por outro, algumas atividades com atritos comerciais mais divulgados apresentaram uma proporção relativamente menor de firmas que apontaram restrições: Celulose, papel e gráfica (41,7%) e Siderurgia (30%).

Quanto ao Paraguai, destaca-se apenas a atividade Outros produtos alimentares, com 36,4% das firmas respondentes acusando a presença de restrições. Em relação ao Uruguai, destacam-se Fabricação de óleos vegetais⁵ (100%), Outros produtos alimentares (45,5%) e Farmacêutica e veterinária (40%).

Quanto às barreiras visíveis, cerca de 201 firmas assinalaram as despesas com seguro e frete atribuindo-lhe uma nota média de 3,8, indicando ser de moderada importância. Os gastos com aduana foram citados por 197 empresas que atribuíram uma nota média praticamente igual com desvio-padrão mais elevado para as despesas aduaneiras mostrando um impacto mais desigual deste item entre as firmas exportadoras do que o verificado com custos de seguro e frete. Nos setores em que mais do que 50% das firmas assinalaram a restrição indicada e, ao mesmo tempo, atribuíram nota média superior no item custo de seguro e frete encontramos 12 setores e em gasto aduaneiros 10 setores. Vale notar que sete setores indicaram as duas restrições. Notas superiores apontando as restrições como “muito importante”, foram dadas por Extrativa Mineral para custo de seguro e frete e Calçados e Metalurgia dos não-ferrosos que assinalaram em gastos aduaneiros. De maneira geral, a maioria das firmas exportadoras ao Mercosul percebem estes dois itens como restrições “moderadamente importantes” que dificultam suas vendas neste mercado.

Em relação as barreiras invisíveis, os quatro fatores mais indicados foram :a) Requisitos de etiqueta – exigência de um conjunto mínimo de informações ao consumidor –, citado por 196 empresas; b) Trâmites aduaneiros excessivos – morosidade acima dos padrões usuais nos procedimentos alfandegários –, 145 firmas; c) Inspeção prévia – verificação efetuada antes do embarque da mercadoria com o objetivo de conferir os dados, principalmente de preço –, 132 firmas; e d) Requisitos de inspeção e testes – controle e conferência da mercadoria para desembarque aduaneiro –, 129 empresas. As outras restrições invisíveis foram citadas por não mais que 100 empresas da amostra. No entanto, a algumas delas as empresas atribuíram uma nota média levemente superior os casos de Registro do produto, Certificações técnicas, e Normas de impostos indiretos. As restrições impostas por Exigência de conteúdo regional, Exigência de patentes e Compras governamentais foram apontadas por um número reduzido de firmas indicando sua baixa importância relativa.

Em relação as respostas por setor de atividade, de um lado, a restrição Trâmites aduaneiros e Inspeção prévia foi citada por um número maior de setores,

⁵ Este setor teve apenas uma firma respondente.

respectivamente, Conteúdo regional e Exigência de patentes tem efeitos específicos para algumas firmas mas não predominam em nenhum setor. Entre as 14 restrições, o setor de Abate de animais aparece nove vezes. No entanto, esta atividade acredita que estas barreiras são “moderadamente importantes” no desempenho das suas exportações. Às exceções foram duas: Registro do estabelecimento exportador e Exigências sanitárias e fitosanitárias que foram consideradas bastante restritivas e designadas a nota máxima.

O setor de Calçados aparece oito vezes e as firmas pertencentes a esta atividade consideraram com mais restritivos os Trâmites aduaneiros excessivos e Certificações técnicas. O setor Material elétrico foi listada em quatro restrições: Trâmites aduaneiros excessivos, Inspeção prévia, Requisitos de Inspeção e testes e Certificações técnicas, todas consideradas como “moderadamente importantes”. Os produtores de Artigos de vestuário aparecem em quatro barreiras: Requisitos de etiquetas, Trâmites aduaneiros excessivos, Inspeção prévia, Requisitos de Inspeção e testes e Certificações técnicas.

4.Efecto de barreras no tarifarias

Para avaliar o impacto sobre o desempenho exportador, solicitamos às empresas que indicassem se nunca exportaram ou tiveram suas vendas externas interrompidas, de forma definitiva ou temporária, em virtude da imposição da medida restritiva.

Nesta questão, 75 empresas responderam que tiveram suas exportações interrompidas por causa das barreiras não-tarifárias. Destas, 51 disseram que foram temporárias, 19 de forma definitiva e 3 empresas indicaram as duas situações. No caso da interrupção temporária das exportações, a Argentina foi citada 38 vezes, o Uruguai, 13, e o Paraguai, 5. A suspensão definitiva das vendas foi assinalada em 15 casos para a Argentina, 4 para o Paraguai e 3 para o Uruguai. Os setores que tiveram o maior número de empresas indicando algum tipo de interrupção das vendas para o Mercosul foram o de Equipamentos eletrônicos (44% das empresas respondentes), Material elétrico (43%), Calçados (33%) e Máquinas e tratores (33%).

Avaliando o número de produtos que as empresas declararam que enfrentam restrições nas exportações e o número de produtos que nunca foram vendidos naquele mercado, os resultados indicam que as barreiras impostas pelo Paraguai e Uruguai são suficientemente fortes para impedir a entrada destes produtos, pois, respectivamente, 83,3% e 72,7% dos produtos nunca foram exportados. A imposição de barreiras argentinas eliminou apenas 13,7% dos produtos. Isto não significa que as restrições impostas pelo Paraguai e Uruguai sejam mais eficazes. É possível que, em vista do reduzido tamanho do mercado, as empresas brasileiras não estejam dispostas a investir em medidas que atendam ou contornem as barreiras criadas.

Para averiguar a reação das empresas exportadoras brasileiras frente a imposição de barreiras foram perguntadas duas questões: primeiro, se as firmas pressionaram os governos ou as associações de classe representativas do país importador para suspender ou atenuarem as restrições impostas. De maneira geral, as empresas exportadoras preferiram solicitar providências ao governo brasileiro e também efetuar gestões com as associações de classe no país importador. Esta segunda opção pode ter sido favorecida por contatos anteriores entre associações quando buscavam os mesmos objetivos tais como a elaboração da tarifa externa comum e fixação do conteúdo regional. Quanto às

mudanças nos produtos, processo produtivo e nas formas de comercialização efetuadas pelas empresas para contornar as barreiras enfrentadas nas exportações ao Mercosul foram listadas sete itens e solicitado novamente que fixassem uma nota que refletisse o grau das alterações feitas.

Podemos notar que os itens Adaptação às normas técnicas e Padronizações, testes e certificações foram indicadas por um número elevado de empresas que designaram uma nota média superior. Portanto, estas foram as alterações mais importantes efetuadas pelas empresas para superar as barreiras. Em seguida, aparecem Mudanças em Rótulos e Embalagens e Alterações nas especificações do produto com número de citações levemente inferior as das duas primeiras. Por último, Mudanças de processos de produção, Exportação sem marca própria e Inspeção das plantas industriais foram as atividades relativamente menos citadas e os graus atribuídos foram também menores. Cabe destacar que dos 26 setores que participaram da pesquisa, apenas um não indicou mudanças realizadas em função das barreiras ao comércio com os demais países do Mercosul, qual seja, o setor de Extrativa Mineral. No mais, para todos os setores, foi indicada, pelo menos por uma empresa, alguma mudança realizada em função das barreiras enfrentadas.

C.Uruguay

1.La muestra de empresas seleccionadas

Una vez identificados los sectores y productos exportados hacia el Mercosur en los cuales podría haber problemas con las restricciones no arancelarias (RNA) con efectos significativos (clasificados en ramas industriales, CIU 4 dígitos), para esos productos/sectores el paso siguiente fue identificar las empresas a entrevistar que, con mayor grado de probabilidad, pudieran aportar la información, requerida por el modelo. Para ello se supuso que las principales empresas de cada sector, definidas como aquellas con mayor participación en las exportaciones, son las que estarían en mejores condiciones para dar información precisa sobre sus mercados de destino, así como sobre la valoración de sus esfuerzos para superar dichas barreras. Aunque, este conjunto de empresas no estaría en condiciones de aportar información sobre las empresas que no han exportado debido a la existencia de RNA. De todos modos el objetivo prioritario fue el de recabar la información de quienes enfrentan estas barreras en su gestión diaria.

2.Resultados obtenidos

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

Las empresas que efectivamente respondieron el cuestionario, mantienen una alta representatividad en las exportaciones al Mercosur, tanto en su rama como en el total de las exportaciones. Dichas empresas en su totalidad ocupan algo más de 10.000 personas y exportan hacia el Mercosur más de 300 millones de dólares. Se trata por lo general de empresas con una alta proporción de ventas destinadas a la exportación, en promedio un 60 % de sus ventas se destina al mercado externo, siendo las exportaciones con destino al Mercosur el 62 % de dichas exportaciones totales. Estas 33 empresas reportaron 49 situaciones mercado/producto de restricciones al comercio debidas a la presencia de RNA. De ellas 31 casos referidos a exportaciones destinadas a Brasil y 18 casos a Argentina. Entre los destinados a Brasil, 10 tienen como destino Rio Grande do Sul, 14 San Pablo y 7 diversas localidades. De las exportaciones destinadas a Argentina, en 13 casos mercado/producto van a Buenos Aires (capital y provincia), 3 a Buenos Aires y Córdoba y 2 a Entre Ríos.

Las empresas de los sectores más sensibles a las barreras no arancelarias y en los que se verifica mayores flujos de comercio hacia Argentina y Brasil, respondieron en su totalidad, mostrando un vivo interés por la encuesta y sus resultados, marcando así lo importante de la problemática para ellos. Es de destacar que de las 5 empresas que declaran no enfrentar RNA en sus exportaciones, 3 son multinacionales que lideran su sector y se complementan regionalmente (con otras sucursales de su propia empresa). Por lo tanto estas empresas no practican, verdaderamente, el comercio internacional como sí lo hacen las demás. Claramente una de ellas señaló que: “realizamos el grueso de las exportaciones a través de compañías hermanas, no encontrando dificultades en la operativa. Excepto con algún nuevo producto que puede causar demoras por diferencias de criterios aduaneros pero que se resuelve normalmente en plazos breves”.

3. Restricciones no arancelarias según el destino de las exportaciones

Entre las restricciones visibles por parte de las corrientes exportadoras hacia Argentina se destaca, significativamente, el costo del transporte, seguido por el gasto de aduana. Especialmente en el caso de las exportaciones de Cemento se aprecia un alto costo atribuible a estos rubros. Los demás rubros (aranceles intrazona, impuestos al consumo y otros) no presentan menciones significativas. En los 18 casos reportados existen referencias a la aplicación de diversos tipos de RNA, del menú de 16 tipos de barrera previsto solamente 3 no fueron mencionadas con importancia media o alta (registro de establecimiento exportador, compras gubernamentales y patentamiento). En tanto que 11 de estas barreras fueron calificadas, al menos por un entrevistado, como de alta importancia. Lo que en su conjunto significa que se aplica una amplia gama de RNA al comercio que tiene ese destino.

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

licencias de importación y los trámites aduaneros excesivos (especialmente en el caso de canal morado).

Es de destacar que para las empresas que enfrentan altos costos derivados del transporte, la regulación de este rubro resulta en una RNA de cierta importancia. En varios casos se mencionó como especialmente importante el régimen tributario que se aplica a las importaciones (23% de IVA, más adelante de otro 10% por IVA ventas del importador, más 3% de adelanto de impuesto sobre beneficios) y la discriminación que ello supone con respecto a los productores locales. Para esta corriente exportadora no se mencionan casos de interrupción de los flujos exportadores asignables a RNA.

Para el caso brasilero, las restricciones visibles también son encabezadas, como era esperable, por el costo del transporte. Especialmente para los productos de bajo peso específico y bajo valor unitario el costo relativo del flete se hace elevado debido a las importantes distancias. A diferencia de lo que ocurría en el caso argentino, en segundo y tercer término se mencionan costos atribuibles a impuestos, en cuarto lugar el pago de aranceles intrazona y en último lugar los gastos de aduana. Para este destino se reportaron 29 casos de productos afectados por RNA, destacándose que los 16 tipos de RNA previstos tienen alguna mención. Sólo en el caso del patentamiento aparece una única mención que ubica la barrera como de baja importancia, el resto fue mencionado al menos como de importancia media. Son 12 los tipos de barrera que tienen al menos una mención como de importancia alta. Otra vez, como en el caso argentino, se debe concluir la existencia de un amplio menú de RNA aplicadas al comercio regional, con cierta variación por tipo de producto.

La licencia de importación requerida por Brasil constituye la RNA más importante. En 21 casos se hizo referencia a esta barrera, de los cuales 12 la ubicaron como de mucha importancia. La expedición de la licencia causa pérdidas de tiempo e incluso ha sido fuente de interrupción de los flujos comerciales. En segundo lugar, al igual que ocurría en el caso argentino, se ubica los requisitos de etiquetado, que afectan a muchos de los productos y en tercer lugar, los trámites aduaneros excesivos (por ejemplo canal rojo en aduana del Chuy). En cuarto y quinto lugar se ubican el registro de producto (“el registro de empresa y productos (Inmetro) es anual y tiene un alto costo”) y la exigencia de contenido regional.

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

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

Para el caso de Brasil han ocurrido diversas interrupciones en los flujos comerciales por diferentes motivos: juicios estatales, acusaciones de dumping, barreras fitosanitarias, mecanismos de financiamiento y, como mencionamos anteriormente, licencias de

impotación, 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.

4. Restricciones no arancelarias según tipo de comprador

Se realizó un cuadro resumen de RNA ordenando los productos por el índice de importancia referido anteriormente, agregando la información del tipo de comprador y la autoevaluación con respecto a la diferenciación del producto comercializado en el mercado de destino. En términos generales se puede ver que las industrias locales uruguayas tienen una vocación estratégica orientada a ser “productores”, comercializando sus productos principalmente a otras industrias y a mayoristas/importadores. Por otra parte, existe un conjunto de RNA que estimula este hecho, algunos costos fijos de importación/exportación y etiquetado diferente por cada importador. Se puede decir que para los productos destinados a Argentina, parecería existir una menor problemática de RNA con los productos comprados por otras industrias. En el caso brasilero no se aprecia esta diferencia, pero las empresas uruguayas venden fundamentalmente a importadores (13/29) y otras industrias (11/29).

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

5. Gestiones y cambios realizadas para adaptarse

Finalmente, se aprecia que las empresas grandes y las que tienen un alto índice de RNA realizan con mayor probabilidad gestiones para superarlas, en tanto que es menos frecuente que realicen adaptaciones o que ellas sean vistas como producto de la imposición de una RNA. El tipo de gestiones más frecuentes son las realizadas ante autoridades de los países, tanto de origen como de destino, siendo la tramitación ante organismos del Mercosur la que se presenta con menor frecuencia. Entre las adaptaciones realizadas se destaca la adaptación de rotulado y embalaje que han debido realizar las empresas que exportan a Brasil.

IV. Los costos de la protección no arancelaria

A.El modelo de equilibrio parcial computable

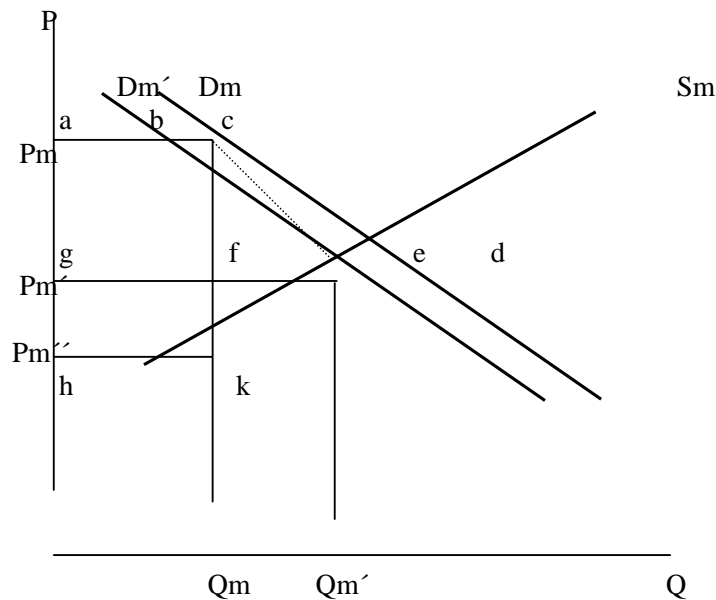
El modelo usado ha sido desarrollado en Hufbauer y Elliot (1994). El modelo supone mercados competitivos y sustitución imperfecta entre las variedades domésticas e importadas; es decir, la oferta de las variedades domésticas tiene una pendiente positiva, mientras que la oferta del bien importado es perfectamente elástica bajo el supuesto de país pequeño. El desmantelamiento de las barreras al comercio reducirá el precio de las importaciones y causará un desplazamiento hacia abajo de la demanda reduciendo su precio. Asimismo a través de las elasticidades cruzadas la reducción en el precio de la variedad doméstica afectará a su vez la demanda por la variedad importada. Así, en el nuevo equilibrio los precios de ambas variedades son menores, incrementándose la demanda por la variedad importada y reduciendo la producción por el bien doméstico.

1. Estimacion del efecto sobre el bienestar

a.El supuesto de país pequeño

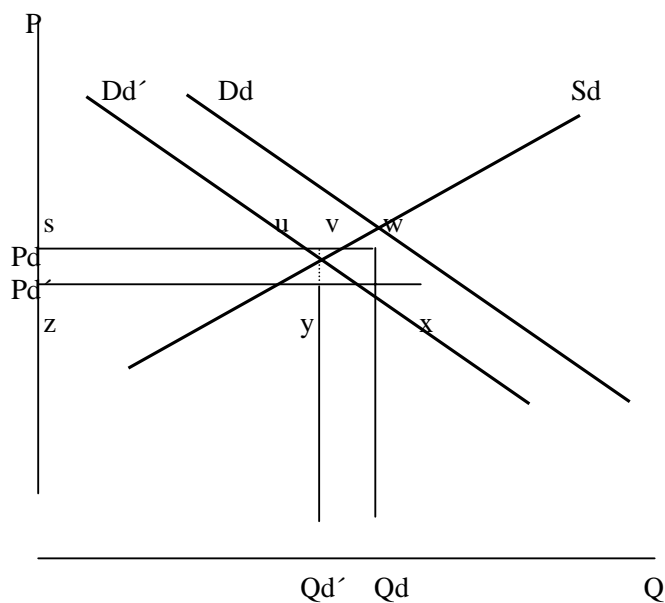
Los Gráficos 1 y 2 representan los dos mercados. El Gráfico 1 corresponde al mercado del bien importado, si se supone que S_m es perfectamente elástica, la ganancia en el excedente del consumidor debido al desmantelamiento protectorio es acg , computada con la demanda anterior sería $acdg$ y con la nueva demanda $abeg$. La diferencia entre ambas funciones de demanda es el area $bcde$ donde "ce" divide dicha area por la mitad. El area acg puede ser estimada adicionando el rectángulo $acfg$ $\{[(P_m - P_m') * Q_m]\}$ al triángulo cef $\{1/2 * [(P_m - P_m') * (Q_m' - Q_m)]\}$

Gráfico 1: Mercado de Importación con el efecto de términos de intercambio



Por su parte en el Gráfico 2 para la variedad doméstica, la ganancia de bienestar para el consumidor es $swyz$, esta area puede ser estimada adicionando el rectángulo $svyz$ $[(P_d - P_d') * Q_d']$ al triángulo vwy $\{1/2 [(P_d - P_d') * (Q_d - Q_d')]\}$.

Gráfico 2: Efectos en el mercado doméstico de remover una barrera tarifaria



b.El supuesto de país grande

Si no introduce en el mercado de importación cambio alguno, en la hipótesis de país chico la recaudación aduanera también incluiría el margen de preferencia de las importaciones originadas en el Mercosur. Esto es así debido a que la recaudación arancelaria tiene tres componentes: la tarifa pagada, las excepciones tarifarias y el margen de preferencia del Mercosur. Otra alternativa es estimarlos fuera del modelo de equilibrio parcial con estimaciones ad hoc.

Alternativamente, si se introduce la hipótesis de Armington considerando a las importaciones del Mercosur y del Resto del Mundo como sustitutos imperfectos, esto implicaría levantar el supuesto de país chico considerando que la especificidad de la oferta implica cierto poder monopsonico por parte del importador regional. Pero teniendo dos mercados para el bien importado requiere supuestos adicionales respecto de elasticidades, que complicaría este modelo simple. Sería mejor suponer que el bien importado es un bien compuesto permitiendo la modificación en los términos de intercambio asociada a la unión aduanera. En este caso (mercado del bien importado) la ganancia para el consumidor del desmantelamiento tarifario estaría dado por la tarifa pagada mas la ganancia de eficiencia (triángulo), menos el efecto de los términos de intercambio.

El excedente del consumidor asociado a la liberalización del comercio sería $aceg$ y la ganancia de eficiencia cef . La recaudación arancelaria es $ackh$ incluyendo gfh

(terminos de intercambio) después de la liberalización. Representa una pérdida para el país importador en el caso de la tarifa, no es costo para los consumidores domésticos, lo mismo que el triángulo fek. La recaudación tarifaria es $ackh [(P_m - P_m'') * Q_m]$, la ganancia de eficiencia es $cef [1/2(P_m - P_m') * (Q_m' - Q_m)]$, y la pérdida de términos de intercambio $(P_m' - P_m'') * Q_m$.

2. Datos estadísticos y elasticidades

Las elasticidades usadas en las estimaciones generalmente se basaron en estimaciones y en hipótesis, la idea de estas últimas fue suponer un rango de valores mínimos y máximos para las elasticidades directas de la demanda y ofertas domésticas. Además tomando la experiencia de otros estudios, se relacionaron las elasticidades de la demandas (doméstica y de importaciones) ya sea con los valores de importación, producción doméstica y oferta total, y suponiendo que las elasticidades cruzadas eran 70% de las directas.

B. Estimación de los costos de protección

1. Argentina

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

Tratándose de restricciones a exportaciones argentinas al Brasil las estimaciones captan el incremento en el excedente de consumidor brasileño asociado a un comercio con menores restricciones. Además, el arancel implícito resultante de la comparación de precios se descompuso en sus componentes arancelarios y no arancelarios. En estos casos, tratándose de importables el excedente del productor se reduciría por el desmantelamiento de la restricción correspondiente al productor local con un mayor flujo de exportaciones Argentinas y de otros países del Mercosur. Asimismo el componente de reducción de ingresos tarifarios/rentas considera el caso de importaciones del resto del mundo donde habría recaudación arancelaria la que se transfiere implícitamente al socio comercial en una asociación como el Mercosur, en este caso son los exportadores Argentinos los que internalizarían tanto el excedente del productor como las rentas de escasez.

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

El caso de los importables (leche en polvo y arroz) asociados a la dotación factorial argentina y brasileña, donde se distingue la mayor penetración de las importaciones

mundiales en el primer caso, se corresponde con una mayor importancia relativa de la incidencia de la variación en el excedente del consumidor respecto del consumo aparente en Brasil. El mismo resultó para las restricciones no arancelarias del 15.6% en leche en polvo y no significativo en arroz. En el primer caso una tarifa implícita del 38.3% resulta en una incidencia (arancelaria y no arancelaria) sobre el consumo aparente del 23%; mientras que en el caso de arroz (en cáscara y elaborado) con un diferencial de precios sustancialmente menor (6.8%/8.6%) dicha importancia relativa resultó alrededor del 1%.

Luego se analizan dos productos de la industria de procesos (neumáticos e inoculantes) asociados más a la dotación de capital humano donde se observan pautas diferentes. En el caso de neumáticos para automotores se importan y exportan en Brasil, mientras que en el caso de los inoculantes son importadores netos con arancel cero. En el primer caso con un alto diferencial de precios (73.8%) el bajo arancel implicó una alta incidencia del aumento en el excedente del consumidor imputado como restricción no arancelaria, similar a lo que ocurre con los inoculantes donde con un diferencial de precios del 32.4% todo el efecto es no arancelario. De tal manera la incidencia total respecto del consumo brasileño resultó del 49.7%, mientras que fué de 27.1% para los inoculantes.

Respecto de la representatividad de estos los resultados considerando las encuestas realizadas en la etapa anterior, puede verse que las firmas incluidas aquí representan el 40% del grupo de Alimentos, bebidas y semillas (ABES) de la encuesta a empresas, mientras que tienen una proporción mayor en los que respecta a las asociadas a la industria de proceso. Los datos correspondientes a las percepciones de las empresas involucradas en estas estimaciones tienen en común que, excepto en los inoculantes, la duración de las restricciones es permanente. Las empresas en cuestión representaban el 20% de las empresas que denuncian restricciones con mayor importancia de las específicas y aquellas de alto efecto. Asimismo en el caso de arroz habría una aparente contradicción entre los bajos resultados obtenidos aquí y los resultados de la encuesta que indican para las mismas un alto efecto de la restricción.

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

Otra fuente importante de variabilidad resultaría de levantar el supuesto de mercados perfectos, debido a que con tal supuesto se sesga hacia abajo dicha estimación. Así, se estima que en el caso de la Comunidad Europea (Messerlin 1999) que para 14 de los 22 casos estudiados (en 8 productos con 8 firmas cada uno y en 6 productos con 4 firmas cada uno) la diferencia en el excedente del consumidor comparando las estimaciones alternativas con las de mercados perfectos es de 184% y con las variaciones en el excedente del productor del 391%.

2. Brasil

Dada la dificultad de obtener informaciones, las estimativas fueron hechas con base en los datos disponibles en la literatura, en las respuestas obtenidas en las entrevistas e, para las elasticidades, utilizamos parámetros aplicados en otros países. Así, los resultados obtenidos deben ser vistos con cautela, servidos apenas para ilustrar la magnitud de los valores involucrados. La eliminación de todas las restricciones que inciden sobre las importaciones de este bien en el mercado argentino provocará un ganho al consumidor de US\$ 184 millones (zapatos), US\$ 54 millones (carne de pollo) e US\$ 87 millones (producto siderúrgico); e la pérdida en el excedente del productor de US\$ 146 millones (zapatos), US\$ 39 millones (carne de pollo) e US\$ 37 millones (producto siderúrgico);. La pérdida de empleo alcanzará 8.273 personas en la industria de zapatos e 203 personas en el sector siderúrgico. El ganho líquido es reducido en los tres sectores.

Para el consumidor argentino, cada empleo mantenido a las costas de estas restricciones a las importaciones es US\$ 22,8 mil en el sector zapatero e US\$ 428,6 mil en la industria siderúrgica. Por último, el fin de estas barreras provocará un aumento de 22,8% en las importaciones de zapatos, 30% en las de carne de pollo e 7,2% en los productos siderúrgicos.

3. Uruguay

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

Para aplicar la metodología utilizada es necesario conocer un conjunto de parámetros los cuales se establecieron empleando una estrategia combinada; por un lado se seleccionaron valores estimados conocidos de la literatura y, por otro, se calcularon otros parámetros a partir de los valores observados en este caso concreto. El punto inicial de precios y cantidades empleados en la calibración de los parámetros se refiere al total de las exportaciones del Mercosur (Argentina y Uruguay). Las informaciones respecto a RNA son específicas de Uruguay pero se entiende que se aplican de la misma forma a todos los exportadores de la región (Argentina). Es de destacar que en estos mercados Argentina y Uruguay son los principales abastecedores de Brasil (cambiando la participación relativa de cada uno en función del producto).

Con los parámetros básicos y el punto inicial se calcularon el resto de los parámetros del modelo empleando la especificación y la metodología que se propuso en la sub sección anterior. Para la estimación de la tarifa equivalente se procedió del siguiente modo: se observó el precio CIF de importación y se lo acrecentó por un margen de comercialización y de impuestos consultado a los operadores del mercado, a este precio se lo comparó con el precio de venta al consumidor de los productos importados. Mediante este procedimiento se llegó a la estimación de los valores de tarifa equivalente de las RNA. Asimismo, los resultados del análisis de costos y beneficios son altamente dependientes, tanto de los parámetros básicos como del punto inicial a partir del cual se realizó la calibración. Dado la

forma en que se aproximaron datos y parámetros los resultados cuantitativos a los que se arribó deben ser usados como herramientas cualitativas en el análisis de los efectos de las barreras al intercambio.

Los efectos de la liberalización de RNA son los mismos en todos los productos. La cantidad consumida del bien doméstico cae y la del bien importado crece como consecuencia de la liberalización (remoción de las RNA). En cuanto a los precios se observa que tanto los del bien doméstico como del importado descienden. Simultáneamente mejoran los precios para el exportador dado que los precios de importación CIF crecen. La magnitud de los efectos depende de una forma relevante las participaciones iniciales en los mercados y de la elasticidad de sustitución entre bien importado y bien doméstico. El análisis de bienestar se realizó aproximando las áreas bajo las curvas de oferta y demanda asociados a los cambios en precios y cantidades.

El excedente de los consumidores aumentaría con el desmantelamiento especialmente en leche y arroz blanco (44,4 y 86,8 millones de US\$), con una importante reducción en el excedente de los productores. En este caso también se estimó la importante pérdida de intercambio que acompañaría a dicho desmantelamiento desde el punto de vista del Brasil (aproximadamente 28 millones de US\$ en cada producto). En el caso de la canasta Argentina el principal rubro es el papel con un incremento de excedente del consumidor de 9,2 millones de US\$, también con un importante efecto de país grande incrementando los precios internacionales post desmantelamiento. Luego se simula un descenso del equivalente tarifario de las RNA para conocer como cambian las ganancias y pérdidas de los distintos actores y países, distinguiendo tres hipótesis respecto a quién es el actor económico que se apropia de la renta de la restricción (país doméstico, doméstico y extranjero, país exportador).

V. Reflexiones finales

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

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

Los casos analizados donde las restricciones se relacionaron con la satisfacción de estándares nacionales, resultaron en experiencias similares a las de la Comunidad Europea, donde los problemas más significativos estuvieron relacionados con la falta de información y experiencia, y con rezagos en obtener aprobación por parte de los organismos nacionales en el país de destino. También, puede señalarse que las regulaciones de productos basados en recursos naturales, tomaron más una característica nacional-regional debido a que se trata de industrias tradicionales; lo cual se compararía con aquellas intensivas en capital humano, industrias nuevas que son "standard-takers". En las primeras se ha identificado una competencia entre reglas y sistemas nacionales de regulación para las que se requeriría mayor tiempo de convergencia, mientras que en el segundo grupo la referencia es externa.

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

Referencias

- ALADI, (1999), "Medidas no arancelarias por ítem", CD.
- Berlinski, J. y Soifer, R.J., (2000), "Evaluación de restricciones al comercio internodel Mercosur (Primera etapa: una perspectiva desde la Argentina en base a percepciones de los actores)", Instituto T. Di Tella.
- Berlinski, J., (2000), "Measuring the cost of visible protection in Argentina", Instituto T. Di Tella.
- , (1999), "Quality and variety in intra-industry trade of Argentina (Mercosur and Rest of the World)", Instituto T. Di Tella.
- , (1998), "El sistema de incentivos en Argentina (De la liberalización unilateral al Mercosur)", Instituto T. Di Tella.
- , (1994), "Post trade liberalization institutional issues in Argentina", Instituto T. Di Tella.
- , (1993), "La creación de un área hemisférica de libre comercio: una perspectiva desde la Argentina", Banco Interamericano de Desarrollo y CEPAL, reproducido en Instituto T. Di Tella, (1996), *Documentos de Investigación*.
- , (1992a), "Trade policies in Argentina", chapter 19 of Salvatore, D.,(Editor), *National Trade Policies*, Greenwood Press.
- , (1992b), "Mercosur, comercio internacional y protección en Argentina y Brasil", Centro de Economía Internacional, *El mercado común del cono sur*, Buenos Aires.
- , (1977), "Protección arancelaria de actividades seleccionadas de la industria manufacturera Argentina", Ministerio de Economía.
- Cecchini, P. (1988), *The European challenge of 1992. The benefits of a single market*, Aldershot.
- Corden, M.,(1971), *The theory of protection*, Oxford University Press.
- Corden, M., (1975), "The costs and consequences of protection: a survey of empirical work", en Kenen, P., (1975), (Editor), *International trade and finance: Frontiers for research*.
- Deardorf, A. y Stern, R., (1997), "Measurement of non-tariff barriers", OCDE, Economics Department, WP 179.
- European Commission, (1996), "Technical barriers to trade", en *The single market review, Dismantling of barriers*.
- Emerson, M. y otros (1988), *The economics of 1992*.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), (1997), *Política activa en la Argentina*.
- Francois, Joseph F. y Reinert, Kenneth A. (Editores), (1997), *Applied methods for trade policy analysis (A handbook)*, Cambridge University Press.
- Hartley, K., Cox, A. y Mayes, D.G. (1997), "The impact of rules" en Mayes, D.G.(Ed), *The evolution of the single European market*, Edward Elgar.
- Hufbauer, Gary C. y Elliot, Kimberley A., (1994), *The welfare effects of restrictions on U.S. trade*, Institute of Internacional Economics.
- INTAL, *Informe Mercosur*, Nros. 1 y 2.
- Jackson, John H., (1997), *The world trading system*, MIT Press.
- Kacef, O.L., (1998), "La penetración de las exportaciones Argentinas en el Brasil", Instituto para el Desarrollo Industrial (IDI), CEP N°4, Mayo.

- Kim, N., (1996), *Measuring the costs of visible protection in Korea*, Institute of International Economics.
- Laird, S., (1997), "MERCOSUR: Objectives and Achievements", World Bank.
- Makuc, A. J., Ablin, E.R. y otros (1997), *Comercio Exterior*.
- Messerlin, P.A., (1999), *The costs of protection in the EC*, Draft Memo.
- Rousslang, D. y Suomela, J., (1985), "Calculating the consumer and net welfare costs of import relief", USITC, Staff research study 15)
- Sazanami, Y., Urata, S., and Kawai, H., (1995), *Measuring the cost of protection in Japan*, Institute of International Economics.
- Winters, L. Alan, et al., *Regionalism and Development*, The World Bank, Forthcoming 1999.
- WTO, *Trade Policy Review*, Argentina, Geneva 1999.