

Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la competencia en el **Mercosur**

Crecimiento  
económico,  
instituciones,  
política comercial  
y defensa de la  
competencia en el  
**Mercosur**

Coordinador **Honório Kume**

red  
merco  
sur



11

## **Serie Red Mercosur**

---

1. El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR
2. Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR
3. Sobre el beneficio de la integración plena en el MERCOSUR
4. El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década
5. Hacia una política comercial común del MERCOSUR
6. Fundamentos para la cooperación macroeconómica en el MERCOSUR
7. El desarrollo industrial del MERCOSUR ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?
8. 15 años de MERCOSUR. Comercio, Macroeconomía e Inversiones Extranjeras
9. MERCOSUR: Integración y profundización de los mercados financieros
10. La industria automotriz en el MERCOSUR
11. Crecimiento económico, instituciones, política comercial y defensa de la competencia en el MERCOSUR
12. Asimetrías en el MERCOSUR: ¿impedimento para el crecimiento?

## **Centros académicos que integran la Red Mercosur**

### *Argentina*

- Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)
- Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT)
- Instituto Torcuato di Tella (ITDT)
- Universidad de San Andrés (UdeSA)

### *Brasil*

- Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP)
- Instituto de Economía, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ)
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
- Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX)

### *Paraguay*

- Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP)
- Facultad de Ciencias Contables, Administrativas y Económicas, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCNSA)

### *Uruguay*

- Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)
- Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (DE/FCS)

---

**La Red Mercosur es una iniciativa financiada por el  
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC Canadá)**



Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto.  
No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas.  
© 2008, Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas .

# CRECIMIENTO ECONÓMICO, INSTITUCIONES, POLÍTICA COMERCIAL Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA EN EL MERCOSUR

Honorio Kume (coordinador)

José Tavares de Araujo Jr.

Gladys S. Benegas

Julio Berlinski

Ramiro Bertoni

Hernán Colmán

Rosina Estol

Maria Fernanda Gadelha

Marta Calmon Lemme

Cristina Alen Pais Mainiere

Pedro Miranda

Leane Cornet Naidin

Rosa Osimani

Guida Piani

María Viviana Guadagni de Quevedo

Pablo Sued

Carlos Wolff



Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier tipo sin permiso expreso del editor.

---

© RED MERCOSUR DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

I.S.B.N. 978-9974-7992-3-3

Primera edición en Uruguay, Mayo 2008

Diseño de cubierta: Rodolfo Fuentes  
Producción Gráfica: Adriana Cardoso  
[info@rodolfofuentes.com](mailto:info@rodolfofuentes.com)

Impreso en Uruguay  
por Zonalibro  
General Palleja 2478  
Tel.: 208 78 19 / Telefax: 208 9603  
[zonalibro@adinet.com.uy](mailto:zonalibro@adinet.com.uy)  
Montevideo / Uruguay  
D.L.344.965/08  
Edición amparada en el decreto 218/996  
(Comisión del Papel)



---

# ÍNDICE

Apresentação	9
Relação dos autores	11
<b>PARTE A</b>	
CRECIMIENTO ECONÓMICO, INSTITUCIONES Y POLÍTICA COMERCIAL EN EL MERCOSUR	15
<b>Capítulo 1</b>	
POLÍTICA COMERCIAL E INSTITUIÇÕES NO MERCOSUL: IMPACTOS SOBRE O COMÉRCIO E A PRODUTIVIDADE	17
<i>Honorio Kume, Guida Piani e Pedro Miranda</i>	
1. Introdução	19
2. Liberalização das importações	21
3. Qualidade das instituições	23
4. Impactos sobre o comércio e a produtividade	27
5. Conclusões	31
Referências bibliográficas	32
Anexo	35
<b>Capítulo 2</b>	
POLITICA COMERCIAL Y ASIGNACION DE RECURSOS EN ARGENTINA (COMERCIO INTER/INTRA-INDUSTRIAL, INSTITUCIONES DE DEFENSA COMERCIAL Y PRODUCTIVIDAD)	41
<i>Julio Bertlinski</i>	

1. Introducción	43
2. El marco macroeconómico	45
3. Aranceles de importación, reintegros (impuestos) a la exportación (1996-2004)	47
4. El comercio inter/intra-industrial (1992-2004)	55
5. Instituciones de defensa comercial (1997-2004)	67
6. Productividad, calificación y política comercial	78
7. Conclusiones	89
Referencias bibliográficas	93

### Capítulo 3

POLÍTICA COMERCIAL, INSTITUIÇÕES E CRESCIMENTO ECONÓMICO NO BRASIL	97
--------------------------------------------------------------------	----

*Honorio Kume, Guida Piani e Pedro Miranda*

1. Introdução	99
2. Evolução macroeconômica	101
3. Descrição e avaliação da política comercial	112
4. O papel das organizações e das instituições	131
5. Impactos da liberalização comercial	139
6. Considerações finais	151
Referências bibliográficas	153

### Capítulo 4

CRECIMIENTO ECONÓMICO, INSTITUCIONES Y POLÍTICA COMERCIAL: EN EL PARAGUAY, 1975-2005	157
--------------------------------------------------------------------------------------	-----

*Gladys S. Benegas y Hernán Colmán*

1. Introducción	159
2. Evolución del comercio paraguayo	163
3. Instituciones de comercio exterior	192
4. Crecimiento económico y política comercial	195
5. Resumen y recomendaciones	202
Abreviaturas	207
Referencias bibliográficas	209

<b>Capítulo 5</b>	
<b>POLÍTICA COMERCIAL, COMERCIO Y CRECIMIENTO: EL CASO DE URUGUAY</b>	<b>217</b>
<i>Rosa Osimani y Rosina Estol</i>	
1. Introducción	219
2. Los principales rasgos de la política comercial	221
3. Evolución del comercio y del grado de apertura	237
4. El crecimiento de la economía uruguaya	258
5. Decomposición del crecimiento	263
6. Síntesis y conclusiones	268
Referencias bibliográficas	270
Anexo metodológico	272
<b>PARTE B</b>	
<b>DEFENSA COMERCIAL Y POLÍTICA DE COMPETENCIA EN EL MERCOSUR</b>	<b>277</b>
<b>Capítulo 6</b>	
<b>DEFESA COMERCIAL E MEDIDAS DE SALVAGUARDA NO MERCOSUL: UMA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL</b>	<b>279</b>
<i>Leane Cornet Naidin, Ramiro Bertoni, Marta Calmon Lemme, Maria Fernanda Gadelha, Carlos Wolff, Cristina Alen Pais Mainiere e Pablo Sued</i>	
1. Introdução	281
2. A experiência internacional	283
3. Os Estados-Parte do MERCOSUL e a defesa comercial	289
4. O marco institucional regional	309
5. Conclusões	321
Referências bibliográficas	327
<b>Capítulo 7</b>	
<b>INSTITUCIONES DOMÉSTICAS Y INTEGRACIÓN REGIONAL: LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN EL MERCOSUR</b>	<b>329</b>
<i>M. Viviana Guadagni de Quevedo y José Tavares de Araujo Jr.</i>	

1. Introducción	331
2. Experiencia internacional: Unión Europea	333
3. El Australia New Zeland closer economic relations trade agreement (CER)	341
4. El protocolo de Fortaleza	343
5. Argentina	351
6. Brasil	357
7. Uruguay	363
8. Venezuela	367
9. Paraguay	372
10. Conclusiones	374
Referencias bibliográficas	376
Anexo	378

---

## APRESENTAÇÃO

O objetivo desse livro é avaliar o impacto da liberalização comercial e das instituições sobre o crescimento econômico nos países do MERCOSUL no período 1990-2005.

O estudo está dividido em duas partes. A Parte A é dedicada à uma avaliação dos efeitos da abertura comercial e dos indicadores de governança no desempenho do comércio e da produtividade do MERCOSUL e está composta por uma análise do bloco e de estudos de caso de cada um dos países membros.

A Parte B analisa as instituições de defesa comercial e de política de concorrência dos países sócios do MERCOSUL, tendo como referência a experiência internacional nessas áreas.

Esse livro corresponde à versão resumida da pesquisa “Crescimento econômico, instituições e política comercial no MERCOSUL”, parte do projeto “MERCOSUR: Economic Research and Integration – Phase III”, promovido pela Rede MERCOSUL de Pesquisas Econômicas, localizada em Montevidéu, com financiamento do International Development Research Centre – IDRC –, Canadá. O trabalho completo está disponível em [www.redmercosur.org](http://www.redmercosur.org)

A pesquisa foi coordenada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, Brasil) e contou com a participação do Centro de Investigaciones Económicas (CINVE, Uruguai), Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX, Brasil), Instituto y Universidad Torcuato Di Tella (ITDT, Argentina), Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” (UC, Paraguai), Universidad de San Andrés (UDES, Argentina), todos membros da Rede MERCOSUL.

**HONORIO KUME**  
Coordenador

---

## RELAÇÃO DOS AUTORES

**José Tavares de Araujo Jr.**, Ph.D. em Economia pela Universidade de Londres, é diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) e sócio da ECOSTRAT Consultores.

**Gladys S. Benegas**, Ph.D. en Desarrollo Económico y Social, University of Pittsburgh, Pennsylvania (EE.UU). Máster en Administración de Empresas, con concentración en Banca y Finanzas por el INCAE (Costa Rica). Es Directora de Post Grado e Investigación de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad Católica, Sede Asunción. Es profesora de Economía Internacional y Microeconomía de la Competitividad. Ha realizado estudios y publicaciones en temas de política comercial e integración económica, competitividad y políticas públicas.

**Julio Berlinski**, Ph.D. en Economía por la Harvard University, miembro titular de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, investigador del Instituto Torcuato Di Tella, y profesor de economía internacional de la Universidad Torcuato Di Tella. Ha realizado numerosas publicaciones en el país y en el extranjero sobre temas de política comercial.

**Ramiro Bertoni**, licenciado en economía de la Universidad de Buenos Aires. Desde 1995 a la fecha ha ocupado diversos cargos en la Comisión Nacional de Comercio Exterior. Ha participado en las negociaciones, en el ámbito del MERCOSUR y de la OMC, respecto a normativa sobre determinación de daño en los instrumentos de defensa comercial. Es profesor de Economía Internacional en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) y de Integración Regional en la Universidad Nacional de Quilmes. Ha participado en misiones de Capacitación como Consultor de la OMC.



**Hernán Colmán**, Master en Administración de Empresas por el INCAE (Costa Rica). Es profesor de Finanzas e Investigador en la Dirección de Post Grado e Investigación de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad Católica, Sede Asunción.

**Rosina Estol**, licenciada en Economía por la Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT, Uruguay. Cursó estudios del Master en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Asistente de investigación en CINVE durante 2006-2007. Docente de la Universidad ORT Uruguay.

**Maria Fernanda Gadelha**, Mestra em Economia, é economista da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e atualmente trabalha no Instituto de Economia, da UFRJ como pesquisadora. Até 2004 atuou na área de Defesa Comercial e Salvaguardas do MERCOSUL, pelo Departamento de Defesa Comercial do DECOM/SECEX e em negociações sobre defesa comercial na OMC e ALCA.

**Honorio Kume**, Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP), é Coordenador de Comércio Exterior e Política Comercial da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (DIMAC-IPEA) e professor-adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Foi Coordenador-Técnico de Tarifas do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP) no período 1990-1993.

**Marta Calmon Lemme**, Mestra em Economia, é professora assistente do Instituto de Economia, da UFRJ. Até 2004, foi Coordenadora Geral de Apoio ao Exportador e Negociações Internacionais, do DECOM/SECEX, tendo representado o Brasil em negociações internacionais sobre defesa comercial na OMC e ALCA. Atuou como Painelista em Solução de Controvérsias na OMC.

**Cristina A. P. Mainiere**, economista e Pós-Graduada em Administração Financeira pela Fundação Getúlio Vargas, é assessora econômica em estudos sobre comércio internacional. Até 2004 atuou em investigações de defesa comercial e salvaguardas no DECOM/SECEX e nas negociações internacionais do MERCOSUL, MERCOSUL-México e MERCOSUL-Comunidade Andina.

**Pedro Miranda**, Mestre em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ), é pesquisador da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (DIMAC-IPEA).

**Leane Cornet Naidin**, Doutora em Economia, é economista da FINEP e pesquisadora no Instituto de Economia da UFRJ. Até 2004 foi Coordenadora Nacional do Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas do MERCOSUL e representante do DECOM/SECEX em negociações sobre defesa comercial na OMC. É professora do Departamento de Relações Internacionais da PUC e atuou como Painelista em Solução de Controvérsias na OMC.

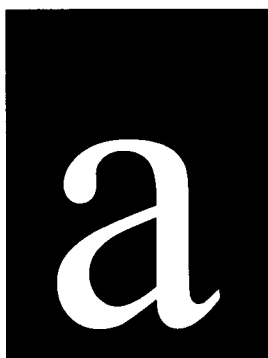
**Rosa Osimani**, Master en Economía por la Universidad de Campinas, San Pablo, Brasil. Es investigador senior de CINVE (Centro de Investigaciones Económicas) y directora adjunta de la institución desde 2005. Está especializada en temas de microeconomía, estudios sectoriales, inserción de las pequeñas empresas e impacto del comercio internacional. Profesora de Microeconomía y de Economía Gerencial en la Universidad ORT (Uruguay). Es autora de publicaciones y trabajos de investigación en temas de estructura industrial y competitividad sectorial, con especialidad en cadenas agroindustriales.

**Guida Piani**, Mestre em Economia pela Pontifícia da Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), é pesquisadora da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (DIMAC-IPEA).

**María Viviana Guadagni de Quevedo**, Abogada (Universidad Católica Argentina), DBS (London School of Economics & Political Science). Es experta en Derecho de Defensa de la Competencia. Vice-presidenta de la Comisión de Derecho de Defensa de la Competencia del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires. Profesora de Defensa de la Competencia en la Maestría en Derecho Empresario de la Universidad de San Andrés, Profesora de Política de Competencia Europea en el Módulo Jean Monnet de la Universidad de Bologna y Coordinadora de la Maestría en Derecho Empresario de la Universidad de San Andrés. Fue Vocal de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de Argentina (1997 – 2001).

**Pablo Sued**, licenciado en economía de la Universidad de Buenos Aires. Es ayudante de Economía internacional en la carrera de economía de la UBA. Fue integrante de la Gerencia de Investigaciones de la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) y asistente de investigación en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

**Carlos Wolff**, licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires, desde hace diez años se desempeña como investigador en la Comisión Nacional de Comercio Exterior. Su área de trabajo se ha centrado en el análisis de daño a la industria doméstica por importaciones en el marco de los Instrumentos de Defensa Comercial.



**CRECIMIENTO  
ECONÓMICO,  
INSTITUCIONES  
Y POLÍTICA COMERCIAL  
EN EL MERCOSUR**

# 1

---

## **POLÍTICA COMERCIAL E INSTITUIÇÕES NO MERCOSUL: IMPACTOS SOBRE O COMÉRCIO E A PRODUTIVIDADE**

---

**Honorio Kume<sup>1</sup>  
Guida Piani<sup>2</sup>  
Pedro Miranda<sup>3</sup>**

---

---

<sup>1</sup> Do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: [honorio.kume@ipea.gov.br](mailto:honorio.kume@ipea.gov.br)

<sup>2</sup> Do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). E-mail: [guida.piani@ipea.gov.br](mailto:guida.piani@ipea.gov.br)

<sup>3</sup> Do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). E-mail: [pedro.miranda@ipea.gov.br](mailto:pedro.miranda@ipea.gov.br)



# POLÍTICA COMERCIAL E INSTITUIÇÕES NO MERCOSUL: IMPACTOS SOBRE O COMÉRCIO E A PRODUTIVIDADE

## 1. INTRODUÇÃO

Nos anos 1990, os países do MERCOSUL adotaram diversas diretrizes de política econômica, conhecidas como “Consenso de Washington”, entre as quais destaca-se a liberalização unilateral das importações, que eliminou a quase totalidade das barreiras não-tarifárias e reduziu substancialmente as tarifas aduaneiras, de algo em torno de 60% para próximo de 10%. Essas medidas geraram fortes expectativas sobre o crescimento econômico, com base em evidências empíricas, tais como a relação positiva entre a abertura comercial e variação do PIB encontrada para um grupo de países (Dollar, 1992 e Sachs e Warner, 1995).

No entanto, as taxas de crescimento do produto nos anos 1990 nos países membros do MERCOSUL apresentaram fortes oscilações, com as fases de melhor desempenho mais vinculadas a períodos de sucesso dos programas de estabilização de preços, frustrando as expectativas iniciais.

Além disso, os resultados que mostram o efeito positivo da liberalização comercial sobre o crescimento econômico passaram a ser questionados, sob o argumento que as estimativas são viesadas devido aos problemas de determinação simultânea entre essas variáveis, dificuldades na mensuração do grau de abertura comercial e a omissão de outras variáveis (Rodriguez e Rodrik, 2001, Hallak e Levinsohn, 2004 e Rodrik, 2005).

Os trabalhos que buscaram contornar essas dificuldades utilizando variáveis instrumentais (Frankel e Romer, 1999) apresentam resultados pouco robustos e os que recorreram aos efeitos fixos baseados em dados em painel, para incorporar as características específicas de cada país, também não foram conclusivos (Wacziarg, 2002). As análises baseadas em séries de tempo com aplicação do teste de causalidade

dade de Granger entre comércio e crescimento mostram resultados contraditórios (Jung e Marshall, 1985 e Rodrik, 1995).

Recentemente, também tem se fortalecido a tese de que a política comercial pode contribuir para o crescimento econômico, mas somente se complementada por políticas macroeconômicas apropriadas e ambientes institucionais que assegurem os direitos de propriedade, que garanta o cumprimento de contratos através de um sistema judiciário eficiente e que sejam elaboradas medidas adequadas de regulação, quando necessárias (Rodrik, 2002 e 2003).

O comércio pode influenciar o crescimento econômico através dos impactos sobre a produtividade dos fatores, decorrente da saída de firmas menos eficientes e do acesso a novas tecnologias via importação de máquinas, equipamentos e insumos modernos. Esse efeito nem sempre é fácil de captar, pois os dados de produtividade são também influenciados por outras variáveis macroeconômicas, não sendo tarefa simples isolar as contribuições de cada um dos fatores determinantes. Alguns estudos encontraram uma associação positiva entre a produtividade e o desempenho das firmas exportadoras, mas ainda não são suficientemente abrangentes para permitir uma conclusão geral (Clerides, Lach e Tybout, 1998).

Esse capítulo tem como objetivo caracterizar o grau de liberalização comercial e a evolução do ambiente institucional no período 1990-2006 das economias do MERCOSUL e avaliar o seu impacto sobre o desempenho do comércio e a produtividade da indústria, com base em estudos disponíveis sobre esse tema.

Além dessa introdução, o trabalho está organizado da seguinte forma. Na Seção 2, caracteriza-se o atual estágio de abertura comercial dos países do MERCOSUL, comparando-o com os países escolhidos: desenvolvidos e em desenvolvimento. Na Seção 3, descreve-se a evolução dos indicadores de governança dos países do MERCOSUL entre 1996 e 2006 e os custos operacionais das atividades de comércio de 2007. Na Seção 4, mostram-se os impactos da liberalização das importações sobre o desempenho do comércio e a produtividade dos fatores. Finalmente, a Seção 5 resume as principais conclusões.



## 2. LIBERALIZAÇÃO DAS IMPORTAÇÕES

Já é bastante conhecido o processo de abertura comercial realizado pelos países do MERCOSUL e uma descrição detalhada é encontrada nos capítulos seguintes<sup>4</sup>. Nessa seção, procura-se comparar o atual grau de liberalização comercial dos membros do MERCOSUL com outros países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Essa tarefa exige um indicador que seja comparável entre os países, o que não está prontamente disponível, conforme alertaram os críticos dos trabalhos entre abertura comercial e crescimento. Por isso, utilizam-se três medidas. A primeira é a tarifa aduaneira média simples, bastante utilizada devida a facilidade de cálculo e questionada por não considerar a importância do produto e ignorar as restrições não-tarifárias.

A segunda, o índice de restrição ao comércio global (*Overall Trade Restrictiveness Indices* – ORTI), calculado pelo Banco Mundial, é medido por uma única tarifa ad-valorem que proporciona o mesmo valor total das importações de uma estrutura tarifária diversificada.

A terceira, o índice de liberalização comercial (ILC), calculado pela *The Heritage Foundation (Index Economic Freedom – Trade)*, é baseado nas tarifas mínima, média ponderada pelas importações e máxima, com uma penalidade de até 20 pontos dependendo do grau de barreiras não-tarifárias<sup>5</sup>. O índice varia entre zero e 100, sendo maior o grau de liberalização comercial quanto mais próximo estiver de 100.

Na Tabela 1 pode-se observar os indicadores de liberalização comercial dos países do MERCOSUL e de um grupo de países escolhidos. Em relação aos países desenvolvidos (Estados Unidos, Japão e União Européia), todas as medidas, à exceção do IRCG do Japão, mostram que as economias do MERCOSUL são ainda menos abertas ao comércio. No entanto, quando comparados com os países em desenvolvimento, o grau de abertura comercial é superior ao da Índia e México, (à exceção do ILC) e inferior ao do Chile.

---

4 Para os casos: argentino, Berlinski, capítulo 2; brasileiro, Kume, Piani e Miranda, capítulo 3; paraguaio, Benegas e Colmán, capítulo 4; e uruguaio, Osimani e Estol, capítulo 5.

5 A fórmula de cálculo é dada por:  $ILC = \frac{T_{max} - T_{med}}{T_{max} - T_{min}} - BNT$ , onde ILC representa o

indicador de liberalização comercial,  $T_{max}$  a tarifa máxima, limitada em 50%,  $T_{med}$  a tarifa média efetivamente paga, ponderada pelas importações e  $T_{min}$  a tarifa mínima, geralmente de 0%.

**Tabela 1**  
**Indicadores de abertura comercial de países escolhidos**

<b>País/bloco</b>	<b>Tarifa média (ano)</b>	<b>IRCG-Banco Mundial (2007)</b>	<b>ILC - Heritage Foundation (2007)</b>
<b>MERCOSUL</b>			
Argentina	10,4 (2000)	16	61,4
Brasil	10,4 (2004)	22	64,8
Paraguai	8,9 (2004)	14	67,4
Uruguai	9,3 (2006)	16	71,6
<b>Desenvolvidos</b>			
Estados Unidos	4,9 (2004)	9	76,6
Japão	6,4 (2006)	16	75,2
União Européia	6,9 (2006)	9	76,6
<b>Em desenvolvimento</b>			
Chile	5,9 (2003)	9	72,4
China	9,7 (2005)	11	68,0
Coréia do Sul	12,8 (2004)	10	64,2
Índia	17,5 (2007)	20	51,2
México	16,5 (2001)	27	72,6

Fonte: Tarifa, *Trade Policy Review, países escolhidos*, WTO, último número disponível. IRCG, World Bank. ILC, *Index Economic Freedom - Trade*, The Heritage Foundation.

### 3. QUALIDADE DAS INSTITUIÇÕES

Segundo as teorias tradicionais de comércio, a determinação dos bens a serem exportados ou importados é definida pelas diferenças na dotação relativa de fatores e na tecnologia, enquanto as teorias modernas enfatizam o papel da estrutura de mercado e das economias de escala. No entanto, ambas não consideram o papel das instituições (Greif, 1992).

As transações comerciais geralmente envolvem três fases: na primeira, ocorre o contato entre os agentes econômicos para uma avaliação dos ganhos que uma eventual venda/compra propiciaria. Na segunda, as condições que viabilizam a transação são fixadas, tais como preço, quantidade, qualidade e prazo de entrega e pagamento. Finalmente, na terceira, verifica-se se as exigências estabelecidas no contrato de venda/compra foram cumpridas (Butter e Mosch, 2003). Quando essas atividades comerciais envolvem agentes localizados em países diferentes, a terceira etapa assume maior relevância, pois a informação assimétrica pode estimular comportamentos oportunistas, elevando o grau de incerteza.

O envolvimento com agentes no exterior, em países que possuem sistemas legais e políticos diferentes, dificulta o ressarcimento dos prejuízos decorrentes do não cumprimento dos contratos, o que eleva os custos nas atividades de comércio internacional (Rodrik, 2000). Por exemplo, a escolha do local das demandas judiciais (seu ou do parceiro) pode não ser apropriada e a justiça internacional não pode exigir que suas decisões sejam acatadas.

Para North (1991), a qualidade das instituições pode facilitar ou dificultar o cumprimento dos contratos, afetando a rentabilidade efetiva das transações com o exterior. Dessa forma, a natureza das instituições influencia a magnitude e a direção do comércio, gerando uma complementaridade entre a evolução das instituições e a expansão do comércio.

#### 3.1 Indicadores de governança

É bastante conhecida a dificuldade em medir a qualidade das instituições, dada a complexidade do conceito e seu caráter multidimensional. Portanto, qualquer medida sempre apresentará erros importantes de mensuração (Kauffman, Kraay e Mastruzzi, 2007).

Essa seção utiliza quatro indicadores de governança (Worldwide Governance Indicators) estimados pelo Banco Mundial, ambos baseados nas percepções sobre a

qualidade das instituições por parte de firmas e indivíduos, de agências especializadas em mensuração de risco, de organizações não-governamentais e de agências multilaterais de fomento. Cada fonte fornece uma nota –uma avaliação imperfeita e subjetiva da noção de governança. Essas notas são agregadas com valores normalizados entre – 2,5 e 2,5, sendo atribuído maior valor a melhor governança (Kauffman, Kraay e Mastruzzi, 2007).

Os indicadores podem ser divididos em dois grupos. O primeiro reflete a capacidade do governo na formulação e implementação de políticas públicas.

A **eficiência do governo** mede a qualidade dos serviços públicos, a competência dos servidores, o grau de independência frente às pressões políticas, a capacidade na formulação e implementação de políticas e de sua credibilidade.

A **qualidade regulatória** reflete a habilidade do governo em formular e implementar políticas adequadas de controle e regulação do sistema de mercado.

O segundo grupo avalia a capacidade das instituições em estabelecer regras e procedimentos apropriados para consolidar as transações de mercado e o direito de propriedade.

O **estado de direito** mede o grau de confiabilidade e de aceitação pelos agentes das regras estabelecidas e, em particular, o cumprimento dos contratos e das decisões do sistema judiciário.

O **controle da corrupção** afere a apropriação dos órgãos públicos para gerar ganhos privados, tais como a corrupção na política e a necessidade de oferecer pagamentos para obter ou acelerar os procedimentos do serviço público.

A Tabela 2 apresenta esses indicadores de governança para 1996 e 2006. Apesar da redução do desvio-padrão ao longo do período, indicando uma maior confiança nos indicadores, a sua magnitude ainda é muito elevada. Assim, na maioria dos casos as diferenças entre os indicadores não são estatisticamente significantes ao nível de 10%, exceto quando assinalados com asterisco – Argentina e Paraguai apresentam uma queda na qualidade da regulação e a Argentina no estado de direito.

Em resumo, não houve uma melhora no ambiente institucional no MERCOSUL que pudesse ter contribuído para a ampliação do comércio.

### 3.2 Custo de exportação e importação

O Banco Mundial estima para 178 países os custos<sup>6</sup> envolvidos entre o momento da assinatura de contrato de exportação (importação) de um lote de mer-

**Tabela 2**  
**Indicadores de governança dos países do MERCOSUL**

Ano	Indicadores	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
<b>Eficiência do governo</b>					
1996	Média	0,37	- 0,27	- 0,76	- 0,08
	Desvio-padrão	0,23	0,23	0,28	0,27
	Ordem percentual	69,2	47,4	21,8	56,9
2006	Média	- 0,19	- 0,11	- 0,88	0,48
	Desvio-padrão	0,16	0,16	0,18	0,18
	Ordem percentual	49,3	52,1	20,4	68,7
<b>Qualidade da regulação</b>					
1996	Média	0,81*	0,39	0,83*	0,87
	Desvio-padrão	0,23	0,23	0,40	0,33
	Ordem percentual	79,5	61,5	81,0	82,9
2006	Média	- 0,74*	0,00	- 0,68*	0,31
	Desvio-padrão	0,18	0,18	0,19	0,19
	Ordem percentual	22,9	54,1	24,4	60,0
<b>Estado de direito</b>					
1996	Média	0,12*	- 0,20	- 0,49	0,51
	Desvio-padrão	0,19	0,19	0,25	0,23
	Ordem percentual	57,6	50,0	35,2	66,7
2006	Média	- 0,58*	- 0,48	- 0,93	0,40
	Desvio-padrão	0,13	0,13	0,15	0,15
	Ordem percentual	35,7	41,4	18,1	61,0
<b>Controle da corrupção</b>					
1996	Média	- 0,18	- 0,18	- 0,51	0,43

Fonte: *Worldwide Governance Indicators, 1996-2006, World Bank.*

cadorias e a entrega (recebimento) do produto. Para permitir a comparação entre países, o cálculo é baseado em uma empresa com um conjunto de características similares<sup>7</sup> e que exporta determinados produtos<sup>8</sup> em um contêiner de seis metros cúbicos.

6 As informações são obtidas de despachantes aduaneiros, empresas de navegação e autoridades portuárias.

7 A firma é privada, com capital 100% nacional, emprega pelo menos 200 pessoas, está localizada na cidade mais populosa do país, não opera em áreas com tratamento fiscal privilegiado e vende mais de 10% da sua produção para o mercado externo.

8 Os produtos exportados estão distribuídos na Classificação Uniforme de Comércio Internacional (CUCI) a dois dígitos: 07 - café, chá, cacau, especiarias e seus manufaturados; 65 - fios têxteis, tecidos e artigos manufaturados; 84 - artigos de vestuário e acessórios.

Foram obtidas as seguintes informações:

- a) o número de documentos necessários para a execução de uma operação de comércio exterior: documentos bancários, declaração aduaneira, licença de importação entre outros;
- b) o número de dias decorrido entre a data da assinatura do contrato de exportação (importação) e a entrega (recebimento) do produto;
- c) os custos correspondentes às taxas cobradas sobre um contêiner de seis metros cúbicos, incluindo as despesas para elaboração dos documentos, taxas aduaneiras para liberação e movimentação de mercadorias no porto, exceto o imposto doméstico e a tarifa aduaneira.

A Tabela 3 apresenta os custos operacionais de exportação e importação dos países do MERCOSUL e de um grupo de países escolhidos. Na posição geral entre os 178 países, a Argentina situa-se em 107º. lugar, o Brasil em 93º., o Paraguai em 123º. e o Uruguai em 125º. Essas posições colocam os membros do MERCOSUL abaixo de outros países em desenvolvimento, tais como o Chile (43º. lugar), China (42º.), Índia (79º.) e Coréia do Sul (13º.) e dos Estados Unidos (15º.).

De maneira geral, o número de documentos, o tempo exigido para uma operação de comércio exterior e o custo por contêiner são mais elevados do que os países de referência, indicando que ainda há espaço para a adoção de medidas no MERCOSUL que diminua, os custos de transação externa.

**Tabela 3**  
**Custos operacionais de exportação e importação:**  
**membros do MERCOSUL e países escolhidos - 2007**

Descrição	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Chile	China	Índia	Coréia	EUA
<b>Exportação</b>									
Número de documentos	9	8	9	10	6	7	8	4	4
Tempo para entrega (dias)	16	18	35	24	21	21	18	11	6
Custo por contêiner (US\$)	1.325	1.090	720	925	645	390	820	745	960
<b>Importação</b>									
Número de documentos	7	7	10	10	7	6	9	6	5
Tempo para recebimento (dias)	20	22	33	23	21	24	21	10	5
Custo por contêiner (US\$)	1.825	1.240	900	1.180	685	430	910	745	1.160
Posição	107º.	93º.	123º.	125º.	43º.	42º.	79º.	13º.	15º.

Fonte: Doing Business, World Bank.



## 4. IMPACTOS SOBRE O COMÉRCIO E A PRODUTIVIDADE

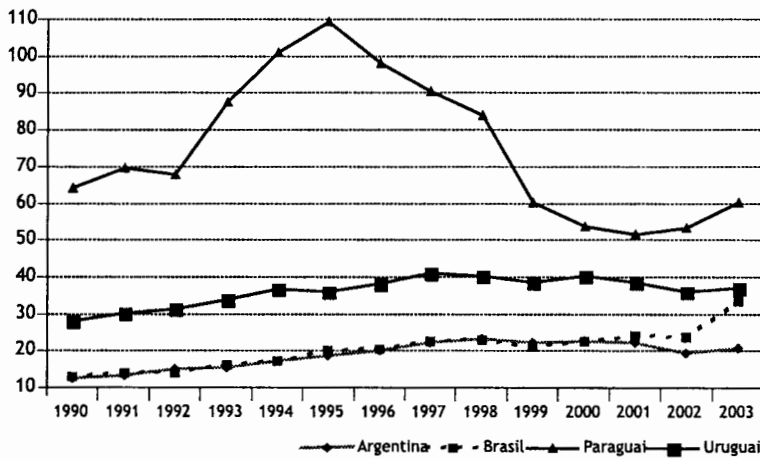
O efeito natural da liberalização das importações é o aumento nos fluxos de comércio. Essa ampliação pode influenciar o crescimento econômico através dos impactos sobre a produtividade dos fatores setoriais decorrentes da saída de firmas menos eficientes promovida pela maior competição externa e do acesso a novas tecnologias via importação de máquinas, equipamentos e insumos modernos.

### 4.1 Desempenho do comércio

Uma medida tradicional de abertura comercial é a proporção entre a soma das exportações e importações e o PIB. No entanto, como os dados de comércio são calculados em dólares e o PIB em unidades da moeda doméstica, essa medida é fortemente influenciada pelas oscilações da taxa de câmbio nominal, que foram bastante freqüentes nos países do MERCOSUL no período em análise.

Para contornar esse problema, utiliza-se a relação comércio sobre PIB, disponível no Penn Table, versão 6.2, com o PIB medido pela taxa de câmbio com base na paridade do poder de compra. Pode-se notar no Gráfico que, à exceção do Para-

**Gráfico**  
**Participação do comércio sobre PIB - países do MERCOSUL**



Fonte: Heston, Summers e Aten, Penn World Table Version 6.2. Elaboração própria.

guai, o coeficiente de abertura comercial nos países do MERCOSUL tem um aumento substancial no período 1990-2003 (último ano disponível).

Na Argentina, passa de 12,6%, em 1990, para 23,4%, em 1998. No ano seguinte, cai para 22,2%, mantendo-se em torno desse nível até 2001, quando diminui para 19,4% devido à crise econômica decorrente do fim do Plano de Convertibilidade. Em 2003, o coeficiente de abertura comercial se recupera atingindo 20,8%.

O Brasil praticamente dobra a proporção do comércio sobre o PIB passando de 13%, em 1990, para 23%, em 1998. A mudança do regime cambial em 1999 reduz essa relação para 21,3%, mas nos anos seguintes torna-se novamente crescente, à exceção de uma pequena queda em 2002, atingindo 33,4%, em 2003.

O Paraguai, dado o seu pequeno tamanho, tem o maior coeficiente de abertura comercial entre os países membros do MERCOSUL. Essa relação cresceu de 64,1%, em 1990, para 109,2%, em 1995. A partir de então, passa a apresentar uma trajetória decrescente alcançando 51,6%, em 2001. Nos anos seguintes, recupera-se e atinge 60,1%, em 2003, mas inferior ainda ao início dos anos 1990.

No Uruguai, a parcela do comércio sobre PIB manteve um curso crescente, passando de 28,2%, em 1990, para 40,9%, em 1997. A partir de então, passa a oscilar entre 37% e 40%.

A Tabela 4 mostra o índice de comércio intra-indústria tradicional, medido por um menos o percentual do saldo comercial em valor absoluto sobre o comércio total (exportação mais importação), para os países do MERCOSUL, global e intra-regional, por biênio, no período 1989-2006. Os cálculos foram feitos por setor da CUCI, Revisão 2, 4 dígitos<sup>9</sup> e posteriormente agregados. Para todos os países, o indicador de comércio intra-indústria é crescente. Como esperado, dada a maior similaridade na dotação de fatores entre os países membros do MERCOSUL, o indicador é maior para as transações intra-bloco do que para o total. Todos apresentam uma queda na participação do comércio intra-indústria no comércio total nos biênios 1999-2000 e 2001-2002 devido às crises econômicas.

Vale notar que a Argentina, o Brasil e o Uruguai já desfrutavam de um comércio intra-indústria substancial antes do MERCOSUL, provavelmente decorrente dos acordos bilaterais assinados entre os países da região.

De maneira geral, nos quatro países, a maior concentração de comércio intra-indústria está em produtos químicos, artigos manufaturados, segundo a matéria prima e máquinas e material de transporte. No comércio intra-regional, uma redução importante nesse tipo de comércio ocorre em bebidas e fumo. (Ver tabelas no anexo).

---

<sup>9</sup> A classificação CUCI, Revisão 2, foi utilizada devido à disponibilidade de dados desde 1989 para caracterizar o período anterior ao MERCOSUL.

**Tabela 4**  
**Indicadores de comércio intra-indústria: total e intra-MERCOSUL, por país e por biênio: 1989-5006**

Anos	1989-1990	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006
<b>Argentina</b>									
MERCOSUL	32,7	32,7	37,7	40,2	44,0	42,0	40,6	41,1	44,4
Total	12,9	14,6	16,6	17,7	19,5	18,8	17,7	16,7	19,8
<b>Brasil</b>									
MERCOSUL	25,6	29,7	33,8	37,2	41,8	41,2	40,4	40,9	43,4
Total	14,4	16,8	17,9	18,5	21,1	21,0	19,6	17,8	18,8
<b>Paraguai</b>									
MERCOSUL	2,3	3,9	6,0	5,3	6,0	6,7	7,0	7,4	10,3
Total	1,4	2,0	3,2	3,3	3,7	4,1	4,6	4,2	4,6
<b>Uruguai</b>									
MERCOSUL	22,3	28,3	30,8	32,6	32,9	34,0	31,9	27,6	30,6
Total	10,8	13,1	17,5	17,8	18,0	17,5	16,3	12,9	13,2

Fonte: WITS. Elaboração própria

## 4.2 Produtividade

Ferreira e Rossi (2003) estimaram uma equação entre a taxa de crescimento anual da produtividade total dos fatores e a redução tarifária (nominal e efetiva), controlada pelas características específicas de cada atividade (efeito fixo), pelos fatores macroeconômicos (*dummy* de tempo e taxa de inflação) e pela política de privatização (exclusão dos setores de metalurgia e siderurgia e química) que ocorreram simultaneamente no mesmo período. Eles concluem que a redução tarifária no período contribuiu para o aumento de 8% a 12% na taxa de crescimento da produtividade total dos fatores do Brasil, no período 1985-1997.

No caso argentino, para Meloni (1999) e Maia e Nicholson (2001)<sup>10</sup>, a decomposição do PIB no período 1990-2000 indica que a sua variação é explicada principalmente pelo crescimento anual médio da produtividade total dos fatores de 2,3%, o que é atribuído às reformas estruturais, entre as quais a abertura comercial. No entanto, para Coremberg (2005), o mesmo exercício para o período 1993-2001 mostra que o fator determinante do crescimento econômico foi a acumulação do

<sup>10</sup> Citado por Berlinski, no capítulo 3.

capital, com variação próxima de zero da produtividade total dos fatores. Esse último autor atribui o resultado diferenciado em relação aos dois primeiros trabalhos ao cuidadoso procedimento adotado para medir as quantidades de capital e trabalho<sup>11</sup>, evitando na medida do possível que erros de medida dessas variáveis contaminem as estimativas de produtividade dos fatores.

A *Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas* (FIEL, 2002) efetuou a decomposição do crescimento do valor adicionado de 14,8% para uma amostra das firmas grandes no período 1993-1998, sendo que dessa variação, 23,6% foi decorrente da contribuição do fator trabalho, 48% do capital e 28,4% da produtividade total dos fatores.

No entanto, em nenhum dos trabalhos citados há testes estatísticos que mostrem a influência da liberalização das importações na formação do capital e no aumento da produtividade total dos fatores.

Para o Paraguai, Guilém (2006)<sup>12</sup>, afirma que a produtividade total dos fatores não contribuiu significativamente para o crescimento econômico devido a incompatibilidade entre os bens de capital importados e disponibilidade de trabalhadores qualificados. A produtividade do trabalho medido pelo valor adicionado a preços constantes aumentou substancialmente no período 1992-2005, mas não permite inferir os fatores que determinaram esse resultado.

Casacuberta, Fachola e Gandelman (2004) estimaram, para o Uruguai, um crescimento anual entre 3,3% e 3,7% da produtividade total dos fatores na indústria manufatureira no período 1988-1995. Para testar a influência da abertura comercial, estimaram o nível da produtividade do capital, do trabalho e total dos fatores da firma em um determinado ano, em função das tarifas do setor (CUCI-4) a que pertence, no mesmo ano e nos dois anos anteriores, do grau de concentração setorial – parcela de mercado dos três maiores estabelecimentos –, do percentual de trabalhadores sindicalizados do setor<sup>13</sup>, do tamanho – valor adicionado do estabelecimento –, da saída de firmas do setor, medida por uma variável *dummy*, da própria produtividade no ano anterior e pelos efeitos específicos da firma, do setor e do ano (efeitos fixos). Os resultados mostram que uma redução de 1% na tarifa provoca um aumento nas produtividades entre 0,4% e 1%.

---

11 No cálculo da variação dos fatores foi considerada a mudança no preço relativo dos bens de capital classificados em 109 tipos e a evolução qualitativa dos fatores. A ponderação da taxa de crescimento dos fatores foi corrigida de acordo com a distribuição anual de renda.

12 Citado por Benegas e Colmán no capítulo 5.

13 As variáveis concentração setorial e grau de sindicalização dos trabalhadores são multiplicadas pela tarifa do ano anterior.

## 5. CONCLUSÕES

Nos anos 1990, após décadas de forte protecionismo à indústria doméstica, os países do MERCOSUL adotaram programas unilaterais de liberalização das importações que reduziram as tarifas aduaneiras de cerca de 60% para 10% e eliminaram quase totalmente as restrições não-tarifárias.

O resultado dessas medidas pode ser visto comparando-se o estágio de abertura comercial alcançado com a de outros países. Essa tarefa não é simples devida à ausência de um indicador que capte todas as formas de intervenção governamental na atividade de comércio exterior. Para atenuar esse problema, foram selecionados três indicadores: a tarifa média simples e os índices de liberalização comercial do Banco Mundial e da *Heritage Foundation*. Os resultados mostram que nos anos 2000, os países do MERCOSUL são relativamente mais abertos do que a Índia e o México, mas menos do que o Chile, os Estados Unidos, o Japão e a União Européia.

A melhora qualitativa das instituições também contribui para a expansão do comércio. No entanto, a julgar pela evolução de quatro indicadores de governança – eficiência do governo, qualidade da regulação, estado de direito e controle da corrupção – estimados pelo Banco Mundial entre 1996 e 2006, o desempenho não foi favorável. Além disso, em 2007, a comparação dos custos das atividades de comércio exterior entre 178 países situa a Argentina 107º. lugar, o Brasil em 93º., o Paraguai em 123º. e o Uruguai em 125º. posições bem abaixo de outros países em desenvolvimento, tais como o Chile (43º. lugar), China (42º.), Índia (79º.) e Coréia do Sul (13º.) e dos Estados Unidos (15º.), assinalando que ainda há espaço para a adoção de medidas no MERCOSUL que diminua os custos de transações externas.

A participação do comércio sobre o PIB aumentou entre 1990 e 2003, passando de 12,6% para 20,8% na Argentina, de 13% para 33,4% no Brasil e de 28,2% para 39% no Uruguai. O Paraguai é o único membro do bloco que teve queda, de 64,1% para 60,1%. Os índices de comércio intra-indústria total dos países do MERCOSUL também se elevaram entre os biênios 1989-1990 e 2005-2006, com maiores elevações no comércio intra-regional.

Por último, no Brasil e no Uruguai há evidências empíricas que mostram a contribuição positiva da abertura comercial sobre a produtividade total dos fatores. Na Argentina, o próprio aumento da produtividade é sujeito a controvérsias: algumas estimativas obtêm um crescimento da produtividade total dos fatores no período 1900-2000, mas uma vez que os erros de mensuração das quantidades de fatores são corrigidos, essa variação desaparece. No Paraguai, os cálculos também não registram uma expansão da produtividade total dos fatores, ainda que a produtividade do trabalho tenha aumentado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Benegas, G. S. e Colmán, H. (2008) **Crecimiento Económico, Instituciones y Política Comercial: en el Paraguay, 1975-2005**, capítulo 4.
- Berlinski, J. (2008) **Argentina, Política Comercial y Asignación de Recursos em Argentina ( Comercio Inter/Intra-industrial, Instituciones de Defensa Comercial y Productividad)**, capítulo 2.
- Butter, F. A. G. e Mosch, R. H. J. (2003) **Trade, Trust and Transaction Costs**. Tinbergen Institute Discussion Paper 082/3.
- Clerides, S., Lach, S. e Tybout, J. (1998) Is Learning by Exporting Important? Micro-Dynamic Evidence from Colombia, Mexico e Morocco. **Quarterly Journal of Economics**, vol. 113.
- Casacuberta, C., Fachola, G. e Gandelman, N. (2004) **The Impact of Trade Liberalization on Employment, Capital, and Productivity Dynamics: Evidence from the Uruguayan Manufacturing Sector**. Working Paper R-479. Inter-American Development Bank, February.
- Coremberg, A. A. (2003) **El Crecimiento de la Productividad de la Economía Argentina Durante La Década de los Noventa: “Mito o Realidad”**. XXXVIII Reunión Anual de La Asociación Argentina de Economía Política, Noviembre.
- Dollar, D. (1992) Outward-oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985. **Economic Development and Cultural Change**, vol. 40, no. 3.
- Ferreira, P. C. e Rossi, J. L. (2003) New Evidence from Brazil on Trade Liberalization and Productivity Growth. **International Economic Review**, vol. 44.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas – FIEL. (2002) **Productividad, Competitividad y Empresas. Los Engranajes del Crecimiento**. Buenos Aires: FIEL.
- Frankel, J. A. e Romer, D. (1999) Does Trade Cause Growth? **American Economic Review**, vol. 89.
- Greif, A. (1992) Institutions and International Trade: Lessons from the Commercial Revolution. **American Economic Review**, vol. 82, nº. 2, May.
- Hallak, J. C. e Levinsohn, J. (2004) **Trade Policy as Development Policy? Evaluating the Globalization and Growth Debate**. University Michigan, July.



- Heritage Foundation. **Index Economic Freedom – Trade**. (<http://www.heritage.org/index/>)
- Heston, A., Summers, R. e Aten, B. (2006) **Penn World Table Version 6.2**. Center for International Comparisons of Production, Income and Prices. University of Pennsylvania, September. (<http://pwt.econ.upenn.edu>)
- Jung, S. W. e Marshall, P. J. (1985) Exports, Growth and Causality in Developing Countries. **Journal of Development Economics**, vol. 18.
- Meloni, O. (1999) **Crecimiento Potencial y Productividad en la Argentina: 1980-1997**. Universidad Nacional de Tucumán e Ministério de Economía.
- North, D. (1991) Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, vol. 5, nº. 1, Winter.
- Osimani, R. e Estol, R. (2008) **Crecimiento Económico, Instituciones y Política Comercial: en el Uruguay**, capítulo 5.
- Rodriguez, F. e Rodrik, D. (2001) Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Literature. In: Bernanke, B e Rogoff, K. S. (eds.) **Macroeconomics Annual 2000**. Cambridge, MA: MIT Press.
- Rodrik, D. (1995) **Trade Strategy, Investment and Exports: Another Look at East Asia**. Working Paper 5399, Cambridge: NBER.
- Rodrik, D. (2002) **Institutions, Integration, and Geography: In Search of the Deep Determinants of Economic Growth**. February.
- Rodrik, D. (ed.) (2003) **In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth**. Princeton e Oxford: Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2005) **Why We Learn Nothing from Regressing Economic Growth on Policies**. Harvard University, March.
- Sachs, J. e Werner, A. (1995) **Economic Convergence and Economic Policies**. NBER Working Paper 5.039.
- Wacziarg, R. (2002) Review of Easterly's *The Elusive Quest for Growth*. **Journal of Economic Literature**, vol. XL, September.
- World Bank. **Trade Restrictiveness Indices**. (<http://econ.worldbank.org>)
- World Bank e United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). **World Integrated Trade Solution (WITS)**. (<http://wits.worldbank.org/witsweb/>)
- World Bank (2007). **Doing Business, 2008** (<http://www.doingbusiness.org>).
- World Trade Organization (WTO) (2000) **Trade Policy Review – Argentina** (<http://www.wto.org>).

- World Trade Organization (WTO) (2001) **Trade Policy Review – México**  
(<http://www.wto.org>).
- World Trade Organization (WTO) (2003) **Trade Policy Review – Chile**  
(<http://www.wto.org>).
- World Trade Organization (WTO) (2004) **Trade Policy Review – Brasil**  
(<http://www.wto.org>).
- World Trade Organization (WTO) (2004) **Trade Policy Review – Coréia do Sul**  
(<http://www.wto.org>).
- World Trade Organization (WTO) (2004) **Trade Policy Review – Estados Unidos**  
(<http://www.wto.org>).
- World Trade Organization (WTO) (2004) **Trade Policy Review – Paraguai**  
(<http://www.wto.org>).
- World Trade Organization (WTO) (2005) **Trade Policy Review – China**  
(<http://www.wto.org>).
- World Trade Organization (WTO) (2006) **Trade Policy Review – Japão**  
(<http://www.wto.org>).
- World Trade Organization (WTO) (2006) **Trade Policy Review – União Européia**  
(<http://www.wto.org>).
- World Trade Organization (WTO) (2006) **Trade Policy Review – Uruguai**  
(<http://www.wto.org>).
- World Trade Organization (WTO) (2007) **Trade Policy Review – Índia**  
(<http://www.wto.org>).

## ANEXO

**Tabela A.1**  
**Indicador de comércio intra-indústria da Argentina, total e com MERCOSUL,**  
**média do biênio, período 1990-2006**

Seção - CUCI - Rev.2	TOTAL									
	1989-1990	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	
Produtos alimentícios e animais vivos	1,8	5,2	7,9	7,0	7,4	7,0	4,8	3,0	3,2	
Bebidas e fumo	8,9	12,1	17,7	25,8	30,2	25,7	16,4	8,5	9,3	
Matérias primas não comestíveis, exceto os combustíveis	6,3	4,0	4,9	5,5	12,0	9,0	6,1	6,1	8,2	
Combustíveis e lubrificantes, minerais e produtos conexos	5,5	15,5	20,6	9,9	7,5	6,1	5,7	2,7	8,4	
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	0,9	1,7	2,2	2,6	2,7	3,0	1,5	1,0	1,0	
Produtos químicos e produtos conexos	36,0	31,4	25,3	28,3	28,4	31,4	36,5	38,6	41,0	
Artigos manufaturados, classificados segundo o material	14,9	16,9	17,2	23,3	25,2	24,0	25,7	24,8	26,9	
Máquinas e material de transporte	27,3	20,2	21,8	24,5	26,5	27,0	30,4	30,7	29,8	
Artigos manufaturados diversos	16,7	18,4	14,5	22,0	22,2	18,4	20,8	23,4	27,3	
Mercadorias diversas	24,1	34,1	11,9	4,7	18,7	8,8	9,0	3,1	0,9	
<b>TOTAL</b>	<b>12,9</b>	<b>14,6</b>	<b>16,6</b>	<b>17,7</b>	<b>19,5</b>	<b>18,8</b>	<b>17,7</b>	<b>16,7</b>	<b>19,9</b>	
Seção - CUCI - Rev.2	MERCOSUL									
	1989-1990	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	
Produtos alimentícios e animais vivos	5,6	15,4	16,4	14,1	14,9	15,0	14,0	12,3	12,9	
Bebidas e fumo	71,1	40,9	33,9	38,8	34,3	22,8	13,7	10,6	12,8	
Matérias primas não comestíveis, exceto os combustíveis	21,9	13,1	12,9	12,1	15,6	19,8	21,4	25,7	28,8	
Combustíveis e lubrificantes, minerais e produtos conexos	9,2	16,2	22,7	8,3	4,3	8,6	11,9	3,7	13,3	
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	4,5	10,2	7,8	12,3	14,5	13,9	10,8	16,2	17,9	
Produtos químicos e produtos conexos	62,0	62,8	52,3	60,5	59,3	67,5	68,8	71,7	74,0	
Artigos manufaturados, classificados segundo o material	39,5	24,1	26,2	43,6	43,8	39,6	47,6	43,6	42,3	
Máquinas e material de transporte	65,3	46,6	59,2	65,4	66,2	65,3	58,0	54,0	50,7	
Artigos manufaturados diversos	43,0	43,6	37,7	58,9	57,2	38,9	43,3	46,1	53,1	
Mercadorias diversas	62,3	0,5	20,7	48,0	16,8	2,3	10,5	-	1,8	
<b>TOTAL</b>	<b>32,7</b>	<b>32,7</b>	<b>37,7</b>	<b>40,2</b>	<b>44,0</b>	<b>42,0</b>	<b>40,6</b>	<b>41,1</b>	<b>44,4</b>	

Fonte: WITS. Elaboração própria

**Tabela A.2**  
**Indicador de comércio intra-indústria do Brasil, total e com MERCOSUL,**  
**média do biênio, período 1990-2006**

Seção - CUCI - Rev.2	TOTAL								
	1989-1990	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006
Produtos alimentícios e animais vivos	1,9	3,8	4,5	5,2	5,4	5,0	4,0	3,2	3,5
Bebidas e fumo	2,5	7,7	9,5	10,2	8,7	4,2	3,7	3,0	4,1
Matérias primas não comestíveis, exceto os combustíveis	6,9	6,0	5,0	6,3	7,2	6,4	5,6	4,3	4,1
Combustíveis e lubrificantes, minerais e produtos conexos	2,2	8,3	14,7	7,4	7,0	7,3	6,9	3,5	7,6
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	2,0	8,6	8,6	6,6	5,2	6,0	4,7	5,0	7,2
Produtos químicos e produtos conexos	34,2	34,2	29,1	27,0	27,1	29,6	30,1	32,5	34,5
Artigos manufaturados, classificados segundo o material	13,6	14,3	17,6	22,7	24,4	24,2	22,8	18,5	19,7
Máquinas e material de transporte	30,0	33,2	30,4	28,0	32,5	32,0	30,3	31,1	31,0
Artigos manufaturados diversos	13,9	15,4	15,1	18,6	20,3	20,7	19,4	17,9	18,1
Mercadorias diversas	10,5	2,7	10,4	0,8	1,2	1,1	7,2	0,9	2,0
<b>TOTAL</b>	<b>14,4</b>	<b>16,8</b>	<b>17,9</b>	<b>18,5</b>	<b>21,1</b>	<b>21,0</b>	<b>19,6</b>	<b>17,9</b>	<b>18,8</b>
Seção - CUCI - Rev.2	MERCOSUL								
	1989-1990	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006
Produtos alimentícios e animais vivos	4,5	13,9	15,0	12,8	12,8	14,8	13,7	12,5	14,7
Bebidas e fumo	66,5	42,5	26,6	15,3	11,4	21,8	20,9	23,3	21,1
Matérias primas não comestíveis, exceto os combustíveis	13,4	9,6	8,7	7,9	13,5	16,5	17,1	21,3	29,4
Combustíveis e lubrificantes, minerais e produtos conexos	15,1	25,4	24,0	9,9	5,2	8,8	15,6	5,9	16,9
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	7,0	7,9	6,6	10,6	11,6	14,0	16,0	28,9	25,3
Produtos químicos e produtos conexos	58,8	62,2	48,9	60,5	61,2	68,1	69,7	69,1	71,1
Artigos manufaturados, classificados segundo o material	28,8	23,5	23,1	41,0	41,9	35,6	43,0	39,8	37,9
Máquinas e material de transporte	45,5	39,3	56,0	60,4	63,2	62,7	54,9	51,2	48,6
Artigos manufaturados diversos	29,7	38,8	35,9	54,6	52,4	34,4	35,6	36,6	43,2
Mercadorias diversas	61,7	0,3	16,4	16,8	9,5	1,8	11,3	0,1	1,6
<b>TOTAL</b>	<b>25,6</b>	<b>29,7</b>	<b>33,8</b>	<b>37,2</b>	<b>41,8</b>	<b>41,2</b>	<b>40,4</b>	<b>40,9</b>	<b>43,4</b>

Fonte: WITS. Elaboração própria

**Tabela A.3**  
**Indicador de comércio intra-indústria da Paraguai, total e com MERCOSUL,**  
**média do biênio, período 1990-2006**

Seção - CUCI - Rev.2	TOTAL									
	1989-1990	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	
Produtos alimentícios e animais vivos	2,7	4,9	9,6	8,6	9,8	12,5	8,3	7,9	7,5	
Bebidas e fumo	0,5	0,6	1,5	1,6	0,7	0,8	8,1	5,2	3,9	
Matérias primas não comestíveis, exceto os combustíveis	0,2	0,6	0,6	1,0	4,1	3,5	2,4	3,3	6,7	
Combustíveis e lubrificantes, minerais e produtos conexos	-	2,2	2,9	1,8	0,3	0,5	0,3	0,1	0,0	
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	0,5	1,1	2,6	1,3	4,2	8,1	5,1	2,8	7,5	
Produtos químicos e produtos conexos	8,2	4,0	4,0	4,6	5,3	5,7	7,0	6,4	6,4	
Artigos manufaturados, classificados segundo o material	1,7	3,2	4,1	7,8	8,3	8,0	8,1	9,4	10,7	
Máquinas e material de transporte	0,3	0,8	1,8	0,9	0,9	0,6	2,5	0,6	0,5	
Artigos manufaturados diversos	3,9	5,3	5,7	4,1	4,8	6,1	6,8	7,1	9,0	
Mercadorias diversas	-	1,5	0,0	0,3	1,5	11,6	0,0	-	-	
<b>TOTAL</b>	<b>1,4</b>	<b>2,0</b>	<b>3,2</b>	<b>3,1</b>	<b>3,7</b>	<b>4,1</b>	<b>4,6</b>	<b>4,2</b>	<b>4,6</b>	
Seção - CUCI - Rev.2	MERCOSUL									
	1989-1990	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	
Produtos alimentícios e animais vivos	3,6	10,7	17,2	14,0	13,8	21,1	15,0	15,3	18,3	
Bebidas e fumo	16,7	9,7	6,0	2,9	0,8	1,1	2,8	5,4	5,0	
Matérias primas não comestíveis, exceto os combustíveis	0,5	1,4	0,9	1,3	7,9	5,8	4,6	8,2	16,3	
Combustíveis e lubrificantes, minerais e produtos conexos	-	3,4	3,9	1,9	0,3	0,6	0,4	0,1	0,0	
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	1,4	1,6	3,2	1,4	4,8	13,9	18,0	30,1	37,6	
Produtos químicos e produtos conexos	10,2	3,9	3,9	5,1	5,9	7,1	8,6	7,7	6,6	
Artigos manufaturados, classificados segundo o material	1,6	4,8	6,6	12,3	12,3	11,9	11,8	13,5	16,7	
Máquinas e material de transporte	0,6	2,1	6,3	1,7	1,7	1,0	5,7	0,5	1,7	
Artigos manufaturados diversos	10,1	13,9	11,2	9,3	11,7	14,9	14,3	22,5	28,5	
Mercadorias diversas	-	-	0,1	-	0,1	-	-	-	-	
<b>TOTAL</b>	<b>2,3</b>	<b>3,9</b>	<b>6,0</b>	<b>5,3</b>	<b>6,0</b>	<b>6,7</b>	<b>7,0</b>	<b>7,4</b>	<b>10,3</b>	

Fonte: WITS. Elaboração própria

**Tabela A.4**  
**Indicador de comércio intra-indústria do Uruguai, total e com MERCOSUL,**  
**média do biênio, período 1990-2006**

Seção - CUCI - Rev.2	TOTAL								
	1989-1990	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006
Produtos alimentícios e animais vivos	2,2	2,8	6,0	7,2	8,8	8,1	7,1	4,5	5,1
Bebidas e fumo	13,2	19,1	16,4	11,8	7,6	6,5	8,2	10,8	15,7
Matérias primas não comestíveis, exceto os combustíveis	7,6	9,5	7,9	7,4	7,1	7,0	6,9	6,9	4,4
Combustíveis e lubrificantes, minerais e produtos conexos	0,6	0,8	0,7	12,2	7,8	11,1	9,2	5,1	2,9
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	6,7	7,7	9,8	17,6	21,7	10,1	18,4	28,4	14,6
Produtos químicos e produtos conexos	28,5	35,3	37,0	28,5	28,0	27,1	27,9	24,4	27,7
Artigos manufaturados, classificados segundo o material	12,5	16,4	16,7	23,7	25,6	25,1	22,4	21,1	22,4
Máquinas e material de transporte	11,9	12,4	20,7	17,1	17,0	18,0	16,0	12,7	12,0
Artigos manufaturados diversos	11,3	16,6	26,6	31,7	30,5	26,6	24,1	22,5	29,0
Mercadorias diversas	-	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	1,1	0,3	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>10,8</b>	<b>13,1</b>	<b>17,5</b>	<b>17,8</b>	<b>18,0</b>	<b>17,5</b>	<b>16,3</b>	<b>12,9</b>	<b>13,2</b>
Seção - CUCI - Rev.2	MERCOSUL								
	1989-1990	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006
Produtos alimentícios e animais vivos	3,9	5,8	10,7	11,1	13,3	16,0	14,9	11,5	17,0
Bebidas e fumo	33,8	55,9	30,7	13,5	5,0	3,5	6,9	11,2	19,0
Matérias primas não comestíveis, exceto os combustíveis	24,8	24,7	21,2	16,4	16,4	17,9	20,2	35,7	23,0
Combustíveis e lubrificantes, minerais e produtos conexos	4,1	3,8	0,6	26,0	19,5	34,0	23,8	14,6	10,3
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	12,7	10,3	11,0	20,1	25,2	15,8	28,0	36,0	18,8
Produtos químicos e produtos conexos	47,6	58,2	58,9	47,3	47,7	43,3	46,3	41,6	48,9
Artigos manufaturados, classificados segundo o material	21,8	33,9	31,0	44,2	47,6	43,8	42,3	40,3	38,6
Máquinas e material de transporte	21,5	26,3	35,5	40,2	39,1	42,0	34,7	19,6	20,0
Artigos manufaturados diversos	33,6	37,5	52,4	53,4	49,9	42,9	39,4	38,3	50,2
Mercadorias diversas	-	1,8	-	0,3	0,3	-	-	2,5	14,3
<b>TOTAL</b>	<b>22,4</b>	<b>28,3</b>	<b>30,8</b>	<b>32,6</b>	<b>32,9</b>	<b>34,0</b>	<b>31,9</b>	<b>27,6</b>	<b>30,7</b>

Fonte: WITS. Elaboração própria

# 2

---

## **POLÍTICA COMERCIAL Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN ARGENTINA (COMERCIO INTER/INTRA-INDUSTRIAL, INSTITUCIONES DE DEFENSA COMERCIAL Y PRODUCTIVIDAD)**

---

**Julio Berlinski<sup>1</sup>**

---

---

<sup>1</sup> Instituto y Universidad Torcuato Di Tella. Este capítulo es una versión sustancialmente reducida del documento "Argentina, Política comercial, Comercio intra-industrial, Instituciones de defensa comercial y Productividad" (Junio 2007). Agradezco la eficiente asistencia de investigación de M. Macera hasta fines del 2006 y recientemente la de A. Francetich. También agradezco el apoyo financiero del IDRC en el contexto del proyecto IDRC3, componente 2: "Crecimiento económico, Instituciones y Política comercial en el MERCOSUR", y los comentarios de C. Romero a una versión preliminar.





Por su parte, en la sección 6 se analizan los temas relacionados con la apertura del comercio y crecimiento económico, y las evidencias de 4 estudios con estimaciones de Productividad Total de los Factores, tanto agregadas como a nivel de firmas, seguido de un análisis de los determinantes de la calificación laboral de empresas grandes y transnacionales. Finalmente, en la sección 7 se presentan las principales conclusiones.

## 2. EL MARCO MACROECONOMICO

En la década del 90 continuó la liberalización del comercio internacional comenzada a fines de la década anterior, al tiempo que se inició la privatización de las empresas estatales. Después de un período de crecimiento sostenido en 1991/1994 la economía se contrajo en 1995 especialmente relacionada con la crisis Mexicana de fines del año anterior. A partir de 1996 la economía se recobró impulsada por la demanda interna y externa y los altos precios de los productos de exportación.

En el período 1999/2001 la contracción del PBI fue alta, debido a la pérdida de competitividad externa asociada a la apreciación del tipo de cambio real y al incremento en la deuda pública. La crisis financiera iniciada en 2001 llevó a una moratoria de los pagos de la deuda pública, al abandono del sistema de convertibilidad y a una fuerte depreciación del tipo de cambio.

En enero de 2002 se abandonó el régimen de tipo de cambio nominal fijo (era 1 peso por 1 US\$ en los 90, relación que luego fue estabilizada en alrededor de 3 pesos por 1 US\$), delegando al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias para hacer frente a la situación, y se dejaron sin efecto las cláusulas de indexación en los contratos. La caída del PBI en el 2002 fue del 11%.

A partir del 2003, la economía argentina retomó la tendencia de crecimiento de los 90, alcanzando tasas de crecimiento del PBI del orden del 9 por ciento anual. La fuentes de crecimiento fueron el aumento de las exportaciones asociada a los altos precios del 2003 en adelante, así como la depreciación del tipo de cambio y su efecto en las industrias sustitutivas de importaciones, también contribuyó el incremento de la demanda interna.

En cuanto a la cuenta corriente de la balanza de pagos, después de un largo período en los 90 con saldos negativos asociados al aumento de importaciones y pagos por concepto de deuda, la misma registra considerables superávits desde 2002. Esto fue resultado principalmente del aumento de las exportaciones, de niveles de importaciones en un principio más bajos asociados a la crisis que luego se fueron recuperando, y de menores pagos por concepto de la deuda.

Paralelamente, el superávit primario de las cuentas fiscales fue importante en 1993 y comenzó a declinar manteniéndose en niveles inferiores hasta el 2003, donde comenzó a aumentar, principalmente debido a un incremento de las recaudaciones, lo cual en parte correspondió a mayores ingresos por derechos de exportación, al haberse ampliado el rango de productos sujetos a los mismos y al incremento en sus tasas.

El indicador del tipo de cambio real indica una profunda discontinuidad a partir del 2002, manteniéndose luego del salto inicial en niveles que duplican el

correspondiente al año 2001, sin embargo el efecto asimétrico de la evolución de los precios domésticos resulta en tipos de cambio real diferentes, respecto de los precios de EEUU, según se tome como referencia los respectivos precios al consumidor o mayoristas.

### 3. ARANCELES DE IMPORTACION, REINTEGROS (IMPUESTOS) A LA EXPORTACION (1996-2004)

#### 3.1 Aranceles, reintegros (impuestos) a la exportación

El Cuadro 1 describe la evolución del arancel legal extra-zona en el período 1996/2004, por tipo de bien<sup>2</sup>. Luego de la devaluación del 2002 se ha verificado en dicho período una disminución significativa en el nivel del arancel nominal promedio (promedio simple de todos los ítems arancelarios). En cuanto a la dispersión de la estructura arancelaria, medida como el cociente entre el desvío estándar y el promedio aritmético, la misma aumentó a partir del 2001 (de 51% al 74%) respecto de la dispersión correspondiente al período 1998/2000. Lo anterior puede explicarse en parte por la evolución del número de ítems con arancel cero, los que se incrementaron a partir del 2001.

**Cuadro 1**  
**Argentina, evolución del Derecho de Importación Extrazona (DIE). Promedio aritmético y desvío estándar (1996/2004).**

Tipo de bien		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bienes de Capital (BK)	Promedio	12,5	12,3	12,7	12,5	12,4	6,9	6,6	6,7	6,7
	Desvío estándar	6,7	6,5	6,9	6,7	6,9	9,3	8,5	8,6	8,4
Bienes Intermedios	Promedio	9,4	9,3	12,0	12,0	12,0	11,5	9,9	9,9	8,9
	Desvío estándar	6,2	6,1	6,1	6,0	6,0	8,0	6,4	6,5	6,0
Combustibles	Promedio	2,4	2,4	3,1	3,1	3,3	3,0	2,6	2,6	2,3
	Desvío estándar	5,1	5,1	6,2	6,2	6,4	6,0	5,5	5,5	5,0
Accesorios para BK	Promedio	13,9	13,5	14,4	13,8	13,5	11,8	11,3	11,3	10,6
	Desvío estándar	7,4	7,0	7,4	7,3	7,3	8,3	7,7	7,8	7,2
Bienes de Consumo	Promedio	15,5	15,4	18,1	18,0	17,9	21,7	15,9	15,9	14,5
	Desvío estándar	6,4	6,2	6,3	6,3	6,2	8,4	5,9	6,0	5,8
Vehículos Automotores	Promedio	28,7	28,7	31,7	31,7	33,5	33,5	33,4	33,4	33,3
	Desvío estándar	5,2	5,2	5,2	5,2	5,7	5,8	6,1	6,1	6,5
Resto	Promedio	14,8	14,8	17,4	17,4	17,4	17,1	14,9	14,9	13,7
	Desvío estándar	8,3	8,1	8,8	8,8	8,8	10,3	9,6	9,6	9,1
Total Economía	Promedio	11,4	11,3	13,5	13,4	13,3	12,8	10,7	10,8	9,8
	Desvío estándar	6,9	6,8	6,9	6,8	6,8	9,6	7,5	7,5	7,1

Nota: Promedio aritmético de los aranceles a 8 dígitos de la NCM hasta el nivel del tipo de bien. No se incorporó el derecho de estadística que se reintrodujo en 1995 con el 3% y se disminuyó hasta eliminarse a fines del 2003. No incluye el efecto de los Derechos de Importación Específicos Mínimos (DIEM).

Fuente: Elaboración propia

<sup>2</sup> Se empleó una clasificación por tipo de bien utilizada por el INDEC.

En el 2001 con la creación de los planes de competitividad (Decreto 730/01) se aumentaron los aranceles de un conjunto de bienes de consumo al 35%, y se redujeron al 0% los correspondientes a Bienes de capital<sup>3</sup> con un reintegro a su producción doméstica (Decreto 379/01). En el 2002, luego de la devaluación, el número de posiciones con cero arancel se duplicó respecto de los vigentes en el 2001 con una reducción de la tasa promedio, especialmente en Bienes de consumo e intermedios. En estimaciones oficiales referidas a los gastos tributarios originados en regímenes de promoción<sup>4</sup>, indicaron que en el año 2003 la magnitud correspondiente a los planes de competitividad era de 103 millones de US\$, y el reintegro a la producción doméstica de bienes de capital era de 69 millones de US\$.

El promedio simple del arancel fue 13,3% en el 2000 con una dispersión del 51%, declinando a 9,8% en el 2004 con una dispersión del 72%. La dispersión promedio de la estructura arancelaria en el 2002/2004 es sustancialmente mayor para Bienes de capital (127%), donde el arancel nominal se redujo a la mitad del promedio de 1996/2000; el arancel mas alto correspondió a Vehículos automotores tanto en el 2000 como en el 2004 con 33,5%/33,3% respectivamente y con dispersión similar y reducida 17%/19%. Esta relación negativa entre el tamaño del arancel y su respectivo desvío estándar se mantuvo a lo largo de los principales tipos de bien. Así, en Bienes de consumo cuyo arancel declinó desde un valor en el 2000 de 18% a 14,5% en el 2004 (con un nivel de 21,7% en 2001), está acompañado por un aumento en la dispersión (35%/40%), o en Bienes intermedios, cuya tarifa promedio se redujo para los mismos años de 12% a 8,9% también está acompañada de un aumento en la dispersión similar a la del promedio agregado.

#### a. El Arancel Aplicado y el Cobrado

En Berlinski y Kume (2006) se analizaron los desvíos entre el Arancel aplicado y el cobrado asociados a los principales Regímenes especiales de importación. El Cuadro 2 muestra la importancia relativa de los regímenes considerados, tanto en términos de sus importaciones como por el gasto tributario. Es decir, se trata de las importaciones extrazona<sup>5</sup> realizadas a través de determinados regímenes que generaron una diferencia entre la recaudación teórica basada en el Arancel aplicado y la recaudación cobrada. El valor de las importaciones afectadas es de US\$ 3.866,2 millones (27,6% de las importaciones totales extrazona), de las cuales el régimen de Admisión temporaria aportó 62,2%, seguido con algo más del 10% cada uno, por los regímenes de Tierra del fuego, Zonas de procesamiento de exportaciones y Régimen automotriz.

3 Los beneficios de cero arancel y excepción del derecho de estadística se encontraban vigentes hasta fines de 2005.

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

5 Las importaciones totales de 2004 ascendieron a US\$ 22.445,3 millones.

**Cuadro 2**  
**Argentina, 2004. Importaciones extrazona**  
**y Gasto tributario por régimen especial**  
**(millones de US\$)**

Régimen	Importaciones extrazona (Valor CIF)	%	Arancel Aplicado	Arancel Cobrado	Gasto Tributario	%
1. Tierra del fuego	492,9	12,7	71,4	0,0	71,4	18,4
2. Zonas de procesamiento de exportaciones	443,3	11,5	48,8	0,0	48,8	12,6
3. Admisión temporaria	2.406,3	62,2	242,9	0,0	242,9	62,5
4. Régimen Minero	65,2	1,7	10,5	4,1	6,4	1,6
5. Régimen Automotriz	458,5	11,9	86,2	67,0	19,2	4,9
<b>Totales</b>	<b>3.866,2</b>	<b>100,0</b>	<b>459,7</b>	<b>71,1</b>	<b>388,6</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Sobre la base de Romero (2006).

El resultado de las exoneraciones se observa en la columna correspondiente al gasto tributario. El monto total estimado para el año 2004 de los regímenes considerados ascendió a US\$ 388,6 millones. Las importaciones asociadas a la admisión temporaria son las que contribuyen en mayor medida (62,5%) y le siguen en importancia los regímenes de Tierra del fuego (18,4%) y las Zonas de procesamiento de exportaciones (12,6%). La comparación de las proporciones de importaciones y gasto tributario muestra cierta asimetría relacionada con la distinta naturaleza de los regímenes y la magnitud de los aranceles exonerados. Así por ejemplo, en la Admisión temporaria su proporción es igual y en el Régimen automotriz su importancia relativa en el gasto tributario es menor que en las respectivas importaciones, mientras que en Tierra del fuego se observa la situación opuesta.

## b. Excepciones al AEC

En la instrumentación nacional del acuerdo de Ouro Preto (Decreto 2275/94), las excepciones al AEC correspondieron, entre otros, a Bienes de capital (Anexo VIII), Informática y Telecomunicaciones (Anexo IX) y Derechos específicos de Textiles, Vestimenta y Calzado (Anexo XII), los que se analizan a continuación.

### *Bienes de capital*

En 1993, se introdujo un reintegro del 15% sobre el precio de venta de la producción nacional de bienes de capital nuevos, en paralelo a la introducción de cero arancel para la importación de bienes de capital nuevos. En 1994 se exoneró de aranceles a las importaciones de insumos destinados a la fabricación de bienes

beneficiados por el régimen. Asimismo, se estableció un régimen de importación de bienes de capital usados. En marzo de 1995, se aceleró la convergencia ascendente de los ítems con arancel del 0%, incrementando el mismo al 10% y disminuyó al 10% el reintegro sobre los precios de venta de la producción nacional. En agosto de 1996 se modificaron los aranceles, acelerando la convergencia ascendente al 14%, dejando con su calendario original a los ítems con convergencia descendente, y se eliminaron el reintegro a la producción doméstica y la desgravación a los insumos no producidos localmente.

En el ámbito del MERCOSUR se autorizó a la Argentina en el 2002, con carácter de excepción, la aplicación de un arancel del 0% a la importación de bienes de capital. Luego se creó el Régimen común de importación de bienes de capital no producidos en el MERCOSUR, que consiste en la identificación de una lista común de ítems con arancel cero. Como transición hacia la lista común, los países pueden mantener listas nacionales hasta enero de 2008.

### *Informática y Telecomunicaciones*

En este caso la frecuencia de las modificaciones tarifarias ha sido menor en comparación con bienes de capital. Por tratarse de una convergencia ascendente y descendente para ciertos ítems el promedio aritmético no cambió significativamente y se encontraba en el 2000 en 7% con alta dispersión.

### *Textiles, Vestimenta y Calzado*

El equivalente ad valorem promedio del DIEM estimado para el sector Textiles y Vestimenta alcanzó el 51% en el año 2000. Cabe destacar el aumento en el caso de la fabricación de prendas de vestir, asociado con un incremento del DIEM nominal en el 2000. En cuanto al equivalente ad valorem estimado para el sector Calzado, éste alcanzó al 46% en ese mismo año.

En el 2001, tuvo lugar un aumento cercano al 100% del arancel específico promedio nominal del sector Textil. A nivel mas desagregado en la transición del 2000/2001, se identificaron aumentos del equivalente ad valorem mayores para bienes finales. En el sector Calzado también se incrementó el equivalente ad valorem del 46% en 2000, a casi el 100% en el año siguiente. En el 2002, los DIEM ponderados arrojaron variaciones, sin una dirección clara, debido principalmente a cambios en la composición de las importaciones.

## **c. Reintegros a la exportación**

El Cuadro 3 presenta las estimaciones de reintegros a las exportaciones extra-zona para el período 1996/2004. El promedio general indica también puntos de



reducción a partir de los años 2000 con un promedio simple del 6,7% declinando a la mitad (3,2%) en el 2004. La reducción en los niveles del período 2000/2004<sup>6</sup> son similares en Bienes de capital 11,2%/5,6% y en Vehículos automotores (12%/6%), pero con la diferencia que mientras que en el primer caso la dispersión (desvío estándar/promedio aritmético) se mantiene en 27%, en Automotores es cero. Por su parte, siempre comparando 2000 con 2004, Bienes de consumo y Bienes intermedios tienen niveles arancelarios promedio que responden al escalonamiento de las tarifas de importación, así es de 8,5%/4% en el primero y 4,4%/2,0% en el segundo, pero nuevamente las dispersiones son diferentes, en Bienes de consumo es 45%/51% entre 2000/2004, mientras que en Bienes intermedios es casi el doble (88%/94%) en esos años.

**Cuadro 3**  
**Argentina, Evolución del Reintegro de exportación (RE).**  
**Promedio aritmético y desvío estándar (1996/2004).**

Tipo de bien		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bienes de Capital (BK)	Promedio	9,4	9,4	9,4	9,3	11,2	11,2	5,6	5,6	5,6
	Desvío estándar	2,2	2,2	2,2	2,3	2,8	2,8	1,4	1,5	1,5
Bienes Intermedios	Promedio	4,3	4,3	4,1	4,1	4,4	4,4	2,2	2,2	2,0
	Desvío estándar	3,6	3,6	3,6	3,6	3,9	3,9	2,0	2,0	1,9
Combustibles	Promedio	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6	1,6	0,8	0,8	0,7
	Desvío estándar	3,1	3,1	3,1	3,1	3,3	3,3	1,6	1,6	1,5
Accesorios para BK	Promedio	8,1	8,0	8,0	7,9	9,6	9,5	4,7	4,8	4,8
	Desvío estándar	3,3	3,4	3,4	3,5	4,2	4,2	2,1	2,1	2,1
Bienes de Consumo	Promedio	7,2	7,3	7,2	7,3	8,5	8,5	4,2	4,2	4,0
	Desvío estándar	3,2	3,2	3,3	3,2	3,9	3,9	2,0	2,0	2,0
Vehículos Automotores	Promedio	10,0	10,0	10,0	10,0	12,0	12,0	6,0	6,0	6,0
	Desvío estándar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto	Promedio	8,2	8,3	8,3	8,3	8,7	8,7	4,6	4,5	4,0
	Desvío estándar	3,8	3,7	3,7	3,7	4,0	4,0	1,8	1,8	1,7
Total Economía	Promedio	6,0	6,0	5,8	5,8	6,7	6,7	3,3	3,3	3,2
	Desvío estándar	3,9	3,9	3,9	3,9	4,6	4,6	2,3	2,4	2,4

Nota: Promedio aritmético de los reintegros a 8 dígitos de la NCM hasta el nivel del tipo de bien.

Fuente: Elaboración propia.

Las exportaciones realizadas a través de puertos patagónicos recibían un reintegro adicional aplicado a bienes originados en la región al sur del Río Colorado o manufacturado por empresas locales, y en el caso de insumos originados fuera de la región se usaría el criterio de cambio de posición arancelaria del ítem. Las tasas adicionales variaban entre 7% para el puerto San Antonio Oeste hasta 12% para Ushuaia. La Ley 24490 de 1995 prorrogó la vigencia del reembolso adicional man-

<sup>6</sup> El año 2000 es representativo del período 2000/2001, y el 2004 es representativo del 2002/2004.

teniendo los niveles originales, disponiendo además que el mismo disminuirá un punto por año a partir de fines de Diciembre de 1999 hasta su extinción.

#### d. Derechos de exportación

A mediados de los 1990s estos impuestos correspondían a porotos de soja, maní, semillas de girasol, semillas de aceites. Los cueros y pieles, tenían una tasa fija del 15% con un adicional del 5%. Después del cambio en la paridad cambiaria de principios de 2002 se puso en marcha un programa compensatorio de la devaluación a través de la introducción generalizada de derechos de exportación. El objetivo conocido era morigerar el impacto de la devaluación sobre los precios domésticos y al mismo tiempo si se tratara de un insumo aumentar la protección efectiva del respectivo usuario.

Las estimaciones del Cuadro 4 indican valores inferiores a un dígito hasta el año 2001 inclusive, llegando a valores promedio en el período 2002/2004 del 5,3% con una dispersión del 33% en el 2002 y 45% en el 2004. Los valores alcanzados

**Cuadro 4**  
**Argentina, evolución del Derecho de exportación (DE).**  
**Promedio aritmético y desvío estándar (1996/2004).**

Tipo de bien		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bienes de Capital (BK)	Promedio							5,009	4,988	4,989
	Desvío estándar							0,233	0,398	0,397
Bienes Intermedios	Promedio	0,060	0,060	0,040	0,023	0,022	0,022	5,448	5,557	5,557
	Desvío estándar	0,899	0,898	0,594	0,324	0,312	0,311	2,071	3,019	3,018
Combustibles	Promedio							4,212	5,303	8,303
	Desvío estándar							3,953	3,257	6,459
Accesorios para BK	Promedio							4,999	5,000	5,000
	Desvío estándar							0,031	0,000	0,000
Bienes de Consumo	Promedio							5,425	5,409	5,409
	Desvío estándar							1,567	1,575	1,575
Vehículos Automotores	Promedio							5,000	5,000	5,000
	Desvío estándar							0,000	0,000	0,000
Resto	Promedio							5,000	4,970	4,970
	Desvío estándar							0,000	0,146	0,146
Total Economía	Promedio	0,034	0,034	0,023	0,013	0,012	0,012	5,335	5,397	5,414
	Desvío estándar	0,672	0,671	0,447	0,244	0,235	0,234	1,747	2,406	2,452

Nota: Promedio aritmético de los derechos a 8 dígitos de la NCM hasta el nivel del tipo de bien. La elevada dispersión del periodo 1996-2001 corresponde a los derechos a la exportación de semillas (Capítulo 12) y cueros (Capítulo 41). Se trata de 28 ítems de la NCM a 8 dígitos imputados a bienes intermedios dentro de los 5300 ítems considerados como tales.

Fuente: Elaboración propia.

por los principales tipos de bien en 2002/2004 son similares al promedio variando entre 5% (Vehículos automotores y Bienes de capital) y 5,4%/5,6% (Bienes de consumo y Bienes Intermedios).

Sin embargo, hay diferencias notables en la magnitud de las dispersiones asociadas a estas tasas promedio en dicho período, así es de cero en Automóviles, 8% en Bienes de capital, seguido por Bienes de consumo (29%) y alcanzando un valor del 54% en Bienes intermedios.

### 3.2 El sesgo anti-exportador relativo

El sesgo anti-exportador de la política comercial puede analizarse desde la perspectiva de la protección efectiva, o desde la perspectiva del incentivo nominal relativo a las ventas en el mercado interno respecto del correspondiente a las exportaciones. Es decir, una de las fuentes del sesgo anti-exportador proviene del hecho que los productores locales deben adquirir sus insumos (nacionales o importados) a precios superiores a los internacionales, denominado sesgo absoluto; mientras que la relación entre los precios nominales correspondientes a las ventas domésticas respecto de los precios obtenidos por las exportaciones se denomina sesgo relativo. Esta es la perspectiva de las estimaciones presentadas en esta sección.

Se realizaron dos mediciones de sesgo anti-exportador relativo, el correspondiente a la política comercial con el resto del mundo y el relativo al comercio con el MERCOSUR. Se trata de mediciones ponderadas y los cuadros se presentan según la clasificación a 2 dígitos de la CIU, Rev.3. En el caso del comercio con el resto del mundo se observa en el Cuadro 5 comparando los valores nominales un sustancial aumento del sesgo a partir del 2002 que pasa en el promedio total de 11,4% en el 2001 a 18,8% en el 2004. Así en todas las agrupaciones se observa que la característica posterior a la devaluación ha sido un aumento del sesgo anti-exportador relativo resultante del impuesto a las exportaciones.

Dicho incremento (comparando 2001 y 2004) es importante en Alimentos y bebidas, de 15,5% a 21,8%, Productos Textiles pasa de 9,9% a 18%, Prendas de vestir de 17,2% a 20,7%. Por su parte, en Maquinaria y equipo se incrementa de casi cero a 8,7%, y Motores y equipos eléctricos de 5,5% a 15,1%. Se observa también una transición similar en Papel, que pasa de 10,6% a 15,7%, Químicos 8,9% a 13,7%, y Caucho y plásticos de 7,9% a 14,8%.

El MERCOSUR es una unión aduanera imperfecta, por lo que era importante estimar la magnitud del sesgo anti-exportador respecto de la política comercial intra-zona. Se observa en el promedio y en la principales agrupaciones a 2 dígitos de la CIU mencionadas que en el 2001 los signos del sesgo eran negativos, significando que en dicho año crítico anterior a la devaluación, el comercio regional era incentivado a través de reintegros intrazona generosos. Luego de la devaluación el

**Cuadro 5**  
**Argentina, evolución del sesgo anti-exportador relativo**  
**extrazona (1996/2004)**  
**(en porcentaje)**

Sector	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
15 Alimentos y bebidas	9,9	9,9	12,7	12,8	12,3	15,5	23,1	23,0	21,8
16 Productos de tabaco	8,9	8,3	11,1	11,1	11,1	17,5	20,0	20,0	18,7
17 Productos textiles	7,9	7,9	10,6	10,6	9,9	14,0	18,7	19,1	18,0
18 Prendas de vestir	13,0	12,5	15,0	14,5	12,7	17,2	22,0	21,9	20,7
19 Cueros, talabartería y calzado	19,4	20,6	22,6	21,5	18,6	18,3	22,5	22,5	21,0
20 Madera y corcho (ex. muebles)	4,9	4,7	7,4	7,2	5,1	7,5	12,6	12,6	11,4
21 Papel y productos de papel	9,0	8,4	10,5	9,7	9,2	10,6	17,1	17,0	15,7
22 Editoriales, imprenta y otros	2,6	4,4	5,7	5,0	4,2	4,6	8,5	8,5	8,0
23 Refinerías de petróleo	0,2	0,2	0,9	0,9	0,9	0,8	5,2	5,4	9,7
24 Sustancias y productos químicos	6,4	6,4	9,2	9,2	9,1	8,9	14,6	14,7	13,7
25 Caucho y plásticos	6,6	6,5	9,2	9,1	7,8	7,9	16,5	16,3	14,8
26 Minerales no metálicos	3,6	3,5	6,3	6,3	5,7	6,4	12,3	12,3	11,1
27 Metales básicos	5,6	5,3	7,7	7,2	6,7	5,4	13,5	14,8	13,7
28 Productos de metal (ex. maquinaria)	6,6	6,4	8,6	8,3	7,0	7,8	15,4	15,2	14,0
29 Maquinaria y equipo (ex. de oficina)	6,5	6,0	6,6	6,1	4,0	-0,1	9,2	9,1	8,7
30 Máquinas y oficina e informática	-0,3	-0,3	-0,2	-0,3	-1,8	-2,7	7,3	7,3	7,5
31 Motores y equipos eléctricos	8,2	7,9	9,5	8,4	6,6	5,5	16,4	16,4	15,1
32 Aparatos de radio y comunicaciones	5,2	4,9	6,3	6,1	4,1	5,2	13,7	13,7	12,9
33 Instrumentos médicos y de precisión	3,5	3,3	4,3	4,1	2,2	-0,3	8,9	8,9	8,3
34 Automotores y autopartes	7,8	7,6	9,7	9,5	10,1	10,6	22,2	22,5	23,5
35 Otros equipos de transporte	6,7	6,6	8,5	8,4	6,5	5,2	12,9	14,1	13,4
36 Muebles y otras industrias	8,7	8,3	10,8	10,5	8,5	13,1	18,3	18,2	16,9
<b>Total Industria Manufacturera</b>	<b>8,9</b>	<b>8,9</b>	<b>11,0</b>	<b>10,7</b>	<b>10,2</b>	<b>11,4</b>	<b>19,3</b>	<b>19,4</b>	<b>18,8</b>

Nota: Corresponde a  $[(1+DIE)/(1-DEE+REE)]-1$ ; donde DIE: Derecho de importación extrazona, DEE: Derecho de exportación extrazona, REE: Reintegro de exportación extrazona. Estimados con ponderaciones de 1997 a partir de 4 dígitos de la CIIU Rev.3: DIE por el valor de producción, el resto por el valor de las exportaciones correspondientes. No se incorporó el derecho de estadística que se reintrodujo en 1995 con el 3% y se disminuyó hasta eliminarse a fines del 2003. Tampoco incluye el equivalente ad-valorem de los DIEM.

Fuente: Elaboración propia.

promedio del sesgo anti-exportador vuelve a valores positivos superiores a los correspondientes al período 1996/2000 (2,6%, 2,65% y 3,1%) en 2002, 2003 y 2004 respectivamente. Estos elementos identifican una de las tareas de remoción importantes a encarar dentro de la agenda de perfeccionamiento del MERCOSUR.

## 4. EL COMERCIO INTER/INTRA-INDUSTRIAL (1992-2004)

### 4.1 La teoría del comercio inter/intra-industrial y su estimación

En la literatura contemporánea es aceptado que existen dos teorías que explican fundamentalmente las pautas del comercio internacional, se trata de la asociada a la dotación de factores (comercio inter-industrial) y la correspondiente a las evidencias de comercio intra-industrial. Cada una de estas teorías tiene un rol, el comercio entre países ricos del norte es intra-industrial y se beneficia de las economías de escala para satisfacer la diferenciación de productos, mientras que el comercio norte-sur es inter-industrial basado en diferencias de dotación factorial. Este paradigma híbrido dominaba a fines del siglo XX la visión respecto de los determinantes de las pautas del comercio internacional.<sup>7</sup>

La similitud de la dotación factorial entre los socios del MERCOSUR implicaba esperar un aumento del comercio intra-industrial (comercio de dos vías). Ello es así después que la liberalización unilateral se complementara a partir de 1991 con un acuerdo discriminatorio de comercio, requiriendo en el caso de Argentina de importaciones del resto del mundo de Maquinaria y equipo. Esto está relacionado también con la naturaleza de los costos del ajuste asociados a los episodios de liberalización comercial. Es decir, la teoría recibida indicaba que una liberalización comercial implicaba un desplazamiento de recursos desde las actividades que competían con las importaciones hacia los sectores exportadores, con los consiguientes costos del ajuste asociados a tal transición de tipo inter-industrial (comercio de una vía).

En tal sentido, algunos analistas de la Unión Europea consideraron, una vez que el incremento en el comercio intra-industrial se documentó, que este tipo de pautas implicaba menores costos de ajuste. Pero esto fue desafiado recientemente cuando las estimaciones del comercio intra-industrial (CII) consideraron su componente vertical y horizontal. Es decir, la importancia del componente vertical del CII asociado a la calidad, podría cuestionar las conclusiones respecto al menor costo de ajuste asociado a la especialización intra-industrial planteadas en Balassa

---

<sup>7</sup> La literatura reciente (ver Helpman 2006) intenta explicar los patrones de inversiones extranjeras directas (IED) y comercio internacional especialmente a partir del desarrollo teórico de Melitz (2003). Los nuevos desarrollos ponen énfasis en las características de las firmas y su comportamiento de acuerdo al grado de participación de sus ventas en el mercado internacional. Dentro de estos trabajos merece destacarse la contribución de Bernard, Redding y Schott (2007) que aunque se encuentra en una etapa teórica anticipa la importancia de los futuros tests a través de sus predicciones sobre la liberalización del comercio con firmas heterogéneas, en un modelo de ventajas comparativas analizando como las firmas, sectores y países interactúan cuando el costo del comercio se reduce, con algunos resultados en materia de rotación de trabajadores que contrastan con los del modelo neoclásico.

(1966)<sup>8</sup>, debido a que el tipo vertical podría tener costos de ajuste similares al del comercio inter-industrial.

En Grubel y Lloyd (1975) se presentó una discusión sistemática de la literatura y nueva evidencia respecto de las mediciones de comercio intra-industrial, con aspectos no explicados por los modelos tradicionales de ventajas comparativas basados en dotación de recursos o tecnología. Así, definieron un índice B, para el ítem j de la NCM, donde X representa el valor de la exportaciones y M el correspondiente a las importaciones:

$$(1) \quad B_j = ((X_j+M_j)-|X_j-M_j|)/(X_j+M_j).$$

A partir del libro pionero de Grubel y Lloyd la literatura siguió dos caminos alternativos: los desarrollos teóricos estuvieron orientados a justificar la existencia del comercio intra-industrial<sup>9</sup>; otros trabajos proveyeron evidencias documentales de las magnitudes del Comercio intra-industrial, seguidos por análisis econométricos de sus determinantes<sup>10</sup>. En Leamer (1994) se menciona que los puntos de partida teóricos, como los de Krugman (1979) y Helpman y Krugman (1985), eran demasiado simples para el estudio de la diferenciación de productos y economías de escala, indicando que en Helpman (1987) hay una relación más estrecha entre teoría y estimación concluyendo que el comercio intra-industrial es más intenso entre países similares.<sup>11</sup>

### a. El método

El método de estimación implicó, en primer lugar, clasificar cada ítem de la Nomenclatura Arancelaria de acuerdo a su característica inter/intra-industrial en el MERCOSUR y el Resto del mundo. El supuesto es que el comercio sigue una hipótesis de sustitución imperfecta entre MERCOSUR y el Resto del mundo. Es decir, el procedimiento separó los componentes inter/intra-industrial, luego distin-

---

8 Quien puso estas mediciones básicamente en su actual contexto.

9 Entre estos, Falvey (1981), Krugman (1979), Lancaster (1980).

10 En Greenaway y Milner (1986), se provee una revisión detallada de lo acontecido hasta entonces en desarrollos teóricos y documentales.

11 Asimismo, en Leamer y Levinsohn (1995), se mencionó a Hummels y Levinsohn (1993, 1994) que siguen el enfoque de Helpman. Luego en Harrigan (1995) se encuentra un análisis de los modelos de comercio intra-industrial y el comercio en bienes intermedios, y en Brainard (1993) se analiza la relación entre el comercio intra-industrial y las empresas multinacionales. Recientemente, en Greenaway y Milner (2003) y en Fontagné y otros (2005) se reevalúa el progreso alcanzado en las mediciones y su influencia.

guió en este último el componente vertical y horizontal, considerando en todos los casos el MERCOSUR y el Resto del mundo.<sup>12</sup>

Se utilizó el universo de ítems de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM), que sigue al Sistema Armonizado, a 8 dígitos de exportaciones e importaciones. En primer lugar, se estimaron las B de Grubel y Lloyd para todos los ítems (ver ecuación 1). Luego, se supuso que aquellos ítems con las B más bajas serían considerados comercio de una vía (inter-industrial). El punto de corte utilizado para las B fue de 10%, lo cual supone una superposición entre exportaciones e importaciones a nivel de cada ítem de la NCM de una magnitud menor o igual al 5,25%.

Una vez identificados los ítems de la NCM considerados comercio intra-industrial, la clasificación entre Vertical y Horizontal se realizó considerando la heterogeneidad de los valores unitarios de exportaciones e importaciones para cada uno de los ítems. Con tal motivo, se supuso que dichos valores unitarios expresaban toda la información requerida para la distinción entre calidad (vertical) y variedad (horizontal). De tal manera, para cada uno de estos ítems se computó la siguiente relación:

$$(2) \quad (1-b) = VUX_j/VUM_j = (1+b)$$

Donde: VUX, valor unitario de las exportaciones y VUM, valor unitario de las importaciones (ambos para el ítem j de la NCM); b, corresponde a las bandas de precios relativos utilizadas como límites para identificar bienes similares ( $\pm 15\%$  y  $\pm 25\%$ )<sup>13</sup>. Los ítems de comercio clasificados dentro de estos límites se consideraron Comercio intra-industrial Horizontal y los que quedaban fuera (superiores e inferiores) fueron considerados Comercio intra-industrial Vertical. Esto fue realizado para los dos subconjuntos de comercio, MERCOSUR y Resto del mundo.<sup>14</sup>

12 De tal manera, el enfoque es similar a trabajos anteriores de Greenaway y otros (1995) y especialmente Fontagne y otros (1998), contribuyendo al método de identificar el comercio inter-industrial en un contexto donde se diferencian el origen y el destino sectorial del comercio.

13 Corresponde también a bandas usadas en estudios similares de comercio intra-industrial realizados por Greenaway et al (1995) para UK, y Hoekman y Djankov (1996), para la relación entre Europa occidental y oriental.

14 Corresponde señalar que el uso de valores unitarios de exportaciones e importaciones como indicadores de la heterogeneidad de los productos introduce sesgos, como el correspondiente a la diferencia en la composición de los productos dentro de cada ítem, y las diferentes definiciones utilizadas al considerar los valores de exportación a precios FOB y los de importación a precios CIF. En relación a este último problema se computaron las bandas superiores ( $\pm 25\%$ ), con el propósito de tomar en consideración que los sesgos podrían ser superiores para el comercio con el Resto del mundo, dadas las mayores distancias.

## b. Las estimaciones

En base a la información disponible dichas estimaciones fueron realizadas anualmente para el período 1992/2004. Los resultados presentados en los Cuadros 6 a 7 resultaron de agregar a 2 dígitos de la clasificación CIU Rev.3 los datos de comercio de cada categoría. Corresponde destacar que los 5 grupos identificados representan una proporción sustancial del comercio con el Resto del mundo y el MERCOSUR (60%), se trata de: Agricultura, Alimentos y Bebidas, Productos químicos, Maquinaria y equipo, y Vehículos automotores. Asimismo, se ha dividido la información en dos períodos separados por el cambio en la paridad cambiaria de principios de 2002. Así, la referencia al período 1 (P1) corresponde a 1992/2001, y la del período 2 (P2) a 2002/2004.

El Cuadro 6 presenta los valores estimados por categoría de comercio usando una banda del 15% y 25% para diferenciar los componentes del comercio intra-industrial. El valor absoluto promedio correspondiente al comercio inter-industrial con el Resto del mundo (RDM) es de US\$19.656,0 millones de US\$ en P1 y de

**Cuadro 6**  
**Argentina, comercio inter-industrial e intra-industrial**  
**(vertical y horizontal), MERCOSUR y Resto del Mundo**  
**(millones de US\$), Promedios 1992-2001 y 2002-2004.**

	Comercio Interindustrial		Comercio Intraidustrial Vertical		Comercio Intraidustrial Horizontal		Comercio Intraidustrial Vertical		Comercio Intraidustrial Horizontal	
	MCS	RDM	MCS	RDM	MCS	RDM	MCS	RDM	MCS	RDM
<b>Promedio 1992-2001</b>										
<b>Totales</b>	<b>4946,0</b>	<b>19656,0</b>	<b>4244,0</b>	<b>8217,8</b>	<b>3178,5</b>	<b>3932,6</b>	<b>2637,6</b>	<b>6065,9</b>	<b>4784,9</b>	<b>6084,4</b>
<b>Sectores Principales</b>										
Agricultura	1258,3	2748,7	71,6	222,0	48,5	311,2	50,5	148,1	69,6	385,1
Alimentos y Bebidas	696,2	5676,2	322,7	475,4	186,8	123,3	233,0	376,7	276,6	222,1
Productos Químicos	553,8	2241,9	594,9	1205,6	417,4	491,5	411,2	951,4	601,1	745,8
Maquinaria y Equipo	346,6	1436,5	449,4	1269,2	223,6	500,7	314,0	1012,6	359,0	757,3
Vehículos Automotores	298,3	356,3	1167,4	849,7	1180,2	600,2	582,5	479,2	1765,2	970,8
<b>Promedio 2002-2004</b>										
<b>Totales</b>	<b>5229,0</b>	<b>20403,8</b>	<b>3512,4</b>	<b>6842,8</b>	<b>2277,3</b>	<b>3041,8</b>	<b>2537,8</b>	<b>5665,2</b>	<b>3252,0</b>	<b>4219,4</b>
<b>Sectores Principales</b>										
Agricultura	1059,9	3570,5	74,8	97,1	23,3	601,0	27,5	85,0	70,6	613,0
Alimentos y Bebidas	570,3	6371,0	135,5	356,8	43,7	82,9	100,7	257,2	78,6	182,6
Productos Químicos	786,5	2185,5	824,1	1445,2	638,8	456,7	601,6	1178,1	861,3	723,8
Maquinaria y Equipo	365,3	523,1	444,3	1041,6	98,3	263,0	303,3	895,3	239,3	409,3
Vehículos Automotores	159,7	142,3	881,4	882,2	729,0	505,9	600,8	735,8	1009,6	652,3

Nota: MCS: Mercosur, RDM: Resto del mundo.

Fuente: Elaboración propia.



US\$20.403,8 en P2, que se compara con el correspondiente al MERCOSUR (MCS) de US\$ millones 4.946,0 en P1 y de US\$5.229,0 en P2. La importancia relativa del comercio inter-industrial respecto del comercio total es mayor en el comercio con el Resto del mundo, tanto en P1 61,8% como en P2 67,4%, comparado con el del MERCOSUR (40% en P1 y 47,5% en P2). De tal manera las proporciones de comercio intra-industrial en el caso del MERCOSUR son mayores a las proporciones con el Resto del mundo.

**Cuadro 7**  
**Argentina, comercio inter-industrial e intra-industrial**  
**(vertical y horizontal) MERCOSUR y Resto del Mundo**  
**(proporción del comercio total),**  
**Promedios 1992-2001 y 2002-2004.**

	Comercio Interindustrial		Comercio Intraidustrial Vertical		Comercio Intraidustrial Horizontal		Comercio Intraidustrial Vertical		Comercio Intraidustrial Horizontal	
	MCS	RDM	MCS	RDM	MCS	RDM	MCS	RDM	MCS	RDM
	Banda 15%				Banda 25%					
<b>Promedio 1992-2001</b>										
<b>Totales</b>	<b>40,0</b>	<b>61,8</b>	<b>34,3</b>	<b>25,8</b>	<b>25,7</b>	<b>12,4</b>	<b>21,3</b>	<b>19,1</b>	<b>38,7</b>	<b>19,1</b>
<b>Sectores Principales</b>										
Agricultura	91,3	83,8	5,2	6,8	3,5	9,5	3,7	4,5	5,0	11,7
Alimentos y Bebidas	57,7	90,5	26,8	7,6	15,5	2,0	19,3	6,0	22,9	3,5
Productos Químicos	35,4	56,9	38,0	30,6	26,7	12,5	26,3	24,2	38,4	18,9
Maquinaria y Equipo	34,0	44,8	44,1	39,6	21,9	15,6	30,8	31,6	35,2	23,6
Vehículos Automotores	11,3	19,7	44,1	47,0	44,6	33,2	22,0	26,5	66,7	53,7
<b>Promedio 2002-2004</b>										
<b>Totales</b>	<b>47,5</b>	<b>67,4</b>	<b>31,9</b>	<b>22,6</b>	<b>20,7</b>	<b>10,0</b>	<b>23,0</b>	<b>18,7</b>	<b>29,5</b>	<b>13,9</b>
<b>Sectores Principales</b>										
Agricultura	91,5	83,6	6,5	2,3	2,0	14,1	2,4	2,0	6,1	14,4
Alimentos y Bebidas	76,1	93,5	18,1	5,2	5,8	1,2	13,4	3,8	10,5	2,7
Productos Químicos	35,0	53,5	36,6	35,4	28,4	11,2	26,7	28,8	38,3	17,7
Maquinaria y Equipo	40,2	28,6	48,9	57,0	10,8	14,4	33,4	49,0	26,4	22,4
Vehículos Automotores	9,0	9,3	49,8	57,6	41,2	33,1	33,9	48,1	57,0	42,6

Nota: MCS: Mercosur, RDM: Resto del mundo.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Cuadro 6.

También, en el Cuadro 7 se indica, para los sectores seleccionados, la composición estimada del comercio inter-industrial para los sectores mencionados como porcentaje del total del comercio respectivo. En Agricultura se observó alta proporción del comercio inter-industrial, con valores similares en Alimentos y bebidas con el Resto del mundo, y un incremento notable con el MERCOSUR en el segundo período. En Productos químicos su comportamiento no varía entre períodos para el MERCOSUR y el Resto del mundo, pero en Maquinaria y equipo y Vehículos automotores se observa una caída notable con el Resto del mundo en el segundo período.

En cuanto al comercio intra-industrial vertical y horizontal, en las estimaciones con ambas bandas se observa mayor valor absoluto del comercio con el RDM, pero la importancia relativa agregada respecto del comercio total es mayor en el caso del MERCOSUR. Es decir, comparando los resultados asociados a las diferentes bandas de precios, utilizadas para diferenciar entre el comercio intra-industrial vertical y horizontal, se destaca la importancia relativa del CII Vertical en el comercio de Argentina con los países del MERCOSUR (banda del 15% y 25%). Esto no se verifica en el primer período (banda 15%) para Agricultura y Vehículos automotores, y en el segundo período las excepciones son Maquinaria y equipo y Vehículos automotores. Con la banda del 25%, en el primer período, las excepciones son Agricultura, Maquinaria y equipo y Vehículos automotores; y en el segundo período las excepciones son Productos químicos, Maquinaria y equipo y Vehículos automotores. En cuanto al CII Horizontal aumenta en términos relativos su importancia en la banda del 25%, los casos más notables correspondieron, entre otros, a Maquinaria y equipo, y Vehículos Automotores en ambos períodos, pero en la comparación entre las proporciones del MERCOSUR y el Resto del mundo resultan dominantes las proporciones correspondientes al MERCOSUR. Sin embargo, las excepciones son Agricultura en ambos períodos y bandas, y Maquinaria y equipo en el segundo período en la banda del 15%.

Una vez analizados los promedios de los dos períodos separados por la devaluación del 2002, resultaba de interés indicar la evolución anual en el período 1992/2004 de los principales componentes. Así, en el Cuadro 8 se presenta dicha evolución para el comercio inter-industrial, y en el Cuadro 9, el correspondiente al comercio intra-industrial vertical total y para Productos químicos, Maquinaria y equipo y Vehículos automotores.

El Cuadro 8 indica que la proporción del comercio inter-industrial en el comercio total declina desde 68,1% en 1992 hasta llegar a su punto más bajo en el 2001 con 53,3% y recupera este valor en el 2004. Luego de la devaluación del 2002 toma el valor de principio de los 90 durante el 2002/2003 (66,9%/67,9%, respectivamente). Por su parte, en Agricultura y Alimentos y bebidas no se observa una tendencia tan marcada aunque las proporciones del 2002/2003 son superiores a las de 1992 y se reducen en el 2004. En cuanto a Productos Químicos, Maquinaria y equipo y Vehículos automotores, no se observa una tendencia definida aunque los promedios del primer período (1992/2001) son superiores a los del segundo (2002/2004).

Como el complemento de la evolución de las proporciones del comercio inter-industrial es el comercio intra-industrial agregado, en el Cuadro 9 se analiza la evolución de su componente vertical para las dos bandas de valores unitarios correspondientes a los totales y a los sectores con mayor importancia intra-industrial (Productos Químicos, Maquinaria y equipo y Vehículos automotores).

**Cuadro 8**  
**Argentina. Comercio Inter-industrial, proporción en el**  
**Comercio Total de los totales y sectores principales,**  
**por año y promedios 1992/2001 y 2002/2004**

	Totales	Agricultura	Alimentos y Bebidas	Productos Químicos	Maquinaria y Equipo	Vehículos Automotores
1992	68,1	92,6	91,3	57,5	50,6	18,7
1993	64,1	90,4	90,2	58,1	54,3	13,7
1994	60,9	93,8	87,1	59,0	54,0	21,8
1995	56,9	91,9	84,5	54,9	37,4	19,7
1996	57,2	92,9	84,9	57,0	43,4	22,7
1997	52,3	83,2	83,7	51,9	44,7	15,7
1998	51,8	78,7	82,3	48,3	43,3	11,2
1999	53,9	74,7	84,1	46,4	37,1	12,1
2000	50,0	72,4	83,4	44,6	31,0	8,2
2001	53,3	95,0	85,3	42,3	28,4	7,4
2002	66,9	97,0	93,8	46,1	14,1	12,7
2003	67,9	97,6	93,4	47,9	32,8	6,3
2004	53,7	65,3	86,3	46,6	39,9	9,2
<b>Promedios</b>						
1992-2001	55,7	86,0	85,2	50,8	42,2	14,7
2002-2004	62,1	85,3	91,8	46,9	32,5	9,1

Fuente: Elaboración propia.

En los totales y en los sectores mencionados no se observa una tendencia definida. Sin embargo, la proporción de 1992 es 22% (banda 15%), alcanzando un pico de 36,3% en el 2000, declina posteriormente y recupera el nivel del 2001 en el 2004 (30,9%). En la banda del 25% se observa que la proporción de 1992 es de 16,2% y su máximo, en el 2000, es de 26,4%, nivel que recupera en el 2004. Es decir, la CII creció en el período asociado al crecimiento del CII vertical, como también se observó en la experiencia de la Unión Europea (Fontagné et al, 1998) y Japón (Ito y Fukao, 2004). Por su parte, en el caso de Maquinaria y equipo y Vehículos automotores, esta falta de tendencia es resultado de la volatilidad en la política comercial, mencionada en la sección 3, correspondiente a los regímenes de bienes de capital y al acuerdo automotriz con Brasil. Asimismo, en el 2004 se recuperan los valores del 2001 de ambas bandas en Productos químicos y Maquinaria y equipo.

**Cuadro 9**  
**Argentina. Comercio Intra-industrial Vertical, proporción del Comercio Total de los totales y sectores principales, bandas 15%/ 25%, por año y promedios 1992/2001 y 2002/2004**

	Banda 15%				Banda 25%			
	Totales	Productos Químicos	Maquinaria y Equipo	Vehículos Automotores	Totales	Productos Químicos	Maquinaria y Equipo	Vehículos Automotores
1992	22,0	30,5	38,9	58,6	16,2	27,2	34,3	23,1
1993	23,4	29,1	29,2	55,5	17,8	22,8	21,6	32,1
1994	24,5	29,2	30,1	33,3	20,9	22,2	25,8	31,4
1995	25,2	33,4	40,0	29,8	19,1	26,0	31,1	19,1
1996	22,3	27,1	39,3	24,9	16,5	19,9	31,6	18,1
1997	27,7	32,1	33,1	23,1	17,7	24,0	26,4	21,7
1998	31,5	36,8	43,2	41,0	18,4	27,1	33,6	9,5
1999	32,7	33,2	46,1	62,3	20,4	24,8	33,8	28,4
2000	36,3	33,7	55,7	79,1	26,4	24,6	35,9	33,8
2001	29,5	37,2	51,1	73,6	21,7	28,2	41,0	38,4
2002	22,2	35,4	67,9	44,6	17,5	30,5	53,8	33,2
2003	20,7	33,4	54,8	47,3	15,1	24,9	43,3	21,8
2004	30,9	37,9	48,4	61,0	25,7	29,1	40,0	54,6
<b>Promedios</b>								
1992-2001	28,2	32,7	40,7	45,3	19,7	24,8	31,4	23,8
2002-2004	25,1	35,8	54,3	53,4	19,9	28,1	43,8	40,5

Fuente: Elaboración propia.

## 4.2 Determinantes del Comercio intra-industrial horizontal y vertical

En esta sección se analizan los determinantes de la importancia relativa respecto del comercio total del CII Vertical (CIIV) y Horizontal (CIIH), y en éstos dos últimos casos, el realizado con el MERCOSUR y el Resto del mundo. Se trata de las características de 118 sectores a 4 dígitos de la CIIU Rev.3 de la industria manufacturera, en base al censo de 1993 y estimaciones propias (Cuadro 10).

Respecto a las variables independientes: como *proxy* de la calificación del trabajo, se usó el salario promedio (Salarios/Empleo); la variable que representa la diferenciación de productos, fue el coeficiente de dispersión (desvío Standard/promedio aritmético) de los valores unitarios relativos (Dispersión); como *proxy* de la Escala, se usó el valor agregado por cada unidad censal (VAB/Establecimiento); además se introdujo una variable referida a la política comercial representada por el Derecho de importación (DIE) y finalmente una variable asociada a la concentración manufacturera (Concentración). Se esperaría *a priori* una relación positiva con la calificación del trabajo y con la diferenciación de productos en la CII vertical, por ende de signo negativo para la CII horizontal. En cuanto a su relación con el Derecho de importación, la Concentración y la Escala, se esperarían signos negativos, pero dada la importancia del comercio con el MERCOSUR, dicho margen de preferencia podría resultar en una asociación positiva con el DIE.

En el Cuadro 10 se presentan las estimaciones realizadas. En el caso del comercio vertical con el MERCOSUR (CIIVMCS), las variables explicativas muestran significatividad estadística para la variable VAB/Establecimiento, que tiene signo negativo<sup>15</sup> y se mantiene en el promedio de ambos períodos y bandas<sup>16</sup>. A esto se agrega una relación positiva y significativa con el DIE en el primer período de ambas bandas y la concentración con signo positivo.<sup>17</sup>

En cuanto al comercio vertical con el Resto del mundo (CIIVRDM), se destaca la superposición de la significatividad estadística de signo positivo de las siguientes variables: Salario medio (excepto primer período, banda 25%),

---

15 El signo negativo de VAB/Establecimiento estaría asociado a que cuanto más pequeña sea la escala mayor será la oportunidad de entrada y/o diferenciación de productos.

16 Aunque la variable VAB/Establecimiento tiene signo negativo y significativo para ambos períodos y bandas, sin embargo el valor absoluto del coeficiente es muy reducido, prácticamente cero.

17 Respecto del indicador de concentración, cabe aclarar que la información utilizada asigna valores mas bajos para los sectores mas concentrados, de ahí que cuando menos concentrado es el sector, mayor es la probabilidad de aumentar el comercio intra-industrial vertical.

**Cuadro 10**  
**Argentina. Estimadores de mínimos cuadrados ordinarios con errores standard de White**  
**para el comercio intra-industrial (CII) vertical (V) y horizontal (H)**  
**promedios de 1992/2001 y 2002/2004, (118 sectores CIIU Rev. 3 a 4 dígitos)**

Variable dependiente:	Banda 15%						Banda 25%					
	Promedio 1992/2001			Promedio 2002/2004			Promedio 1992/2001			Promedio 2002/2004		
	Coeficiente	Estadístico t		Coeficiente	Estadístico t		Coeficiente	Estadístico t		Coeficiente	Estadístico t	
<b>CIIVMCS</b>												
Constante	0,0666	0,3845		-0,0684	-0,3389		-0,0130	-0,0841		-0,1998	-1,0898	
Salarios/Empleo	0,0065	0,8513		0,0136	1,6428		0,0025	0,4060		0,0148	2,0031	**
Dispersión	0,0089	1,1915		0,0010	0,1077		0,0134	2,1124	**	0,0012	0,0969	
VAB/Establec.	-4,3E-06	-2,0018	**	-5,2E-06	-2,5372	**	-2,6E-06	-1,8002	*	-4,9E-06	-2,5508	**
DIE	0,0103	2,1510	**	0,0046	1,1175		0,0098	2,2228	**	0,0047	1,2880	
Concentración	0,0371	1,6897	*	0,0871	3,3006	***	0,0435	2,4660	**	0,0945	3,9390	***
R2 ajustado		0,0752			0,0902			0,1496			0,1237	
Estadístico F		2,9014	**		3,3210	***		5,1158	***		4,3028	***
<b>CIIVRDM</b>												
Constante	-0,0470	-0,3257		-0,2012	-1,1763		-0,0238	-0,2018		-0,2479	-1,5656	
Salarios/Empleo	0,0118	2,0093	**	0,0200	3,0270	***	0,0041	0,9829		0,0186	3,1128	***
Dispersión	-0,0033	-0,5286		-0,0087	-1,1696		0,0041	0,8281		-0,0098	-0,9111	
VAB/Establec.	-4,9E-06	-2,7279	***	-6,3E-06	-3,0292	***	-3,0E-06	-2,6436	***	-5,4E-06	-2,5934	**
DIE	0,0120	2,9822	***	0,0062	1,4671		0,0112	3,5660	***	0,0059	1,4902	
Concentración	0,0356	1,7724	*	0,0948	4,2421	***	0,0298	1,8622	*	0,0926	4,6063	***
R2 ajustado		0,0754			0,1134			0,1222			0,1257	
Estadístico F		2,9090	**		3,9942	***		4,2582	***		4,3641	***

*Continúa en la siguiente página*

	Banda 15%						Banda 25%					
	Promedio 1992/2001			Promedio 2002/2004			Promedio 1992/2001			Promedio 2002/2004		
Variable dependiente:	Coefficiente	Estadístico t		Coefficiente	Estadístico t		Coefficiente	Estadístico t		Coefficiente	Estadístico t	
<b>CIHMCS</b>												
Constante	0,0576	0,5315		0,1567	1,1201		0,1360	0,8539		0,2777	1,6745	*
Salarios/Empleo	0,0065	1,3352		0,0016	0,2951		0,0106	1,3660		0,0007	0,1126	
Dispersión	-0,0025	-0,6440		-0,0074	-2,4115	**	-0,0072	-1,2075		-0,0086	-1,1726	
VAB/Establec.	4,6E-07	0,2123		-1,8E-07	-0,0678		0,0000	-0,3816		0,0000	-0,1942	
DIE	0,0043	1,4949		0,0018	0,7292		0,0048	1,0236		0,0024	0,6990	
Concentración	-0,0074	-0,5579		-0,0078	-0,4408		-0,0136	-0,7080		-0,0161	-0,7533	
R2 ajustado		0,0836			-0,0008			0,0876			-0,0165	
Estadístico F		3,1341	**		0,9807			3,2466	***		0,6211	
<b>CIHRDM</b>												
Constante	0,0056	0,0717		0,0569	0,5394		-0,0159	-0,1161		0,0823	0,6221	
Salarios/Empleo	0,0070	2,1667	**	0,0034	0,8511		0,0147	2,1467	**	0,0061	1,1847	
Dispersión	-0,0060	-2,3381	**	-0,0049	-1,6427		-0,0136	-2,6794	***	-0,0113	-1,4808	
VAB/Establec.	-6,5E-07	-0,3894		4,3E-08	0,0182		0,0000	-0,9885		0,0000	-0,4957	
DIE	0,0022	0,8975		0,0039	1,8678	*	0,0029	0,7071		0,0056	1,9554	*
Concentración	0,0048	0,4661		-0,0014	-0,0943		0,0105	0,6058		0,0000	0,0018	
R2 ajustado		0,0494			0,0236			0,0984			0,0235	
Estadístico F		2,2154	*		1,5661			3,5527	***		1,5621	

(\*\*\*): Significativo al 1%, (\*\*): Significativo al 5%, (\*): Significativo al 10%.

Fuente: Elaboración propia.

Concentración (ambos períodos y bandas), a las que se agrega el DIE en el primer período de ambas bandas.<sup>18</sup>

Respecto del CII horizontal, el Cuadro 10 muestra que en el caso del MERCOSUR (CIIHMCS) no se encontraron relaciones significativas en el primer período (ambas bandas), mientras que está relacionado negativa y significativamente con la Dispersión de los valores unitarios en el segundo período (banda del 15%). En cuanto al Resto del mundo, se encuentra en CIIHRDM que la relación con el Salario medio es positiva y significativa (en el primer período, ambas bandas), y la dispersión de valores unitarios es negativa y significativa (también para el primer período y ambas bandas)<sup>19</sup>. Finalmente, el DIE sólo es positivo y significativo en el segundo período (ambas bandas).

En resumen, la relación más estrecha entre las proporciones de comercio y sus principales determinantes corresponde al componente vertical. Especialmente, con signos correctos, los relacionados con la Escala (VAB/Establecimiento) y la Concentración, para ambos períodos/bandas, MERCOSUR y Resto del mundo. Para estas agrupaciones le sigue en frecuencia el Derecho de importación, aunque con signo incorrecto en el Resto del mundo. También, para MERCOSUR y Resto del mundo, el Salario medio está asociado positivamente en el segundo período (banda 25%). Es decir, el CII vertical (MERCOSUR y el Resto del mundo) se reduce por un aumento en la escala de los establecimientos o por la disminución en la concentración de los sectores. El aumento del CII vertical es congruente con un aumento del Derecho de importación en el MERCOSUR pero no lo es con el Resto del mundo, aunque en ambos casos es sólo significativo en el primer período. También, el aumento del CII vertical está asociado con una mayor calificación del trabajo. De tal manera, el importante incremento en la paridad cambiaria nominal del 2002 afectó en menor medida la relación entre la importancia relativa del CII y sus determinantes. Esto correspondió en términos generales tanto a los agregados como a los casos en que se incorporó el comercio con el MERCOSUR y con el Resto del mundo. La asimetría es mayor entre las estimaciones del CII vertical y horizontal en ambos períodos y bandas.

---

18 En cuanto al signo positivo del DIE con el Resto del mundo, tanto en el componente vertical como horizontal, éste no es consistente con la expectativa a priori que un aumento tarifario con el RDM aumente el correspondiente comercio intra-industrial vertical. Corresponde destacar que en cada uno de los períodos se controló por el contexto de la política comercial con datos de diferentes años considerados representativos, en los noventa se utilizó el Derecho de importación de 1996, y en el segundo período los aranceles del 2003.

19 Su signo es correcto indicando que un aumento de dispersión reduce el CII horizontal.



## 5. INSTITUCIONES DE DEFENSA COMERCIAL (1997-2004)

### 5.1 La normativa y su aplicación

#### a. Marco normativo<sup>20</sup>

En la actualidad, la legislación argentina referida a defensa comercial está alineada con la normativa multilateral acordada en la Ronda Uruguay. A comienzos de la década del 90, a pesar de ser Miembro pleno del GATT, Argentina no había adoptado aún los Acuerdos de la Ronda Tokio relativos a los Códigos Antidumping y de Subsidios. La apertura comercial de principios de los 90 puso en evidencia las limitaciones del marco normativo vigente en esos años para hacer frente a los efectos del dumping y las subvenciones.

Cuando era necesario investigar importaciones a precios de dumping o subsidiadas, se recurría al Código Aduanero Nacional, una legislación doméstica que no estaba alineada con las disciplinas multilaterales<sup>21</sup>. Esta legislación presumía la existencia de daño para los casos en que el margen de dumping fuera superior al 15%. Asimismo, había una experiencia limitada en su aplicación y no se contaba con instituciones especializadas. Este contexto impedía enfrentar adecuadamente los problemas que se derivaban de la apertura comercial.

Una resolución de la ex Secretaría de Industria y Comercio estableció normas para la presentación de las solicitudes por parte de las industrias que alegaban estar dañadas por las importaciones a precios de dumping o subsidiadas<sup>22</sup>. Paralelamente, la Ley 24.176 de 1992 aprobó los Acuerdos específicos de la Ronda Tokio<sup>23</sup>.

El procedimiento vigente estaba centralizado en la Subsecretaría de Comercio Exterior (Ministerio de Economía), que realizaba las investigaciones del margen de dumping y del daño a la producción nacional, y proponía al Ministro las medidas a aplicar. En comparación con las prácticas seguidas por algunos países desarrollados, dicha Subsecretaría tenía demasiadas atribuciones. Por este motivo, el Gobierno dispuso la creación de la Comisión Nacional

---

20 Sobre la base de Nogués (2000).

21 Ver artículos 687 y 723 de la Ley 22.415, de Marzo 1981.

22 Ver resolución N° 349/91.

23 Vigente desde abril de 1994.

de Comercio Exterior (CNCE),<sup>24</sup> que fue la base para el desdoblamiento de las investigaciones: la medición de los márgenes de dumping y subsidio sería realizada por la Subsecretaría de Comercio Exterior mientras que la evaluación del daño consiguiente la realizaría la Comisión Nacional de Comercio Exterior.

El Decreto 2121/94 estableció las normas reglamentarias y de implementación destinadas a la aplicación de los acuerdos. Este decreto incorporaba los avances logrados en esta materia en la Ronda Uruguay, y también reglamentaba el procedimiento desdoblado de investigación ya indicado. En 1995 el Congreso dictó la Ley 24.425, que contiene los resultados de la Ronda Uruguay. Estos documentos se incorporaron a la legislación nacional y remplazaron a los existentes en lo relativo a los Códigos Antidumping y de Subsidios. Esta última Ley fue reglamentada por el Decreto 1326/98, el que dio lugar a Resoluciones de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería referidas a aspectos específicos (224/99 y 826/99).

## **b. Aplicación de la normativa**

La información analizada de las resoluciones dictadas entre 1997 y 2004 en materia de antidumping, subvenciones y salvaguardias corresponde a 178 casos, destacándose una mayor concentración en el segundo y cuarto trimestre del año. Los niveles anuales fueron de 22 resoluciones en 1997 con una leve caída posterior y un fuerte incremento en el 2001 con 32 casos y especialmente el 2002 con 35 resoluciones, luego se reducen sustancialmente en 2003 y 2004.

Las resoluciones antidumping representan en el período 1997/2004 un total de 143, dada su importancia relativa se observan pautas similares a las mencionadas para el agregado pero más acentuadas. Esto se ve en la progresión de las mismas desde un nivel de 18 casos en el año 1997 hasta 26 en 2001 y 34 en 2002, reduciéndose sustancialmente con posterioridad a sólo 8 en el año 2004. Llama la atención que en el año en que se modificó sustancialmente la paridad cambiaria el número de resoluciones fuera el más alto del período analizado, y que no se utilizara la posibilidad prevista en el Decreto 1326/98 (artículo 30), donde la Subsecretaría de Comercio Exterior elevaría "...su recomendación acerca de los derechos antidumping o compensatorios a aplicar evaluando las demás circunstancias atinentes a la política general del comercio exterior y al interés público".

---

<sup>24</sup> Ver Decreto 766/94. La creación de Comisión Nacional de Comercio Exterior dependiendo del Ministerio de Economía es una importante innovación para el estudio del daño en la legislación de defensa comercial, pero no resultó un movimiento adecuado en la búsqueda de mayor independencia de criterio. Sin embargo, se puede señalar que tal independencia no solo esta relacionada con la institución donde estos informes son producidos, también con el acceso que el público pueda tener a estos resultados.

La alta frecuencia en el 2002 de las resoluciones antidumping dictadas sugiere *a priori* una hipótesis donde el cumplimiento de las etapas del proceso legal, no coincide con la oportunidad económica de las medidas dictadas. Especialmente, porque el largo período desde la Apertura de la investigación hasta la Determinación final podría permitir la suspensión de aquellas en el dictado de las Medidas provisionales, en los casos en que el contexto económico cambiara. Esto requeriría un seguimiento de los distintos casos en proceso, y en caso de verificarse tal cambio correspondería analizar las implicancias legales de tal decisión.

Las resoluciones dictadas corresponden a un producto identificado a 8 dígitos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR, pero que involucran a varios países. Así, el total de resoluciones analizadas correspondientes al agregado de antidumping, subvenciones y salvaguardias, incorporando el número de países asciende a 257. Partiendo de un nivel en 1997 de 27 resoluciones-país, llegan en 2001 a 45 y en 2002 a 56, para caer sustancialmente después, acentuándose la concentración en los trimestres segundo y especialmente el cuarto.

En cuanto a la incorporación del efecto país solo referido a las resoluciones antidumping, asciende a 217 casos, lo cual es mas relevante en éste caso y en el de las subvenciones debido a que se aplican a países individuales, comparado con las salvaguardias que se aplican a las importaciones de todos los orígenes. En 1997 se observa un nivel de 23 resoluciones-país llegando en el 2001 a 39 y en 2002 a 55.

En 16 productos se encuentran 76 resoluciones antidumping dictadas (Cuadro 11), se trata de Hojas de sierra con 13, Productos laminados de hierro o acero 11, Brocas helicoidales 9; con 4 resoluciones cada producto, Bandejas de poliestireno, Lana de vidrio, Neumáticos para bicicletas, Policloruro de vinilo; con 3 resoluciones cada producto, Accesorios de cañería para soldar, Acondicionadores de aire, Bicicletas, Naipes, Papel y cartón estucado, Perchas anatómicas de madera, Rayos para bicicletas y motocicletas, Rodamientos radiales, Termos y recipientes isotérmicos. Es decir, hay una elevada concentración de resoluciones y productos.

En el Cuadro 11 se detallan los países involucrados en tres o mas resoluciones antidumping. En seis países incluidos en hasta 10 resoluciones dictadas en el período 1997/2004 correspondieron a un total 142 de resoluciones-país que se comparan con el total de 217 (Cuadros 12) y que representaron 65% del total. Se trataba de China incluida en 59 resoluciones, Brasil en 33, Taiwán en 16, Sudáfrica 13, Corea 11, y EEUU 10. La inclusión de 11 países adicionales (entre 3 y 7 resoluciones-país) lleva el subtotal a 192 (88% del total).

La evidencia señalada de la alta frecuencia de resoluciones AD en un año de un importante cambio en la paridad cambiaria requiere ser analizada en mayor profundidad. Los productos involucrados pueden identificarse en el Cuadro 11 donde se presentan las resoluciones dictadas en el año 2002 referidas a los casos analizados de mayor concentración. En 10 productos se firmaron 18 resoluciones. El número

**Cuadro 11**  
**Argentina. Resoluciones antidumping dictadas**  
**por tipo de producto (1997-2004).**

Producto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Hojas de sierra manuales de acero rápido	2	1	3	3	1	1	1	1	13
Productos laminados planos de hierro o acero			2		3	3	2	1	11
Brocas helicoidales con vástago		1		3	1	2	1	1	9
Bandejas de poliestireno espumado	1			1	2				4
Lana de vidrio					1	2	1		4
Neumáticos para bicicletas						2	2		4
Policloruro de vinilo sin mezclar			1	1			1	1	4
Accesorios de cañería para soldar a tope	1		1	1					3
Acondicionadores de aire						2	1		3
Bicicletas	1			1		1			3
Naipes		1				2			3
Papel y cartón estucados		1	1	1					3
Perchas anatómicas de madera				1		1	1		3
Rayos para bicicletas y motocicletas		1		1	1				3
Rodamientos radiales a bolas						2		1	3
Termos y recipientes isotérmicos					2			1	3
<b>Subtotal</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>76</b>
<b>Resto</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>67</b>
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>19</b>	<b>26</b>	<b>34</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>143</b>

Fuente: Elaboración propia

mas alto correspondió a Productos laminados de hierro y acero (3); le sigue con 2: Acondicionadores de aire, Brocas helicoidales, Lana de vidrio, Naipes, Neumáticos para bicicletas, Rayos para bicicletas y motocicletas, Rodamientos radiales, y con una resolución: Hojas de sierra, Bicicletas y Perchas Anatómicas. Además, en

la mayor parte de los países involucrados en varias resoluciones se alcanza en el 2002 un pico en el número de resoluciones-país del período analizado (Cuadro 12). Sin embargo para tener una opinión fundada de los factores que operaron en cada caso se requeriría tener acceso a la evaluación oficial.

**Cuadro 12**  
**Argentina. Países involucrados en las resoluciones antidumping**  
**(1997-2004)**

Origen	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
China	10	6	2	7	5	15	8	6	59
Brasil	6	2	6	3	6	7	2	1	33
Taiwán	3	2	1	4	1	3	2		16
Sudáfrica	1				5	5	2		13
Corea		1		3	1	4	2		11
Estados Unidos		1	1	1		5	1	1	10
Chile				1	5	1			7
Italia	1	1	1	1	1	1			6
México			1	2	1		1	1	6
Ucrania			2			1	1	1	5
España				2	2	1			5
Rusia			2		1			1	4
Kazajstán					1	2	1		4
Turquía					3	1			4
Japón					2	1			3
Suecia		1	1	1					3
República Checa					2	1			3
<b>Subtotal</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>25</b>	<b>36</b>	<b>48</b>	<b>20</b>	<b>11</b>	<b>192</b>
<b>Resto países</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>25</b>
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>27</b>	<b>39</b>	<b>55</b>	<b>26</b>	<b>11</b>	<b>217</b>

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al derecho compensatorio (Cuadro 13), las 14 resoluciones del período 1997/2004 corresponden a la Unión Europea, están referidos a Aceite de oliva (5), Duraznos en Almíbar (5), Gluten de trigo (4). En el mismo cuadro se indican las salvaguardias que fueron aplicadas durante 1997/2004, principalmente en Calzados (8), Duraznos en Almíbar (3), Tejidos de algodón (3), Tejidos sintéticos (3), que totalizan 17 resoluciones-producto del total de 21.

En la determinación de las medidas antidumping, Argentina ha adoptado el principio de "lesser duty" según surge de los decretos 766/94 y 1326/98, lo que significa que aplicará el menor derecho entre el margen de dumping y el que sea

**Cuadro 13**  
**Argentina. Resoluciones Derechos compensatorios**  
**y Salvaguardias (1997-04)**

Producto	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	Total
<b>I). Derechos compensatorios</b>								
Aceite de oliva envasado y a granel		1	1	1		1	1	5
Duraznos en almíbar	1			1	1		2	5
Gluten vital de trigo	1	1				1	1	4
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>14</b>
<b>II). Salvaguardias</b>								
Calzados	2	2		3	1			8
Duraznos en almíbar					2	1		3
Tejidos de algodón			3					3
Tejidos de filamento sintético			2	1				3
Calzado deportivo				1				1
Ciclomotores y motocicletas					1			1
Hilados de alta tenacidad de poliéster			1					1
Televisores							1	1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>21</b>

*Fuente: Elaboración propia.*

suficiente para eliminar el daño. En estimaciones de Nogués y Baracat (2005) se ha determinado que en alrededor del 20% de los casos se ha seguido tal criterio. Por tal motivo resultaba de interés evaluar las magnitudes de comercio involucradas en las resoluciones analizadas.

En el Cuadro 14 partiendo de las respectivas posiciones de la NCM a 8 dígitos incluidas en cada resolución se presentan: i) los valores de importaciones por país de origen al que se le aplicó la medida antidumping (comercio afectado); ii) en segundo lugar se tomaron los valores de importaciones totales de los ítems de la NCM correspondientes a las resoluciones antidumping; y iii) se calculó la relación entre el comercio afectado y el total. En ambos casos se distingue a aquellos productos donde hubo un acuerdo de precios, debido a que se supone que la combinación de "lesser duty" y acuerdo de precios debería resultar en un menor impacto restrictivo en las importaciones correspondientes.

El resultado es que en el grupo de Antidumping y Acuerdo de precios, la importancia relativa del comercio que tuvo lugar es mas alta que en el caso de Anti-dumping, en el primero fue de 58,6% en 1998, 39,5% en el 2002 y 58,3% en el 2004; por su parte, en el segundo, es 40,6% en 1998, comparado con 33,3% en el

**Cuadro 14**  
**Argentina. Comercio afectado por las resoluciones**  
**antidumping (1997-2004).**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>I). Comercio afectado en millones de US\$.</b>								
Antidumping y acuerdo de precios	135,4	185,6	128,7	117,7	109,3	24,0	45,7	88,7
Antidumping	343,4	362,4	331,4	302,0	262,5	38,6	79,7	102,6
<b>Totales</b>	<b>478,8</b>	<b>548,0</b>	<b>460,1</b>	<b>419,7</b>	<b>371,7</b>	<b>62,7</b>	<b>125,4</b>	<b>191,3</b>
<b>II). Comercio total en millones de US\$.</b>								
Antidumping y acuerdo de precios	205,1	316,7	213,8	161,9	173,6	60,9	83,1	152,1
Antidumping	889,2	892,3	819,2	771,6	625,3	115,8	233,7	338,3
<b>Totales</b>	<b>1094,3</b>	<b>1209,0</b>	<b>1033,0</b>	<b>933,6</b>	<b>798,8</b>	<b>176,7</b>	<b>316,8</b>	<b>490,5</b>
<b>III). Relación entre comercio afectado y comercio total (en porcentaje).</b>								
Antidumping y acuerdo de precios	66,0	58,6	60,2	72,7	63,0	39,5	55,0	58,3
Antidumping	38,6	40,6	40,4	39,1	42,0	33,3	34,1	30,3
<b>Totales</b>	<b>43,8</b>	<b>45,3</b>	<b>44,5</b>	<b>45,0</b>	<b>46,5</b>	<b>35,5</b>	<b>39,6</b>	<b>39,0</b>

Fuente: Elaboración propia.

2002 y 30,3% en el 2004. En los casos donde hubo acuerdos de precios se recuperan en el 2004 las proporciones iniciales de 1998, mientras que en los casos donde no hubo tales acuerdos la proporción del comercio afectado es mayor. Corresponde señalar que en 45 de las 76 resoluciones seleccionadas en el análisis del Cuadro 11, sólo 6 de los 16 productos identificados en dicho cuadro, corresponden al grupo que tiene AD con Acuerdo de precios, y con menor proporción del comercio afectado.

A nivel detallado de producto la dispersión de la relación porcentual entre el comercio afectado y el total es menor en el subgrupo de AD con acuerdo de precios (10 productos), respecto del subgrupo de AD corriente (50 productos). Esto se destaca en cada uno de los años indicados en el párrafo anterior. Así el coeficiente de dispersión (desvío estándar/media) correspondiente a ambos subconjuntos fue respectivamente 33,5%/73,2% en 1998, de 62,0%/95,3% en 2002 y de 60,3%/97,8%

en 2004. Es decir, antes de la devaluación, la dispersión de las proporciones del comercio afectado por antidumping con acuerdo de precios es la mitad del otro, mientras que en el período siguiente la dispersión del primero es mayor en términos absolutos y relativos.

La expectativa *a priori* era que los efectos restrictivos en el comercio son importantes dado los altos equivalentes ad valorem estimados en Berlinski, Kume, Vaillant y otros (2006), caben plantearse entonces algunas preguntas relacionadas con la magnitud de dichas proporciones, i) ¿los casos de AD con acuerdo de precios corresponden a empresas relacionadas?, ii) ¿las importaciones que tienen lugar son desviaciones de los países de origen identificados en las resoluciones AD?, iii) ¿los importadores locales pagan el arancel antidumping cuando hay producción doméstica insuficiente para abastecer el mercado local, o logran una excepción?, iv) ¿en el caso anterior los importadores son los productores domésticos debido a que conocen el mercado y tienen redes de distribución ya establecidas?. Responder a algunas de estas preguntas requiere realizar estudios sectoriales específicos, y tener acceso a la información oficial.

## 5.2 Determinantes de las resoluciones antidumping

El proceso legal entre la Apertura de una investigación, las Medidas provisionales, y la Determinación final es largo. Del análisis de los decretos 2121/94 y 1326/98 resulta difícil establecer un plazo total para el trámite, ello se debe a la heterogeneidad de plazos requeridos en las distintas etapas. El análisis del procedimiento establecido por el decreto 1326/98 indica que cumpliendo los plazos máximos establecidos el tiempo total desde la presentación de la petición hasta la resolución de medidas finales es de alrededor de 500 días corridos ( $\pm 5\%$ ), y la distancia entre la resolución de medidas provisionales y las finales es de 200 días, algo más de 2 trimestres<sup>25</sup>.

Por ello resulta importante preguntarse si tales procesos son objetos de un seguimiento, y si en tal caso se entrelazan los plazos y etapas legales previstas con la evolución de los acontecimientos económicos que dieron origen a la Petición y Apertura de la investigación. Estos aspectos (legales y económicos) pueden evolucionar en forma divergente respecto de las condiciones iniciales, y en tal sentido cabría la posibilidad de que tal investigación se interrumpiera.

En esta sección se presentan algunos modelos de los determinantes del número de las resoluciones dictadas. La literatura usada como referencia (Irwin 2005, Knetter

---

25 Nogués (2000).



y Prusa 2003, Francois y Niels 2004)<sup>26</sup> analiza los determinantes a partir de la presentación de la petición, pero el largo período entre ella y la resolución final motivó, en este caso, la utilización del número de resoluciones dictadas como variable dependiente. A tal efecto se han utilizado determinantes macroeconómicos convencionales (PBI manufacturero, Tipo de cambio real, Tasa de desempleo). Otras variables utilizadas en las regresiones representan los factores de presión, los sindicatos de trabajadores (Proporción de la Remuneración del trabajo en el Valor agregado sectorial), y la influencia de las empresas (representada por un promedio ponderado de la pertenencia sectorial de cada resolución en el trimestre), tomando la concentración manufacturera o alternatively el tamaño de los sectores correspondientes (Valor agregado por establecimiento). También se utilizaron algunas *dummies* para representar si se trata de bienes de consumo, los casos con Brasil y el trimestre 2 y 4.

Se realizaron estimaciones aplicando mínimos cuadrados ordinarios (OLS), pero existe consenso en que los casos donde las variables dependientes son números naturales, en este caso referido al número de resoluciones antidumping, un indicador no sesgado es el que corresponde a regresiones con los modelos de Poisson o binomiales negativas. La elección del modelo de Poisson se tomó considerando como alternativa al modelo de binomial negativa. Es decir, por la naturaleza de los datos de la variable dependiente *count* se inició una búsqueda de cuál sería el modelo de regresión bilateral negativa que mejor ajusta la información existente. Luego de varios tests se concluyó que el modelo de Poisson robusto (Huber/White) era el más adecuado<sup>27</sup>.

En el Cuadro 15 se observó que el número de resoluciones antidumping tenía una relación negativa y significativa con el PBI manufacturero, tanto con un rezago de 2 trimestres (Regresión 1), como de 3 trimestres (Regresión 4), aunque corresponde señalar su reducido tamaño, cercano a cero; el Tipo de cambio real (TCR) con rezago de 3 trimestres es negativo y significativo en las Regresiones 2, 3 y 4. En el primer caso (Regresión 1), además del TCR con un rezago de dos trimestres con signo negativo, tienen signos positivos y significativos la presión sindical (Salarios/VAB), y las *dummies* correspondientes a Bienes de consumo y Casos con Brasil. En la Regresión 4, el nivel de PBI manufacturero tiene un rezago de 3 trimestres ya mencionado, adicionando el

---

<sup>26</sup> Sin embargo, el método de estimación difiere, en los dos primeros se usa *negative binomial estimation*, y Knetter y Prusa lo comparan con estimaciones de "OLS". Por su parte, Francois y Niels usan Logit (*outcome* positivo uno, negativo cero), o GLS cuando la variable a explicar es el equivalente ad valorem del AD. Por las variables independientes que usan, estos últimos autores han tenido acceso a la investigación pues consideran la dimensión del producto y empresa, el exportador, indicadores industriales, incidencia en el empleo, y si fue un valor construido.

<sup>27</sup> Para llevar a cabo esta elección se realizaron, para cada regresión, un test preliminar de significatividad del coeficiente *shape*, resultante de la estimación por binomial negativa, que captura la sobredispersión, y el test de Cameron y Trivedi (1990).

**Cuadro 15**  
**Argentina. Determinantes de las resoluciones antidumping dictadas en el período 1997 a 2004**  
**(valores trimestrales). Método de Poisson con errores standard de Huber-White (N=32).**

Variable dependiente: Número de	Regresión 1			Regresión 2			Regresión 3			Regresión 4		
	Coeficiente	Estadístico z		Coeficiente	Estadístico z		Coeficiente	Estadístico z		Coeficiente	Estadístico z	
Resoluciones antidumping												
Constante	3,6160	2,8852	***	0,1288	0,2049		0,1879	0,2046		6,4655	3,6916	***
PBI Manuf. (-2)	-6,6E-08	-2,9923	***									
PBI Manuf. (-3)										-7,5E-08	-2,7407	***
TCR, EEUU(-2)	-0,8759	-2,4128	**									
TCR, EEUU(-3)				-1,6251	-2,4892	**	-2,3100	-2,5147	**	-1,4588	-3,7088	***
Salarios/VAB	2,0436	3,3179	***									
D.B.Consumo	0,0852	0,3970								0,4245	1,7776	*
Desempleo (-3)				0,1975	2,7454	***	0,2109	2,0198	**			
Concentración				-0,2553	-2,8251	***				-0,2223	-1,9324	*
VAB/Establec.							0,0006	3,0447	***			
D. Brasil	0,5938	2,8461	*	0,7952	3,7472	***						
D.2do.Trimestre	0,2607	1,6964	**	0,1774	1,0269		0,2287	0,9354		0,3040	1,3022	
D.4to.Trimestre	0,4747	2,3283	**	0,5421	2,4799	**	0,6725	2,6197	***	0,3395	1,7302	*
Pseudo R2		0,3096			0,2817			0,1634			0,2468	
LR statistic		54,4647	***		49,5683	***		28,7465	***		43,4139	***

(\*\*\*): Significativo al 1%, (\*\*): Significativo al 5%, (\*): Significativo al 10%.

Fuente: Elaboración propia.

efecto de la *dummy* de Bienes de consumo (positivo) y el de la Concentración sectorial (negativa)<sup>28</sup>.

En las Regresiones 2 y 3 se combinan como variables macroeconómicas la tasa de desempleo y el tipo de cambio real ambas con un rezago de 3 trimestres, las mismas tienen una relación significativa del punto de vista estadístico, pero la primera es positiva y la segunda negativa, el índice de Concentración es negativo y la *dummy* de los casos que involucran a Brasil tienen signo positivo y significativo. En la Regresión 3 se incluye además un indicador de tamaño de los establecimientos (VAB/Establecimiento) con signo positivo y significativo indicando el efecto de la presión empresaria. En todas las regresiones se incluyeron *dummies* correspondientes a los trimestres 2 y 4, donde se había observado una frecuencia mayor de resoluciones dictadas, los coeficientes son positivos y significativos en todos los casos para el trimestre 4 y sólo en la Regresión 1 para el trimestre 2.

En resumen, las regresiones muestran que con un rezago de 2/3 trimestres (distancia estimada entre las resoluciones de Medidas provisionales y Determinación final), una caída en el nivel de actividad manufacturera y/o una apreciación real del tipo de cambio aumentan en promedio el número de resoluciones antidumping (AD) dictadas.<sup>29</sup> También la asociación positiva con los *proxies* utilizados que representarían las presiones sindicales y empresariales, y dentro del MERCOSUR la importancia de Brasil como destinatario de las medidas.<sup>30</sup> El efecto de Bienes de consumo tiene una asociación positiva en la regresión 4 (no significativa en la Regresión 1), lo que representa el hecho que los consumidores tienen menor poder de oposición a los AD respecto de los productores de bienes intermedios.<sup>31</sup> Finalmente, corresponde señalar el signo positivo respecto de la mayor frecuencia de resoluciones dictadas en el cuarto trimestre que requiere ser objeto de mayor indagatoria en el futuro.

---

28 Esto último requiere una explicación. La concentración sectorial fue medida a través de un indicador ordinal de 1 a 5, donde los sectores con empresas de mayor tamaño considerando el valor de la producción de los establecimientos en el total sectorial, correspondió a los niveles 1 y 2. Por tal motivo, un aumento de la concentración disminuye el coeficiente de concentración aumentando el número de resoluciones.

29 Estas dos variables fueron usadas en Knetter y Prusa (2003) con referencia a la iniciación de los casos de AD.

30 El cambio legal y administrativo asociado al Decreto 1326/98 no mostró resultados estadísticamente significativos.

31 También usado en Francois y Niels.

## 6. PRODUCTIVIDAD, CALIFICACION Y POLÍTICA COMERCIAL<sup>32</sup>

### 6.1. Crecimiento, apertura y productividad

#### a. Introducción

El potencial productivo de una economía está determinado por la disponibilidad de recursos y la forma en que los mismos son utilizados. La frontera de posibilidades de producción, que define el máximo producto potencial, está determinada por la tecnología disponible. Normalmente, existe una brecha entre la producción potencial y real de una economía que depende de varios factores, como por ejemplo eficiencia económica e instituciones.

El cambio tecnológico es una de las más importantes fuentes de crecimiento económico. Nuevos procesos permiten un incremento en la productividad de los insumos, nuevos productos crean nuevos mercados. La mayor parte del crecimiento económico es explicado por mejoras en la productividad. La misma se puede medir a través de la productividad total de los factores (PTF), que es la relación entre un índice de producción y un índice compuesto de todos los insumos utilizados.

Para entender mejor el origen de los incrementos de productividad se intentó disminuir el residuo de Solow (1956), ya sea incluyendo nuevas variables como educación, Investigación y Desarrollo (I&D) o realizando ajustes para considerar la distinta calidad de los insumos. A esta aproximación, de raíz puramente empírica, se la conoce como “contabilidad del crecimiento”. Otros factores que fueron incluidos son comercio internacional, economías de escala a nivel doméstico, precios de la energía, aprendizaje, inversiones.

Los llamados modelos de crecimiento endógeno aparecieron para resolver la falta de convergencia de las tasas de crecimiento económico de los países que precedía el modelo de Solow. En estos modelos el cambio tecnológico es considerado endógeno, incluyendo un mecanismo para la creación de conocimiento o tecnología, se supone que el producto de una economía depende no sólo de los insumos utilizados en el proceso productivo sino también del stock de Investigación y desarrollo realizado por todas las firmas.

Se ha argumentado que la apertura comercial aumenta la productividad y así fomenta el crecimiento. Sin embargo, tomando el supuesto de país pequeño, los

---

<sup>32</sup> Esta sección fue escrita con C. Romero.

modelos teóricos no generan ninguna hipótesis con respecto a encontrar una relación negativa no ambigua entre barreras al comercio y tasas de crecimiento (Rodríguez y Rodrik, 2001). Los primeros estudios encontraban una relación positiva entre apertura y crecimiento, entre los más citados se encontraban: Dollar, 1992; Sachs y Warner, 1995<sup>33</sup>; Edwards, 1998.<sup>34</sup>

La endogeneidad tiene que ver con la causalidad. Se considera que la apertura genera crecimiento pero puede ser a la inversa, que la productividad incentive la liberalización del comercio y, así, se convierta en causa y no en consecuencia del crecimiento. En tal sentido, debería focalizarse en las empresas y luego en el agregado, y no a la inversa.<sup>35</sup> Siguiendo esta línea de pensamiento, López (2005) destaca que las empresas exportadoras son más productivas que aquellas que no lo son, y así las primeras se auto-seleccionan en los mercados de exportación. Algunos estudios concluyen que la exportación no mejora la productividad directamente, sino que la correlación positiva entre comercio y crecimiento se debe a que las firmas más productivas son las que logran acceder al mercado internacional. La evidencia de causalidad no es concluyente aunque existe una correlación positiva significativa entre liberalización del comercio y crecimiento.

El origen de la productividad de los exportadores podría ser causada por la existencia de *learning by exporting*<sup>36</sup> o por un proceso de autoselección en los mercados de exportación. Los estudios realizados para verificar cuál es la verdadera causa concluyen en que existe mayor evidencia que avala la teoría del proceso de autoselección contra una moderada evidencia a favor de *learning by exporting*.<sup>37</sup> Helpman (2006) hace una revisión de la nueva literatura de comercio internacional que intenta explicar los patrones de inversiones extranjeras directas (IED) y comercio internacional, donde los nuevos desarrollos ponen énfasis en las características de las firmas y su comportamiento de acuerdo al grado de participación de sus ventas en el mercado internacional.

Los costos hundidos aumentan con el intento de las firmas de entrar a mercados internacionales, y éstos sólo podrían ser afrontados por aquellas con mayor productividad. Este aumento de costos sería causado por las modificaciones que

---

33 En Warczziarg y Horn Welch (2003) se estima que la evidencia obtenida por la modelización de Sachs y Warner para el crecimiento del período 1970/89 no se reproduce en el correspondiente a 1989/98.

34 Se trataba de estudios *cross-country* que adolecían de problemas econométricos: endogeneidad y variables omitidas.

35 Por ejemplo, Edwards (1998) encuentra una relación positiva entre apertura y crecimiento de la productividad pero deja abierto el problema de causalidad.

36 Firmas que participan en mercados extranjeros con el objetivo de adquirir conocimiento para mejorar su sistema productivo y la calidad de los bienes.

37 Esta falta de evidencia podría deberse a la continua difusión del conocimiento adquirido por los exportadores respecto de los no exportadores, dado que ambos buscan trayectorias de productividad similares. Wagner (2005) presenta un resumen de la literatura sobre exportaciones y productividad utilizando datos a nivel de firma.

deben realizarse a los productos para cumplir con las preferencias extranjeras y las regulaciones de cada país en particular. La existencia de una relación positiva entre el acceso al mercado internacional y la innovación se justifica pues las firmas innovadoras son más propensas a convertirse en exportadoras. Asimismo, si se mejoran los productos y se redujeran los costos podrían destinarse mayores fondos a I&D lo que implicaría un aumento de la propensión a exportar.

Los temas de crecimiento del comercio y su diversificación han sido recurrentes en la literatura. Recientemente, en Imbs y Wacziarg (2003) se estudió la relación entre la concentración sectorial y el nivel de ingreso per cápita. La hipótesis es que los países diversifican su actividad productiva a medida que van creciendo hasta un punto en el cual se revierte dicha tendencia y tienden a especializarse. Este cambio ocurre a altos niveles de ingreso lo que sugiere que la vuelta a la especialización sucede en las etapas más avanzadas del desarrollo. Cuando analizan el fenómeno en cuestión para un grupo de países seleccionados, los autores encuentran indicios de que no sólo el ingreso per cápita influye en el grado de concentración sectorial, también lo hace el grado de apertura comercial. Así, ambos factores serían sustitutos en determinar las etapas de diversificación de los países. Es decir, países más abiertos alcanzarán el nivel máximo de diversificación a un nivel de ingreso per cápita menor.

#### **b. Análisis a nivel agregado de la productividad total de los factores**

Se han realizado estudios para el caso argentino que tratan de explicar el crecimiento de la productividad total de los factores (PTF). Sin embargo, existen diferencias que radican en distintas fuentes de crecimiento así como también en diversos métodos de estimación y medición.

Los trabajos de Meloni (1999) y Maia y Nicholson (2001) concuerdan que el crecimiento de la Argentina es del tipo intensivo, el cual es explicado por el residuo en las funciones de producción, conocido también como productividad total de los factores (PTF); en cambio, el crecimiento de tipo extensivo es aquel cuya fuente son los aportes específicos de los insumos trabajo y capital. Estos trabajos encuentran que parte del crecimiento se debe a las reformas estructurales acontecidas a principios de la década del noventa.

Por su parte, Coremberg (2005) distingue dos periodos. En el primero, de 1993 a 2001, atribuye el crecimiento a la acumulación de capital y no a la PTF, concluyendo que éste es del tipo extensivo en contraposición a los autores anteriores. Argumenta que el cambio tecnológico sería una consecuencia de la caída de los precios relativos de los bienes de capital causada por la apreciación real y el régimen especial con arancel cero a la importación y subsidio a la producción doméstica de dichos bienes. El segundo periodo, de 2002 a 2004, explicaría el crecimiento

como una reducción de la intensidad del capital dada la mayor demanda de empleo y el aumento en la utilización de la capacidad instalada.

Para el cálculo de la PTF los tres autores mencionados apelaron a una función Cobb-Douglas linealizada por medio de logaritmos, ambos suponiendo rendimientos constantes a escala. Por lo tanto, se descomponen tres fuentes de crecimiento, el primer término lo adjudica a la contribución de la productividad total de los factores, el segundo término es la contribución del factor capital y el tercero es la contribución del factor trabajo. Así, la contribución de la PTF al producto se obtiene por residuo.

Meloni (1999) estimó el producto potencial para el período 1980-1997 utilizando una función de producción agregada con insumos ajustados por calidad, suponiendo el pleno uso de los factores productivos. Para estimar el producto potencial Meloni utilizó una serie de PTF y por medio del método aplicado por Roldós (1997) para el caso chileno, demostró que luego de diez años de crecimiento de 0,3%, las tasas de crecimiento del producto potencial comienzan a tener relevancia a partir de 1990 con tasas anuales del orden del 5,4%. Dado que la tasa observada para el mismo periodo fue del 6,1%, concluye que entre 1990 y 1997 no hay evidencia para afirmar que el producto observado haya superado al potencial. En definitiva, Meloni (1999) estima una PTF anualizada sin ajustar por calidad de 3,94%, y cuando realiza el ajuste por calidad la PTF estimada cae a 2,05%.

El trabajo de Maia y Nicholson (2001) se basa en la actualización de las estimaciones del stock de capital y de la PTF para poder realizar un test de la sustentabilidad del crecimiento argentino. Maia y Nicholson concluyen que el crecimiento argentino en la década del noventa fue explicado mayormente por la elevada contribución de la PTF, que estimaron en 2,3% para el período 1990/2000 (ver Cuadro 16), con crecimiento menor de capital y trabajo. Los autores comparan esta evidencia con el crecimiento del período 1962/64 a 1973/75, donde la PTF creció 2,2%, pero con una contribución más elevada del capital. Como en los 90 la PTF explica mas del 60% del crecimiento promedio, argumentan que esta distinción justificaría una corriente de inversión sostenida en ausencia de reversiones del proceso de reformas.

**Cuadro 16**  
**Argentina. Comparación de PTF estimadas por varios autores**  
**(promedios anuales).**

Autor	Periodo	Variaciones anuales	
		PBI	PTF
Meloni (1999)	1990-1997	6,09%	3,94%
Maia y Nicholson (2001)	1990-2000	4,00%	2,30%
Coremberg (2005)	1993-2001	1,59%	0,20%

Fuente. Meloni (1999), Maia y Nicholson (2001) y Coremberg (2005)

Coremberg (2005) estimó el crecimiento de la productividad laboral en el período 1993/2004. Concluye que la principal causa del crecimiento de la productividad laboral no habría sido la PTF sino el aumento en la relación capital/trabajo. En tal sentido la Argentina presentaría un perfil de crecimiento de tipo extensivo basado en la acumulación de factores más que en mejoras en la organización del proceso productivo. El cambio técnico habría sido de tipo incorporado incentivado por la caída de los precios relativos de los bienes de capital. La PTF (promedio anual) estimada para el período 1993-2001 está en el orden del 0,2%. Durante el período 2002-2004, el crecimiento del producto se explicaría por la reducción en la intensidad de capital originada en una mayor demanda relativa de empleo como consecuencia de aumentos en la utilización de la capacidad instalada previamente subutilizada durante cinco años de profunda recesión económica.

En resumen, a diferencia de Coremberg (2005), que estima un nivel de PTF para los 90 prácticamente nulo, las cifras encontradas en los estudios de Maia y Nicholson (2001) y Meloni (1999) son más altas<sup>38</sup>. La principal diferencia entre los estudios radica en el esfuerzo metodológico en Coremberg (2005) para ajustar las series de datos. Las estimaciones de PTF de cada uno de los autores mencionados se resumen en el Cuadro 16 donde se seleccionan las estimaciones correspondientes a los 90. Se observa en dicho cuadro que las estimaciones de Coremberg (2005) son sensiblemente diferentes a las de los otros dos autores. Esto indica que los aspectos metodológicos relacionados con el armado de las bases de datos, sobre todo la correspondiente al stock de capital, son muy importantes para este tipo de estimaciones.

### c. Análisis a nivel de las firmas de la productividad total de los factores

En FIEL (2002) el interés de la investigación estaba centrado en aquellas firmas que lograron crecer a pesar que el proceso de reformas iniciado a principios de los noventa haya finalizado junto con la década. El estudio se basa en datos aportados por el INDEC sobre grandes empresas<sup>39</sup> complementados por la Bolsa de Comercio<sup>40</sup> y la Unión Industrial Argentina (UIA)<sup>41</sup>. Cabe destacar que la causa principal del crecimiento difiere según las bases de datos utilizadas. Las estimaciones con la base de grandes empresas adjudica el crecimiento a la acumulación de capital. En cambio, cuando se utiliza la base de la UIA, el motor del crecimiento es el

---

38 Inclusive, Maia y Nicholson (2001) realizan cálculos alternativos obteniendo una PTF estimada para el período 1989/91 a 1996/98 de 3.5%, cifra que no difiere significativamente de la obtenida por Meloni (1999).

39 Encuesta Nacional de Grandes Empresas (ENGE).

40 Balances de aquellas firmas que cotizan bolsa.

41 Encuesta para Pequeñas y Medianas Industrias (PYMIS).



incremento del empleo. No obstante, el desempeño de las firmas se explicaría por las variaciones en la PTF aunque sin responder a un patrón claro.

Básicamente, identificaron las fuentes del crecimiento en el valor agregado de las firmas y la respectiva estimación en el cambio de su productividad factorial. Para lograrlo, acorde con Harberger (1998) interpretaron a la PTF como reducción real de costos. Se define al crecimiento como la suma de la inversión, el cambio del empleo y de la PTF, los dos primeros multiplicados por su contribución al producto. La “reducción real de costos” o PTF es la parte remanente del crecimiento real no explicada.

Considerando los resultados obtenidos, FIEL concluye que la década del noventa disfrutó de un aumento significativo del producto, al cual contribuyeron en mayor proporción la acumulación de capital y la productividad total de los factores que el empleo, aunque éste fue el más favorecido dado el incremento en la calificación, lo que incrementó la producción y calidad de los bienes y servicios. Asimismo, se destaca que es relevante analizar el crecimiento y la productividad a nivel desagregado dado que la explicación del crecimiento del valor agregado se correspondería con las reformas económicas, incentivando la inversión productiva, y con el ahorro de costos interpretado como PTF asociado con la liberalización comercial. Por lo tanto, se argumenta que el aumento en la productividad sería consecuencia de decisiones particulares a nivel de las firmas que lograron reformas exitosas persiguiendo el ahorro de costos para afianzarse en el mercado internacional.

El valor agregado de las firmas entre 1993 y 1998 aumentó un 20% anual, determinando una tasa de crecimiento del 3,7% anual. El trabajo y la inversión también crecieron, 11% y 30%, respectivamente; el incremento del primero se debe al aumento del personal y la calificación. Del total del valor agregado, el 24% del incremento es consecuencia del trabajo, el 48% de la acumulación del capital y el 28% restante a la reducción de costos (PTF). Existen diferencias en el crecimiento cuando se analiza a cada firma por separado. Por ejemplo, del total de ellas sólo el 24% tuvo un crecimiento positivo en las tres fuentes. Si bien el 32% incrementó su mano de obra y capital, no logró ganancias de eficiencia. Los resultados se vuelven más variables cuando se trata de la PTF, para el 65% de las firmas la contribución del trabajo es positiva, para el 77% el aporte del capital también lo es; sin embargo, sólo 47% presenta incrementos de su productividad factorial. Pero dado que los incrementos de la PTF son mayores en valor absoluto a las caídas observadas, el promedio, para el agregado, es también positivo y significativo. Así, a nivel de las firmas la PTF es la fuente principal del crecimiento, o caída, del valor agregado (cuadro 17).

El trabajo de FIEL concluye que el crecimiento de la PTF suele concentrarse en escasas firmas; así como también, que las empresas exitosas pertenecen, frecuentemente, a sectores diferentes; y finalmente, que los perdedores en términos de PTF son una parte muy importante de la historia, aún en periodos de crecimiento

**Cuadro 17**  
**Argentina, 1993-1998. Variación del valor agregado**  
**y contribución del trabajo, el capital y la PTF**  
**por rama de actividad (Porcentajes sobre la base de valores**  
**en millones de pesos de 1993)**

Sector	Variación Valor agregado	Contribución		
		Empleo	Capital	PTF
Alimentos, bebidas y tabaco	-16,3	2,5	4,2	-23,0
Calzado y curtiembres	-12,3	-2,8	2,2	-11,7
Papel	13,1	2,6	-5,5	16,0
Edición e impresión	11,9	-0,3	6,3	5,8
Combustibles	-16,7	-0,8	5,6	-21,5
Químicos y plásticos	10,3	6,0	-0,2	4,6
Minerales no metálicos	5,3	0,3	-15,9	20,9
Metales	26,8	3,1	-0,3	23,9
Maquinaria y equipo	2,5	-2,1	-2,6	7,2
Material de transporte	-40,6	-32,7	2,8	-10,8
Otras industrias manufactureras	-3,3	-3,2	-5,3	5,2
Electricidad, gas y agua	26,3	-0,3	20,7	5,9
Construcción	51,1	24,0	5,4	21,8
Comercio, hoteles y restaurantes	50,5	24,6	30,4	-4,4
Transporte	38,7	-2,1	9,0	31,8
Comunicaciones	254,3	-4,1	74,2	184,2
Otros servicios	1,7	3,8	9,4	-11,5
<b>Promedio sectores</b>	<b>14,8</b>	<b>3,5</b>	<b>7,1</b>	<b>4,2</b>

Fuente: FIEL (2002) sobre la base de ENGE.

para el conjunto. A nivel sectorial (ver Cuadro 17), se indica que sectores tales como Alimentos, bebidas y tabaco, Calzado y curtiembres, Combustibles, Material de transporte y Otras industrias manufactureras redujeron su valor agregado; mientras que otros como Construcción, Comercio, Metales, Electricidad, gas y agua, Transporte y Comunicaciones aumentaron sustancialmente su valor agregado. En particular, este último, debido a reducciones reales de costos. Por lo tanto, en estas estimaciones no se logró encontrar un sector específico que replique la evolución total de la economía.

Finalmente, encuentran que si bien el tamaño de la firma no es un factor determinante para el desempeño en términos de productividad, podrían serlo las innovaciones en materia de informática considerando el atraso asociado a políticas proteccionistas durante la década del 80. Respecto del comercio internacional, dada la

caída de los precios de los bienes transables, la apreciación del tipo de cambio real y las consecuencias de la apertura comercial, hallaron que un número de firmas tuvo un desempeño negativo. No obstante, aquellas que lograron afianzarse en el mercado internacional también lo hicieron respecto del nivel de productividad.

## 6.2 Determinantes de la calificación del trabajo

El análisis de los determinantes de la calificación del trabajo se realiza adaptando la información disponible al propósito del mismo. En Ito y Fukao (2004) se plantea la hipótesis del capital humano asociado a la intensidad de capital y con la evolución del comercio intra-industrial vertical de Japón. Así, con la información de la Encuesta de Empresas grandes del INDEC se analizó la evolución del salario medio como indicador de calificación para el período 1995/2001 correspondiente a los agregados Alimentos, Bebidas y Tabaco (ABT); Combustibles, Químicos y Plásticos (CQP) y Maquinarias, Equipos y Vehículos (MEV), y se estimaron sus determinantes (Cuadro 18).

El resultado del agregado de los sectores mencionados, indica que utilizando como variable dependiente el salario medio como indicador de la calificación del trabajo, su relación fue positiva y significativa con el indicador de productividad (valor agregado bruto/empleo) que podría aproximarse a una medición de la intensidad del capital, con el coeficiente de apertura (exportaciones más importaciones respecto del valor agregado bruto) y con la proporción del comercio intra-industrial vertical con el MERCOSUR. También, se determinó una asociación negativa con la política comercial representada por el Derecho de importación extrazona.

Luego de analizar el comportamiento promedio de las empresas productoras de ABT, CQP y MEV para el período 1995/2001, se introdujeron variables *dummies* para captar esa heterogeneidad sectorial, las mismas son significativas, pero su efecto fue modificar la significatividad estadística del Derecho de importación extrazona en ABT y CQP.

Además, es importante definir como variable dependiente la calificación del trabajo de las empresas transnacionales (ET), en este caso la medición de calificación representa el coeficiente entre trabajadores calificados y no calificados, considerando a los calificados como aquellos que tienen títulos técnicos o universitarios.<sup>42</sup> El resultado indicado en el Cuadro 19 señala una asociación positiva y significativa con la Participación de las ET en el empleo, y con el comercio intra-industrial vertical con el MERCOSUR. También una asociación negativa y signifi-

---

42 Datos de Chudnovsky, Lopez y Rossi (2006).

**Cuadro 18**  
**Determinantes del salario promedio de la Encuesta a Grandes Empresas (ENGE),**  
**Pooling de Alimentos, Bebidas y Tabaco (ABT), Combustibles, Químicos y Plásticos (CQP)**  
**y Maquinarias, Equipos y vehículos (MEV), 1995/2001.**  
**Método OLS con errores standard de White.**

Variable dependiente:	Regresión 1			Regresión 2			Regresión 3			Regresión 4		
	Coefficiente	Estadístico t		Coefficiente	Estadístico t		Coefficiente	Estadístico t		Coefficiente	Estadístico t	
Constante	0,0069	2,6511	**	0,0108	4,4839	***	0,0069	3,1134	***	0,0073	3,0989	***
VAB/empleo	0,1535	13,3986	***	0,1256	9,3948	***	0,1138	5,3134	***	0,1503	13,2821	***
(X+M)/VAB	0,0030	9,9287	***	0,0016	3,9291	***	0,0029	9,8289	***	0,0020	4,6193	***
CII Vert.MCS	0,0001	3,3664	***	0,0001	4,7153	***	0,0001	2,2329	**	0,0001	5,4825	***
DIE	-0,0003	-2,4780	**	-0,0001	-1,4273		-0,0001	-1,1731		-0,0002	-2,4257	**
D. ABT				-0,0034	-3,2235	***						
D. CQP							0,0056	2,5141	**			
D. MEV										0,0025	1,8630	*
R2 ajustado		0,9742			0,9811			0,9786			0,9762	
Estadístico F		189,8252	***		208,9877	***		184,3334	***		165,2538	***

(\*\*): Significativo al 1%, (\*\*): Significativo al 5%, (\*): Significativo al 10%.

Fuente: *Elaboración propia.*

**Cuadro 19**  
**Determinantes de la calificación relativa del personal de empresas transnacionales**  
**(Coeficiente promedio entre trabajadores calificados y no calificados)**  
**(Pooling de datos de 1996, 1998 y 2001).**  
**Método OLS con errores standard de White.**

Variable dependiente:	Regresión 1			Regresión 2			Regresión 3			Regresión 4		
	Coeficiente	Estadístico t		Coeficiente	Estadístico t		Coeficiente	Estadístico t		Coeficiente	Estadístico t	
Calificación Empresas transnacionales												
Constante	0,0765	0,8308		0,2180	2,2431	**	0,0389	0,4410		0,0898	1,0271	
ET empleo (%)	0,5094	8,9482	***	0,4838	7,9043	***	0,5215	8,7730	***	0,4852	8,4253	***
CII Vert. MCS	0,4226	2,8900	***	0,3994	3,2437	***	0,4488	3,1732	***	0,3856	2,8164	***
DIE	-0,0091	-2,6198	**	-0,0127	-3,5332	***	-0,0096	-2,5872	**	-0,0103	-3,1392	***
D. 1996				-0,1896	-4,5371	***						
D. 1998							0,0943	2,0156	**			
D. 2001										0,0923	2,3690	**
R2 ajustado		0,5000			0,6428			0,5293			0,5265	
Estadístico F		19,6636	***		26,1958	***		16,7415	***		16,5651	***

(\*\*\*): Significativo al 1%, (\*\*): Significativo al 5%, (\*): Significativo al 10%.

Fuente: *Elaboración propia. Datos de calificación y empleo de Chudnovsky, Lopez y Rossi (2006).*

cativa con el Derecho de importación extrazona. Dichos signos y significatividad estadística no se alteran por la introducción de variables *dummy* que son significativas para los años involucrados (1996, 1998 y 2001).

En resumen, las dos regresiones comentadas con bases de información diferentes en la definición de la calificación del trabajo están asociadas positivamente con la Participación en el comercio total del comercio intra-industrial vertical con el MERCOSUR y negativamente con los Derechos de importación extra-zona. Además, en el caso de las empresas grandes son significativos los efectos positivos de la Productividad y de la Apertura al comercio internacional. La similitud en la asociación con las variables de Comercio intra-industrial MERCOSUR y el efecto del Derecho de importación extrazona abre preguntas sobre la posible correlación de ambas bases. Es decir, que la calificación del trabajo de las empresas grandes, predominantemente ET, está asociada a la realización de gastos en I&D para aumentar la calidad de los productos en el comercio del MERCOSUR, y es afectada negativamente por un aumento del derecho de importación extrazona.

## 7. CONCLUSIONES

En el contexto de la economía argentina, se investigaron distintas dimensiones de la relación entre la política comercial y el sesgo anti-exportador relativo, la estructura del comercio internacional (inter/intra-industrial y sus determinantes), las instituciones de defensa comercial (especialmente las resoluciones antidumping dictadas y sus determinantes), aspectos de la productividad total de los factores y los determinantes de la calificación laboral.

Se realizaron dos estimaciones de sesgo anti-exportador relativo, el correspondiente a la política comercial con el resto del mundo y el relativo al comercio con el MERCOSUR, basadas en mediciones ponderadas de derechos de importación y reintegros (impuestos) a la exportación. En el comercio con el resto del mundo se observa un sustancial aumento del sesgo que en el promedio total pasa de 11,4% en el 2001 a 18,8% en el 2004. Así, la característica posterior a la devaluación es un aumento del sesgo anti-exportador relativo asociado básicamente a los derechos de exportación. Como el MERCOSUR es una unión aduanera imperfecta era importante estimar la magnitud del sesgo anti-exportador respecto de la política comercial intra-zona. Se observa que luego de la devaluación el promedio del sesgo anti-exportador toma un valor (2,6%/2,7%) en 2002 y 2003. Esto identifica una de las tareas de remoción importantes dentro de la agenda de perfeccionamiento del MERCOSUR.

Las estimaciones de comercio inter/intra-industrial, se realizan para el período 1992/2004. Las mismas tenían por objeto analizar su evolución y el efecto de la importante modificación en el tipo de cambio nominal en el 2002. La tendencia agregada del comercio inter-industrial declinó a partir de 1992 (68%) hasta 53% en el 2001. Después de la devaluación, vuelve en el período 2002/2003 al 67%, llegando al nivel del 2001 en el 2004. Por su parte, el Comercio intra-industrial (CII) vertical (banda 15%) creció desde 22% en 1992, alcanzando un pico de 36% en el 2000, declinando luego para llegar a 30,9% en el 2004. Algo similar, aunque menos definido, ocurre con la banda del 25%.

Con el objeto de ilustrar la base del análisis econométrico posterior, se divide la información en dos períodos separados por el cambio en dicha paridad. En la agregación a 2 dígitos de la clasificación CIU, se destacan 5 grupos que representan una proporción sustancial del comercio con el Resto del mundo y el MERCOSUR (60%), son: Agricultura, Alimentos y Bebidas, Productos químicos, Maquinaria y equipo, y Vehículos automotores. En cuanto al comercio intra-industrial vertical y horizontal, en las estimaciones con ambas bandas se observa mayor valor absoluto del comercio con el RDM, pero la importancia relativa agregada respecto del comercio total es mayor en el caso del MERCOSUR. Es decir, comparando los

resultados asociados a las diferentes bandas de precios, utilizadas para diferenciar entre el comercio intra-industrial vertical y horizontal, se destaca la importancia relativa del CII Vertical en el comercio de Argentina con los países del MERCOSUR (banda del 15% y 25%).

En los resultados de los determinantes de la importancia relativa del comercio intra-industrial vertical y horizontal para 118 sectores industriales a 4 dígitos de la CIU, se verifica una relación mas estrecha correspondiente al componente vertical. Especialmente, con signos correctos, los relacionados con la Escala (VAB/ Establecimiento) y la Concentración, para ambos períodos, bandas de valores unitarios relativos, MERCOSUR y Resto del mundo. Es decir, el CII vertical (MERCOSUR y el Resto del mundo) se reduce por un aumento en la escala de los establecimientos o por la concentración de los sectores. Para estas agrupaciones le sigue en frecuencia el Derecho de importación, aunque con signo incorrecto en el Resto del mundo<sup>43</sup>. También, para MERCOSUR y Resto del mundo, el Salario medio está asociado positivamente en el segundo período y para ambas bandas.

Con el objeto de analizar el funcionamiento de las instituciones domésticas que procesan la política comercial se utiliza el caso del régimen antidumping, analizando para ello 143 resoluciones del período 1997/2004. Respecto de la cobertura del comercio remanente en el comercio total, en el grupo (Antidumping con acuerdo de precios) la misma es mas alta que en el segundo (Antidumping). En el primero es de 58,6% en 1998, 39,5% en el 2002 y 58,3% en el 2004; por su parte, en el segundo grupo, es del 40,6% en 1998, comparado con 33,3% en el 2002 y 30,3% en el 2004. En los casos donde no hubo acuerdos de precios la proporción del comercio afectado es mayor. El efecto restrictivo fue menor a la expectativa *a priori*, probablemente asociado al criterio predominante de “lesser duty”, por lo que caben plantearse algunas preguntas sobre: ¿los casos de AD con acuerdo de precios corresponden a empresas relacionadas?, ¿los importadores locales pagan el arancel antidumping cuando hay producción doméstica insuficiente para abastecer el mercado local, o logran una excepción?, y ¿estos importadores son los productores domésticos? Aunque su respuesta requiere realizar estudios sectoriales o tener acceso a la información oficial.

En cuanto al análisis de los determinantes de las resoluciones dictadas<sup>44</sup>, se observa que cuando cae el nivel de actividad, y el tipo de cambio real se aprecia, o aumenta el desempleo en los trimestres anteriores a la firma de las resoluciones finales (alrededor de 2/3 trimestres) se acentúa en promedio la certidumbre de que

---

43 Un aumento del arancel externo al MERCOSUR aumenta el comercio regional intra-industrial, no corresponde al caso con el Resto del mundo.

44 Se realizaron estimaciones con el modelo de Poisson en vez de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) cuyos estimadores están sesgados, debido a que la variable dependiente es el número de resoluciones y corresponde al tratamiento econométrico de *count* cuando las variables dependientes son números naturales.



se mantienen las condiciones macroeconómicas para el dictado de las mismas. Pero no menos importante es la asociación positiva de dichas resoluciones tanto con la importancia relativa de la nómina salarial respecto del valor agregado sectorial, como con la concentración sectorial de los establecimientos o el tamaño de las unidades censales involucrados. También, la asociación positiva de los casos que involucran a Brasil, si se trata de bienes de consumo, y de resoluciones dictadas en el cuarto trimestre..

A diferencia de Coremberg (2005) que estima para los 90 un nivel anual agregado de Productividad Total de los Factores (PTF) casi nulo, las estimaciones de Maia y Nicholson (2001) resultan en 3,9%, y las de Meloni (1999) en 2,3%. Esto indica que los aspectos metodológicos relacionados con la base de datos son muy importantes para estas mediciones. A nivel de las firmas, el trabajo de FIEL (2002) concluye que el crecimiento de la PTF suele concentrarse en pocas firmas y que las exitosas pertenecen a distintos sectores. También, que las firmas perdedoras en PTF son una parte importante de la historia, pero aquellas que lograron afianzarse en el mercado internacional también lo hicieron en el nivel de productividad.

Respecto de los determinantes de las calificaciones del trabajo, el mismo fue realizado planteando la hipótesis de Ito y Fukao (2004), donde se encuentra que el capital humano se encuentra asociado a la intensidad de capital y con la evolución del comercio intra-industrial vertical en Japón. Así, con la información de la Encuesta de Empresas grandes del INDEC se analizó la evolución del salario medio como indicador de calificación para el período 1995/2001 correspondiente a los agregados Alimentos, Bebidas y Tabaco (ABT); Combustibles, Químicos y Plásticos (CQP) y Maquinarias, Equipos y Vehículos (MEV).<sup>45</sup> Para las empresas transnacionales se utilizó como indicador de calificación la proporción del personal calificado (técnico y universitario).

Así, usando dos definiciones de calificación del trabajo en empresas grandes y transnacionales, las mismas están asociadas positivamente con la Participación en el comercio total del comercio intra-industrial vertical con el MERCOSUR y negativamente con los Derechos de importación extra-zona. Además, en el caso de las empresas grandes son importantes los efectos positivos de la apertura al comercio internacional y el indicador de la productividad laboral (que puede considerarse alternativamente como un indicador de intensidad de capital). La similitud en el comportamiento de las variables de Comercio intra-industrial vertical con el MERCOSUR y el efecto del Derecho de importación extrazona en ambas bases, sugiere la posible relación de estas series asociada al tamaño de las empresas involucradas.

---

45 La incorporación de información posterior a la devaluación del 2002 planteaba inconsistencias asociadas al proceso de ajuste de las series realizado por el INDEC.

Finalmente, la riqueza informativa asociada a las dimensiones analizadas, plantea nuevas preguntas y sugiere la necesidad de incorporar algunas de las evidencias encontradas en la discusión de la política comercial común, la que se encuentra hoy a mitad de camino hacia el perfeccionamiento instrumental del acuerdo del MERCOSUR. Asimismo, responder a algunas de las preguntas e hipótesis planteadas en el trabajo, por ejemplo en los análisis de defensa comercial y de calificación del trabajo, requeriría la realización de estudios sectoriales específicos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Balassa, B., (1966) Tariff Reductions and Trade in Manufactures among the Industrial Countries, **American Economic Review**.
- Berlinski, J., Kume, H., Vaillant, M., Miranda, P., Ons, A., Romero, C., (2006) **Hacia una Política Comercial Común del MERCOSUR**, Siglo Veintiuno Editores de Argentina y Red MERCOSUR.
- Berlinski, J., (2004) **Los impactos de la política comercial: Argentina y Brasil (1988/1997)**, Instituto Di Tella y Siglo Veintiuno editores.
- , (2003a) International Trade and Commercial Policy, en della Paolera, G y Taylor, A., Editores, Argentina: **Essays in the New Economic History**, Cambridge University Press.
- , (1999) **Quality and variety in intra-industry trade of argentina (Mercosur and Rest of the World, 1996)**, Instituto T. Di Tella.
- Bernard, A. B., Redding, S. J. y Schott, P. K. (2007) Comparative advantage and heterogeneous firms, **Review of Economic Studies**, 74, 31-66.
- Brainard, L. S. (1993) **An empirical assessment of the factor proportions explanations of multinacional sales**, mimeo.
- Cameron, A. C. y Trivedi, P. K. (1990) Regression Based Tests for Overdispersion in the Poisson Model, **Journal of Econometrics**, December 1990, Vol.46, pp. 347-364.
- Chudnovsky, D. A., Lopez, A. y Rossi, G. (2006) Derrames de la inversión extranjera directa en **El desarrollo industrial del Mercosur**, capítulo 2.
- Coremberg, A. (2005) **La tiranía de los números. Las causas del crecimiento de la productividad laboral en Argentina**, Asociación Argentina de Economía Política.
- Dollar, D. (1992) Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: evidence from 95 LDCs, 1976-1985, **Economic Development and Cultural Change**, 40, pp. 523-544.
- Edwards, S. (1998) Openness, productivity and growth: what do we really know? **Economic Journal** 108, pp. 383-398
- Falvey, R. E. (1981) Commercial policy and intra-industry trade, **Journal of International Economics**, 11, 495-511.
- FIEL, (2002) **Productividad, Competitividad y Empresas. Los engranajes del crecimiento**, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.

- Francois, J. F. y Niels, G., (2004) **Political influence in a new antidumping regime: evidence from Mexico**, Tinbergen Institute Discussion paper.
- Fontagné, L., M. Freudenberg y G. Gaulier, (2005) **Disentangling horizontal and vertical intra-industry trade**, CEPII.
- Fontagne, L., Freudenberg, M. y Peridy, N., (1998) **Intra-industry trade and the single market: quality matters**, CEPR 1959.
- Greenaway, D. y Milner, C. (2003) **What have we learned from a generation's research on intra-industry trade**, Leverhulme Centre, Nottingham University.
- Greenaway, D. y Milner, C. (1986) **The economics of intra-industry trade**. Parte I "Theories of intra-industry trade".
- Greenaway, D., Hine, R. Y Milner, C. (1995) Vertical and horizontal intra-industry trade: a cross-section analysis for the United Kingdom, **Economic Journal**, Noviembre.
- Grubel, H. G. y Lloyd, P. J. (1975) **Intra-industry trade**, The McMillan Press.
- Harberger, A. (1998) A vision of the growth process, **American Economic Review**, 88, marzo.
- Harrigan, J. (1995) Factor endowments and the international location of production: econometric evidence for the OECD, 1970-1985, **Journal of International Economics**, 39, 1/2, 123-141.
- Helpman, E. (1987) Imperfect competition and international trade: evidence from fourteen industrialised countries, **Journal of the Japanese and International Economy**, June.
- Helpman, E. y Krugman, P. (1985) **Market structure and foreign trade: Increasing returns, imperfect competition and the international economy**, MIT.
- Hoekman, B., y Djankov, S. (1996) **Intra-Industry Trade, Foreign Direct Investment, and the Rerorientation of Eastern European Export**, World Bank, Policy Research Working Paper 1652.
- Hummels, D. y Levinsohn, J. (1993) Product differentiation as a source of comparative advantage, **American Economic Review**.
- Hummels, D. y Levinsohn, J. (1994) Monopolistic competition and international trade: reconsidering the evidence, **Quarterly Journal of Economics**.
- Imbs, J. y Wacziarg, R. (2003) Stages of diversification, **American Economic Review**, 93(1).
- Irwin, D. A. (2005) The rise of US Anti-dumping activity in historical perspective, **The World Economy**, Vol. 28, No.5.
- Ito, K. y Fukao, K. (2004) **Physical and human capital deepening and new trade patterns in Japan**, NBER WP 10209.
- Knetter, M. M. y Prusa, T.J. (2003) Macroeconomic factors and antidumping filings: evidence from four countries, **Journal of International Economics**, 61.

- Krugman, P. (1979) Increasing returns, monopolistic competition and international trade, **Journal of International Economics**.
- Krugman, P.(1995) Increasing returns, imperfect competition and the positive theory of international trade, en Grossman, G.M. y Rogoff, K., (1995), **Handbook of International Economics**, Vol. III.
- Lancaster, K. (1980) Intra-industry trade under perfect monopolistic competition”, **Journal of International Economics**, 10: 151-175.
- Leamer, E. (1994) Testing trade theories?, en Greenaway, D. y Winters, L. Alan, (1994), **Surveys in International Trade**
- Leamer, E. E. y Levinsohn, J. (1995), International trade theory: the evidence en Grossman, G.M. y Rogoff, K., (1995), **Handbook of International Economics**, Vol. III.
- López, R. 2005 Trade and Growth: Reconciling the Macroeconomic and Microeconomic Evidence, **Journal of Economic Surveys**, Vol. 19, No. 4.
- Maia, L. M. y Nicholson, P. (2001) **El Stock de Capital y la Productividad Total de los Factores en la Argentina**, Dirección Nacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas.
- Melitz, M. J. (2003) The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity, **Econometrica**, 71, 1695-1725.
- Meloni, O. (1999) **Crecimiento Potencial y Productividad en la Argentina: 1980-1997**, Universidad Nacional de Tucumán y Ministerio de Economía.
- Nogués, J. J. y Baracat, E. (2005) Economía política de las medidas antidumping y de salvaguardia en Argentina, en Finguer, J.M. y Nogués, J.J. (Editores) **Salvaguardias y antidumping en la liberalización comercial de América Latina (Combatiendo fuego con fuego)**, Banco mundial y Editorial Siglo XXI.
- Nogués, J. J. (2000) **Régimen contra el comercio desleal de la Argentina: Análisis de su funcionamiento y propuestas de reforma**, Versión Preliminar.
- Rodríguez, F. y Rodrik, D. (2001) Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic’s Guide to the Cross National Evidence, **NBER Macroeconomics Annual** 2000, pp. 261-325.
- Roldós, J. (1997) **Potential output growth in emerging markets countries: the case of Chile**. IMF Working Paper 97/104.
- Sachs, J. y Warner, A. (1995) Economic Reform and the Process of global Integration, **Brooking Papers on Economic Activity** 1, pp. 1-118.
- Secretaría de Hacienda (2004) **Estimación de los Gastos Tributarios de la República Argentina, años 2003-2005**, Dirección Nacional de investigaciones y análisis fiscal.
- Solow, R. (1956) Technical Change and the Aggregate Production Function, **Review of Economics and Statistics** 39, pp. 312-20.
- Wagner, J. (2005) **Exports and Productivity: A Survey of the Evidence from Firm Level Data**, HWWA Discussion Paper 319, Hamburg Institute of International Economics.

Warcziarg, R. y Horn Welch, K. (2003) **Trade Liberalization and growth: new evidence.** NBER Working Papers Series 10152.

Yoshimatsu, H. (2001) The political economy of antidumping in Japan, **Journal of the Asia Pacific Economy**, 6(1).



# 3

---

## **POLÍTICA COMERCIAL, INSTITUIÇÕES E CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL**

---

**Honorio Kume<sup>1</sup>  
Guida Piani<sup>2</sup>  
Pedro Miranda<sup>3</sup>**

---

1 Do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: [honorio.kume@ipea.gov.br](mailto:honorio.kume@ipea.gov.br)

2 Do IPEA. E-mail: [guida.piani@ipea.gov.br](mailto:guida.piani@ipea.gov.br)

3 Do IPEA. E-mail: [pedro.miranda@ipea.gov.br](mailto:pedro.miranda@ipea.gov.br)

---

# POLÍTICA COMERCIAL, INSTITUIÇÕES E CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL

## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil efetuou um programa unilateral de liberalização comercial que reduziu a tarifa média de 57,5%, em 1987, para 13,5%, em 1993 e eliminou as barreiras não-tarifárias em quase sua totalidade. Em 1995, com a aprovação da tarifa externa comum (TEC) do MERCOSUL, a tarifa média caiu para 12% (Kume, Piani e Souza, 2003). Apesar de um pequeno retrocesso no período 1995-1998, as tarifas mantiveram uma trajetória levemente decrescente, alcançando 10,7%, em 2004, permanecendo nesse nível nos anos seguintes.

De acordo com a teoria tradicional, a abertura comercial favorece uma alocação mais eficiente dos recursos e permite o acesso a novas tecnologias através da importação de máquinas, equipamentos e insumos, propiciando um aumento na produtividade dos fatores. Assim, a liberalização das importações, junto com o programa de privatização das empresas e de medidas destinadas ao ajuste fiscal, gerou a expectativa de que o Brasil passaria a desfrutar de um crescimento econômico vigoroso e sustentável.

A variação anual do PIB, de apenas 2,1% no período 1990-2004, frustrou essas expectativas. Entretanto, como há outros fatores determinantes do produto, não é fácil isolar os efeitos da liberalização comercial e verificar sua contribuição efetiva ao crescimento econômico.

Além disso, recentemente, tem-se fortalecido o argumento de que a política comercial contribui favoravelmente para o crescimento econômico mas somente se complementada por políticas macroeconômicas apropriadas em um ambiente institucional favorável, que assegure os direitos de propriedade, o cumprimento de contratos e a qualidade e independência do sistema judiciário, bem como um sistema regulatório adequado (Rodrik, 2007).



O objetivo desse capítulo é descrever e avaliar a política comercial brasileira no período 1990-2006, ressaltando as limitações impostas pelas condições macroeconômicas e pelo ambiente institucional, e verificar seus possíveis impactos sobre o desempenho do comércio, a produtividade da indústria e o diferencial de salários entre trabalhadores qualificados e não-qualificados.

Além desta breve introdução, o trabalho está dividido em cinco seções. Na Seção 2, apresenta-se a evolução dos indicadores macroeconômicos, com destaque para os diversos planos de estabilização de preços e as reformas estruturais efetuadas. Na Seção 3, descreve-se o programa de liberalização comercial, o papel desempenhado pelos instrumentos de defesa comercial, a importância dos regimes especiais de importação e avalia-se a TEC sob a ótica brasileira. Na Seção 4, serão apresentados os indicadores de governança para verificar se as mudanças nas organizações e no ambiente institucional contribuíram para fortalecer os efeitos positivos da liberalização das importações. Na Seção 5, são analisados, com base em trabalhos já publicados, os impactos da abertura comercial sobre o desempenho do comércio exterior, destacando-se a decomposição entre o comércio intra-indústria e inter-indústria, a produtividade da indústria e a estrutura de salários. Finalmente, a Seção 6 resume as principais conclusões.

## 2. EVOLUÇÃO MACROECONÔMICA

### 2.1 Os planos de estabilização econômica<sup>4</sup>

Desde o início dos anos 1980, o Brasil passou por um longo período de descontrole inflacionário e, a partir de meados daquela década, por sucessivas tentativas frustradas de estabilização macroeconômica.

Mesmo em anos de recessão, como no triênio 1981-1983, a taxa de inflação<sup>5</sup> variou, em termos anuais, entre 100% e 211%, mantendo-se pouco superior a esses valores nos anos seguintes de crescimento do PIB (5,4%, em 1984 e 7,8%, em 1985).

Havia um consenso mínimo quanto às causas do comportamento persistente das altas taxas inflacionárias e que apontava para o regime de indexação da economia brasileira, introduzido pela correção monetária no âmbito do Plano de Ação Econômica do Governo, em 1964. No entanto, o diagnóstico relativo à forma de desindexação da economia era um tema em torno do qual prevaleciam grandes divergências.

As três correntes mais influentes no debate acadêmico eram a do “Choque Ortodoxo” – segundo o qual a inflação derivava de uma política monetária expansionista, necessária ao financiamento dos gastos excessivos do governo –, a do “Choque Heterodoxo” – pela qual o componente de realimentação da inflação passada (componente inercial) era a principal causa da inflação – e, finalmente, a proposta de reforma monetária de André Lara Resende e Pêrsio Arida (Proposta Lari-da), pela qual a desindexação se faria pela adoção de uma moeda indexada, que circularia paralelamente à moeda oficial (na época, o Cruzeiro).

Desde 1986, vários planos foram implementados. O primeiro deles – “Plano Cruzado” –, seguido por outras duas tentativas de corrigi-lo (“Plano Bresser” e “Plano Verão”) inspirou-se na visão heterodoxa, defendida pelo economista Francisco Lopes, e teve como principal fundamento um “congelamento de preços”. O “Plano Collor I”, de março de 1990, bem como sua reedição com algumas modificações (“Plano Collor II”, fevereiro de 1991), também se baseou em um congelamento de preços, atrelado a uma mudança no padrão monetário.

Finalmente, o “Plano Real”, lançado em 1994, promoveu uma desindexação pela introdução de uma nova unidade de conta – a Unidade Real de Valor (URV) –

---

4 Essa seção é baseada em Castro (2005a e 2005b).

5 Medida pelo Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas (IGP-FGV).

que, por quatro meses, foi usada como padrão de valor monetário, ao passo que permanecia em circulação o cruzeiro real, como meio de pagamento.

### 2.1.1 O “Plano Cruzado”

O “Plano Cruzado” foi lançado em fevereiro de 1986, após a inflação ter alcançado o nível de 235%, ao final do ano anterior.

Foi estabelecido um novo padrão monetário – a nova moeda, o cruzado (CZ\$) em substituição ao cruzeiro (CR\$), convertida à paridade de CR\$ 1.000 = CZ\$ 1.

Os preços de todos os produtos foram congelados aos valores de 28 de fevereiro e a taxa de câmbio fixada pela cotação vigente no dia anterior.

As obrigações financeiras continuaram a ser denominadas em cruzeiros, sofrendo desvalorizações diárias em relação ao cruzado, através de uma tabela de conversão – “Tablita”. As “Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional” foram substituídas pelas “Obrigações do Tesouro Nacional”, cujos valores ficariam congelados por um ano. Ficava proibida a indexação de contratos com prazos inferiores a um ano.

Os salários em cruzados passaram a ser calculados pela média dos últimos seis meses e ficaram oficialmente congelados. Foi concedido, a título de abono, um aumento de 8% para todos os assalariados e de 16% para o salário mínimo. Para assegurar alguma proteção aos trabalhadores, instituiu-se um “gatilho salarial”, pelo qual os salários tinham direito a uma correção imediata sempre que a inflação acumulasse 20%.

De início, houve uma substancial queda da inflação; os índices de preços ao consumidor, que estavam em torno de 15% ao mês, em fevereiro de 1986, baixaram para próximo a zero nos meses subseqüentes.

Houve uma expansão do emprego e do consumo. No entanto, o nível de utilização de capacidade na indústria já estava elevado (chegou a 86% no quarto trimestre de 1986). Diante de uma economia aquecida, começaram a surgir os primeiros sinais de desabastecimento. Por outro lado, a situação fiscal do governo se deteriorava, tanto como resultado da redução de receitas resultante do fim da senhoriagem, como devido à queda de arrecadação derivada do congelamento de algumas tarifas públicas.

Para enfrentar os desequilíbrios ocasionados pelo superaquecimento da economia, foi adotado, em julho de 1986, um pacote fiscal – o “Cruzadinho” –, insuficiente, porém, para desaquecer o consumo.

Por outro lado, o rápido crescimento da economia, associado ao congelamento do câmbio, levou ao aumento das importações e à redução das exportações. Em

outubro, foi decretada uma desvalorização do cruzado (1,8%) e anunciada uma política de minidesvalorizações.

Outras correções foram implementadas com o “Cruzado II”, com o objetivo de aumentar a arrecadação em 4% do PIB. Alguns produtos e tarifas tiveram seus preços reajustados, abrindo o caminho para o fim do congelamento. Em janeiro de 1987, a taxa mensal de inflação já atingia 16,8%; o fim do Plano Cruzado ocorreu no mês seguinte, com a extinção do congelamento de preços.

### 2.1.2 Os Planos “Bresser, “Verão” e “Collor”

Os Planos “Bresser” (junho de 1987) e “Verão” (janeiro de 1989) baseavam-se em uma combinação de elementos heterodoxos e ortodoxos. Entre estes últimos, identificava-se a necessidade de reduzir a demanda agregada, em particular o controle dos gastos públicos. Os juros foram mantidos elevados mas, especialmente no caso do Plano Verão, lançado em um ano eleitoral, não foi possível implementar uma política fiscal contracionista.

Do lado heterodoxo, ambos apelaram para o congelamento de preços e salários. Inicialmente, o “Plano Bresser” logrou reduzir a taxa de inflação de cerca de 26%, em junho, para 3,1%, em julho e 6,4%, em agosto. Em dezembro, o índice já havia subido para 14%. Sob este aspecto, o “Plano Verão” teve um desempenho sofrível, e no começo de 1990 a taxa mensal de inflação ultrapassava 80%.

O “Plano Collor I” (março de 1990) pretendeu, como os dois antecessores, combinar medidas de controle de preços com um ajuste fiscal, este último enfatizando o aumento de arrecadação, em detrimento de um corte de gastos.

O cruzeiro foi reintroduzido como padrão monetário e anunciado um novo congelamento de preços de bens e serviços (à exceção do regime cambial, que se tornou flutuante).

A medida de maior impacto, porém, foi tomada na área financeira: o seqüestro da liquidez, pelo qual foram bloqueadas todas as aplicações financeiras superiores a cerca de US\$ 1.200 ao câmbio da época. Na prática, ocorreu uma queda temporária nas taxas de inflação mas também uma forte retração no nível de atividade econômica (as taxas de crescimento do PIB foram -4,3%, 1% e -0,5%, respectivamente, em 1990, 1991 e 1992).

Um ano após o lançamento do “Plano Collor I”, foi feita nova tentativa de controle da inflação (“Plano Collor II”), com base no corte de despesas e na eliminação de qualquer tipo de indexação da economia. Para tanto, foi extinto o indexador de impostos e fundos de investimento de curto-prazo e criada uma Taxa Referencial baseada na média das taxas do mercado interbancário, o que acabou por

introduzir um viés de indexação futura. Os escândalos políticos que culminaram com o “*impeachment*” do presidente da República acabaram por inviabilizar qualquer ação de política econômica que dependesse da credibilidade do governo.

### 2.1.3 O “Plano Real”

O “Plano Real” (março de 1994) foi concebido para desenvolver-se em três etapas. A primeira deveria promover um ajuste fiscal; a segunda previa a criação de um padrão de valor monetário estável, a URV e, por fim, a adoção do Real como unidade de valor e o estabelecimento das regras de emissão e de lastreamento dessa nova moeda, para que fosse garantida sua estabilidade.

As iniciativas visando o ajuste fiscal restringiram-se, de fato, ao Programa de Ação Imediata (PAI) e ao Fundo Social de Emergência (FSE), ambos anteriores à implementação do Plano Real.

O PAI, lançado em maio de 1993, redefinia a relação da União com os estados e municípios e do Banco Central com os bancos estaduais e federais, além de estabelecer novos tributos e promover um amplo combate à sonegação.

O FSE, como sugere o nome, deveria vigorar por um período de dois anos – 1994 e 1995. Tinha como objetivo desvincular uma parte das receitas federais, excessivamente “engessadas” pela Constituição de 1988. Contudo, o Fundo foi sendo renovado nos anos seguintes, com nomes diferentes: Fundo de Estabilização Fiscal e depois Desvinculação de Receitas da União (Castro, 2005b).

Os formuladores do “Plano Real” consideravam, porém, que tais medidas eram suficientes apenas para um ajuste de curto-prazo.<sup>6</sup>

Segundo Castro (2005b, p. 154), “em contrapartida, a desindexação promovida pela URV teve papel fundamental para o combate à inflação”. A URV vigorou de 1º de março a 30 de junho de 1994.

No lugar do congelamento de preços, a introdução de uma quase-moeda – a URV – assegurava uma “neutralidade distributiva”<sup>7</sup>, na medida em que toda a indexação passava a ser feita com referência a uma mesma unidade de conta, esta sujeita à correção monetária.<sup>8</sup>

---

6 De fato, as mudanças introduzidas pelo PAI e pelo FSE não asseguravam sequer o ajuste fiscal de 1995.

7 Ver Franco (1999).

8 Com base no IGP-FGV, no Índice de Preço ao Consumidor Ampliado - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA-IBGE) e no Índice de Preço ao Consumidor - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (IPC-FIPE).

Quanto à política salarial, a partir de 1º de março de 1994, foi determinada a conversão dos salários em geral, do salário-mínimo e dos benefícios da Previdência pela média dos valores em cruzeiros reais dos últimos quatro meses, convertidos em URV da data do pagamento.<sup>9</sup>

Todos os novos contratos deveriam ser feitos em URV e aos já existentes foi facultada a conversão conforme a vontade das partes.<sup>10</sup>

A terceira fase do Plano consistia do seguinte conjunto de medidas<sup>11</sup>: i) o lastreamento da oferta monetária doméstica (base monetária) em reservas cambiais, no valor de R\$ 1 por US\$ 1, ainda que esta medida pudesse ser alterada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN); ii) a fixação de limites máximos para o estoque de base monetária por trimestre (até março de 1995), podendo as metas serem revistas em até 20% e iii) a introdução de mudanças institucionais no funcionamento do CMN, no sentido de dar maior autonomia ao Banco Central.

Em princípio, a fixação simultânea de uma “âncora monetária” (limite para a emissão de moeda) e de uma “âncora cambial” (paridade de R\$ 1 por US\$ 1), em uma economia com mobilidade internacional de capitais, poderia ter resultado no insucesso do Plano Real. No entanto, a liquidez no mercado financeiro internacional, à época, era muito grande; apenas no primeiro semestre de 1994, a entrada de fluxos externos alcançou pouco mais de US\$ 12 bilhões. Esse fato, associado à elevação da taxa real de juros no início do programa de estabilização, fez com que as primeiras compras de dólares feitas pelo Banco Central fossem realizadas a uma taxa inferior à fixada e, adicionalmente, seguissem uma trajetória declinante (apreciação do real).

Em poucos dias ficou claro que se operaria com uma taxa de câmbio flexível, dentro de uma banda assimétrica, livre para oscilar para baixo, mas com um teto fixo em R\$ 1 por US\$ 1.

Em 1994, a economia cresceu 5,9%, que se seguiu a um aumento de 4,9% no ano anterior, puxado pelo bom desempenho da agropecuária, que ficou conhecido como “âncora verde” do real. A forte expansão da demanda interna só começou a ser contida a partir da crise mexicana, em dezembro de 1994, por uma elevação dos juros que se prolongou até 1998.

Quanto à inflação, o “Plano Real” foi bastante exitoso<sup>12</sup>, como pode ser observado no Gráfico 1.

---

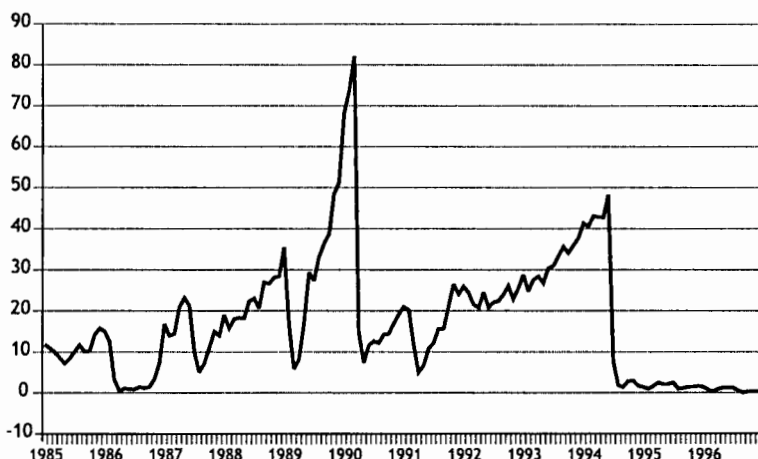
9 Como observa Franco (1999), “os salários expressos em URV e pagos em cruzeiros reais tinham reajuste mensal pleno, como se fossem pagos em dólares, “conquista” inédita para o movimento sindical”.

10 No entanto, no momento da primeira emissão do Real e da conseqüente desmonetização do cruzeiro real todas as obrigações pecuniárias seriam convertidas em Real.

11 Ver Castro (2004b).

12 Nos primeiros 12 meses - entre julho de 1994 e junho de 1995 -, a taxa de inflação, medida pelo INPC, foi de 33%.

**Gráfico 1**  
**Taxa de inflação mensal - Índice Nacional de Preços**  
**ao Consumidor (INPC) - período 1985-1996**



Fonte: IBGE, IPEADATA.

## 2.2 Reformas estruturais

No final da década de 1980, a estratégia de crescimento econômico adotada por muitos países em desenvolvimento já dava sinais evidentes de seu esgotamento. Países como o Brasil, México e Argentina haviam baseado suas estratégias de desenvolvimento em modelos de industrialização voltados para a “substituição de importações”, o que era garantido por uma economia fechada à competição de produtos importados – contribuindo para o acirramento de um viés anti-exportação. Ademais, a presença do Estado nessas economias assumia proporções gigantescas, estendendo-se a setores produtivos que poderiam ser geridos pelo setor privado.

O conjunto de medidas voltadas às mudanças que buscavam atingir a estabilização macroeconômica e um crescimento sustentado na década de 1990 – conhecido como recomendações do Consenso de Washington, apoiadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) – enfatizava a liberalização da economia em geral, tanto sob o aspecto da política de comércio exterior como dos fluxos financeiros, a privatização de empresas, o fim dos monopólios estatais nos setores de petróleo e comunicações, a criação de agências reguladoras de serviços de utilidade pública, bem como uma série de medidas voltadas à realização de um ajuste fiscal.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Estas compreendiam, principalmente, a reforma da Previdência Social, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a negociação das dívidas dos estados.

### 2.2.1 A Nova República: 1985-1989

Até 1990, a economia brasileira permaneceu extremamente fechada. Havia um rigoroso controle das importações, sobre as quais incidiam tarifas elevadíssimas e um conjunto de incentivos às exportações, principalmente para manufaturados.

Em 1987, o governo apresentou uma proposta de reforma aduaneira com o objetivo de eliminar toda a parcela redundante da tarifa nominal, a incidência de tributos adicionais sobre as importações e a supressão dos regimes especiais de tributação nas compras externas, à exceção dos vinculados aos acordos internacionais, às atividades de exportação – drawback –, ao desenvolvimento regional e à Zona Franca de Manaus (ZFM).

Sob a pressão de grupos que teriam seus privilégios reduzidos, o governo optou, em junho de 1988, por uma reforma menos abrangente: fixou tarifas menores, mas superiores às de sua proposta inicial, mantendo-se ainda uma parcela redundante substancial, extinguiu a cobrança do Imposto de Operações Financeiras e da Taxa de Melhoramento de Portos e eliminou apenas alguns poucos regimes especiais de importação.

As barreiras não-tarifárias, administradas na época pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) – provavelmente mais eficazes na contenção das importações –, não sofreram modificações.

Em síntese, a reforma implementada não foi bem sucedida na tentativa de eliminar a maioria dos regimes especiais. No entanto, logrou uma certa racionalização do instrumento tarifário, embora sem efeitos significativos sobre o elevado grau de proteção à indústria local (Kume, 1988).

A política cambial continuava sujeita às instabilidades dos planos de estabilização. Assim, o câmbio fixado no final de fevereiro de 1986 permaneceu inalterado até outubro do mesmo ano, quando começou a sofrer pequenas desvalorizações, que se intensificaram nos dois anos seguintes. As exportações assumiram valores crescentes até 1989, fazendo com que os saldos comerciais passassem de US\$ 8,3 bilhões, em 1986, para quase US\$ 20 bilhões, em 1989.

Por outro lado, em fevereiro de 1987, o governo brasileiro decretou a moratória dos juros da dívida externa, provocando uma piora acentuada na entrada de capitais para empréstimos e financiamentos de curto e longo-prazo e de investimentos externos em carteira.

Em meados de 1988, o Brasil concluiu um acordo preliminar, em termos modestos, que praticamente não viabilizou a entrada de dinheiro “novo”.

Um programa mais ambicioso – o Plano *Brady* –, lançado em março de 1989, contemplou a redução da dívida externa de 32 países, condicionando o aumento da



oferta de recursos externos à realização de reformas estruturais em suas economias, que lhes permitisse trilhar uma trajetória de crescimento econômico sustentável.

O Brasil iniciou a renegociação de sua dívida externa nos termos do Plano *Brady* apenas em 1992, concluindo-a em 1994. No entanto, as primeiras medidas relacionadas ao conjunto de reformas (“Consenso de Washington”) começaram a ser implementadas em 1990, com a chegada ao poder do presidente Collor. O período da “Nova República” (1985-1989) ficara definitivamente marcado por sucessivas tentativas frustradas de estabilizar a economia; apenas no início da década de 1990 foi possível traçar as diretrizes de uma agenda de mais longo prazo, ainda assim visando conquistas mais ambiciosas do que efetivamente foi realizado.

### 2.2.2 A fase após 1990

Dentre as recomendações de reformas do “Consenso de Washington”, foi dada prioridade às privatizações e, especialmente, à liberalização do comércio exterior<sup>14</sup>.

As razões do processo de privatização estão explicitadas no Programa Nacional de Desestatização (PND), lançado em 1990, com os seguintes objetivos fundamentais: “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; contribuir para a redução da dívida pública...; permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; contribuir para a modernização do parque industrial do país...; permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; e contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais” (artigo 1 da Lei nº. 8.031 de Abril de 1990 apud Giambiagi, 2005, p. 186).

Entre 1990 e 1994, foram privatizadas 33 empresas federais, a maior parte delas da indústria de transformação, principalmente nos setores de siderurgia, petroquímica e fertilizantes. As empresas selecionadas tinham como característica comum o fato de pertencerem a segmentos relativamente competitivos ou propícios a se tornarem competitivos após a liberalização comercial (Pinheiro, 1996).

No primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciado em 1995, a lógica das privatizações esteve associada também à necessidade de atrair capital estrangeiro, já que o período 1995-1998 caracterizou-se por déficits primários das contas públicas e por déficits em conta corrente expressivos. Nessa fase, o alcance da privatização seria enormemente ampliado, tanto pela decisão de acabar com monopólios do setor público na área de infra-estrutura, como pelo envolvimento dos

---

<sup>14</sup> Outros pontos importantes da agenda foram: o fim de alguns monopólios estatais, tais como o setor de petróleo e de telecomunicações, o saneamento do sistema financeiro, a privatização de bancos estaduais e a criação de agências reguladoras de serviços públicos.

governos estaduais em seus próprios programas de privatização. Ao todo, foram 80 as privatizações entre 1995 e 1998, concentradas em empresas prestadoras de serviços públicos, especialmente em telecomunicações e distribuição de energia.

A partir de 1999, ocorre uma perda significativa na força dos programas de privatizações, diante das novas prioridades surgidas após a crise cambial que eclodiu no início daquele ano.

Em relação à política de comércio exterior, o governo Collor, ao tomar posse em março de 1990, anunciou medidas que implicaram profundas mudanças em sua orientação. Como resultado, praticamente todas as restrições não-tarifárias foram extintas e as importações sujeitas apenas ao pagamento das tarifas. Na seção seguinte, descreve-se detalhadamente a nova política comercial brasileira.

## 2.3 Indicadores macroeconômicos

O cenário macroeconômico do período iniciado em 1990, o qual deveria ser dedicado à implementação de uma série de reformas estruturais na economia, foi marcado por ciclos de avanços e retrocessos.

De acordo com a análise desenvolvida anteriormente, pode-se identificar ao longo dos anos transcorridos entre 1990 e 2004, três fases distintas:

### i) 1990-1994

Nessa primeira metade da década foram iniciadas as principais reformas estruturais: a liberalização da política de comércio exterior, que submeteu a indústria nacional a um ambiente inédito de competição; e o PND, tendo sido realizadas as primeiras privatizações.

O desempenho macroeconômico foi negativo, especialmente o baixo crescimento da economia nos três primeiros anos, inicialmente, devido à política de contração da liquidez, promovida pelo Plano Collor I e agravado, posteriormente, pelo ambiente político adverso gerado pelo “impeachment” do presidente da República.

Em 1993 e 1994, as taxas de crescimento foram altas, devido à recuperação da indústria e às boas condições que favoreceram a agricultura.

A trajetória inflacionária foi de deterioração contínua, após um curto período inicial de sucesso em 1990. A reversão dessa tendência só ocorreu em meados de 1994, com o Plano Real.

Esses números podem ser observados na Tabela 1, onde os dois primeiros indicadores expressam vividamente o cenário de baixo crescimento e de total descontrole inflacionário.

**Tabela 1**  
**Economia brasileira - Indicadores selecionados**

Indicadores	1990-1994	1995-1998	1999-2004
Taxa de crescimento anual do PIB real (%)	1,0	2,6	2,3
Inflação INPC-IBGE (% ao ano)	1.325,6	9,5	9,1
Formação bruta de capital fixo/PIB - valores correntes (%)	19,4	19,8	18,9
Taxa de crescimento anual do quantum das exportações totais (%)	9,5	2,6	12,0
Taxa de crescimento anual do quantum das importações totais (%)	20,6	18,5	0,5
Saldo anual da balança comercial (US\$ bilhões)	12,1	-5,6	12,0
Saldo anual em transações correntes (US\$ bilhões)	-314,0	-26.438	-10.759

Fonte: IBGE, Secretaria de Comércio Exterior/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SECEX/MDIC), Secretaria da Receita Federal/Ministério da Fazenda (SRF/MF) e Banco Central do Brasil, IPEADATA.

#### ii) 1995-1998

Em contraposição, no período seguinte – 1995-1998 –, a taxa média de inflação cai a 9,5%, como resultado da implementação do Plano Real; a partir de 1995, a trajetória de queda acelerou-se até 1998, quando atingiu 2,5% (INPC). Por outro lado, a evolução do crescimento econômico foi irregular, passando de 4,2%, em 1995, a praticamente zero, no último ano. Internamente, para manter a política econômica vigente, houve necessidade de elevação da taxa de juros real, a partir de 1995, à qual se seguiram crises externas importantes, em 1997 e 1998.

#### iii) 1999-2004

No final de 1998, o Brasil apresentava um quadro de desequilíbrios externo e fiscal, que não pode continuar a ser administrado nas bases anteriores depois da desvalorização do Real, no início de 1999. O retorno de taxas elevadas de inflação foi impedido através da adoção de uma política monetária rígida (elevação da taxa de juros real) e da introdução de um forte ajuste fiscal, com o estabelecimento de metas de superávit primário (3,1% do PIB, em 1999, e 3,25% do PIB, respectivamente, nos três anos seguintes). Esta última medida cumpria o papel de garantir o pagamento da dívida pública.<sup>15</sup>

15 Segundo Giambiagi (2005), entre 1994 e 2002 não houve um único ano no qual a relação dívida pública/PIB não tenha aumentado em relação ao ano anterior.

Quanto aos indicadores de comércio exterior, observa-se, no período 1990-1994, uma elevação significativa no quantum das importações totais (20,6%), refletindo a queda nas tarifas de importação e a forte redução das barreiras não-tarifárias, em geral. A partir de 1993, as compras externas contaram também com o estímulo do crescimento econômico doméstico. Já a recessão no início da década de 1990, contribuiu para a retração das exportações; estas, especialmente as de manufaturados, voltariam a registrar um bom desempenho no triênio 1992-1994.

Nos anos de consolidação do Real – 1995-1998, a apreciação do câmbio real atuou igualmente no sentido de manter um forte crescimento das importações (18,5%)<sup>16</sup>. Apenas depois da forte desvalorização do Real iniciada em janeiro/fevereiro de 1999 ocorre uma reversão do comportamento dos volumes importados e exportados.

Por último, ao longo das três fases, a formação bruta de capital em relação ao PIB não variou significativamente, mantendo-se em torno de 19%.

---

16 Em seguida à adoção do Plano Real, as tarifas de alguns produtos - em particular, automóveis - foram rebaixadas, com o objetivo de apoiar o controle da inflação, em um momento de forte recuperação da demanda doméstica. No ano seguinte (fevereiro e março de 1995), as tarifas de importação de automóveis e de produtos eletroeletrônicos de consumo foram elevadas, em vista da rápida deterioração da balança comercial brasileira.

### 3. DESCRIÇÃO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA COMERCIAL

Nessa seção serão examinadas as principais características da política de importação no Brasil com destaque para a evolução da política tarifária, o papel desempenhado pelos instrumentos de defesa comercial para neutralizar importações que acarretassem danos importantes à indústria nacional e a importância dos regimes especiais de importação, destinados a reduzir os custos de bens de capital e insumos importados. A seção finaliza com uma avaliação da TEC sob a ótica brasileira e sugestões para uma eventual reforma.<sup>17</sup>

#### 3.1 A política tarifária

As principais características da política de importação no Brasil serão examinadas em três subperíodos.

##### i) 1990-1993

Em março de 1990, a nova política de importação eliminou barreiras não-tarifárias, estabeleceu o pagamento integral das tarifas – salvo as beneficiadas por regime especial de tributação – e procedeu a uma flexibilização do regime cambial, cabendo à tarifa aduaneira o papel principal no estabelecimento de uma proteção adequada à indústria local.

Em janeiro de 1991, foi anunciada uma reforma tarifária englobando todos os produtos, cujas alíquotas sofreriam reduções graduais ao longo de quatro anos. A primeira foi efetuada em fevereiro daquele ano e as demais no início de cada ano subsequente, ao final dos quais seria atingida uma tarifa modal de 20%, dentro de um intervalo de variação de zero a 40%. Fixou-se como meta, para a atividade industrial, uma tarifa efetiva em torno de 20%, a vigorar a partir de janeiro de 1994.

O cronograma de desgravação tarifária, previamente anunciado, acabou tendo suas duas últimas etapas antecipadas em três meses cada uma, encerrando-se em julho de 1993. Apesar da crise política que provocou a substituição do Presidente da República, a reforma tarifária foi cumprida em sua totalidade.

---

17 Os principais incentivos às exportações foram eliminados em 1990. Assim, o apoio à exportação passou a depender fundamentalmente da taxa de câmbio, do financiamento às exportações e do acesso aos insumos importados sem o pagamento de impostos sob o regime de drawback.

**ii) 1994-1998**

Após a introdução do Plano Real, a abertura comercial foi intensificada em função da necessidade de impor maior disciplina aos preços domésticos dos produtos importáveis. Neste sentido, foram também antecipadas as quedas nas alíquotas do imposto de importação, decorrentes da implementação da TEC do MERCOSUL.

As modificações promovidas em 1994 podem ser resumidas da seguinte forma (Kume, 1998):

- a) diminuição das alíquotas do imposto de importação para 0% ou 2%, sobretudo nos casos de insumos e bens de consumo com peso significativo nos índices de preços, como mecanismo auxiliar no combate à inflação;
- b) antecipação para setembro de 1994 da implementação da TEC do MERCOSUL<sup>18</sup>, que vigoraria a partir de janeiro de 1995. Como regra geral, nos casos em que ocorreria uma elevação da tarifa, foi mantida a menor.

Quando as reduções tarifárias foram aplicadas em setembro de 1994, já se podia perceber que as importações vinham em trajetória crescente desde janeiro de 1993 e que a entrada de capitais externos, após a implantação do Plano Real, provocara uma forte valorização cambial. Assim, se de um lado o instrumento tarifário foi considerado importante para assegurar a estabilidade dos preços, principalmente no início do programa de estabilização, por outro os riscos de um eventual desequilíbrio nas contas externas foram claramente percebidos, devido à exposição em demasia da indústria nacional à competição externa, em um momento em que os resultados da abertura comercial do período 1991-1993 ainda não estavam totalmente consolidados.

De fato, o surgimento de déficits comerciais no último bimestre de 1994, pela primeira vez desde janeiro de 1987, conjugado à fuga de capitais ocasionada pela crise mexicana no final daquele ano, acentuou as preocupações quanto aos riscos de financiar continuamente déficits elevados e crescentes em conta corrente. Além disso, as reduções significativas nas tarifas de automóveis, de eletroeletrônicos de consumo e de um grupo de insumos e matérias-primas em um período de forte valorização cambial conduziram a uma exposição mais intensa à concorrência externa, fortalecendo as pressões protecionistas que permaneciam latentes desde o início da abertura comercial no final dos anos 1980.

Para atender às demandas por maior proteção e manter as importações em níveis compatíveis com um saldo comercial mais equilibrado, o governo, no primeiro semestre de 1995, elevou as alíquotas do imposto de importação de

---

18 Para um grupo de produtos, principalmente agrícolas, matérias-primas e bens de capital, a TEC do MERCOSUL apresentava alíquotas levemente inferiores às vigentes no Brasil. Para bens de capital, inclusive informática e telecomunicações, foi criada uma Lista de Exceção, que permitiria uma convergência mais gradual entre as tarifas nacionais e a TEC.

automóveis,<sup>19</sup> motocicletas, bicicletas, tratores, eletroeletrônicos de consumo, tecidos e tênis, produtos responsáveis pelas altas taxas de crescimento das importações. Ao mesmo tempo, para impedir aumentos nos preços domésticos considerados abusivos, foram rebaixadas as alíquotas de um grupo de insumos.

Dada a perda de autonomia na condução da política tarifária decorrente do MERCOSUL, o governo, para implementar estas medidas, teve que incluir uma parte dos produtos na Lista de Exceção Nacional do MERCOSUL. Adicionalmente, conseguiu uma autorização dos países-sócios para a criação de uma nova lista, na qual as alíquotas eram fixadas em níveis superiores ou inferiores aos da TEC, pelo prazo de um ano.

À exceção das alterações citadas, a TEC do MERCOSUL impediu outras mudanças na estrutura tarifária. No entanto, o governo recorreu novamente a medidas administrativas para conter as importações, dentre as quais a exigência de pagamento à vista (depósito no Banco Central) nas importações financiadas com prazo inferior a um ano, o atendimento a requisitos fito-sanitários, a licença prévia na importação de um grupo extenso de produtos e a aplicação de salvaguardas nas importações de produtos têxteis e brinquedos.

Finalmente, em novembro de 1997, o governo aumentou temporariamente as tarifas em 3 pontos de porcentagem, à exceção basicamente de bens de capital. A previsão era de que essa medida seria revertida com reduções anuais futuras de meio ponto de porcentagem.

### iii) 1999-2004

Em janeiro de 1999, após um forte ataque especulativo contra a moeda brasileira e uma rápida tentativa de efetuar uma desvalorização cambial controlada, o governo passou a adotar um sistema de taxa de câmbio flutuante, o que levou a uma desvalorização real da moeda brasileira de 43,6%, naquele ano.

A adoção do novo regime cambial viabilizou novamente uma política de importação mais estável, com eventuais problemas setoriais de competitividade sendo solucionados através dos instrumentos de defesa comercial.

No início de 1999, ocorreu, como previsto, a primeira queda de 0,5 ponto de porcentagem, como parte da compensação pelo aumento de três pontos no final de 1997. As demais reduções, porém, foram executadas, respectivamente, em janeiro de 2002 (um ponto percentual) e em 2004 (1,5 ponto percentual).

Em abril de 2004, através da Emenda Constitucional nº. 42/2003, passaram a incidir sobre as importações a Contribuição para Financiamento de Seguridade Social

---

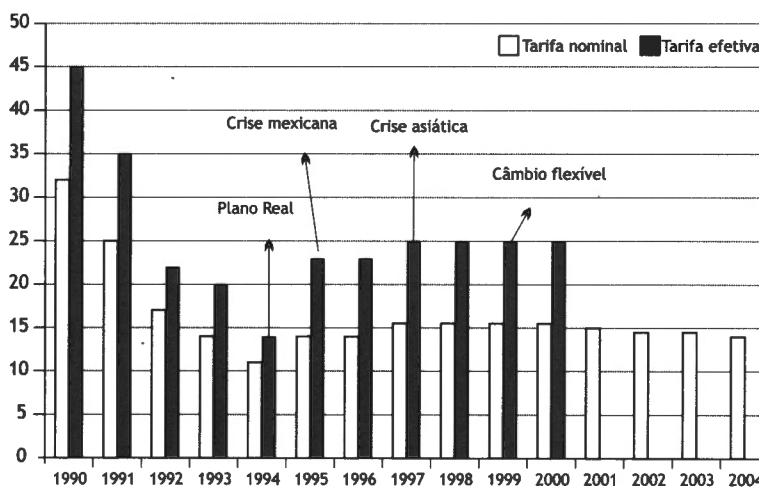
<sup>19</sup> O governo aplicou também cotas às importações de automóveis, que foram retiradas quando a medida foi condenada pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Posteriormente, foi estabelecida uma série de incentivos para o complexo automotivo.

(COFINS), com uma alíquota de 7,65%, e o Programa de Integração Social-Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-PASEP), com uma alíquota de 1,65%<sup>20</sup>. Como esses tributos incluem na base de cálculo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a própria contribuição, a alíquota efetiva do bem tornou-se substancialmente maior.

No entanto, como anteriormente as taxas já eram aplicadas sobre a produção doméstica, o impacto líquido do novo regime de tributação da COFINS e do PIS-PASEP sobre a proteção nominal depende das características da estrutura de mercado interno para cada produto.<sup>21</sup>

O Gráfico 2 ilustra todas as mudanças ocorridas na política tarifária.

**Gráfico 2**  
**Tarifa nominal e efetiva no período 1990-2004**



Fonte: Tarifas nominais e efetivas, 1990-1999, Kume, Piani e Souza (2003). Tarifas nominais, 2000-2004, elaboração própria. Como não houve modificações significativas na estrutura de proteção em 2000, a tarifa efetiva manteve-se constante nesse ano. Entre 2001 e 2004, em função de uma queda reduzida da tarifa nominal, a proteção efetiva deve ter sofrido pequenas alterações, porém, os cálculos não estão disponíveis.

20 A Constituição Federal estabelecia o faturamento da empresa como base de cálculo da COFINS e do PIS-PASEP, com alíquotas, respectivamente, de 0,65% e 3%. Uma vez que a importação não era considerada faturamento, esses impostos incidiam somente sobre a produção doméstica.

21 A incidência econômica depende da capacidade da firma em repassar o imposto aos compradores, o que, por sua vez, depende das elasticidades de oferta e demanda e da estrutura do mercado interno.

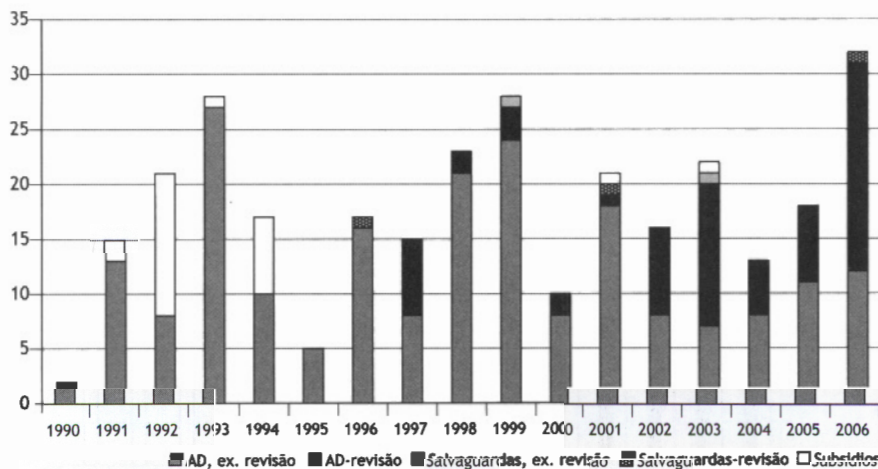


### 3.2 A defesa comercial

Como, até o momento, as instituições de defesa comercial não foram unificadas no MERCOSUL, a aplicação desse instrumento por um país membro gera uma “perfuração” da TEC. A seguir, mostra-se, em 1º. lugar, a evolução dessas medidas no Brasil e, posteriormente, em comparação com outros países usuários.

No Brasil – como nos demais grandes usuáries –, a defesa comercial concentra-se nas ações antidumping (AD), com um total de 277 contra 25 de anti-subsídios e apenas cinco de medidas de salvaguardas, no período 1990-2006 (Gráfico 3).

**Gráfico 3**  
Nº. de ações antidumping (AD), anti-subsídios e de salvaguardas iniciadas pelo Brasil: 1990-2006



Fonte: Relatório DECOM, SECEX, MDIC, diversos anos. Edições Aduaneiras, 2005. Resoluções da CAMEX. Elaboração própria.

Os pedidos de revisão, que expressam a reivindicação de manutenção do instrumento de proteção vigente, merecem destaque, uma vez que têm grandes chances de serem aprovados<sup>22</sup>. As ações de revisão tiveram início em 1997 e atingiram 67, relativas a dumping, e três a salvaguardas.

A demanda por proteção através de medidas contra um suposto comércio desleal intensificou-se com o início do cronograma de redução tarifária, em

<sup>22</sup> Em média, 73,9% dos pedidos de revisão foram aceitos, contra 55,4% dos apresentados pela primeira vez.

1991; neste ano foram abertas 13 investigações, oito, em 1992 e 27, em 1993. O número de processos abertos caiu para 10 em 1994 e para apenas cinco, no ano seguinte.

No período 1996-99, à exceção de 1997, o número de ações retoma a trajetória ascendente, atingindo um pico de 27 pleitos, em 1999. Este resultado pode ser justificado pela valorização da taxa de câmbio ocorrida no início do Plano Real, que permaneceu significativa nesse período<sup>23</sup>.

No período 2000-2003, sob o novo regime de câmbio flexível, o número de ações AD, excluindo-se as ações de revisão, diminuiu substancialmente. No entanto, devido à valorização do câmbio a partir de 2004, o número de pedidos de investigação aceitos para análise, exclusive revisão, tiveram novamente uma tendência crescente, passando de oito, em 2004, para 12, em 2006.

Quanto às ações para aplicação de direito compensatório, o número é significativo apenas em dois anos: 13, em 1992, e sete, em 1994. As medidas de salvaguarda foram em menor número ainda, abrangendo apenas dois produtos: brinquedos, com duas renovações, e coco ralado, cujos produtores, ao invés de pedirem a renovação do direito compensatório, optaram por uma ação de salvaguarda, tendo solicitado revisão em 2006.

De acordo com as notificações feitas ao Comitê de Práticas Antidumping da OMC, o Brasil<sup>24</sup> ocupava o oitavo lugar no *ranking* dos países que mais intensamente haviam aplicado medidas dessa natureza, entre 1995 e 2006, sendo superado pela Índia, Estados Unidos, União Européia, Argentina, África do Sul, Austrália e Canadá (Tabela 2). O Brasil, junto com a Índia, Argentina, África do Sul, China, Coréia do Sul e Turquia, pertence ao grupo de países que iniciaram a aplicação de medidas AD recentemente, nos anos 1990. Diferentemente do Brasil, porém, impressiona a velocidade com que esses países, especialmente Índia, China e Turquia, aumentaram o recurso a esse mecanismo em um prazo de tempo tão exíguo.

Por último, segundo Zanardi (2003), no período 1981-2001, do total de ações AD iniciadas na UE, nos EUA, no Canadá e na Austrália, as proporções das que receberam determinação final positiva foram, respectivamente, de 73,7%, 59,3%, 58,4% e 41%. Dentre os “*new-comers*”, tais como a Índia, a Coréia do Sul, o México e a Turquia, o percentual de aceitação atinge, respectivamente, 71,9%, 65,1%, 65% e 52,5%. No Brasil, quase a metade das ações (49,6%) tem resultado final positivo, superando apenas a Austrália (41%).

---

23 Apesar de a mudança no regime cambial ter ocorrido em janeiro de 1999, é possível que os pleitos, apresentados com base em dados de períodos anteriores, não tenham considerado a desvalorização real como permanente.

24 Para efeito de comparação com outros países, foram mantidos os números de ações conforme registrados na OMC.

**Tabela 2**  
**Número de ações antidumping iniciadas no período 1995-2006,**  
**por países importadores**

País/bloco	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
1. Índia	6	21	13	28	64	41	79	81	46	21	28	29	457
2. EUA	14	22	15	36	47	47	75	35	37	26	12	7	373
3. União Européia	33	25	41	22	65	32	28	20	7	30	25	34	362
4. Argentina	27	22	14	8	23	45	26	14	1	12	12	15	219
5. África do Sul	16	33	23	41	16	21	6	4	8	6	23	3	200
6. Austrália	5	17	42	13	24	15	23	16	8	9	7	10	189
7. Canadá	11	5	14	8	18	21	25	5	15	11	1	8	142
8. Brasil	5	18	11	18	16	11	17	8	4	8	6	12	134
9. China	0	0	0	0	0	6	14	30	22	27	24	10	133
10. Turquia	0	0	4	1	8	7	15	18	11	25	12	8	109
11. México	4	4	6	12	12	6	5	10	14	6	7	6	92
12. Coréia do Sul	4	13	15	3	6	2	4	9	18	3	4	7	88
16. Outros	32	45	45	67	56	38	47	62	41	29	40	44	546
<b>Total</b>	<b>157</b>	<b>225</b>	<b>243</b>	<b>257</b>	<b>355</b>	<b>292</b>	<b>364</b>	<b>312</b>	<b>232</b>	<b>213</b>	<b>201</b>	<b>193</b>	<b>3.044</b>

Fonte: OMC, 2006. Elaboração própria.

Conclui-se, enfim, que o Brasil não foi um dos países que utilizaram as medidas AD de forma muito intensa. É possível conjecturar, portanto, que as “perfurações” da TEC produzidas por essas ações não tenham tido maior importância, em termos de desvio de comércio.

### 3.3 Os regimes especiais de importação<sup>25</sup>

Os regimes especiais de tributação na importação proporcionam uma redução na tarifa em contrapartida ao cumprimento de determinados requisitos, tais como a venda ao exterior, a localização regional do importador ou a atividade econômica exercida. Essa diferença entre a tarifa legal e a tarifa efetivamente paga provoca também uma “perfuração” da TEC, tornando-se uma das dificuldades para a implementação de uma política comercial comum no MERCOSUL.

<sup>25</sup> Baseada em Piani e Miranda (2006).

Historicamente, esses regimes têm sido um instrumento fundamental de política industrial e de promoção das exportações nos países em desenvolvimento, apesar da redução da sua importância devido à liberalização das importações adotada por quase todos os países.

A Tabela 3 mostra a evolução das importações dos regimes especiais de importação no Brasil, no período 1999-2006<sup>26</sup>. Observa-se que sua participação no total das importações passou de 27%, em 1999, para 29,1%, em 2006, devido ao crescimento das importações dos regimes especiais vinculados à atividade exportadora, como o *drawback* e o Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial sob Controle Informativo (RECOF – industrialização para exportação) e à ZFM. Em 2006, do total das importações, 11,8% foram efetuadas sob o regime de *drawback*, 6,5% pela ZFM, 2,8% sob o regime automotivo<sup>27</sup>, 2,9% pelo RECOF e 4,1% pelos demais regimes especiais.

**Tabela 3**  
**Importações (FOB) brasileiras segundo os regimes especiais de tributação e totais (Em US\$ milhões) - 1999-2006**

Ano	Drawback		ZFM		Automotivo		RECOF		Outros		Subtotal		Total	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
1999	3.177	6,4	2.664	5,4	2.962	6,0	555	1,1	3.921	8,0	13.279	27,0	49.272	100,0
2000	3.840	6,9	3.707	6,6	2.611	4,7	1.484	2,7	3.600	6,4	15.242	27,3	55.820	100,0
2001	4.367	7,9	2.994	5,4	2.952	5,3	1.073	1,9	2.451	4,4	13.836	24,9	55.533	100,0
2002	4.203	8,9	2.765	5,9	2.593	5,5	921	2,0	2.227	4,7	12.710	26,9	47.205	100,0
2003	5.296	11,0	3.202	6,6	2.964	6,1	1.028	2,1	1.559	3,2	14.050	29,1	48.296	100,0
2004	6.632	10,6	4.056	6,5	3.716	5,9	1.736	2,8	2.502	4,0	18.643	29,7	62.815	100,0
2005	8.410	11,4	4.925	6,7	2.924	4,0	2.416	3,3	3.119	4,2	21.794	29,6	73.536	100,0
2006	10.795	11,8	5.965	6,5	2.544	2,8	3.546	2,9	3.780	4,1	26.630	29,1	91.384	100,0

Fonte: SRF/MF (diversos anos). Elaboração própria.

Entre os regimes especiais classificados em “outros”, destacam-se as importações realizadas pelos governos (federal, estadual e municipal), as compras de partes, peças e componentes para revisão e manutenção de aviões e embarcações e

<sup>26</sup> A partir de junho de 1999, os relatórios de importação da SRF/MF passaram a incluir as importações com reduções tarifárias proporcionadas por acordos comerciais, tais como a ALADI, MERCOSUL e GATT-OMC junto com aquelas efetuadas com o pagamento integral das tarifas.

<sup>27</sup> O valor das importações feitas sob o regime automotivo cresceu rapidamente a partir de sua implementação no final de 1995. A participação deste total nas importações foi de 5,8%, em 1996, 6,4%, em 1997, e 7%, em 1998.

para a indústria aeronáutica, as efetuadas pelas instituições de pesquisa e ensino, as destinadas à impressão de livros, jornais e revistas e a entrepostos industriais e as aquisições de ministérios militares. As demais importações foram efetuadas com pagamento integral das tarifas ou através de acordos comerciais como o da ALADI, do MERCOSUL e da OMC, cujas preferências propiciaram uma renúncia fiscal de US\$ 1,5 bilhão.

A ZFM foi estabelecida como uma zona de livre-comércio de exportação e importação em 1967, com duração prevista de 30 anos<sup>28</sup>, com o objetivo de integrar a Amazônia ao restante da economia do país. Os insumos destinados à industrialização dentro da ZFM e à posterior venda no mercado interno brasileiro beneficiam-se de uma redução da tarifa de cerca de 88%. Além disso, as importações são isentas do PIS-PASEP e da COFINS e usufruem de uma redução parcial do ICMS, esse último de natureza estadual.

A partir do final da década de 1960, o Brasil passou a favorecer a rentabilidade de suas exportações – distorcida pelo elevado grau de proteção à indústria doméstica – com a introdução do regime de *drawback*. Esse regime concede isenção ou suspensão da tarifa, do IPI, do ICMS, do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante e do PIS/COFINS nas importações de matérias-primas, insumos e partes e peças incorporados a produtos destinados à exportação.

Em 1997, foi instituído o RECOF, regime que concede as mesmas isenções de tributos e imposto de importação que o *drawback*. Porém, como o nome sugere, permite uma tramitação mais rápida – usa o canal verde do Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX) – e a obtenção de ganhos financeiros e logísticos, graças aos menores custos de armazenamento e a um melhor gerenciamento de estoques.

Em 1995, devido ao déficit crescente na balança comercial, com contribuição significativa proporcionada pelas importações de automóveis, o governo instituiu um novo regime automotivo no país<sup>29</sup>. Este contemplava medidas para atrair novos investimentos externos, como a diminuição da tarifa de bens de capital, matérias-primas e peças para as empresas do setor – montadoras e de autopeças –, condicionada a requisitos de conteúdo nacional e de comércio compensado.

---

28 Em 1988, o prazo de vigência da ZFM foi estendido até 2013. Posteriormente, em 2003, foi prorrogada até 2023.

29 Através do programa de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação, a indústria automobilística contava até 1990 com um duplo benefício: tinha acesso à importação de bens de capital e insumos, em um período em que a economia brasileira era praticamente fechada ao exterior, a um custo significativamente reduzido, quando normalmente as tarifas eram muito elevadas, o que tornava as importações inviáveis fora do programa.

Em 2000, um importante benefício do regime automotivo foi renovado, com a redução da tarifa de autopeças em 40%, com um cronograma de aumento progressivo até atingir, em 2005, a alíquota fixada na TEC. Para uma lista de autopeças não produzidas no MERCOSUL, a tarifa foi estabelecida em 2%. As importações de automóveis, caminhões e ônibus não-originárias do MERCOSUL ficaram sujeitas a uma tarifa de 35%; e as de tratores e máquinas agrícolas, de 14%.

Em 2006, após duas prorrogações, o regime automotivo foi renovado até junho de 2008. As principais modificações estão centradas nos requisitos para a liberalização do comércio intra-regional de automóveis e em um acordo para a elaboração de uma Política Comum de Autopeças até dezembro de 2006. Até que essa medida seja aprovada, será cobrada a TEC nas importações extrazona de autopeças.

O mecanismo de “ex-tarifário” – exceção dentro da classificação de um bem de capital na antiga Nomenclatura Brasileira de Mercadorias, para a redução da tarifa a zero – foi instituído em 1990<sup>30</sup>, como forma de isentar do pagamento de tarifa as máquinas e os equipamentos sem similares nacionais. As listas contendo os produtos assim definidos eram publicadas atendendo a pedidos das empresas interessadas e sua importância aumentou significativamente até meados da década. As reduções tarifárias proporcionadas pelas importações de bens de capital sob esse mecanismo não são registradas como perda fiscal, pois efetivamente têm uma alíquota legal de 4%, equivalente à tarifa paga.

Em 2006, a tarifa legal média (ponderada pelas importações) atingiu 8,4%, enquanto a tarifa efetivamente arrecadada alcançou apenas 4,2%, o que corresponde a uma redução de aproximadamente 50% na alíquota legal (Tabela 4). Dentre os produtos com valores de importação mais significativos, os mais beneficiados foram alimentos e bebidas (71,9%) e equipamentos de transporte (70,1). Os bens de capital e insumos industriais tiveram uma redução tarifária de, respectivamente, 45% e 43,6%. Por último, como esperado, a menor redução ocorre em bens de consumo, apenas 20%.

---

30 Ver Dalston (2005).

**Tabela 4**  
**Importações (US\$ milhões), tarifas legal e paga (%)**  
**e redução percentual, por categoria de uso - 2006**

Categoria de uso	Importação (1)	Tarifa legal (2)	Tarifa paga (3)	Redução (%) (4)
1. Alimentos e bebidas	4.157	12,0	3,4	- 71,9
1.1 Básicos	2.181	9,6	1,3	- 86,6
1.2 Elaborados	1.976	14,7	5,7	- 61,4
2. Insumos industriais	29.496	8,0	4,5	- 43,6
2.1 Básicos	2.880	3,0	1,0	- 65,2
2.2 Elaborados	26.616	8,5	4,9	- 42,8
3. Combustíveis e lubrificantes	17.726	0,1	0,1	- 37,5
3.1 Básicos	12.447	0,0	0,0	0,0
3.2 Elaborados	5.279	0,3	0,2	- 40,7
4. Bens de capital, peças e acessórios	26.807	9,5	5,2	- 45,0
4.1 Máquinas e equipamentos	12.649	9,9	6,3	- 36,2
4.2 Peças e acessórios	14.158	9,2	4,3	- 53,4
5. Equipamentos de transporte	11.147	16,6	5,0	- 70,1
5.1 Automóveis	1.937	34,9	10,6	- 69,7
5.2 Outros equipamentos de transporte	1.485	18,1	2,2	- 87,7
5.3 Peças e acessórios	7.725	11,7	4,1	- 65,1
6. Bens de consumo	5.824	12,3	9,8	- 20,0
6.1 Duráveis	948	14,6	12,6	- 13,7
6.1 Semiduráveis	1.671	19,5	16,9	- 13,1
6.3 Não-duráveis	3.205	7,8	5,3	- 32,2
7. Outros bens	28	10,5	2,0	- 80,8
<b>Total</b>	<b>95.187</b>	<b>8,4</b>	<b>4,2</b>	<b>- 49,8</b>

(1) As importações (valor tributário) em reais foram transformadas em dólares pela taxa de câmbio de compra média de 2006. (2) A tarifa legal corresponde à alíquota estabelecida na legislação. (3) Calculada como quociente entre a arrecadação tarifária e o valor tributário da importação. (4) Redução percentual entre a tarifa paga e legal.

Fonte: SRF/MF. Elaboração própria.

### 3.4 A TEC e a perspectiva brasileira

Outra fonte de descumprimento da TEC, desde sua aprovação no MERCOSUL na Reunião de Ouro Preto, no final de 1994, foi o reconhecimento tanto das especificidades das economias dos quatro países-membros – especialmente os menores,

Uruguai e Paraguai – como também das dificuldades macroeconômicas enfrentadas por cada um, que não poderiam ser previstas no início da implementação da União Aduaneira.

A estrutura tarifária comum surgida de um consenso nas negociações entre os quatro países apresentava uma configuração próxima daquela adotada pelo Brasil, a partir de 1993. O valor médio da TEC foi fixado em 12%, tendo uma amplitude que ia de zero a 20% e apresentava alíquotas crescentes em dois pontos de porcentagem, de acordo com o grau de elaboração do bem ao longo da cadeia produtiva. Assim, as alíquotas dos insumos variavam entre zero e 12%, as de bens de capital entre 12% e 16% e as de bens de consumo entre 18% e 20%.

Para os produtos que geravam maior controvérsia, em decorrência de interesses nacionais muito díspares, a solução foi aceitar, temporariamente, tarifas diferenciadas. Assim, a TEC permitiu exceções para dois grupos de produtos: o primeiro, composto de bens de capital (900 itens tarifários) e produtos de informática e telecomunicações (200 itens tarifários), para os quais as tarifas nacionais eram bastante distintas. O segundo grupo, denominado Lista de Exceção Nacional, era constituído pelos produtos para os quais cada país considerava inapropriada uma mudança repentina na tarifa nacional, por motivos protecionistas ou para evitar um impacto abrupto sobre os custos de produção ou investimento.

Para o setor de bens de capital, cuja produção é geograficamente muito concentrada no Brasil, a tarifa externa modal foi fixada em 14%, inferior em seis pontos de porcentagem à tarifa modal brasileira para o setor, mas bastante superior às efetivamente pagas nos países sócios (as tarifas nacionais são atenuadas por isenções proporcionadas por regimes especiais de importação). Para os produtos de informática e telecomunicações, a tarifa externa foi estabelecida em 16%, contra tarifas de 35% e 40%, no Brasil, único produtor regional. Um programa de convergência linear foi elaborado para atingir a TEC em 2001, no caso de bens de capital, e em 2006, no caso de bens de informática e telecomunicações.

Para o segundo grupo, cada país selecionou produtos cujas alíquotas convergiam linearmente à TEC no prazo de cinco anos. A cota de bens para a Argentina, idêntica à do Brasil, foi de 300 itens tarifários, enquanto o Paraguai e o Uruguai puderam selecionar 399 produtos cada um.

No entanto, logo se constatou que a flexibilização que permitiu essa solução de compromisso não seria suficiente. Os países-membros passaram a tomar iniciativas que “perfuravam” a TEC, baseados em argumentos macroeconômicos. Para tal, mais tarde, buscavam a aprovação de seus parceiros, os quais acabavam cedendo ao fato consumado<sup>31</sup>.

---

31 Algumas vezes as medidas adotadas afetavam tanto as importações provenientes dos países-membros como as de terceiros países.



Alguns exemplos, abaixo mencionados, revelam que tal prática foi disseminada entre todos os países-membros. Em fevereiro de 1995, a Argentina voltou a aplicar<sup>32</sup> uma taxa de estatística de 3% nas importações extra-MERCOSUL, por motivos fiscais. Em seguida, o governo brasileiro elevou as tarifas de 109 bens de consumo duráveis, tais como automóveis, televisores, rádio-gravadores e toca-discos a *laser*, incluindo-os na Lista de Exceção Nacional, que não tinha sido totalmente preenchida em dezembro de 1994<sup>33</sup>. Ademais, solicitou e obteve o apoio de seus parceiros para reduzir as tarifas<sup>34</sup> de 150 produtos por um período máximo de um ano. Este movimento procurava conciliar dois objetivos: reverter o crescente desequilíbrio na balança comercial brasileira e impedir, através da concorrência maior de produtos importados, uma deterioração no quadro inflacionário.

O Paraguai também procurou manter o acesso a importações de matérias-primas nos casos de insuficiência de oferta regional. Em consequência, decidiu-se permitir a importação pelos países sócios de até 50 produtos (Lista de Exceção para Abastecimento), sob a aprovação da Comissão de Comércio do MERCOSUL, com uma diminuição da TEC, mantendo também uma margem mínima de preferência e com prazo máximo de um ano. Essa medida foi sistematicamente prorrogada, variando apenas o número de produtos permitidos.

Em março de 2001, o governo argentino, com o objetivo de estimular o crescimento econômico após dois anos e meio de uma séria recessão, reduziu unilateralmente as tarifas de bens de capital de 14% para 0% e aumentou as de bens de consumo de 20% para 35%. A livre entrada de máquinas e equipamentos produzidos por países fora do bloco regional provocou fortes reações do governo brasileiro, em decorrência da perda de preferência tarifária que favorecia as exportações brasileiras ao mercado argentino. Diante do fato consumado, o MERCOSUL sancionou essa modificação com vigência até 2002.

Em junho de 2001, o Conselho do Mercado Comum (CMC), percebendo a dificuldade crescente para a implementação plena da TEC aprovada em 1994, criou um Grupo de Alto Nível para acelerar a avaliação da consistência e da dispersão da TEC e obter propostas para uma reforma tarifária.

No entanto, no mês seguinte, o governo uruguaio também reduziu para zero as tarifas de bens de capital e impôs uma alíquota adicional de três pontos de porcentagem para as importações restantes, inclusive as provenientes do MERCOSUL. O Paraguai elevou em 10 pontos de porcentagem as tarifas de 330 produtos. As economias dos dois países foram fortemente impactadas pela recessão argentina, especialmente a do Uruguai.

---

32 A taxa de estatística havia sido extinta com a vigência da TEC.

33 A Lista de Exceção Nacional, cujo fim estava previsto para 2000, também tem sido prorrogada, com a possibilidade, inclusive, de aumento do número de produtos.

34 Para 2%, quando a TEC fosse igual ou inferior a 10% e para 4% ou 6%, quando a TEC fosse superior a 10%, preservando assim uma margem mínima de preferência regional.

No final de 2003, foram iniciados os entendimentos para a elaboração de um Regime Comum para as importações de produtos de informática e telecomunicações e autorizada, temporariamente, a aplicação de uma tarifa de 0% para uma lista desses bens, desde que aprovados por todos os membros. Nessa oportunidade, também foi aprovado o Regime Comum para bens de capital não-produzidos na região.

Em dezembro de 2003, o Paraguai e o Uruguai receberam autorização para aplicar uma tarifa de 2% nas importações extrazona de bens de capital e de informática e telecomunicações até 2010.

As propostas para revisão das tarifas de bens de capital e produtos de informática e telecomunicações não foram apresentadas até o momento. Diante disso, a manutenção de tarifas diferenciadas para esses grupos de bens para a Argentina, o Paraguai e o Uruguai tem sido sistematicamente prorrogada, constituindo-se no foco de mais alto grau de dissenso acerca da TEC no MERCOSUL.

### 3.4.1 O problema da tarifa de bens de capital

A fixação de uma tarifa aduaneira de 12% e 14% nas importações de máquinas e equipamentos sempre foi motivo de grande controvérsia, tanto no Brasil como entre os países-membros do MERCOSUL. De um lado, estão os que se preocupam unicamente em estimular os investimentos privados para favorecer as exportações e a taxa de crescimento econômico, e de outro os que, apesar de concordarem com esses objetivos, querem evitar que isso seja viabilizado através da eliminação da produção regional de bens de capital.

O argumento em favor da aplicação de uma tarifa reduzida para bens de capital foi fortalecido com os estudos de Long e Summers (1991) e Jones (1994), que mostraram que diferenças nas taxas de crescimento entre países estão mais associadas ao diferencial no preço relativo de bens de capital do que a diferenças nas taxas de poupança. Hsieh (2000) também mostra que o preço relativo de bens de capital está negativamente associado à participação das importações no investimento total em máquinas e equipamentos, dificultando o acesso a novas tecnologias.

Quanto às principais características do comércio e da produção de máquinas e equipamentos no mercado internacional, Eaton e Kortum (2001) apresentaram a seguinte descrição:

- a) a especialização na produção de máquinas e equipamentos ocorre principalmente em países desenvolvidos;<sup>35</sup>

---

35 Na amostra de países utilizada por Eaton e Kortum (2001), apenas a Coreia do Sul, a Hungria e a Lúbia apresentavam uma produção mais significativa de máquinas e equipamentos.

- b) entre os países da OCDE, a especialização na produção de máquinas e equipamentos, medida pela participação do valor adicionado dessa atividade sobre o PIB, está fortemente associada aos gastos das empresas em pesquisa e desenvolvimento (P&D) como proporção do PIB;
- c) as vendas externas de máquinas e equipamentos são dominadas por sete países — Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Suécia —, cuja participação nas exportações mundiais daquela indústria atingiu 60,4% em 1997. Este resultado mostra que a produção de máquinas e equipamentos está concentrada em um pequeno número de países e que a difusão de novas tecnologias é feita através do comércio. No entanto, a participação desse grupo de países tem declinado gradualmente, desde 1967, quando atingiu 75,7% — uma queda de 15 pontos de porcentagem em 31 anos. Outros países — principalmente os asiáticos — vêm ocupando um espaço cada vez maior nesse mercado; e
- d) as importações de máquinas e equipamentos são substancialmente menos concentradas, embora a participação dos sete principais importadores mundiais tenha aumentado de 37,4%, em 1967, para 47,2%, em 1997. Os principais países exportadores também são os importadores mais relevantes, à exceção do Canadá.

Esse diagnóstico sinaliza que dificilmente o Brasil pertencerá, a curto ou médio prazo, ao grupo de países produtores e exportadores de máquinas e equipamentos. Assim, para o MERCOSUL, o acesso a inovações tecnológicas continuará dependendo fundamentalmente das importações desses bens.

### 3.4.2 Descrição e estrutura vigente

A Tabela 5 mostra a estatística descritiva da TEC, por seção do SH, vigente em 2006. A tarifa média simples atinge 10,6%, mas tanto a tarifa mediana como a modal são superiores, alcançando, respectivamente, 12% e 14%. O desvio-padrão é de 6,4%, notando-se a maior dispersão em material de transporte (6,9%), seguido por instrumentos de ótica e de precisão (6,7%) e máquinas e equipamentos e pérolas e metais preciosos (6,2%). Essas maiores dispersões ocorrem devido a tarifas crescentes ao longo da cadeia produtiva, denominada escalada tarifária.

Do total de 9.714 itens (NCM-8), o Brasil mantém atualmente 158 produtos com tarifas diferentes daquelas fixadas na TEC, sendo 84 na Lista de Exceção Nacional, 2 na Lista de Exceção para fins de abastecimento e 72 na Lista de Exceção de Bens de Informática e de Telecomunicações (Tabela 6). Desse total, 30 produtos têm tarifa nacional superior à TEC, com predominância de

**Tabela 5**  
**Estatística descritiva da TEC, 2006 (%)**

Seção - NCM	TEC (%)					
	Média	Moda	Mediana	Desvio Padrão	Mínima	Máxima
Produtos do reino animal	9,0	10,0	10,0	3,8	0,0	16,0
Produtos do reino vegetal	7,7	10,0	10,0	3,9	0,0	14,0
Gorduras e óleos	9,6	10,0	10,0	1,7	4,0	12,0
Alimentos, bebidas e fumo	14,9	16,0	16,0	3,9	2,0	20,0
Produtos minerais	2,4	4,0	4,0	1,9	0,0	6,0
Produtos químicos e conexos	6,8	2,0	2,0	5,5	0,0	18,0
Plásticos e borracha	11,5	14,0	14,0	5,8	0,0	18,0
Peles e couros	11,0	10,0	10,0	5,7	2,0	20,0
Madeira e carvão vegetal	8,3	10,0	10,0	3,7	2,0	14,0
Celulose e papel	11,3	12,0	12,0	5,1	0,0	16,0
Têxtil e vestuário	17,1	18,0	18,0	4,0	2,0	20,0
Calçados	19,1	20,0	20,0	1,4	16,0	20,0
Cerâmica e vidro	10,7	10,0	10,0	4,5	0,0	20,0
Pérolas e metais preciosos	9,6	18,0	10,0	6,2	0,0	18,0
Metais	12,0	12,0	14,0	5,0	0,0	20,0
Máquinas e equipamentos	12,0	14,0	14,0	6,2	0,0	20,0
Material de transporte	14,1	20,0	16,0	6,9	0,0	20,0
Instrumentos de ótica e de precisão	12,6	14,0	14,0	6,7	0,0	20,0
Armas e munições	20,0	20,0	20,0	0,0	20,0	20,0
Diversos	18,0	18,0	18,0	3,1	0,0	20,0
Objetos de arte e antiguidades	4,0	4,0	4,0	0,0	4,0	4,0
<b>Total</b>	<b>10,6</b>	<b>14,0</b>	<b>12,0</b>	<b>6,4</b>	<b>0,0</b>	<b>20,0</b>

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria

produtos agrícolas como leite, alho, arroz e algodão e bens de consumo, como vinho e calçados. O restante teve sua tarifa reduzida para conter os preços de matérias-primas, como produtos químicos e siderúrgicos.

O pequeno número de produtos nas listas de exceção à TEC indica que a estrutura tarifária vigente é adequada para a atual política governamental de proteção à indústria brasileira.

**Tabela 6**  
**Lista de exceção da TEC - Brasil, 2006**

Produto	Nº. itens-NCM8	Política	Tarifa aplicada (%)	TEC (%)
Lista de exceção básica	84			
Leite	11	Aumento	27	16
Alho	1	Aumento	35	10
Arroz	1	Aumento	18	12
Vinho	1	Aumento	27	20
Álcool etílico	2	Redução	0	20
Cimento	1	Redução	0	4
Produtos químicos	10	Redução	2-4,5	12
Produtos químicos	1	Aumento	35	14
Produtos farmacêuticos	8	Redução	0	2-4-8-12
Produtos de fotografia	2	Redução	4-8	14
Químicos diversos	1	Aumento	20	14
Químicos diversos	5	Redução	0	8-14
Matérias plásticas	2	Redução	0-2	14-18
Pneumáticos	1	Aumento	35	16
Algodão	2		10	6
Calçados	6	Aumento	35	20
Produtos siderúrgicos	17	Redução	0	10.12
Equipamento elétrico	1	Aumento	14	0
Equipamento elétrico	1	Redução	0	16-18
Produtos hospitalares	10	Redução	0	8-14-16-18
Lista exceção: abastecim.	2			
Sardinha	1	Redução	2	10
Blocos catódicos	1	Redução	2	12
Lista de BIT	72			
Informática e telecomunicação	68	Redução	0	2-4-8-10-12-16
Informática e telecomunicação	4	Aumento	12	2
<b>Total</b>	<b>158</b>			

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

### 3.4.3 Reforma tarifária

Apesar da atual TEC não ser conflitante com os objetivos do governo brasileiro, a manutenção das listas de exceção, principalmente, em bens de capitais e em produtos de informática e telecomunicações por parte dos demais países sócios indica que a implementação efetiva da TEC exigirá a sua revisão. Se uma reforma é inevitável, qual seria a estrutura tarifária mais apropriada?

A teoria econômica mostra que uma tarifa nominal uniforme é ótima, na medida em que gera proteções efetivas idênticas para todos os setores, o que resulta em uma alocação eficiente de recursos produtivos. No entanto, sua validade está condicionada às suposições de que as externalidades são nulas, ou, pelo menos, insignificantes, de que inexistem bens exportáveis e de que os efeitos sobre o consumo são desprezíveis (Corden, 1971). Quando essas hipóteses não são aceitas, a determinação de uma estrutura tarifária ótima torna-se uma tarefa extremamente complexa, requerendo um conjunto de dados que usualmente não são disponíveis.

Na ausência dessas informações, alguns autores, como Corden (1971), ainda recomendam uma tarifa uniforme, indicando duas vantagens adicionais: *a*) simplifica a administração aduaneira e *b*) reduz as pressões políticas em favor de determinados segmentos produtivos. Panagariya e Rodrik (1991) concluem que possivelmente o regime de tarifa uniforme apresenta um nível de bem-estar maior que um regime de tarifas diferenciadas, pois minimiza o desvio de recursos para atividades improdutivas.

Apesar dessa recomendação, os países geralmente adotam uma tarifa discriminatória, aplicando tarifas menores para bens de capital e bens intermediários em relação às de bens de consumo. O Chile é uma exceção, praticando uma tarifa uniforme.

No MERCOSUL, mantida a atual dispersão tarifária, mostrada anteriormente na Tabela 6, dificilmente haveria condições políticas para implementar uma tarifa uniforme, pois isto requereria uma redução nos graus de proteção nominal de bens de consumo e um aumento no de bens intermediários. Essas mudanças causariam uma forte realocação de recursos, a qual, ainda que adequada a longo prazo, provocaria custos de ajustamento substanciais a curto e médio prazos.

Uma política alternativa seria aplicar o método “concertina” (Corden, 1997), em várias etapas. Segundo essa abordagem, em cada período seriam reduzidas todas as tarifas nominais que fossem superiores a um percentual fixado arbitrariamente. Por exemplo, no primeiro momento, as tarifas nominais acima da média seriam reduzidas até atingir esse valor. No segundo momento, uma nova tarifa nominal média seria calculada e repetido o procedimento anterior e, assim sucessivamente. O ponto final alcançado seria uma determinada tarifa efetiva com baixa

dispersão. No entanto, os setores com tarifas inferiores à média final teriam suas alíquotas mantidas, durante todo o processo.

Nesse caso, as dificuldades estariam concentradas na escolha da tarifa média final para a qual convergiriam todas as tarifas superiores a esse nível e no número de etapas que seriam cumpridas.

Evidentemente, é possível reduzir gradualmente apenas as tarifas superiores à média atual, o que conduziria a uma maior uniformidade na estrutura tarifária e à própria queda na tarifa média.

Finalmente, no caso provável de ser mantida uma estrutura tarifária diferenciada, um estudo mais aprofundado sobre a adequação das tarifas de bens de capital deveria ser realizado. Certamente, uma proposta radical de tarifa nula não é apropriada, até porque os grandes países produtores e exportadores de bens de capital não a aplicam. Esses mesmos países são também importadores, o que sugere a existência de um comércio intra-indústria. Uma alternativa interessante poderia ser a combinação de uma tarifa menos elevada com um subsídio à produção doméstica.

## 4. O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES E DAS INSTITUIÇÕES

Segundo as teorias tradicionais, a estrutura de comércio é determinada pelas diferenças na dotação de fatores e na tecnologia, enquanto as teorias modernas destacam a estrutura de mercado e as economias de escala como fatores explicativos. No entanto, ambas ignoram o papel das instituições (Greif, 1992).

O comércio não ocorre em um ambiente de trocas anônimas e impessoais, como é assumido nesses modelos. Todas as transações envolvem três etapas: contato, contrato e controle. Na primeira, buscam-se os parceiros comerciais e avaliam-se as oportunidades. Na segunda, negociam-se as condições da transação: preço, quantidade, qualidade, prazo, etc. Na terceira, verifica-se o cumprimento do contrato. Nas transações externas, esses fatores assumem elevada importância devido ao maior grau de incerteza decorrente de informação assimétrica e comportamentos oportunistas (Butter e Mosch, 2003).

Além disso, diferenças nos sistemas legais e políticos elevam os custos de transação (Rodrik, 2002). Por exemplo, a escolha do local do equacionamento das demandas judiciais (sejam as do exportador, sejam as do importador) pode não ser considerada apropriada por uma das partes e a justiça internacional não pode exigir que suas decisões sejam acatadas.

De acordo com North (1991), há uma diferença importante entre instituições e organizações. Instituições são regras, formais ou informais, que restringem e influenciam o processo decisório dos agentes econômicos. Organizações são órgãos, tais como associações de classe, tribunais de justiça e agências governamentais.

Assim, para esse autor, como as instituições influenciam os custos, isto é, a rentabilidade das atividades econômicas, a natureza das instituições afeta a magnitude e a direção do comércio. Sob essa ótica, há uma complementaridade entre a evolução do processo institucional e a expansão do comércio.

Diferentemente dos países desenvolvidos – onde prevalece uma grande estabilidade das organizações, especialmente governamentais –, nos países em desenvolvimento o organograma das agências públicas pode variar com frequência. No Brasil, como se verá a seguir, as mudanças nos órgãos governamentais, bem como em suas atribuições, foram frequentes nos últimos 15 anos, no âmbito da gestão da política de comércio exterior. Parte delas era inevitável, uma vez que a primeira metade da década de 1990 foi dedicada à liberalização daquela política, o que implicava a necessidade de perda de poder dos órgãos mais atuantes na manutenção do modelo anterior de “substituição das importações” e a troca por outros mais comprometidos com a abertura da economia.

Nesse sentido, é indispensável uma descrição das mudanças organizacionais na gestão governamental do comércio exterior brasileiro, antes de prosseguir com uma análise institucional.



## 4.1 Evolução recente das organizações

Antes de 1990, a política de comércio exterior era formulada pelo MF e executada por dois órgãos, a CACEX e a Comissão de Política Aduaneira (CPA). A primeira, uma diretoria do Banco do Brasil, tinha como atribuições a emissão dos documentos de exportação e o financiamento das exportações. A segunda era responsável pela tarifa aduaneira e pela investigação e determinação dos instrumentos de defesa comercial.

Ambos os órgãos eram formalmente subordinados ao MF, mas dada a importância da CACEX, a nomeação para a sua direção muitas vezes era feita à sua revelia, aumentando a independência desse órgão. Ao contrário, a CPA era um órgão colegiado, presidido por um secretário-executivo, designado pelo MF, e composto por seis representantes de ministérios ligados à área econômica, sete de agências governamentais e três representantes do setor privado.

Essa estrutura institucional provocava conflitos e incertezas. Se por orientação do MF a CPA reduzisse as tarifas, a CACEX poderia resistir a essa medida dificultando a liberação do documento de importação. Da mesma forma, a CACEX, ao suspender a emissão do documento de importação de um bem para atender aos interesses do produtor interno, proporcionava uma proteção elevada, independente da tarifa vigente. Assim, a CACEX manteve, até o final dos anos 1980, o domínio total sobre as importações.

Em 1990, no início do governo Collor, foi realizada uma reforma administrativa que, entre outras medidas, criou o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, unificando os antigos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Indústria e Comércio. O novo ministério era composto por uma secretaria-executiva – com cargo equivalente ao de vice-ministro – e por quatro secretarias, entre as quais a Secretaria Nacional de Economia, à qual ficou subordinado o Departamento de Comércio Exterior (DECEX). Permaneceram ligadas ao DECEX a Coordenação Técnica de Tarifas (CTT, antiga CPA) e a Coordenação Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC, antiga CACEX), com as mesmas atribuições anteriores. A subordinação dos dois órgãos ao DECEX buscava unificar o comando sobre a política de comércio exterior, em um contexto potencialmente conflituoso, que requeria a diminuição do poder da antiga CACEX, em contraposição ao fortalecimento da atuação da antiga CPA.

Em outubro de 1992, com a posse do presidente Itamar Franco, foi reintroduzido, em parte, um viés de maior proteção ao mercado interno. Recriou-se o MICT, ao qual ficou subordinado o DECEX, renomeado de SECEX. Nessa secretaria permaneceram as antigas coordenações, agora elevadas à categoria de departamentos (Departamento Técnico de Tarifas – DTT e Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial – DTIC, respectivamente). Como as questões relativas a alterações de

tarifas constituíam uma atribuição do MF, de acordo com a Constituição Federal, as decisões tomadas tecnicamente pelo DTT e aprovadas pela SECEX passaram a ser submetidas à apreciação da Secretaria de Política Econômica, para posterior assinatura do MF. Intensificava-se novamente a descoordenação da política comercial, com o MF mais preocupado em utilizar a política tarifária como instrumento de estabilização dos preços domésticos, enquanto o MICT preocupava-se com a proteção à indústria doméstica.

Em 1995, o governo FHC criou a CAMEX, órgão colegiado, composto pelos Ministros de Estado Chefe da Casa Civil, das Relações Exteriores, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, da Indústria, do Comércio e do Turismo, da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária<sup>36</sup>. O objetivo da CAMEX era o de formular as políticas e coordenar as atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços. Através dessa instituição buscou-se novamente uma maior uniformidade nas decisões de política comercial.

Foi mantido o MICT, com a SECEX, com a seguinte estrutura: o Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX), que, na prática, absorveu as atribuições do antigo DTIC (exclusive a elaboração de estatísticas de comércio exterior), o Departamento de Negociações Internacionais (DEINTER), encarregado das questões relacionadas a negociações no MERCOSUL, na OMC, entre outros, e pela análise dos pleitos de alterações de alíquotas do imposto de importação, o Departamento de Defesa Comercial (DECOM), responsável pelos processos AD, de subsídios e de salvaguardas. É importante notar a criação de um departamento específico para cuidar das questões de defesa comercial, refletindo a importância que esses instrumentos assumiram na política brasileira.

Essas novas mudanças não eliminaram os conflitos decorrentes de atribuições legais. As alterações tarifárias passaram a ser decididas pelo Grupo Mercado Comum do MERCOSUL e implementadas no Brasil por meio de decreto presidencial. Ao MF competia apenas assinar os atos legais relacionados a mudanças nos “ex-tarifários”, mas manteve forte influência nas mudanças tarifárias junto à Presidência da República. As decisões de “defesa comercial” (tecnicamente analisadas pelo DECOM, ligado ao MICT) passaram a ser sancionadas conjuntamente pelo MICT e pelo MF, por meio de portarias interministeriais.

Finalmente, em fevereiro de 2001, o Presidente da República transferiu para a CAMEX o poder de alterar as tarifas (inclusive “ex-tarifários”), de fixar os direitos AD e os direitos compensatórios e de adotar medidas de salvaguardas. A CAMEX passou a ser presidida pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)<sup>37</sup>, sendo composta pelos Ministros das Relações Exteriores (MRE),

---

36 Posteriormente, dividido em dois: Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento e Ministério do Desenvolvimento Agrário.

37 O MDIC substituiu o MICT.

da Fazenda, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MARA), Chefe da Casa Civil da Presidência da República e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO), mas com decisões baseadas em consenso. Em outubro do mesmo ano, o governo decidiu que a deliberação da CAMEX passasse a ser feita pelo voto da maioria dos membros. Em junho de 2003, ficou assegurado ao MIDIC o voto de minerva.

Do ponto de vista institucional, esta última mudança significou um enorme enfraquecimento do MF no processo decisório da política comercial, uma vez que sua representatividade foi reduzida a um voto entre seis membros, e um fortalecimento do MDIC, tradicionalmente com uma visão mais protecionista. Além disso, apesar dos parâmetros das negociações comerciais serem aprovados na CAMEX, o MRE, por conduzir as delegações brasileiras nessas negociações, tem um papel preponderante nos resultados.

Em resumo, apesar da CAMEX, a diversidade de órgãos intervenientes nas operações de comércio exterior distribuídos entre os vários ministérios e os interesses específicos de cada um deles não permitiram ainda uma coordenação efetiva da política comercial no Brasil, gerando incerteza aos agentes econômicos.

## 4.2 Indicadores de governança

É bastante conhecida a dificuldade em medir a qualidade das instituições, dada a complexidade do conceito e seu caráter multidimensional. Assim, qualquer medida sempre apresentará erros importantes de mensuração (Kaufman, Kraay e Mastruzzi, 2007).

A seguir, são apresentados dois grupos de indicadores, ambos baseados nas percepções das firmas e indivíduos, obtidas através de questionários, incluindo as agências especializadas em mensuração de risco, organizações não-governamentais e agências multilaterais de fomento. Cada fonte fornece uma nota que é uma avaliação imperfeita e subjetiva da noção de governança, que é difícil de observar diretamente. Essas notas são agregadas em seis indicadores com valores normalizados entre -2,5 e 2,5, sendo atribuído maior valor à melhor governança (Kaufman, Kraay e Mastruzzi, 2007).

O primeiro grupo de indicadores reflete a capacidade do governo na formulação e implementação de políticas públicas.

A **eficiência do governo** mede a qualidade dos serviços públicos, a competência dos servidores, o grau de independência frente às pressões políticas, a capacidade na formulação e implementação de políticas e sua credibilidade.

A **qualidade regulatória** reflete a habilidade do governo em formular e implementar políticas adequadas de controle e regulação do sistema de mercado.

O segundo grupo avalia a capacidade das instituições em estabelecer regras e procedimentos apropriados para consolidar as transações de mercado e o direito de propriedade.

O **estado de direito** mede o grau de confiabilidade e de aceitação pelos agentes das regras estabelecidas e, em particular, o cumprimento dos contratos e das decisões do sistema judiciário.

O **controle da corrupção** afere a apropriação dos órgãos públicos para gerar ganhos privados, tais como a corrupção na política e a necessidade de oferecer pagamentos para obter ou acelerar os procedimentos do serviço.

A Tabela 7 apresenta os indicadores de governança do Banco Mundial para anos selecionados no período 1996-2006. Apesar da redução do desvio-padrão ao longo do período, indicando um aumento de confiança, sua magnitude ainda é muito elevada para permitir comparações entre anos. Assim, mudanças no indicador geralmente não são estatisticamente significantes ao nível de 10%.

**Tabela 7**  
**Indicadores de governança do Brasil: anos escolhidos**

Indicador de governança	1996	1998	2000	2002	2004	2006
<b>1. Eficiência do governo</b>						
1.1 Indicador	- 0,27	- 0,10	0,03	-0,10	0,03	- 0,11
1.2 Desvio-padrão	0,23	0,15	0,17	0,16	0,16	0,16
1.3 Ordem percentual	47,4	55,0	57,3	56,4	58,3	52,1
<b>2. Qualidade regulatória</b>						
2.1 Indicador	0,39	0,37	0,41	0,22	0,05	0,00
2.2 Desvio-padrão	0,23	0,26	0,20	0,19	0,18	0,18
2.3 Ordem percentual	61,5	62,0	64,9	60,0	57,1	54,1
<b>3. Estado de direito</b>						
3.1 Indicador	- 0,20	- 0,26	- 0,28	- 0,34	- 0,33	- 0,48
3.2 Desvio-padrão	0,19	0,16	0,13	0,13	0,13	0,13
3.3 Ordem percentual	50,0	47,6	44,8	45,7	43,8	41,4
<b>4. Controle da corrupção</b>						
4.1 Indicador	- 0,18	0,00	0,09	- 0,09	- 0,04	- 0,33
4.2 Desvio-padrão	0,20	0,17	0,15	0,15	0,14	0,15
4.3 Ordem percentual	51,5	57,8	59,7	54,4	55,3	47,1

Fonte: Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2007.

O Brasil situa-se acima do 50°. lugar entre os 213 países da amostra nos indicadores de eficiência governamental, qualidade regulatória e controle da corrupção. Na avaliação do estado de direito, situa-se abaixo da 50°. posição.

Esses resultados indicam que no período 1996-2006 não houve mudança significativa no ambiente institucional que pudesse contribuir para um melhor desempenho do comércio exterior.

### 4.3 Custos de exportação e importação

O Banco Mundial estima, para 178 países, os custos<sup>38</sup> envolvidos entre o momento da assinatura do contrato de exportação (importação) de um lote de mercadorias e a entrega (recebimento) do produto. Para permitir a comparação entre países, o cálculo é baseado em uma determinada empresa com um conjunto de características similares<sup>39</sup>, que exporta certos produtos<sup>40</sup> em um contêiner de seis metros cúbicos.

Foram obtidas as seguintes informações:

- a) o número de documentos necessários para a execução de uma operação de comércio exterior: documentos bancários, declaração aduaneira, licença de importação entre outros;
- b) o número de dias decorridos entre a data da assinatura do contrato de exportação e a entrega do produto. Caso a entrega possa ser acelerada a um custo adicional, é contado o menor tempo. Quando os procedimentos burocráticos podem ser executados simultaneamente, são registrados somente uma vez. O tempo de espera para o embarque (desembarque) da mercadoria é contabilizado;
- c) os custos correspondentes às taxas cobradas sobre um contêiner de seis metros, incluindo as despesas para elaboração dos documentos, taxas aduaneiras para liberação e movimentação de mercadorias no porto, exceto os impostos de importação e domésticos.

A Tabela 8 apresenta os custos operacionais de exportação e importação do Brasil e de um grupo de países escolhidos. Na posição geral entre 178 países, o Brasil situa-se em 93º. lugar, abaixo de países em desenvolvimento como o Chile

---

38 As informações são obtidas de despachantes aduaneiros, empresas de navegação e autoridades portuárias.

39 A firma tem que ser privada, com capital 100% nacional, empregar pelo menos 200 pessoas, estar localizada na cidade mais populosa do país, não operar em áreas com tratamento fiscal privilegiado e vender mais de 10% da sua produção para o mercado externo.

40 Os produtos exportados, classificados na Classificação Uniforme do Comércio Internacional (CUCI) a dois dígitos, são: 07 - café, chá, cacau, especiarias e seus manufaturados; 65 - fios têxteis, tecidos e artigos manufaturados; 84 - artigos de vestuário e acessórios.

(43°), China (42°) e Índia (79°), superando apenas a Argentina (107°). A Coreia do Sul e os países desenvolvidos – Alemanha e Estados Unidos – encontram-se entre os 15 primeiros<sup>41</sup>.

**Tabela 8**  
**Custos operacionais de exportação e importação - 2007**

Descrição	Brasil	Argentina	Chile	China	Índia	Coreia	EUA	Alemanha
<b>Exportação</b>								
Número de documentos	8	9	6	7	8	4	4	4
Tempo para entrega (dias)	18	16	21	21	18	11	6	7
Custo por contêiner (US\$)	1.090	1.325	645	390	820	745	960	740
<b>Importação</b>								
Número de documentos	7	7	7	6	9	6	5	5
Tempo para entrega (dias)	22	20	21	24	21	10	5	7
Custo por contêiner (US\$)	1.240	1.825	685	430	910	745	1.160	765
Posição	93°	107°	43°	42°	79°	13°	15°	10°

Fonte: *Doing Business, Banco Mundial*.

Observa-se que, no Brasil, os procedimentos burocráticos, medidos pelo número de documentos exigidos e o tempo necessário para cumprir esses requisitos, não diferem muito dos demais países em desenvolvimento. No entanto, as taxas aduaneiras para a liberação de mercadorias e as despesas portuárias tornam o custo por contêiner superior ao dos demais países, à exceção da Argentina.

Para reduzir o número de documentos e informatizar os procedimentos burocráticos nas operações de comércio exterior, o Brasil implementou o SISCOMEX, em 1993, para a exportação e, em 1997, para a importação, pelo qual um documento único on-line é exigido, sendo administrado pela SECEX/MDIC, pela SRF/MF e pelo Banco Central. As operações registradas no SISCOMEX são analisadas on-line pelos órgãos gestores citados e, quando necessário, pelos órgãos anuentes –

<sup>41</sup> Infelizmente, essas informações são disponíveis apenas a partir de 2003, o que impede uma avaliação adequada da evolução temporal desses indicadores que, por sua natureza, exige períodos longos.

MARA, Ministério da Defesa, Departamento de Polícia Federal e Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, segundo a competência de cada um.

No entanto, os resultados mostrados pelo Banco Mundial indicam que o Brasil tem um longo caminho a percorrer, no sentido de reduzir os custos operacionais das atividades de comércio exterior.

## 5. IMPACTOS DA LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL

Nessa seção procura-se avaliar o impacto da liberalização das importações sobre o volume de comércio, a produtividade da indústria e o diferencial de salários entre trabalhadores qualificados e não-qualificados.

### 5.1 Desempenho e estrutura do comércio total, inter e intra-indústria

As exportações brasileiras passaram de US\$ 34,4 bilhões, em 1989, para US\$ 127,9 bilhões, em 2006, enquanto, no mesmo período, as importações aumentaram de US\$ 19,5 bilhões para US\$ 82,5 bilhões.

No entanto, o desempenho das exportações e importações como proporção do PIB nesse período não foi uniforme.

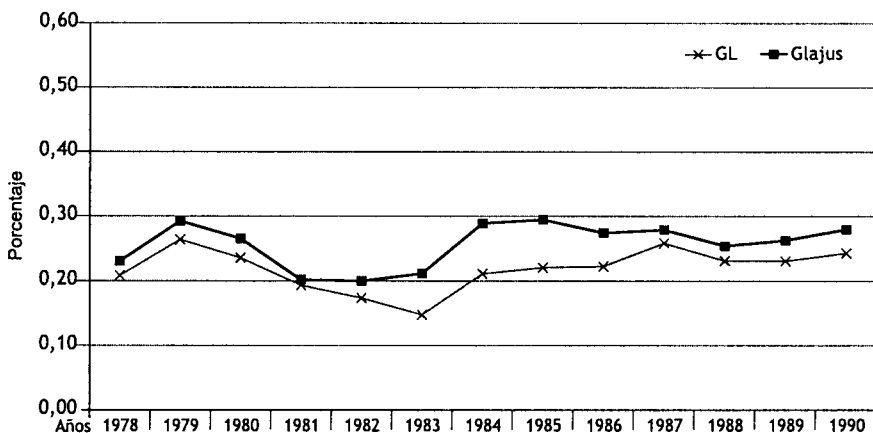
No período 1989-1998, a participação das exportações no PIB caiu de 8,9%, em 1989, para 6,5%, em 1998, tendo aumentado somente no biênio 1991-1992, quando atingiu 9,2%, em 1992, o maior percentual desse subperíodo. A partir de 1999, passou a apresentar uma tendência crescente, alcançando 16%, em 2004, quando começou novamente a se reduzir, caindo para 14,8%, em 2006. A parcela das importações sobre o PIB mostrou uma tendência crescente, passando de 4,4%, em 1989, para 10,9%, em 2001. A partir de 2002, a tendência tornou-se levemente decrescente, alcançando 9,8%, em 2006. A balança comercial mostrou superávits no período 1989-1994, déficits no período 1995-2000 e novamente superávits a partir de 2001 (Gráfico 4).

A composição do comércio brasileiro por setor da CUCI, no período 1989-2006, não sofreu mudanças significativas. Nas exportações, destacou-se o aumento de participação de máquinas e material de transporte e combustíveis e lubrificantes que passaram, respectivamente, de 19,5% para 25,4% e 2,4% para 7%, entre os biênios 1989-1990 e 2005-2006. Outra constatação importante é a queda de artigos manufaturados, classificados segundo a origem da matéria-prima, e mercadorias diversas, respectivamente, de 26% para 18,6% e 6,5% para 3,9% (Tabela 9).

Quanto às importações, os aumentos mais significativos ocorreram na participação de máquinas e material de transporte e produtos químicos, passando, respectivamente, de 28,3% para 37,6% e 15,4% para 18,9% entre os biênios 1989-1990 e 2005-2006. Quanto às reduções, as mais relevantes foram em produtos



**Gráfico 4**  
**Evolução da participação da exportação e da importação**  
**no PIB - Brasil: 1989-2006**



Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

**Tabela 9**  
**Composição das exportações brasileiras,**  
**por setor da CUCI - 1989-2006, períodos selecionados**

Setor - CUCI	1989 1990	1993 1994	1997 1998	2001 2002	2005 2006
Produtos alimentícios e animais vivos	21,1	20,4	21,2	20,2	18,8
Bebidas e fumo	2,0	2,6	3,3	1,8	1,4
Matérias primas não comestíveis, exceto combustíveis	15,1	12,6	15,2	15,4	16,6
Combustíveis e lubrificantes, minerais e conexos	2,4	1,8	0,7	4,3	7,0
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	1,6	1,7	1,7	1,3	1,1
Produtos químicos e conexos	5,9	6,0	6,5	5,9	6,6
Artigos manufaturados, segundo matéria-prima	26,0	25,6	20,8	18,6	18,6
Máquinas e material de transporte	19,5	21,0	23,9	26,0	25,4
Artigos manufaturados diversos	6,5	8,1	5,8	5,9	3,9
Mercadorias diversas	0,0	0,3	0,9	0,6	0,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

alimentícios, de 8,9% para 3,8%, matérias primas não comestíveis, de 6,6% para 3,5% e combustíveis e lubrificantes, de 25,2% para 18,6% nos mesmos períodos (Tabela 10).

**Tabela 10**  
**Composição das importações brasileiras,**  
**por setor da CUCI - 1989-2006, períodos selecionados**

Setor - CUCI	1989 1990	1993 1994	1997 1998	2001 2002	2005 2006
Produtos alimentícios e animais vivos	8,9	8,6	7,5	5,2	3,8
Bebidas e fumo	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3
Matérias primas não comestíveis, exceto combustíveis	6,6	6,0	3,6	2,7	3,5
Combustíveis e lubrificantes, minerais e conexos	25,2	16,9	10,1	14,3	18,6
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	0,5	0,8	0,6	0,3	0,3
Produtos químicos e conexos	15,4	16,6	16,0	19,3	18,9
Artigos manufaturados, segundo matéria-prima	9,6	8,7	10,6	9,7	10,9
Máquinas e material de transporte	28,3	36,7	44,1	42,1	37,6
Artigos manufaturados diversos	5,4	5,4	6,9	6,1	6,2
Mercadorias diversas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

Quanto à estrutura do comércio brasileiro com os demais países do MERCOSUL, ocorreu, de maneira geral, uma queda generalizada na participação das exportações brasileiras de produtos de origem agropecuária, de 6,8% para 3,7% em produtos alimentícios e animais vivos, de 1,4% para 0,3% em bebidas e fumo e de 10,9% para 5,1%, em matérias primas não comestíveis entre os períodos 1989-1990 e 2005-2006.

Em relação aos produtos industrializados, também ocorreu uma redução, à exceção de máquinas e equipamentos de transporte, cuja participação apresentou uma tendência crescente, passando de 30,2%, em 1989-1990, para 48,8%, em 2005-2006, desconsiderando 2001-2002, período de forte queda no nível de atividade da Argentina, Paraguai e Uruguai (Tabela 11).

Nas importações, nos mesmos biênios, merecem destaque os aumentos nas participações de combustíveis e lubrificantes, de 1,1% para 14,5%, produtos químicos, de 10,9% para 17,6% e de máquinas e material de transporte, de 8,3% para 25,5% (pico de 33,4% em 1997-1998). Os produtos de origem agropecuária tive-

**Tabela 11**  
**Composição das exportações brasileiras do MERCOSUL,**  
**por setor da CUCI - 1989-2006, períodos selecionados**

Setor - CUCI	1989 1990	1993 1994	1997 1998	2001 2002	2005 2006
Produtos alimentícios e animais vivos	6,8	7,8	6,9	8,8	3,7
Bebidas e fumo	1,4	2,9	3,9	0,9	0,3
Matérias primas não comestíveis, exceto combustíveis	10,9	3,6	3,9	6,0	5,1
Combustíveis e lubrificantes, minerais e conexos	3,0	3,4	0,6	2,0	3,9
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	0,2	0,1	0,2	0,3	0,1
Produtos químicos e conexos	19,9	11,9	13,0	18,7	15,4
Artigos manufaturados, segundo matéria-prima	23,3	23,5	22,1	23,5	18,3
Máquinas e material de transporte	30,2	40,2	43,7	31,5	48,8
Artigos manufaturados diversos	4,3	6,5	5,6	8,3	4,4
Mercadorias diversas	-	0,0	0,0	-	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

**Tabela 12**  
**Composição das importações brasileiras do MERCOSUL,**  
**por setor da CUCI - 1989-2006, períodos selecionados**

Setor - CUCI	1989 1990	1993 1994	1997 1998	2001 2002	2005 2006
Produtos alimentícios e animais vivos	46,6	37,3	30,6	28,4	25,4
Bebidas e fumo	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4
Matérias primas não comestíveis, exceto combustíveis	11,3	7,6	5,5	5,1	3,6
Combustíveis e lubrificantes, minerais e conexos	1,1	14,3	10,2	15,6	14,5
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	2,0	3,6	2,2	1,2	0,5
Produtos químicos e conexos	10,9	6,0	6,6	12,9	17,6
Artigos manufaturados, segundo matéria-prima	16,1	8,8	8,0	8,8	9,3
Máquinas e material de transporte	8,3	20,5	33,4	25,0	25,5
Artigos manufaturados diversos	3,6	1,8	3,3	2,6	3,2
Mercadorias diversas					
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

ram quedas substantivas, de 46,6% para 25,4%, em produtos alimentícios e animais vivos e de 11,3% para 3,6%, em matérias primas não-comestíveis (Tabela 12).

No comércio intra-MERCOSUL sempre houve uma expectativa de que predominasse o comércio intra-indústria em detrimento do comércio inter-indústria, principalmente nas transações entre a Argentina e o Brasil, em decorrência da maior similaridade das estruturas industriais.

Tal esperança refletia uma preocupação relativa a dois fatores: primeiro, o custo social do ajustamento requerido no programa de integração é bastante inferior quando prevalece o comércio intra-indústria, pois os deslocamentos dos trabalhadores ocorreriam na mesma atividade ou na própria firma, enquanto a expansão do comércio inter-indústria provocaria mudanças dos trabalhadores entre setores; segundo, a predominância de trocas do tipo “trigo por máquinas” inevitavelmente provocaria conflitos regionais, sempre que um dos países-membros se considerasse prejudicado pela mudança na composição setorial de sua produção doméstica.

O coeficiente de comércio intra-indústria de um país - usualmente denominado índice de Grubel-Lloyd - foi medido como a proporção de comércio intra-indústria no comércio total. Como é bastante conhecido, a medida é sensível à definição de indústria. Quanto mais restrito é o conceito de indústria, menor é o coeficiente.

O índice de comércio intra-indústria é também viesado na presença de desequilíbrios no saldo comercial do país. Grubel e Lloyd (1971) e Aquino (1978) propuseram correções na fórmula que procuravam evitar este erro de medida. No entanto, a falta de fundamentos que justificassem estes procedimentos de ajuste acentuou a preocupação quanto à introdução de novas distorções. Assim, trabalhos mais recentes utilizam a expressão original, sem correções, opção escolhida nesse estudo (Greenaway e Milner, 2004).

O coeficiente de comércio intra-indústria do Brasil foi calculado em relação aos 11 principais parceiros comerciais: MERCOSUL (3 países), União Européia (25 países), NAFTA (3 países), demais países da ALADI (7 países), China, Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Rússia, por biênio, atingindo, em média, 77% do comércio brasileiro, em 2005-2006. As estimativas de comércio intra-indústria foram feitas com base nos fluxos de comércio bilateral e agregados, no caso dos blocos econômicos.

As estimativas foram feitas para todos os bens da CUCI - quatro dígitos - e os dados foram obtidos da SECEX-MDIC.

A Tabela 13, na última linha, mostra que o índice de comércio intra-indústria total do Brasil aumentou entre os biênios 1989-1990 e 1997-1998, passando, respectivamente, de 9,1 para 14,9. Em 2001-2002, devido à recessão da economia argentina, caiu para 13,3, com uma pequena recuperação em 2005-2006, mas ainda inferior ao verificado em 1997-1998.

**Tabela 13**  
**Evolução do comércio intra-indústria: Brasil e principais parceiros comerciais - 1989-2006, períodos selecionados**

País/bloco	1989-1990	1993-1994	1997-1998	2001-2002	2005-2006
MERCOSUL	15,1	26,2	34,1	29,8	36,1
Argentina	21,5	33,0	40,0	33,9	40,4
Paraguai	1,7	1,1	3,6	3,9	3,7
Uruguai	11,5	13,9	16,4	18,3	15,4
UE	9,8	11,0	10,6	11,3	14,8
NAFTA	17,0	20,9	20,9	21,2	24,4
ALADI (outros)	1,9	3,3	4,8	5,4	3,3
China	3,4	4,1	4,7	5,5	3,7
Japão	0,9	1,7	3,6	5,5	6,0
Coreia do Sul	0,8	2,6	1,7	3,0	3,3
Taiwan	1,5	2,0	2,3	3,0	2,8
Rússia	0,0	0,5	0,1	0,1	0,1
Outros	1,4	2,2	3,1	3,2	2,6
<b>Total</b>	<b>9,1</b>	<b>12,6</b>	<b>14,9</b>	<b>13,3</b>	<b>13,7</b>

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

Entre 1989-1990 e 2001-2002, o comércio intra-indústria do Brasil com seus principais parceiros comerciais aumentou, à exceção da Argentina. No entanto, em 2005-2006, a participação do comércio intra-indústria diminuiu em relação ao Paraguai, Uruguai, demais países da ALADI, China e Taiwan devido ao aumento importante ocorrido nos fluxos de comércio brasileiro do tipo inter-indústria.

Em relação ao comércio intra-indústria com o MERCOSUL, conforme esperado, o indicador da Argentina quase duplicou, passando de 21,5, em 1989-1990, para 40,4, em 2005-2006. Com o Paraguai, o aumento também foi substantivo, embora a parcela seja ainda pouco significativa. Quanto ao Uruguai, o índice de comércio intra-indústria elevou-se de 11,5, em 1989-1990, para 15,4, em 2005-2006.

Considerando a evolução do índice de comércio intra-indústria total brasileiro, por setor da CUCI, houve um aumento em todas as atividades ao longo do período analisado (Tabela 14). No entanto, é importante destacar que, na maioria dos setores, o índice máximo foi atingido em 1997-1998, à exceção de combustíveis e lubrificantes, produtos químicos e conexos e artigos manufaturados diversos. Provavelmente, a mudança do regime cambial brasileiro e a grave recessão econômica nos demais países do MERCOSUL geraram efeitos negativos sobre o comércio intra-indústria, que ainda não foram totalmente revertidos.

A Tabela 15 mostra a composição setorial do comércio intra-indústria com o MERCOSUL. Cabe mencionar que antes da formação do bloco já havia um comér-

**Tabela 14**  
**Evolução do comércio intra-indústria total do Brasil,**  
**por setor da CUCI - 1989-2006, períodos selecionados**

Setor - CUCI	1989 1990	1993 1994	1997 1998	2001 2002	2005 2006
Produtos alimentícios e animais vivos	0,8	2,0	2,4	1,9	1,6
Bebidas e fumo	0,9	4,8	5,8	1,9	1,9
Matérias primas não comestíveis, exceto combustíveis	2,1	2,1	4,9	4,5	3,4
Combustíveis e lubrificantes, minerais e conexos	2,1	10,6	6,0	6,3	8,8
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	0,4	0,7	2,4	1,8	1,4
Produtos químicos e conexos	20,6	20,1	19,3	19,1	21,3
Artigos manufaturados, segundo matéria-prima	6,9	8,4	13,0	12,3	12,5
Máquinas e material de transporte	20,6	24,4	25,3	21,5	23,8
Artigos manufaturados diversos	8,0	11,0	11,3	13,8	13,0
Mercadorias diversas	9,4	11,0	0,0	0,0	0,0
Total	9,1	12,6	14,9	13,3	13,7

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

**Tabela 15**  
**Evolução do comércio intra-indústria: Brasil e MERCOSUL,**  
**por setor da CUCI - 1989-2006, períodos selecionados**

Setor - CUCI	1989 1990	1993 1994	1997 1998	2001 2002	2005 2006
Produtos alimentícios e animais vivos	1,8	5,9	5,8	5,6	6,3
Bebidas e fumo	9,1	4,5	7,3	10,1	11,7
Matérias primas não comestíveis, exceto combustíveis	4,9	7,2	9,3	11,7	13,2
Combustíveis e lubrificantes, minerais e conexos	9,2	21,8	3,9	14,1	34,2
Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal	2,0	2,0	7,0	9,7	7,8
Produtos químicos e conexos	38,2	33,2	43,8	44,6	46,1
Artigos manufaturados, segundo matéria-prima	14,5	15,3	28,6	28,8	29,8
Máquinas e material de transporte	29,8	50,2	58,1	50,4	47,6
Artigos manufaturados diversos	18,2	20,8	29,1	25,8	28,1
Mercadorias diversas					
Total	15,1	26,2	34,1	29,8	36,1

Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

cio intra-indústria importante entre os países-membros, em setores produtores de manufaturados: produtos químicos e conexos (índice de 38,2) e máquinas e material de transporte (29,8). A comparação entre os biênios 1989-1990 e 2005-2006 indica uma elevação desse tipo de comércio em todos os setores, com destaque para combustíveis e lubrificantes (de 9,2 para 34,2), artigos manufaturados, segundo matéria-prima (14,5 para 29,8), máquinas e material de transporte (29,8 para 47,6) e artigos manufaturados diversos (18,2 para 28,1).

## 5.2 Produtividade

Segundo o argumento estático tradicional, a liberalização das importações provoca uma realocação dos recursos segundo as vantagens comparativas, aumentando a eficiência produtiva e elevando o produto.

Além disso, a produtividade total dos fatores também é afetada favoravelmente, devido à possibilidade de importar bens de capital e insumos com tecnologia avançada a preços menores e à eliminação das firmas menos eficientes, resultante da maior competição externa.

No entanto, não há evidências empíricas que confirmem que a abertura comercial tem um impacto positivo sobre a produtividade. Segundo Pack (1988), a comparação entre as produtividades totais dos fatores do setor manufatureiro de países com diferentes regimes comerciais não revela diferenças sistemáticas, tanto em estudos *cross-section* como em séries de tempo para países específicos.

A seguir, serão apresentadas duas resenhas sucintas de estudos que procuram determinar se a abertura comercial nos anos 1990 contribuiu para o crescimento da produtividade da indústria brasileira.

Inicialmente, Ferreira e Rossi (2003) estimaram a produtividade total dos fatores<sup>42</sup> de 16 setores da indústria brasileira no período 1985-1997, com base nos dados da Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física e Dados Gerais – do IBGE. A comparação entre as variações da produtividade e da tarifa revelou que os setores com maiores incrementos na produtividade foram aqueles que sofreram as maiores reduções tarifárias (Tabela 16).

Para testar esse resultado, os autores estimaram a taxa de crescimento anual da produtividade total dos fatores em função das reduções tarifárias, nominal e efetiva, controladas pelas características específicas de cada ativi-

---

42 Foi utilizada uma função *Cobb-Douglas* do produto em relação ao capital e ao trabalho.

**Tabela 16**  
**Taxa de crescimento anual da produtividade total dos fatores e tarifa nominal no Brasil, por setor (%)**

Setor industrial - IBGE	Tarifa nominal			Produtividade total dos fatores	
	1987	1990	1997	1985-1990	1991-1997
Minerais não-metálicos	98,7	24,5	7,3	- 3,03	3,22
Metalurgia e siderurgia	72,8	23,7	12,8	- 2,89	4,01
Máquinas e equipamentos	62,1	39,5	13,9	- 2,11	3,39
Eletrônica e equipamentos de comunicação	100,4	39,6	14,5	- 2,93	4,34
Automóveis, caminhões e ônibus	115,9	55,9	16,7	- 9,08	4,64
Papel e seus produtos	82,2	23,1	11,9	- 4,28	2,70
Borracha	101,7	49,6	12,8	- 4,56	1,63
Química	34,2	13,4	8,2	- 5,01	3,53
Farmacêutica	42,2	26,0	10,0	- 4,15	- 1,28
Perfumaria, sabões e velas	184,4	59,2	10,0	- 0,40	1,78
Material plástico	164,3	40,0	16,5	- 6,43	2,83
Têxtil	161,6	38,8	15,8	- 5,72	3,60
Vestuário e calçados	192,2	50,0	19,6	- 5,34	0,69
Produtos alimentares	84,2	27,4	12,1	- 3,26	2,78
Bebidas	183,3	75,1	14,5	- 1,10	2,68
Fumo	204,7	79,6	9,0	- 1,07	1,77
<b>Média</b>	<b>117,8</b>	<b>41,6</b>	<b>12,9</b>	<b>- 3,83</b>	<b>2,65</b>

Fonte: Ferreira e Rossi (2003, Tabela 3, p. 1.189)

dade (efeito fixo), pelos fatores macroeconômicos (*dummy* de tempo e taxa de inflação) e pela política de privatização ocorrida no mesmo período (exclusão dos setores de metalurgia e siderurgia e química). Concluíram que a redução tarifária no período contribuiu para o aumento de 8% a 12% na taxa de crescimento da produtividade total dos fatores.

Schor (2006) avaliou o impacto da liberalização comercial sobre a produtividade setorial da indústria brasileira, considerando um modelo tipo Melitz, onde há grande heterogeneidade das firmas em uma mesma atividade. Nesse modelo, a redução tarifária eleva a produtividade do setor devido à maior concentração da produção nas empresas mais eficientes, decorrente da saída das demais firmas.



Inicialmente, Schor (2006) estimou a produtividade total dos fatores por firma<sup>43</sup>, com base nos dados da PIA/IBGE no período 1986-1998, à exceção de 1991, quando a coleta de dados não foi realizada. Em seguida, calculou a densidade de *Kernel*<sup>44</sup> da produtividade de cada setor e os quatro primeiros momentos: produtividade média, desvio-padrão e os coeficientes de assimetria e curtose. Essas medidas foram relacionadas à redução tarifária (tarifa nominal e efetiva), com a inclusão da variável tempo para controlar os efeitos macroeconômicos que poderiam influenciar a produtividade, do efeito-fixo para capturar as características específicas de cada atividade e do uso de variável instrumental<sup>45</sup> para evitar problemas de endogeneidade. Os resultados mostraram que somente o desvio-padrão foi influenciado negativamente pela redução tarifária. Portanto, apesar da redução da dispersão, como a redução tarifária não afetou a produtividade média, ao contrário do esperado, as firmas menos produtivas continuaram a produzir mesmo com a maior concorrência externa.

Para testar se o aumento da participação das firmas mais eficientes foi provocado pela liberalização comercial, a autora estimou a relação entre a participação setorial das firmas mais produtivas (maior do que 75º. percentil da distribuição setorial) e menos produtivas (menor do que o 25º. percentil da distribuição) com a redução da tarifa nominal e efetiva. Os resultados mostraram uma relação positiva para as mais produtivas e negativa para as demais.

Assim, as estimativas de Schor (2006) indicaram que a liberalização das importações no período 1986-1998 aumentou a produtividade total dos fatores em cada setor, mas que esse movimento foi devido ao aumento na parcela das firmas mais produtivas em cada setor, sem a saída das firmas menos eficientes. Esse resultado ressalta a importância de se considerar a heterogeneidade das firmas em cada setor da indústria brasileira para explicar a evolução da produtividade setorial e agregada.

### 5.3 Estrutura de salários

Dada a abundância relativa da mão-de-obra não-qualificada no Brasil, é usual esperar que a liberalização das importações aumente o salário relativo desses tra-

---

43 Calculada entre a produção observada e a produção estimada através de uma função tipo *Cobb-Douglas*, em que o produto da firma depende da quantidade de trabalho, na administração e na produção, da quantidade de matérias-primas e do estoque de capital.

44 A densidade de *Kernel* é estimada de forma semelhante a um histograma - número de observações por faixa de produtividade - com cada observação ponderada pela diferença da produtividade em relação à produtividade média da faixa.

45 A tarifa nominal de 1986 por setor é utilizada como instrumento devido a sua elevada correlação com as tarifas dos demais anos.

balhadores, o que é conhecido como Teorema de Stolper-Samuelson. Os trabalhos descritos a seguir procuraram testar essa hipótese.

Arbache e Corseuil (2004)<sup>46</sup> estimaram inicialmente o prêmio salarial, definido como o diferencial de salário de um setor em relação à média setorial, através de uma equação tradicional em que o salário-hora de cada trabalhador é estimado em função das suas características específicas, tais como o grau de escolaridade, a experiência no emprego, o gênero, a raça, o tipo de contrato de trabalho (com e sem carteira), a posição familiar (chefe ou não) e a localização geográfica (estado, área urbana ou rural e região metropolitana) e de uma variável binária (*dummy*) para cada um dos setores.

Esta última mede o prêmio salarial que corresponde à diferença percentual entre o salário médio de um setor em relação ao salário médio de todas as atividades, corrigido pelas características individuais dos trabalhadores, isto é, capta fatores específicos do setor na determinação dos salários, tais como a estrutura de mercado e o poder de barganha dos trabalhadores.

Os dados foram obtidos da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD) efetuada pelo IBGE no período 1987-1998. As informações selecionadas correspondem aos trabalhadores entre 18 e 65 anos, com salário positivo no emprego principal.

Em seguida, foi estimada a influência da liberalização das importações sobre o prêmio salarial de cada setor, corrigida pelos fatores econômicos que variam ao longo dos anos, mas afetam igualmente todas as atividades (*dummy* de ano) e pelas características específicas de cada setor que não se alteram ao longo do tempo.

Como medida do grau de abertura comercial de cada setor foram utilizadas a tarifa legal, a tarifa efetiva, a penetração das importações (parcela das importações na oferta interna – valor da produção menos o valor da exportação mais o valor da importação) e a intensidade das exportações (valor das exportações sobre valor da produção).

Os resultados obtidos, contrários aos esperados, assinalaram uma relação inversa e significativa, embora de pequena magnitude, com as tarifas legais e efetivas. Além disso, a penetração das importações não apresentou efeito significativo. No entanto, a intensidade das exportações influenciou negativamente o prêmio salarial<sup>47</sup>.

---

46 Pavcnik e outros (2004) adotaram uma metodologia similar e chegaram às mesmas conclusões.

47 Para evitar problemas de endogeneidade entre salários e variáveis de fluxos de comércio, as estimativas foram refeitas utilizando-se como instrumento os preços industriais norte-americanos, mas os resultados não sofreram alterações importantes.

Assim, os autores concluíram que, no período 1987-1998, a liberalização comercial no Brasil não teve impactos significativos sobre a estrutura de salários de modo que a desigualdade salarial entre trabalhadores qualificados e não-qualificados não foi reduzida pela maior pressão decorrente da competição internacional.

Gonzaga, Menezes e Terra (2006), com base na PNAD-IBGE, no período 1981-2001, selecionaram os indivíduos com remuneração positiva (salário-hora) em sua atividade principal (emprego formal ou informal e por conta própria) no setor manufatureiro e calcularam para cada ano o diferencial de salários entre os trabalhadores classificados em dois grupos: qualificados, com pelo menos o grau secundário (11 anos de escolaridade) e não-qualificados.

Os resultados mostraram que esse diferencial de salário se manteve aproximadamente constante no período 1981-1988, mas caiu fortemente no período 1989-1995, quando as tarifas aduaneiras sofreram as maiores reduções. No período 1995-2001, a queda continuou, mas de forma bem menos acentuada.

Para avaliar o papel da liberalização comercial na diminuição do diferencial de salário entre trabalhadores qualificados e não-qualificados, os autores adotaram três passos iniciais.

Primeiro, foi estimada a relação entre a variação do preço relativo e a proporção do número de trabalhadores qualificados no total de trabalhadores, para 60 setores, no período 1988-1995. O resultado mostrou que os setores mais intensivos em mão-de-obra qualificada tiveram uma queda no preço relativo.

Segundo, foi verificado se as maiores reduções nas tarifas ajustadas pelo grau de penetração das importações<sup>48</sup> – quanto da variação da tarifa é repassado ao preço doméstico – ocorreram nos setores intensivos em trabalho qualificado. O resultado mostrou que os setores mais intensivos em trabalho qualificado sofreram maiores reduções tarifárias.

Terceiro, estimou-se uma relação positiva e significativa entre o preço relativo doméstico e as variações na tarifa ajustada pelo grau de penetração das importações, mantendo-se sob controle o preço internacional.

Finalmente, com base nos resultados obtidos, testou-se a hipótese de que as mudanças nos preços relativos decorrentes da redução das tarifas estariam associadas com o diferencial de salários entre trabalhadores qualificados e não-qualificados<sup>49</sup>. Os resultados mostraram que a liberalização das importações provocou uma queda nos salários relativos de 25,5%, conforme previsto pelo Teorema de *Stolper-Samuelson*.

---

48 Medida pela participação das importações na produção total em 1988.

49 Medido pela parcela dos gastos com os trabalhadores qualificados na despesa total com salários.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa de liberalização unilateral das importações no Brasil teve um desempenho notável: as tarifas médias caíram de 57,5%, em 1987, para 13,5%, em 1993, e as restrições não-tarifárias foram praticamente eliminadas. A implementação da TEC do MERCOSUL, em 1995, gerou uma redução adicional, para 12% e manteve uma trajetória levemente decrescente, alcançando, a partir de 2004, 10,7%. As medidas de defesa comercial e de salvaguardas introduzidas no final dos anos 1980 pelo Brasil foram utilizadas de forma moderada, comparativamente às experiências de outros países, principalmente os desenvolvidos e alguns países em desenvolvimento, como a Índia e a China.

No entanto, a abertura comercial junto ao programa de privatização das empresas e o fim dos monopólios estatais – consideradas mudanças estruturais fundamentais de acordo com o Consenso de Washington –, não foram suficientes para conduzir a economia brasileira a uma trajetória de crescimento econômico sustentável, dada a variação anual média do PIB de 2,1%, no período 1990-2004.

Certamente, há outros fatores determinantes do crescimento econômico. No período 1990-1993, a liberalização das importações foi realizada junto com as medidas mal sucedidas de estabilização de preços. No período 1994-1998, a inflação foi controlada, mas as políticas de câmbio valorizado e de taxa de juros real elevada não contribuíram para propiciar um crescimento vigoroso da economia. Em 1999, após a mudança do regime cambial, a implementação bem sucedida de uma nova âncora para os preços – metas de inflação – e o ajuste fiscal geraram um ambiente favorável à ampliação do PIB, mas o resultado frustrou essas expectativas.

Nos anos 1990, as várias mudanças na estrutura das organizações governamentais de comércio exterior, apesar de algum retrocesso em relação à fase inicial, permitiram alcançar uma coordenação mais equilibrada na formulação da política comercial levando-se em conta a persistência de demandas protecionistas. Entretanto, entre 1996 e 2006, não foram registrados avanços no ambiente institucional considerados importantes para incentivar o aumento dos fluxos de comércio, de acordo com a metodologia adotada pelo Banco Mundial, eficiência do governo, qualidade regulatória, estado de direito e controle da corrupção. Além disso, os custos das atividades de comércio exterior no Brasil – que englobam o número de documentos, tempo de entrega da mercadoria e despesas por contêiner –, também calculados pelo Banco Mundial para 2006, são mais elevados tanto em relação aos países desenvolvidos (Alemanha e EUA) como em relação a diversos países em desenvolvimento (Chile, China, Coréia e Índia).

Outra forma de avaliar os impactos de uma abertura comercial consiste em analisar seus efeitos sobre a produtividade dos fatores e a distribuição de renda – queda no diferencial de salários entre trabalhadores qualificados e não qualifica-

dos. O trabalho de Ferreira e Rossi (2003) mostra que as reduções tarifárias contribuíram para um aumento entre 8% e 12% da produtividade total dos fatores da indústria brasileira no período 1985-1997. No entanto, Arbache e Corseuil (2004) e Gonzaga, Menezes Filho e Terra (2006) apresentam resultados contraditórios sobre o aumento do salário relativo do trabalho não-qualificado no Brasil.

Por último, a TEC, cuja implementação plena estava prevista para 2006, apresenta diversas “perfurações” que permitem aos países membros manterem tarifas nacionais diferenciadas. Entre estas, merecem destaque a tarifa de 0% para bens de capital e produtos de informática e telecomunicações, aplicada pela Argentina, Paraguai e Uruguai, e os regimes especiais de importação, que propiciam aos importadores privilegiados uma tarifa substancialmente inferior.

Para o Brasil, a TEC vigente em 2006, apesar de apresentar variações elevadas entre setores, parece atender aos objetivos do governo quanto ao nível de proteção à indústria nacional, mantendo apenas 158 produtos nas listas de exceção, do total de 9.714 itens da NCM.

No entanto, para a vigência efetiva da TEC, fundamental para a consolidação do MERCOSUL, será necessária uma reforma tarifária que contemple, pelo menos, um acordo em torno de uma nova tarifa para bens de capital e produtos de informática e telecomunicações. Neste sentido, deveriam ser conciliadas a minimização dos custos do desvio de comércio e a adoção de um nível de proteção que permita uma produção regional desses bens. Além disso, deverão ocorrer uma harmonização dos regimes especiais de tributação nas importações e a elaboração de um regime único para a defesa comercial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aquino, A. (1978) Intra-industry trade and inter-industry specialization as concurrent sources of international trade in manufactures. **Review of World Economics**, vol. 114.
- Arbache, J. S. e Corseuil, C. H. (2004) Liberalização Comercial e Estruturas de Emprego e Salário. **Revista Brasileira de Economia**, vol. 58, nº. 4, outubro/dezembro.
- Banco Mundial (2007) **The Worldwide Governance Indicators, 1996-2006**. (<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007>)
- Banco Mundial (2008) **Doing Business** (<http://www.doingbusiness.org>)
- Butter, F. A. G. e Mosch, R. H. J. (2003) **Trade, Trust and Transaction Costs**. Tinbergen Institute Discussion Paper 082/3.
- CAMEX – Câmara de Comércio Exterior. Resoluções. [www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)
- Castro, L. B. (2005a) Esperança, Frustração e Aprendizado: a História da Nova República (1985-1989). F. Giambiagi et. alli. (orgs.) **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Editora Campus.
- Castro, L. B. (2005b) Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). F. Giambiagi et. alli. (orgs.) **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Editora Campus.
- Corden, W.M. (1971) **The theory of protection**. Oxford: Clarendon Press.
- Corden, W.M. (1974) **Trade policy and economic welfare**. Oxford: Clarendon Press, 1977.
- Dalston, C. O. (2005) **Exceções tarifárias: ex-tarifário do imposto de importação**. São Paulo, Lex Editora: Aduaneiras.
- Eaton, J., Kortum, S. (2001) **Trade in capital goods**. NBER, January (Working Paper, 8.070).
- Edições Aduaneiras. **Coletâneas das Leis do Comércio Exterior**. Diversos ano.
- Ferreira, P. C. e Rossi, J. L. (2003) New Evidence from Brazil on Trade Liberalization and Productivity Growth. **International Economic Review**, vol. 44, nº. 4, November.
- Franco, G. (1999) **O Desafio Brasileiro: Ensaio sobre Desenvolvimento, Globalização e Moeda**. São Paulo, Editora 34 (Parte III).
- Giambiagi, F. (2005) Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC (1995-2002). F. Giambiagi et. alli. (orgs.) **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Editor Campus.
- Gonzaga, G., Menezes Filho, N. e Terra, C. (2006) Trade Liberalization and the Evolution of Skill Earnings Differentials in Brazil. **Journal of International Economics**, vol. 68, nº. 2, March.

- Greif, A. (1992) Institutions and International Trade: Lessons from the Commercial Revolution. **American Economic Review**, vol. 82, nº. 2, May.
- Greenaway, D. e Milner, C. (2004) **What Have We Learned from a Generation's Research on Intra-Industry Trade?** Research Paper Series 44. Leverhulme Centre for Research on Globalization and Economic Policy. Nottingham University.
- Grubel, H. e Lloyd, P. J. (1975) **Intra-industry trade: the theory and measurement of international trade in differentiated products**. London, Macmillan.
- Hsieh, C. (2000) Coments. Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence. In: RODRIGUEZ, F., RODRIK, D. **NBER Macroeconomics Annual**.
- Jones, C. I. (1994) Economic growth and the relative price of capital. **Journal of Monetary Economics**, v. 34.
- Kaufmann, D., Kraay, A. e Mastruzzi, M. (2006) **Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005**. World Bank, September.
- Kume, H. (1988) A reforma aduaneira proposta pela CPA: um primeiro passo para a formulação de uma política tarifária. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, vol. 3, n. 15, janeiro-fevereiro.
- Kume, H. (1998) A política de importação no Plano Real e a estrutura de proteção efetiva. In: IPEA. (organizador). **A Economia Brasileira em Perspectiva - 1998**. Rio de Janeiro.
- Kume, H., Piani, G. e Souza, C. (2003) A Política Brasileira de Importação no Período 1987-98: Descrição e Avaliação. In: C.H. Corseuil y H. Kume (eds.). **A Abertura Comercial nos Anos 1990 – Impactos sobre Emprego e Salários**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, e IPEA.
- Long, J. B., Summers, L. H. (1991) Equipment investment and economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, May.
- North, D. (1991) Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, vol. 5, nº. 1, Winter 1991.
- Pack, H. (1988) Industrialization and Trade. H. Chenery e T. N. Srinivasan (eds.) **Handbook of Development Economics**. New York: North Holland, 1988.
- Panagariya, A., Rodrik, D. (1991) **Political-economy arguments for a uniform tariff**. NBER, March (Working Paper, 3.661).
- Pavcnik, N. et. alli. (2004) Trade Liberalization and Industry Wage Structure: Evidence from Brazil. **World Bank Economic Review**, vol. 18, nº. 3.
- Piani, G. e Miranda, P. (2006) **Regimes especiais de importação e “ex-tarifários”: o caso do Brasil**. Texto para Discussão no. 1249. Rio de Janeiro: IPEA, dezembro.
- Pinheiro, A. C. (1996) Impactos microeconômicos da privatização. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, vol. 26, nº. 3, dezembro.
- Rodrik, D. (2007) **One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth**. Princenton University Pres.

Schor, A. (2004) **Heterogeneous Productivity Responde to Tariff Reduction: Evidence from Brazilian Manufacturing Firms**. NBER Working Papers 10544. Cambridge, June.

SECEX/MIDC. **Relatório DECOM**, diversos anos ([www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)).





# 4

---

## CRECIMIENTO ECONÓMICO, INSTITUCIONES Y POLÍTICA COMERCIAL EN EL PARAGUAY, 1975-2005

---

Gladys S. Benegas<sup>1</sup>  
Hernán Colmán<sup>2</sup>

---

---

1 Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción".

2 Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción".

.....

# CRECIMIENTO ECONÓMICO, INSTITUCIONES Y POLÍTICA COMERCIAL EN EL PARAGUAY, 1975-2005

## 1. INTRODUCCIÓN

Transcurrieron 15 años desde la creación del MERCOSUR y con ella la esperanza de lograr un acuerdo de integración económica regional que fuera más allá de la retórica y las buenas intenciones de los anteriores esquemas de integración en América Latina (ALALC, ALADI).

Al momento de la creación del MERCOSUR, el Paraguay estaba emergiendo de un proceso dictatorial de más de 35 años, que había dejado sus profundas huellas en el plano económico, social y cultural. Durante este período se inició la construcción de la represa de Itaipú, y casi en paralelo, el comercio de turismo o de reexportación en el Paraguay (que no es más que la compra de productos de terceros países para venderlos a los vecinos, Argentina y Brasil, aprovechando el alto proteccionismo existente). La construcción y el comercio fueron así los principales pilares del crecimiento económico.

La transición democrática coincidió con el proceso de creación del MERCOSUR. El Paraguay consideró al MERCOSUR como una opción para reubicarse en el ámbito latinoamericano. Por ello, la integración económica tuvo un componente más político que económico.

Uno de los supuestos de la teoría económica es que la liberalización del comercio conduce a un mayor bienestar. Sin embargo, para muchos países esta proposición no es del todo aplicable dados los problemas de pobreza, inequidades y la ausencia de mercados de capital desarrollados. Por lo tanto, los resultados de las experiencias de liberalización comercial difieren. Se debe distinguir entre apertura comercial (tener bajas barreras para las importaciones) y la liberalización comercial (proceso de reducir las barreras comerciales). La liberali-

zación comercial supone la transferencia de recursos desde aquellos sectores que no pueden competir con eficiencia hacia aquellos que pueden exportar con éxito. En muchos casos, el incremento de la oferta exportable no se produce por la ausencia de recursos financieros sino por la falta de aplicación de políticas complementarias para promover la utilización eficiente de los insumos. En muchos casos, la falta de habilidad de los países para promover al sector exportador manufacturero se relaciona con el atraso tecnológico, la ausencia de una fuerza laboral suficiente para generar economías de escala, la presencia de altos costos de transporte y de barreras al comercio, un bajo nivel de infraestructura, débiles instituciones gubernamentales y la falta de una fuerza laboral calificada.

Durante las negociaciones del MERCOSUR no existió en el Paraguay, una discusión de los beneficios y costos potenciales de la integración. Algunos analistas opinaban que el MERCOSUR significaría no solamente la reducción del comercio de reexportación – dada la remoción de las barreras intra zona –, sino un proceso de formalización, pues se pensaba que la situación era de por sí de libre comercio; así las estadísticas paraguayas reflejarían el flujo de comercio que se realizaba bajo el régimen de turismo. Para otros, el MERCOSUR podría significar para el Paraguay un mercado ampliado donde colocar sus productos y para atraer inversiones extranjeras.

La adopción del AEC del MERCOSUR no significó otra cosa que la generalización de la estructura de protección del Brasil para el Paraguay; esto es, el incremento de las alícuotas vigentes en Paraguay. Por otro lado, la lista de excepción para el AEC está basada en mercancías que componen el régimen de turismo (bienes de informática, bebidas, perfumes, juguetes, etc.) y en la permanencia de los distintos regímenes de promoción de comercio.

Las desviaciones que los países socios como Argentina y Brasil establecieron a la adopción del AEC, casi siempre por cuestiones de política macroeconómica, han perjudicado las relaciones y los beneficios que podría obtener el Paraguay con la incorporación a un esquema de integración como el MERCOSUR, donde las asimetrías, en el tamaño y nivel de desarrollo de los países, son importantes.

Este estudio realizado por la Universidad Católica busca establecer la relación entre apertura comercial y crecimiento económico y analizar el rol de las instituciones. En el caso de Paraguay, la pregunta es si hubo distorsión en el consumo y en las decisiones de producción como resultado de su incorporación al MERCOSUR.

La Sección II la evolución del comercio. El Paraguay tiene varios regímenes especiales para la promoción de las exportaciones, basados principalmente

en incentivos fiscales, los que deberán ser removidos como parte del proceso de integración al MERCOSUR. La ausencia de políticas de fomento productivo a largo plazo, orientadas a otorgar créditos para el financiamiento pre y post exportación es llamativa y explica, en parte, la ausencia de un proceso de diversificación de las exportaciones. También se presenta el análisis del arancel (teórico, aplicado, ponderado e implícito) y de las barreras no arancelarias. Los resultados muestran la reducción del AEC siguiendo el proceso de desgravación acordado; pero, la aplicación de otros impuestos al comercio hizo que el arancel implícito sea más elevado que el arancel aplicado; en otras palabras, no se produjo una efectiva liberalización comercial, y señala la importancia para el Paraguay de los impuestos al comercio como fuente de financiamiento. Considerando el estadio de desarrollo en que se encuentra el Paraguay este resultado cabría de esperar; no obstante, sorprende la cuantía del incremento.

La Sección III también muestra que la composición de las exportaciones y las importaciones ha sido estable, concentrándose en unos pocos grandes rubros de exportación. El análisis del rubro *Otros* mostrará los intentos de diversificación como también la existencia de crecientes barreras no arancelarias en el comercio con los socios del MERCOSUR.

Dada la vigencia de las listas de excepción, que reduce a cero los aranceles para materias primas o posterga la entrada en vigencia del AEC para bienes de capital, no se produjo una distorsión en el consumo a favor de los socios comerciales. No obstante, la presencia de impuestos en territorio brasileño condujo hacia terceros mercados a las exportaciones paraguayas, principalmente de soja, restando importancia al MERCOSUR como socio comercial. Para los productos competitivos, la búsqueda de mercados alternativos ha sido la constante dada la presencia de BNA. Por ese motivo, atención particular deberá prestarse al acceso a mercados de los productos de exportación pues la reducción de las barreras arancelarias ha conducido a un incremento de las BNA. Esta situación requiere instituciones fuertes para defender los intereses paraguayos y brindar los servicios en la calidad y cantidad que precisan los exportadores para satisfacer los estándares internacionales.

La Sección IV presenta las instituciones del comercio exterior y una evaluación del desempeño. La tarea de establecer instituciones e instrumentos de fomento que apoyen a la creación de una oferta exportable en cantidad y calidad estuvo ausente en los últimos treinta años. La mejor prueba de la manera tímida en que se implementaron las instituciones y las políticas de fomento fue el reducido monto presupuestario asignado. El efecto de la liberalización comercial sobre la productividad de los factores de producción – trabajo y capital – en los diversos sectores de la economía. La incorporación de bienes de capital como proporción del PIB fue muy reducida. El mayor crecimiento de producti-

vidad se produjo en el sector agrícola, gracias a la incorporación de tecnologías para la diversificación productiva; el aporte del sector industrial fue muy reducido. Finalmente, la Sección V presenta el resumen y las recomendaciones.

## 2. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO PARAGUAYO

### 2.1 Evolución de la Política Comercial

La política comercial ha tenido pocas distorsiones importantes en el Paraguay. En la práctica y con relación a otros países, las barreras no arancelarias han sido pocas, desde la década de 1970. El Código Aduanero vigente hasta 1989<sup>3</sup> y algunos impuestos relacionados tenían un fuerte sesgo proteccionista. Era un arancel *ad valorem* con niveles diferenciados según el tipo de bien, con tasas menores para los bienes intermedios y de capital. La legislación establecía además sobretasas en distintos conceptos; algunas fueron destinadas a instituciones que las utilizaban como fuente de financiamiento de sus operaciones, en cambio otras correspondían al papel sellado y estampillas y al arancel consular<sup>4</sup>. La clasificación de las mercancías se basaba en la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera. Existían reglamentaciones complementarias que establecían excepciones, como por ejemplo, que los tractores y camiones movidos a alcohol abonarían el 60% del tributo establecido. Las dispersiones eran elevadas.

Los aranceles (incluyendo las sobretasas) iban de 3% a 86%, y eran más altos para los sectores tradicionales de manufacturas. Si los aranceles hubiesen sido aplicados implicarían una alta protección efectiva. A pesar de los aranceles teóricos altos, éstos representaban apenas 7% de las importaciones imponibles.

En realidad, la protección real fue limitada porque el gobierno estableció varios regímenes especiales con aranceles fijos (comercio de frontera con un 10%; el régimen de turismo<sup>5</sup> con un 7% y el comercio de whisky y tabaco con un 8%), y además, porque el comercio no registrado – contrabando – estaba muy extendido (Los altos aranceles no generaron altos ingresos fiscales y la protección tampoco era necesaria dado que no existía una política de desarrollo industrial). Solamente la mitad del impuesto del 10% sobre las importaciones de países vecinos se consi-

3 Respaldo por la Ley 1095/84 y sus reglamentaciones respectivas.

4 Las sobretasas otorgaban ingresos a las siguientes instituciones por las leyes 862/63: Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (0.5%) salvo sobre trigo y derivados, combustibles y lubricantes, productos químicos y farmacéuticos y los que estuvieran sujetos a convenios; ley 551/75, Crédito Agrícola de Habilidad (1%); Instituto de Personas Excepcionales (1%); las exenciones estaban en la Ley Instituto Nacional de la Vivienda (1%) sobre una lista de materiales de construcción; Ley 46/72 del arancel consular (5%); la ley 1003/64 de sellados y estampillas (Bertinski, 1988).

5 El régimen de turismo reglamenta las operaciones de tránsito de artículos electrodomésticos, electrónicos y otros, introducidos al país para su reexportación, a través de dos puntos de salida: Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero, que tenían gran afluencia de turistas (Ministerio Hacienda, Resolución N° 529/78).

deraba un arancel; la otra mitad constituía un «impuesto interno» porque fue establecido para obtener ciertos ingresos para determinadas instituciones públicas. Con respecto al régimen de turismo, cinco puntos de los siete se consideraban aranceles y los otros dos impuestos internos.

Existían también impuestos adicionales que no estaban incluidas en el Código Aduanero y por lo tanto, se evadían a menudo: 3% para materias primas y BK, 30% para bebidas y tabaco, y de 6% para las demás mercancías.

En cuanto a los impuestos al consumo, se aplicaron el impuesto a las ventas (Ley 69/68) y el impuesto interno al consumo de alcoholes, bebidas alcohólicas, gaseosas, tabacos y cigarrillos. Las tasas aplicadas fueron del 4% para la producción nacional, 8% para las importaciones y 14% para un conjunto de bienes duraderos y no duraderos. Alrededor del 80% de los ingresos del impuesto a las ventas provenía de las importaciones y el impuesto a las ventas era, por lo tanto, principalmente un impuesto de importación (Berlinski, 1988). El principio de la neutralidad no se aplicaba, pues existía una distinción entre la producción nacional y la importada, que si hubiera realmente una producción nacional, ésta gozaría de una protección mayor correspondiente a la diferencia entre la tasa aplicada. En la práctica, esta mayor tasa no generó el efecto de protección. Las exportaciones estuvieron exentas de tales tributos, no así el contenido de impuestos de sus respectivos insumos.

Los esfuerzos para simplificar el Código se extendieron a la ampliación de la aplicación del arancel de 10% para mercancías seleccionadas para el comercio fronterizo con el Brasil y la Argentina. Inicialmente, solamente los bienes de primera necesidad eran elegibles para el arancel del 10%, pero la lista se extendió gradualmente. Igual ampliación ocurrió con los productos incorporados bajo el régimen de turismo (un arancel fijo de 7%), que se aplicaba solamente a los productos relacionados al turismo en ciudades fronterizas y luego se extendió a todo el país. Este régimen afectaba a turistas y a locales y abarcada una amplia variedad de productos incluyendo algunos poco probables de ser relacionados con el turismo (tales como los equipos odontológicos).

En la práctica, el Paraguay funcionó con aranceles bajos y absolutamente homogéneos, a pesar de un Código Aduanero que establecía aranceles altos y una amplia dispersión ayudado por tres factores. Primero, regímenes especiales simples que funcionaban con aranceles bajos y fijos (10% para el comercio fronterizo; 7% para el comercio de «turismo») substituyeron a muchos aranceles teóricos (a menudo a los aranceles más altos). Segundo, impuestos que representaban cerca del 5% de las importaciones fueron aplicados a ítems libres de aranceles; por lo tanto, aunque el arancel más bajo era a menudo cero, algunos impuestos se pagaban incluso en estos casos. Y tercero, las importaciones no registradas fijaron un techo en los niveles arancelarios. Si los aranceles excedían 10-15%, las mercancías eran importadas a través de los canales informales.

Los altos niveles arancelarios del Código Aduanero sirvieron poco. El sistema establecía aranceles altos (un nivel máximo de 72%, que alcanzaba 86% cuando se agregaban las sobretasas), de modo que el promedio de todas las partidas arancelarias era 16.2%, mientras que los ingresos provenientes de los aranceles eran de solamente 7.2%. Esta discrepancia, que ocurre en la mayoría de los países, sugiere que los altos aranceles del Código no estaban fijados para aumentar las recaudaciones sino para proporcionar protección. Según el Banco Mundial (1999), el arancel promedio ponderado por las importaciones reales (diciembre de 1989) fue de 8.3%.

Para evitar que el Código Aduanero fuese aplicado efectivamente, para asegurar las ventajas continuadas de la baja protección, y para permitir que el país mantuviese sus reducciones de cara a una negociación con sus socios del MERCOSUR, el Paraguay aplicó una reforma para alinear la práctica con la legislación, eliminar los aranceles excesivos existentes («agua») y desalentar las actividades informales. La brecha entre el arancel teórico y cobrado proporcionaba un amplio margen para recortar los aranceles sin sacrificar los ingresos. El nuevo Código Aduanero fijó aranceles de 10% para bienes de consumo, 5% para BK y 0% para bienes intermedios. El régimen de turismo se mantuvo.

MERCOSUR apunta eventualmente a eliminar todas las restricciones arancelarias entre sus miembros y a establecer un arancel externa común (AEC) de 0, 5, 10 y 20%. A cada país se le permitió establecer exenciones al AEC. Paraguay tiene 399 ítems, además de algunos regímenes comerciales especiales para BK específicos, artículos de telecomunicaciones, tecnología de la información, automóviles y autopiezas, y azúcar. Al Paraguay y Uruguay se les concedió hasta el 2006 para converger al AEC, plazo que vencía el año 2000 para los socios más grandes. Paraguay también obtuvo el derecho de establecer una lista interna de productos exceptuados (lista de adecuación) que entrarían libre de aranceles. Estas listas debían eliminarse antes de 2000 pero fueron extendidas hasta el 2006 y luego prorrogadas hasta el 2010.

### 2.1.1 Aranceles

La Tabla 1 presenta la evolución del arancel teórico pre MERCOSUR para 1985-1991, años con que se dispone de información desagregada<sup>6</sup>. El arancel promedio fue 17% que no se aplicó uniformemente a los bienes. Entre 1985-1988 la protección más alta se aplicó a los bienes de consumo no duraderos y las materias primas (26 y 20% respectivamente) y la más baja a combustibles y bienes de capital (4 y 16%). Según el Banco Mundial (1999), el arancel ponderado por las importaciones para el año 1990 fue de 7.8%; es decir, la mitad del valor teórico, confirmando la aseveración que el Paraguay aplicó aranceles bajos.

<sup>6</sup> La descripción de las partidas arancelarias que componen cada tipo de bien se encuentra en Cuadro 1 del Anexo Estadístico.



**Tabla 1**  
**Paraguay: Evolución de Aranceles, 1985-1994**

Años	Bienes de Consumo	Bienes Intermedios	Bienes de Capital	Vehículos	Otros	Combustibles	Promedio
1985	26,0	19,8	15,8	21,5	23,8	4,1	18,5
1986	26,0	19,8	15,8	21,5	23,8	4,1	18,5
1987	26,0	19,8	15,8	21,5	23,7	4,1	18,5
1988	26,0	19,8	15,8	21,5	23,7	4,1	18,5
1989	20,2	17,2	13,5	14,5	20,4	2,2	14,7
1990	19,8	17,1	13,4	12,4	20,4	2,2	14,2
1991	18,6	16,3	11,4	12,3	16,8	2,1	12,9
1992	11,7	9,2	8,4	10,1	9,2	3,0	8,6
1993	11,0	7,9	7,8	9,2	8,0	0,0	6,6
1994	11,0	7,9	7,8	9,2	8,0	0,0	6,6
Promedio	19,6	15,5	12,6	15,4	17,8	2,6	13,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ALADI.

El ajuste arancelario de 1989 redujo los altos aranceles teóricos a niveles próximos a los cobrados, de 20% para bienes de consumo, 17% para bienes intermedios, 13% para BK y vehículos, y 2.2% para combustibles<sup>7</sup>. La reducción arancelaria de 1992 ya fue resultado del proceso de desgravación interna del MERCOSUR. En 1995 se aprobó el AEC con una tasa media de 12% y diversos grados de dispersión.

Seguidamente se presentarán estimaciones de la protección arancelaria teórica, aplicada, ponderada, e implícita para los años de la integración al MERCOSUR. Se partió de la información de los valores de importación para los años recientes 1993-2003, con suficiente apertura (8 dígitos) según la clasificación NCM, que fue cruzada con la clasificación arancelaria a fin de imputarle el arancel. En el caso que para un producto existiese más de una nomenclatura arancelaria, se obtuvo el promedio aritmético de los aranceles respectivos. Posteriormente, se ponderó por el valor de la importación. No se realizó ningún ajuste por tipo de cambio.

### Arancel Aplicado

El arancel aplicado contiene las exoneraciones de los regímenes especiales de comercio vigentes en el Paraguay y las excepciones al AEC. La Tabla 2 muestra que el AEC aplicado promedio fue de 12% para 1995-2003. Se comprueba que, el AEC aplicado a los BK y Vehículos aumentó de un 8-10% a 16% en el período 1995-2005.

<sup>7</sup> Los combustibles se importaban mayormente de Argelia, pero luego la Argentina se convirtió en el principal proveedor, e hizo que el nivel arancelario se redujera a cero.

Las mayores desviaciones entre el AEC teórico y el aplicado se manifestaron en BK y vehículos, sectores exceptuados del AEC; la diferencia fue mínima para bienes de consumo e intermedios y nula para los combustibles (Tabla 3).

La brecha entre arancel teórico (más alto) y arancel aplicado (más bajo) se considera positiva, – en cuanto amplía el comercio – aunque puede generar otras

**Tabla 2**  
**Paraguay: AEC Aplicado, 1995-2003**

Años	Bienes de Consumo	Bienes Intermedios	Bienes de Capital	Vehículos	Otros	Combustibles	Promedio
1995	12,8	11,4	12,2	17,6	10,9	0,3	10,9
1996	12,9	12,1	12,9	17,6	11,0	0,3	11,1
1997	12,8	12,0	12,7	17,6	10,7	0,3	11,0
1998	15,4	14,8	15,4	20,1	13,6	0,5	13,3
1999	15,4	14,8	15,4	20,1	13,6	0,5	13,3
2000	15,0	14,7	15,3	19,9	14,1	0,5	13,2
2001	15,0	14,2	14,9	19,2	13,1	0,4	12,8
2002	15,0	14,2	14,9	19,2	13,1	0,4	12,8
2003	14,1	13,3	13,1	17,1	12,2	0,5	11,7
Promedio	14,3	13,5	14,1	18,7	12,5	0,4	12,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MH.

**Tabla 3**  
**Paraguay: AEC Teórico y Aplicado por Tipo de Bienes, 1995-2003**

Años	Bienes de Consumo		Bienes Intermedios		Bienes de Capital		Vehículos		Otros		Combustibles	
	AEC	APL	AEC	APL	AEC	APL	AEC	APL	AEC	APL	AEC	APL
1995	12,8	12,6	11,4	10,9	12,2	7,9	17,6	12,3	10,9	10,3	0,3	0,3
1996	12,9	13,7	12,1	11,9	12,9	8,3	17,6	10,6	11,0	9,5	0,3	0,3
1997	12,8	13,1	12,0	11,3	12,7	8,8	17,6	11,0	10,7	10,6	0,3	0,3
1998	15,4	15,2	14,8	14,1	15,4	10,2	20,1	11,8	13,6	12,8	0,5	0,5
1999	15,4	15,0	14,8	14,1	15,4	10,6	20,1	12,1	13,6	12,8	0,5	0,5
2000	15,0	15,2	14,7	14,3	15,3	11,0	19,9	12,6	14,1	13,0	0,5	0,5
2001	15,0	14,9	14,2	13,9	14,9	11,4	19,2	13,0	13,1	12,7	0,4	0,4
2002	15,0	14,1	14,2	13,0	14,9	11,0	19,2	12,5	13,1	11,8	0,4	0,4
2003	14,1	14,2	13,3	13,1	13,1	9,4	17,1	11,6	12,2	12,0	0,5	0,4
Promedio	14,3	14,2	13,5	12,9	14,1	9,8	18,7	11,9	12,5	11,7	0,4	0,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MH.

dificultades. Algunos países utilizan aranceles teóricos altos como paraguas debajo del cual aplicar sus aranceles para aislar su mercado interno de las fluctuaciones en los precios internacionales; aunque bajos, los aranceles aplicados se elevan con frecuencia, y la incertidumbre que resulta puede tener un efecto negativo en el nivel de creación adicional de comercio. Más importante, las fallas de un país para estabilizar sus aranceles eliminan muchas de las ventajas que los aranceles tienen sobre las BNA, esto es, que sean predecibles, transparentes, etc.

### Arancel Ponderado

La Tabla 4 presenta las estimaciones del arancel ponderado por las importaciones. La desgravación interna lineal y progresiva establecida en el Tratado de Asunción se evidenció en 1995, cuando el arancel ponderado promedio intra-zona de apenas 1.4% se redujo a cero a partir del 2000. En cambio, el arancel promedio ponderado para las importaciones del RM se incrementó de 8.2% en 1993 a 11% en 2001, su pico máximo, para descender al 7.4% en 2003 dada la mayor participación relativa del bloque en el total de importaciones. La Tabla 3 mostró que en el año 1998 se produjo un aumento de 3 puntos porcentuales en el arancel aplicado teórico, sin embargo, no se reflejó en el arancel ponderado por la disminución de las importaciones del RM.

**Tabla 4**  
**Paraguay: Arancel Ponderado, 1993-2003**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Import. Total (Mill. US\$)	1.478	2.140	2.782	2.850	3.099	2.471	1.725	2.050	1.989	1.510	1.865
Import. MERCOSUR (Mill. US\$)	571	892	1.170	1.548	1.665	1.383	890	1.102	1.111	845	1.080
Import. RM (Mill. US\$)	907	1.249	1.612	1.302	1.434	1.087	835	949	877	665	785
Ingreso arancel MERCOSUR	28,3	54,2	16,5	24,8	23,5	3,2	3,0	0	0	0	0
Ingreso arancel RM	74,7	109,7	148,0	126,3	150,7	116,8	88,0	102,9	96,6	66,1	58,0
<b>Arancel Ponderado (%)</b>											
MERCOSUR	5,0	6,1	1,4	1,6	1,4	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Resto del Mundo	8,2	8,8	9,2	9,7	10,5	10,7	10,5	10,9	11,0	9,9	7,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MH, MIC.

## Arancel Implícito

El arancel implícito<sup>8</sup> refleja el verdadero comportamiento de los agentes económicos y el contenido de redundancia de la protección, pues normalmente es inferior al arancel teórico debido a la existencia de acuerdos preferenciales y a fallas en el sistema de recaudación de las aduanas. La Recaudación Cobrada resulta de la suma de la recaudación por aranceles *ad valorem* y la de Otros Recargos.

La Tabla 5 muestra que la protección implícita de los aranceles *ad valorem* fue relativamente baja (8%) y en descenso desde la creación del MERCOSUR (4.7% entre 1993-2003). Estos valores fueron inferiores a las tasas del arancel aplicado.

**Tabla 5**  
**Paraguay: Evolución del Arancel Implícito, 1993-2003**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Import. Total (Mill. US\$)	1.478	2.140	2.782	2.850	3.099	2.471	1.725	2.050	1.989	1.510	1.865
MERCOSUR (Mill. US\$)	571	892	1.170	1.548	1.665	1.383	890	1.102	1.111	845	1.080
Resto del Mundo (Mill. US\$)	907	1.249	1.612	1.302	1.434	1.087	835	949	877	665	785
<b>Recaudaciones Cobradas</b>											
a) Arancel	118	152	241	209	213	178	124	135	118	83	88
b) Arancel + Otros	187	306	292	283	318	302	247	251	246	196	236
Arancel Implícito (%)	8,0	7,1	8,7	7,3	6,9	7,2	7,2	6,6	6,0	5,6	4,7
Arancel Implícito incl. Otros (%)	12,7	14,3	19,2	17,3	17,2	19,5	21,5	18,9	18,3	18,6	17,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MH, MIC.

Sin embargo, cuando la estimación de la tasa de protección implícita se aplicó a la recaudación total cobrada (arancel *ad valorem* más otros recargos), el arancel implícito aumentó significativamente a 17.5% en 2003, una tasa muy superior al arancel teórico de 4.7%. Los *Otros Recargos* aumentaron al 73% su participación en el total de recaudaciones en el 2003, de un 37% en 1993. Estas estimaciones incorporan el efecto de la protección de otros instrumentos (impuesto al valor agregado, impuesto selectivo al consumo y otros impuestos) que refuerzan la protección otorgada por el arancel. Estas tasas de protección son más altas que las estimadas por Berlinski (1988) para los años 1984-87; cuando la incidencia de los otros

<sup>8</sup> El arancel implícito es el resultado de la división entre los ingresos arancelarios de un grupo N de mercancías y el valor total de las importaciones.

gravámenes vigentes era de sólo 2 puntos porcentuales más altos (Ver detalle de la recaudación en los Cuadros 1 y 2 del Anexo Estadístico).

El acuerdo de integración al MERCOSUR produjo en el Paraguay un cambio en la composición y participación de las recaudaciones aduaneras pero no condujo a una liberación comercial efectiva; en otras palabras, los aranceles se redujeron pero en el país se aplicaron otros impuestos internos al comercio. Este hallazgo confirma la teoría económica que dice que los países en desarrollo tienden a tener aranceles más altos pues son dependientes del comercio como fuente de financiamiento, dado que es más fácil recaudar en las aduanas que aplicar impuestos directos (patrimonio, ganancias, etc.). Los ingresos al comercio exterior constituyen la segunda fuente de ingresos tributarios del Paraguay – después del IVA – y subrayan la importancia del comercio exterior en las finanzas públicas paraguayas.

Las estimaciones del arancel implícito para cada artículo no fueron realizadas dada la ausencia de información desagregada a ocho dígitos de las recaudaciones tributarias para los años 1993-2003.

## **Arancel Efectivo**

Una de las mediciones fundamentales para examinar la estructura de la protección es el cálculo de la tasa de protección efectiva, que evalúa los incentivos otorgados al valor agregado en las actividades productivas. Lastimosamente, esta estimación no se realizó por restricciones de información a la fecha de realización del presente estudio<sup>9</sup>.

Un aspecto relacionado a la protección efectiva es la dispersión de las tasas efectivas en comparación con las teóricas. No se observó un escalonamiento de aranceles en la Tabla 3. El escalonamiento de los aranceles se refiere a la situación donde se aplican aranceles de nivel cero – o muy bajos – a productos sin procesar, posteriormente aumentan a medida que el producto experimenta un proceso adicional. El escalonamiento arancelario puede generar un sesgo significativo a favor de los productos procesados; pero, dado el bajo desarrollo industrial, tiene efecto neutro.

### **2.1.2 Barreras No Arancelarias**

En las últimas décadas, la tendencia mundial ha sido la reducción de las barreras arancelarias. Como consecuencia, el comercio se expandió. Esta tendencia también se observa en el Cono Sur con la creación del MERCOSUR, donde los arance-

---

<sup>9</sup> El BCP preparó una matriz insumo producto para realizar las actualizaciones de la base 1994 que culminó en diciembre de 2004, que podrá servir para realizar en el futuro el cálculo del arancel efectivo, dada las restricciones de tiempo para el presente estudio.

les se redujeron substancialmente, generando oportunidades para expandir el comercio intra bloque. Pero siguiendo la tendencia mundial, en el bloque también existen reclamos por la aplicación de barreras no arancelarias (BNA). Las disputas comerciales entre los socios se focalizaron en productos específicos a los que se aplicaron BNA para proteger ciertos sectores, que de otra manera estarían expuestos a la competencia extranjera.

El Consejo Mercado Común del MERCOSUR (CMC) aprobó la Decisión CMC/DEC N° 22/00 sobre “*Acceso a Mercados*”, que resaltó la importancia de la libre circulación de bienes en el MERCOSUR, como elemento básico para la conformación del mercado común postulado en el Tratado de Asunción. Asimismo, estableció plazos para identificar las medidas vigentes y establecer un programa de eliminación de las medidas no justificadas por el Art. 50 del Tratado de Montevideo de 1980.

Para identificar las BNA a las exportaciones paraguayas, se emplearon tres fuentes: i) la lista de reclamos efectuados por el Paraguay ante el Consejo Mercado Común (Ver Cuadro 3 del Anexo Estadístico); ii) la información disponible sobre las barreras específicas en los mercados de interés actual y potencial para el Paraguay, y iii), los estudios realizados sobre el tema. El Cuadro 4 del Anexo presenta el inventario de las BNA específicos. Esta lista sólo captura las BNA que fueron identificadas, pudiendo dejar de lado barreras no reportadas y brindar la impresión que el comercio es más libre de lo que es. Por otro lado, en los sectores donde aparece más de un tipo de BNA, se puede suponer que una barrera resta efectividad a la otra, por ende, se recurre a medidas combinadas. El mayor número de reclamos (27) fue con motivo de inspecciones sanitarias y controles aduaneros fronterizos aplicados por Brasil y Argentina.

### 2.1.3. Regímenes Especiales de Comercio

A partir de 1989, para el fomento a la exportación, el Paraguay ha puesto en aplicación unos regímenes basados en incentivos fiscales como el de maquila, de zonas francas y de turismo como de admisión temporaria como la ley de atracción de inversiones 60/90. Existen otros instrumentos como *draw back* y de la promoción a la exportación de productos no tradicionales que están vigentes, pero su utilización es reducida. Estas serán objeto de revisión en el momento que los regímenes de admisión temporaria sean evaluados por el MERCOSUR.

#### Ley 60/90 de Promoción de Inversiones

El régimen de incentivos fiscales a las inversiones instaurado inicialmente por el Decreto-Ley N° 19 del 28 de abril de 1989 reemplazó al régimen de “Fomento de las Inversiones para el Desarrollo Económico y Social” establecido por la Ley N° 550 del

12 de diciembre de 1975 cuyo rasgo distintivo era la gradación de los beneficios según su prioridad para el desarrollo económico del país y su radicación en “regiones de preferente desarrollo”. La Ley 60/90 eliminó la discriminación o trato diferenciado.

Los beneficios que acordaba la Ley eran muy amplios, como por ejemplo la concesión de exenciones arancelarias del 100% para la introducción de bienes de capital y del impuesto al valor agregado (IVA), la exoneración del 95% del impuesto a la renta y el envío de remesas al exterior libres de impuestos por cinco años pero fueron recortados con la reforma tributaria del 2003.

El monto de las inversiones aprobadas por la Ley 60/90 fue muy bajo siendo el valor promedio de US\$ 1.2 millones (Tabla 6). La baja inversión extranjera se relaciona con aspectos vinculados al clima de negocios como la falta de seguridad jurídica para la aplicación de los contratos y la protección a las inversiones, las dificultades para iniciar un negocio o contratar empleados<sup>10</sup>.

**Tabla 6**  
**Paraguay: Ley 60/90 de Inversiones,**  
**Proyectos aprobados, 1990-2005 (En Miles de Dólares)**

Año	Número de Empresas	Número de Mano de Obra	Inversión		Total US\$
			Nacional	Extranjera	
1989	221	8.650	132.540	23.793	156.333
1990	331	10.277	145.384	66.689	212.073
1991	419	9.104	161.149	31.582	192.730
1992	458	9.354	150.375	150.949	301.325
1993	452	8.106	197.866	76.683	274.548
1994	538	10.704	365.784	131.798	497.582
1995	478	10.460	276.198	150.928	427.127
1996	494	14.317	366.949	211.211	578.160
1997	434	11.230	366.917	165.009	531.926
1998	299	7.791	302.371	255.982	558.353
1999	252	7.272	310.297	162.661	472.958
2000	181	8.432	125.388	97.389	222.776
2001	140	3.702	145.997	203.222	349.220
2002	128	3.120	83.330	82.734	166.064
2003	103	2.923	114.276	98.263	212.539
2004	80	1.672	65.123	32.140	97.264
2005	26	637	58.554	1.413	59.967
Totales	5.034	127.751	3.368.499	1.942.445	5.310.944

Fuente: MIC, 2007.

10 Según el Doing Business del Banco Mundial (2006), se requieren 118 días para iniciar un negocio, 137 para contratar empleados, 107 para aplicar un contrato. Estos valores son los más altos entre los socios, y sólo es superado por Bolivia.

## Régimen de Maquila

La base legal de la maquila es la Ley 1064/99, que tiene por objeto la promoción de fuentes de trabajo y la generación de divisas. El decreto menciona a la maquila como un elemento transmisor de tecnología y como promotor del desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, por medio del proceso de subcontratación. Un objetivo indirecto es la promoción de la industria nacional dado que permite operaciones de maquila a las firmas paraguayas que utilizan su capacidad ociosa.

A diferencia de otros programas de *maquila*, que se concibieron inicialmente para las zonas fronterizas – como el caso de México – la ley de *maquila* paraguaya autoriza la ubicación de plantas *maquiladoras* en todo el territorio nacional.

Las empresas maquiladoras deberán tributar 1% sobre el valor agregado. Como sociedades mercantiles, deberán cumplir con las demás exigencias laborales y fiscales, salvo aquellas que se encuentren específicamente exoneradas. Los insumos y BK importados están exentos de aranceles y del impuesto al valor agregado, al igual que todas las exportaciones. Para exportar al MERCOSUR, se debe cumplir con las reglas de origen, normas técnicas y otras regulaciones del bloque.

En los años 2001-2004, las exportaciones de maquila eran de apenas medio por ciento de las exportaciones totales, pero creció y alcanzó 2.9% en el 2006 (Tabla 7). El destino principal fue extra zona aunque el MERCOSUR ya tuvo similar participación en el 2006 (Tabla 8).

**Tabla 7**  
**Paraguay: Exportación bajo Régimen de Maquila, 2001-2006**  
**(En miles de Dólares)**

Año	Exportación Maquila		Total	Exportación Total	Maquila % Exportación Total
	Extrazona	MERCOSUR			
2001	341	843	1.184	990.205	0,1
2002	1.091	910	2.001	950.600	0,2
2003	6.771	1.164	7.935	1.241.504	0,6
2004	6.548	1.863	8.411	1.626.584	0,5
2005	17.352	10.214	27.566	1.687.823	1,6
2006	26.848	27.841	54.689	1.906.367	2,9
Total	58.951	42.836	101.787	8.403.083	1,2

Fuente: Secretaría de Maquila, MIC.



**Tabla 8**  
**Paraguay: Composición y Destino de la Maquila, 2004-2006**  
 (En miles de dólares)

Producto	2004			2005			2006		
	Extra Zona	MERCO-SUR	Total	Extra zona	MERCO-SUR	Total	Extra Zona	MERCO-SUR	Total
Cueros curtidos	0	0	0	10.806	8.060	18.866	19.060	12.746	31.805
Molduras, placas y Parquet	5.050	276	5.326	4.875	287	5.162	5.677	744	6.421
Prendas de vestir	18	81	99	75	79	154	618	2.264	2.882
Ropa de playa y baño	1.087	16	1.104	748	0	748	365	0	365
Laminados sintéticos	0	0	0	0	0	0	219	588	806
Prendas de dormir	0	558	558	68	590	658	195	795	990
Art. Deportivos ortopédicos	79	24	103	101	11	112	160	11	171
Parches para neumáticos	25	136	161	45	67	112	124	76	200
Art. cuero - producción Artesanal	27	0	27	26	0	26	25	0	25
Café y Cebada Soluble	0	0	0	35	0	35	6	0	6
Filtros para cigarrillos	0	0	0	0	0	0	0	8.831	8.831
Resortes para somier	0	0	0	0	0	0	0	1.194	1.194
Insecticidas en aerosol	0	161	161	0	304	304	0	185	185
Colchones y Somieres	0	414	414	0	546	546	0	339	339
Granos solubles	0	0	0	5	68	73	398	31	430
Carteles	0	0	0	0	0	0	0	21	21
Calzados deportivos	0	111	111	0	41	41	0	15	15
Alimentos Solubles	244	0	244	567	0	567	0	0	0
Espirales	0	54	54	0	87	87	0	0	0
Equipos Odontológicos	0	0	0	0	75	75	0	0	0
Software a medida	40	0	40	0	0	0	0	0	0
Cigarrillos	7	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>6.576</b>	<b>1.831</b>	<b>8.408</b>	<b>17.352</b>	<b>10.214</b>	<b>27.566</b>	<b>26.847</b>	<b>27.841</b>	<b>54.689</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNIME, 2007.

### Régimen de Zonas francas

Una zona de proceso de exportación es un arreglo en el cual las firmas de exportación localizan sus instalaciones fabriles en un espacio físico enlazado común y recibe un sistema de incentivos fiscales a cambio de la comisión para producir y/o de mercancías de proceso para el mercado externo.

La Ley 523/94 autoriza y establece el régimen de zonas francas<sup>11</sup>, donde se podrán desarrollar, separada o conjuntamente, actividades comerciales, industriales y de servicios. Las concesiones serán otorgadas por el plazo de hasta treinta (30)

<sup>11</sup> El decreto reglamentario es de fecha 29 de noviembre de 1996.

años y la explotación será de carácter privado. La disposición del CMC del MERCOSUR, sin embargo, permite esta modalidad hasta el año 2013. Las actividades realizadas en las zonas francas y los resultados obtenidos por los usuarios estarán exentos de todo tributo nacional, departamental o municipal, con excepción de un impuesto único denominado “impuesto de zona franca”, cuya tasa será del 0.5% sobre el valor total de sus ingresos brutos provenientes de las ventas a terceros países. Se podrá vender al territorio aduanero bienes terminados y servicios tributando, hasta el 10% del total de los ingresos brutos por ventas de la empresa. Estarán exentos del impuesto al Valor Agregado por los servicios que presten.

La exoneración tributaria se extiende a la constitución de las sociedades usuarias de las zonas francas y a las remesas de utilidades o dividendos, al pago de regalías, comisiones, honorarios, intereses y toda otra remuneración por asistencia técnica, transferencia de tecnología, préstamos y financiamiento, alquiler de equipos y todo otro servicio prestado desde terceros países a los usuarios de zonas

**Tabla 9**  
**Exportación desde las Zonas Francas, 2004-06**  
**(En Dólares)**

Año	Aduana	Fob	Seguro	Flete	País
2004	Global	14.016	140	3.200	China
	Trans Trade	12.020	0	0	Brasil
	Trans Trade	11.650	0	100	EE.UU
2005	Trans Trade	10.522	0	0	Argentina
	Trans Trade	59.820	0	0	Chile
	Global	39.894	50	50	China
	Trans Trade	815.080	3	3	China
	Global	96.765	968	80	EE.UU
	Trans Trade	292.500	1	1	EE.UU
	Trans Trade	33.904	234	2.866	Uruguay
2006	Global	25.939	30	694	Argentina
	Global	264.774	2.420	1.101	Brasil
	Trans Trade	109.200	798	2.800	Brasil
	Global	27.680	277	100	China
	Trans Trade	153.764	242	402	China
	Global	44.250	443	80	EE.UU
	Trans Trade	22.058	1	1	India
	Trans Trade	120.400	0	0	Perú
Trans Trade	589.422	0	0	Uruguay	
<b>Total</b>		<b>2.743.658</b>	<b>5.607</b>	<b>11.478</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCP.

francas. La reforma tributaria de 2004 eliminó la reducción del 70% del impuesto a la renta sobre las ventas al territorio aduanero.

En el año 2002 fueron autorizadas a operar dos empresas: Consorcio Trans Trade y Zona Franca Internacional, de capital paraguayo y con actividades en las cercanías de Ciudad del Este. En la Tabla 9 se observa el volumen exportado por dichas empresas, sobresaliendo el MERCOSUR como principal destino.

### Régimen de Admisión Temporal y Draw Back

La legislación paraguaya adopta la definición de Admisión Temporal (AT) y *Draw Back*. El Art. 99 de la Ley 1173/75 establece que la AT es el régimen por el cual se permite la entrada al territorio nacional con suspensión de los tributos de importación, de ciertas mercaderías importadas al país con un fin determinado, y a ser reexportados dentro del plazo establecido por la misma ley y los reglamentos, sea en el estado en que fueron admitidos o después de haber tenido una transformación, elaboración o reparación<sup>12</sup>. Se establece que los bienes introducidos deberán dejar garantía suficiente del pago (normalmente una fianza), que se irá descontando en la medida que se exporten.

El draw back, en cambio, es el régimen bajo el cual se pueden introducir temporalmente mercaderías al país sin la suspensión de los tributos de importación. El Art. 129 de la ley 1173/85 establece que el Poder Ejecutivo determinará las mercaderías cuyos tributos de importación serán devueltos al importador. A pesar de estar vigente desde 1985, esta ley no fue reglamentada; *ergo*, no se la utiliza<sup>13</sup>.

El Código Aduanero de 1985 establecía para la AT una distinción entre la introducción de materias primas e insumos a ser transformados y exportados y otras mercaderías a ser reexportadas en el mismo estado en que fueron importadas; el nuevo Código sancionado en el 2004 mantiene la distinción aunque las denomina en forma diferente: *admisión temporal para perfeccionamiento de activo*.

El régimen de AT fue utilizado principalmente por las industrias químicas, plásticos, alimentos y textiles, que fabrican productos destinados a la exportación (Tabla 10).

---

12 La ley 1173/85, que reglamenta el régimen de AT fue posteriormente modificada a través del Decreto 15813/86, que a su vez fuera modificada por el Decreto 28075/88, es la que presenta las justificaciones relacionadas al régimen de AT.

13 Existe presión de parte de los miembros del MERCOSUR, especialmente Brasil, para eliminar este incentivo, al cual se opone el gobierno paraguayo y lo utiliza como reserva de derecho ante alguna eventualidad en el futuro.

**Tabla 10**  
**Paraguay: Régimen de Admisión Temporal**  
**(En miles de dólares)**

Sección (NCM)	Descripción	2000				2004			
		M <sub>i</sub>	MPI	ATI/Mi (en %)	ATI/ΣATI (en %)	Mi	ATI	ATI/Mi (en %)	ATI/ΣATI (en %)
1	Animales vivos y del reino animal	14.780	319	2,2	0,9	12.614	31	0,2	0,2
2	Productos. del reino vegetal	53.835	109	0,2	0,3	43.280	239	0,6	1,3
3	Grasas	8.636	11	0,1	0,0	6.611	28	0,4	0,2
4	Prod. Ind. Alimenticia; bebidas, y tabaco	276.112	2.585	0,9	7,5	198.746	356	0,2	2,0
5	Productos Minerales	322.027	40	0,0	0,1	454.820	0	0,0	0,0
6	Productos Ind. Químicas y conexas	261.012	8.001	3,1	23,1	442.247	9.390	2,1	52,7
7	Plásticos y sus manufacturas	95.349	4.713	4,9	13,6	176.579	1.446	0,8	8,1
8	Pielés, cueros, platería y manufacturas	8.725	5.042	57,8	14,5	14.584	1.957	13,4	11,0
9	Madera, carbón vegetal y manufacturas	1.657	983	59,3	2,8	9.481	63	0,7	0,4
10	Pastas de madera o de otra materia	73.859	1.308	1,8	3,8	85.063	362	0,4	2,0
11	Materiales Textiles y manufacturas	73.597	7.678	10,4	22,1	93.860	2.632	2,8	14,8
12	Calzados, sombreros y demás tocados	21.610	3	0,0	0,0	27.045	0	0,0	0,0
13	Manufacturas de piedra y yeso	21.805	77	0,4	0,2	36.606	38	0,1	0,2
14	Perlas, piedras preciosas o semi	552	5	0,9	0,0	788	42	5,4	0,2
15	Metales comunes y manufacturas	85.031	365	0,4	1,1	110.782	139	0,1	0,8
16	Maquinas y aparatos	443.159	2.164	0,5	6,2	567.644	980	0,2	5,5
17	Material de transporte	154.448	833	0,5	2,4	207.500	34	0,0	0,2
18	Instrumentos y aparatos	39.159	182	0,5	0,5	81.677	76	0,1	0,4
20	Mercancías y productos diversos	93.600	269	0,3	0,8	80.044	0	0,0	0,0
	Los demás	15	0	0,0	0,0	8	0	0,0	0,0
<b>Totales</b>		<b>2.050.391</b>	<b>34.688</b>	<b>1,7</b>	<b>100,0</b>	<b>2.651.726</b>	<b>17.813</b>	<b>0,7</b>	<b>100,0</b>

M: importaciones totales, AT: importaciones por Admisión Temporal, i: sección de la NCM

Fuente: Ruiz Diaz, 2006.

## Régimen de Turismo

Es un régimen de impuestos reducidos y de liquidación única de tributos para una amplia gama de productos importados de países no limítrofes, principalmente de Asia, Europa y Estados Unidos, destinados al turismo de compras o a la reexportación a los países vecinos, principalmente al Brasil y a la Argentina.

El régimen de turismo inicialmente sólo se aplicaba a las zonas limítrofes (Ciudad del Este y Pedro Juan Caballero) con gran afluencia de turistas. Se estableció un gravamen del 20% para los artículos de electrodomésticos, electrónicos y otros y un canon fiscal del 5% a ser abonado por los comercios habilitados<sup>14</sup>. Esto representaba un arancel aduanero del 25% contra un 51% vigente en el Brasil (USAID, 2006b).

Con la introducción de la Ley 125/91, el régimen de turismo continuó y se incluyeron otros productos como los perfumes, cosméticos, juguetes. Cuando se inició el proceso de constitución del MERCOSUR, el Paraguay incluyó en su Lista de Excepción del AEC a los productos del régimen de turismo.

El gobierno realizó modificaciones al Régimen de Turismo durante varios años, reduciendo o elevando las disposiciones establecidas. En el 2000 se consolidó en un solo instrumento legal –Decreto N° 10.624/00 las diversas normativas vigentes. Luego, en el 2004 se puso en vigencia el Decreto N° 2545/04, que aseguró la Lista de Bienes de Informática y de Telecomunicaciones. Por medio de esta normativa, se internalizó la decisión N° 33/2003 del MERCOSUR, que acordó aplicar una alícuota del 2% a las importaciones de extra zona de bienes de IT. En el 2004 aplicó el impuesto selectivo al consumo de 1% a los bienes de informática (USAID, 2006b).

Un aspecto relacionado al régimen de turismo es el sistema legal que opera para la introducción de las mercaderías a través de las aduanas (más conocido como des-aduanización). En este régimen, el gobierno paraguayo toleró, sistemáticamente, el sistema de subvaloración de mercaderías de BIT, conocido en la jerga aduanera como “la tablita”, que consiste en realizar y pagar los tributos aduaneros en base al kilo del contenedor<sup>15</sup>. El valor unitario imponible es el resultado de dividir el peso del contenedor por el número de productos, que se encuentra debidamente registrado en una tablita. A estos valores se aplica el arancel y los demás tributos internos<sup>16</sup>.

Los datos de importaciones y reexportaciones bajo el régimen de turismo son posibles de inferir de la comparación entre los importes que figuran en la balanza comercial y en las cuentas nacionales, ambos publicados por el BCP. En las cuentas

14 Resolución N° 529/78 del Ministerio de Hacienda.

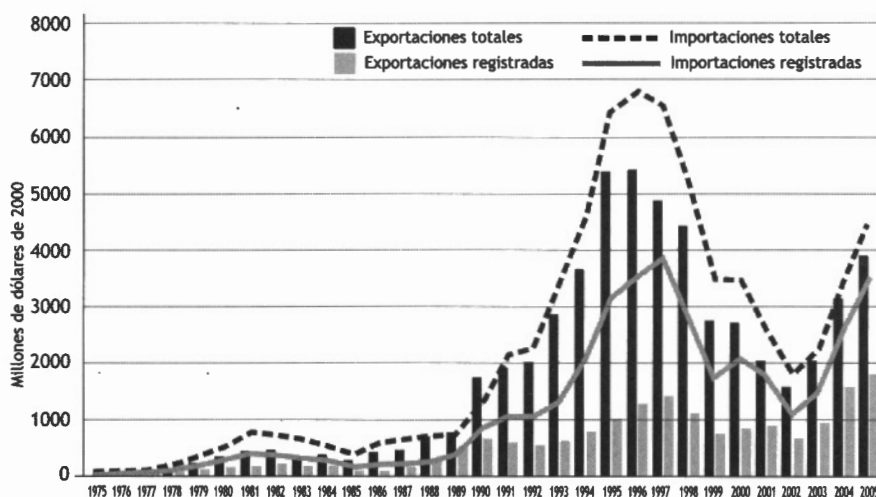
15 Existen dos tipos de bienes BIT: bienes informáticos de primera (alto valor, bajo volumen) como placas madre, discos duros, monitores PLC, etc.) y bienes de segunda (alto volumen, bajo valor) como menores CRT, impresoras, etc.

16 Una crítica a este régimen es el cobro del impuesto selectivo al consumo dado que se trata de bienes cuyo consumo se realizará en el exterior.

nacionales las cifras de exportaciones e importaciones están aumentadas para reflejar el impacto de este comercio en la economía paraguaya; la balanza comercial informa las exportaciones por producto<sup>17</sup>.

El mayor crecimiento del comercio de reexportación se produjo en 1995, que también condujo al mayor aumento del ingreso per cápita del Paraguay (Gráfico 1). Posteriormente, la crisis regional de 1999<sup>18</sup> a la que se sumó la caída de bancos y financieras redujo la brecha entre el comercio registrado y de re-exportación. Según USAID (2006b), el sector BIT de Ciudad del Este orientó el 98% de sus ventas al Brasil, principalmente partes y piezas a pequeños ensambladores informales.

**Gráfico 1**  
**Paraguay: Comercio Total y Registrado, 1975-2005**  
**(En millones de dólares de 2000)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCP.

### Régimen Automotor Nacional (RAN)

Fue creado en el año 1998<sup>19</sup> con el objetivo de crear fuentes de empleo, mejorar la competitividad de la industria nacional, estimular la capacitación de los tra-

17 A partir de 1990 el BCP comenzó a elaborar oficialmente los registros de las importaciones y exportaciones no registradas. En realidad, el BCP puede contabilizar parte del comercio de re-exportación - la que sale legalmente -, la otra, constituye actividades no registradas.

18 La devaluación del real en 1999 encareció el dólar en el Brasil e hizo perder competitividad al comercio fronterizo de Ciudad del Este.

19 Decreto del Poder Ejecutivo N° 21.944 del 16 de julio de 1998.

bajadores, fomentar las exportaciones y las inversiones productivas, impulsar el desarrollo y facilitar la transferencia tecnológica al país.

El ámbito de aplicación es el Capítulo 87 de la Nomenclatura Común del MERCOSUR, referido a "Vehículos, automóviles, tractores, velocípedos, y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios".

Los beneficios otorgados son: a) Exoneración de los gravámenes aduaneros para los BK, materias primas, componentes, kits, e insumos fabriles; b) Para el pago del IVA, los bienes tendrán como base imponible el 20% del valor total del producto terminado<sup>20</sup>; c) Autorización para realizar importaciones directas e indirectas de los bienes incluidos en el Registro Automotor con una reducción del 50% del arancel.

La Tabla 11 muestra la importante evolución de las unidades de producción de motocicletas y bicicleta, siendo el mercado interno el principal comprador.

**Tabla 11**  
**Paraguay: Producción de Motocicletas y Bicicletas, 2002-2006**  
**(En unidades)**

Año	Motocicletas	Cambio %	Bicicletas	Cambio %
2002	3.910	n.a.	53.906	n.a.
2003	6.519	66,7	53.723	-0,3
2004	31.573	384,3	130.487	142,9
2005	63.453	101,0	133.797	2,5
2006**	79.000	24,5	160.000	19,6

\*\* Metas 2006

Fuente: DRAN, según informe de empresas.

### Régimen de Materias Primas

Se estableció con el objetivo de brindar una protección arancelaria del 0% a la importación de determinadas materias primas e insumos utilizados en el proceso de manufactura de ciertos productos empleados por las empresas que comercializan su producción en el mercado interno o internacional.

El antecedente del Régimen de Materia Prima es el Decreto N° 1.835/1994, que tuvo como objetivo inicial la exoneración de aranceles a la importación de

<sup>20</sup> Este beneficio está suspendido para las nuevas inversiones (Ley N° 2.421/04) como así también los establecidos en el artículo 5° de la Ley 60/90, por un periodo de diez años.

Tabla 12  
Paraguay: Régimen de Materias Primas, 2000-2004

Sección (NCM)	Descripción	2000				2004			
		M <sub>i</sub>	MPI	MPI/Mi (en %)	MPI/ΣMPI (en %)	Mi	MPI	MPI/Mi (en %)	MPI/ΣMPI (en %)
1	Animales vivos	14.780	135	0,9	0,2	12.614	292	2,3	0,3
2	Productos del reino vegetal	53.835	185	0,3	0,3	43.280	461	1,1	0,5
3	Grasas	8.636	75	0,9	0,1	6.611	78	1,2	0,1
4	Prod. Alimenticios, bebidas y tabaco	276.112	24.464	8,9	37,2	198.746	16.362	8,2	17,9
5	Productos Minerales	322.027	430	0,1	0,7	454.820	192	0,0	0,2
6	Productos Ind. Químicas y conexas	261.012	9.806	3,8	14,9	442.247	24.644	5,6	27,0
7	Plásticos y manufacturas	95.349	10.486	11,0	15,9	176.579	19.857	11,2	21,7
8	Pieles, cueros, manufacturas	8.725	39	0,5	0,1	14.584	0	0,0	0,0
9	Madera, carbón vegetal y manufacturas	1.657	0	0,0	0,0	9.481	80	0,8	0,1
10	Pastas de madera u otra materia	73.859	4.102	5,6	6,2	85.063	6.140	7,2	6,7
11	Materiales Textiles y manufacturas.	73.597	6.554	8,9	10,0	93.860	12.680	13,5	13,9
12	Calzados, sombreros y demás	21.610	0	0,0	0,0	27.045	0	0,0	0,0
13	Manufacturas de piedra y yeso	21.805	450	2,1	0,7	36.606	650	1,8	0,7
14	Perlas, piedras preciosas o semi	552	0	0,0	0,0	788	0	0,0	0,0
15	Metales comunes y manufacturas	85.031	976	1,1	1,5	110.782	1.758	1,6	1,9
16	Maquinas y aparatos	443.159	3.480	0,8	5,3	567.644	115	0,0	0,1
17	Material de transporte	154.448	4.345	2,8	6,6	207.500	7.953	3,8	8,7
18	Instrumentos y aparatos	39.159	26	0,1	0,0	81.677	3	0,0	0,0
19	Armas	1.421	0	0,0	0,0	1.749	0	0,0	0,0
20	Mercancías y productos diversos	93.600	209	0,2	0,3	80.044	127	0,2	0,1
	Objetos de Arte	15	0	0,2	0,0	8	0	0,0	0,0
<b>Totales</b>		<b>2.050.391</b>	<b>65.761</b>	<b>3,2</b>	<b>100,0</b>	<b>2.651.726</b>	<b>91.392</b>	<b>3,4</b>	<b>100,0</b>

M: importaciones totales, AT: importaciones por Admisión Temporal, i: sección de la NCM

Fuente: Ruiz Diaz, 2006.



materiales impresos. Posteriormente, los beneficios se extendieron a la importación de otros productos, especialmente materias primas para la producción interna.

En el año 2000 se estableció la importación de materias primas e insumos con aranceles de cero por ciento, siempre y cuando se demuestre que el objetivo de la importación es la incorporación de dichos insumos al proceso productivo. Las empresas deben registrarse en la Dirección General de Aduanas y contar con un programa de producción anual, donde se establece la cantidad de materias primas importadas a ser empleadas en el período.

Las empresas nacionales podrán acogerse a los beneficios de importación por el Régimen de MP cuando: i) el monto a importar no sea inferior a US\$1.500; ii) no se verifique producción doméstica del bien solicitado y, iii) se demuestre que las materias primas e insumos importados se destinarán a procesos productivos propios.

En un principio, y en virtud de los compromisos asumidos en el ámbito de las negociaciones del MERCOSUR, el régimen de MP debía eliminarse en el 2005. Sin embargo, por presiones propias que caracterizan al proceso de las negociaciones en el MERCOSUR y, considerando la importancia que tiene para el Paraguay el Régimen de MP, se extendió el plazo de vigencia hasta diciembre de 2007. Según la Tabla 12, el 3.4% de las materias primas ingresan utilizando este régimen.

### **Régimen de Promoción de Exportación de Productos no Tradicionales y de Productos Manufacturados**

Entre los objetivos de este régimen se encuentran: i) estimular las exportaciones de productos no tradicionales y de productos manufacturados que incorporen valor agregado a materias primas nacionales o importadas; ii) promover la formación de Consorcios de Exportación y Sociedades de Comercialización Internacional<sup>21</sup>; iii) establecer las bases de una política permanente y estable de promoción de exportaciones de productos no tradicionales y manufacturados.

La Ley 90/90 liberaba a las exportaciones de productos no tradicionales y manufacturados “de toda restricción de tipo administrativo, cambiario o de cualquier otra naturaleza”; pero fueron anulados con la reforma tributaria de 2004. Por lo tanto, su uso fue reducido. No se crearon consorcios de exportación para aprovechar los beneficios.

---

21 El Consorcio de Exportación es la unión de empresas exportadoras de productos nacionales con el propósito de atender las necesidades de mercados que demandan cantidades que un solo exportador no puede satisfacer. Las Sociedades de Comercialización Internacional son personas jurídicas constituidas con el fin de realizar operaciones de comercio exterior, efectuar exportaciones de bienes fabricados por la empresa o por terceros, y llevar a cabo todas las actividades y servicios relacionados con operaciones de exportación e importación bajo el régimen de Admisión Temporal.

## Acuerdos Preferenciales

Los arreglos que se detallan a continuación son acuerdos de preferencias fijas que no abarcan la totalidad del universo arancelario, es decir, sólo afectan a los productos negociados con sus correspondientes preferencias acordadas. Los Acuerdos vigentes son:

- i. ACE N° 30 Ecuador - Paraguay, 15/09/1994;
- ii. AAP de Renegociación N° 18 Colombia - Paraguay, 15/02/1995;
- iii. AAP de Renegociación N° 20 Paraguay - Perú, 10/02/1995;
- iv. AAP de Renegociación N° 21 Paraguay - Venezuela, 08/06/1995;
- v. AAP de Renegociación N° 38 México - Paraguay, 30/05/1993; y
- vi. Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 52 Cuba -Paraguay, 20/11/2000.

## 2.2 Evaluación del Arancel Externo Común

El AEC, aprobado a través del Protocolo de *Ouro Preto* en 1994, establecía un arancel promedio de 12% y una amplitud entre 0 y 20% de acuerdo al grado de elaboración de los productos. Las alícuotas se encuentran en el rango de 0-12% para los insumos, de 12 a 16% para los BK y de 18 a 20% para los bienes de consumo. Esta estructura impide la simplificación administrativa pero permite acomodar los numerosos y distintos intereses sectoriales existentes en los socios más grandes del MERCOSUR.

La solución para los productos que generaban mayor controversia como los BK, informática y telecomunicaciones fue la aceptación de listas nacionales de excepción, que tendrían un proceso diferente de negociación para su apertura. Además, se incluyó una lista de productos que cada socio consideraba importante proteger para evitar cambios bruscos en la producción y las inversiones. Se estableció un proceso de convergencia lineal de cinco años para los BK y de diez años para los bienes de informática y telecomunicaciones, que culminarían en el 2001 y 2006 respectivamente. Los socios mayores, Argentina y Brasil, establecieron 300 partidas arancelarias en tanto que Paraguay y Uruguay 399 cada uno. En el caso del sector automotriz, cada socio mantuvo el régimen vigente con algunas modificaciones. La estructura proteccionista del AEC responde a los intereses brasileños y argentinos. Es poco probable, sin embargo, que el Brasil se convierta en un actor importante en la producción de BK, que está dominado por los países asiáticos (Kume, 2001).

La diferencia entre el arancel teórico y el aplicado resultó de las exoneraciones arancelarias de los acuerdos comerciales y los regímenes especiales de importación. Por definición, el desvío es hacia abajo. La diferencia entre el arancel aplicado y el arancel ponderado se originó en la composición y origen de las importaciones, que provino mayormente del bloque (aunque las importaciones de extra zona tienden a crecer). Finalmente, el desvío hacia arriba del arancel implícito, que es el resultado de dividir las recaudaciones aduaneras entre el total de importaciones, se deriva de la aplicación de recargos adicionales al AEC en las aduanas.

El arancel implícito calculado sobre todas las recaudaciones cobradas en las aduanas fue cuatro veces mayor que el calculado sobre los aranceles cobrados. Por lo tanto, los resultados de la reforma comercial del proceso de integración al MERCOSUR también señalan el *trade-off* con respecto a la balanza fiscal, e indican la necesidad de asegurar que un sistema tributario alternativo se implemente antes de remover los otros ingresos aduaneros. En este caso, la profundización de la reforma tributaria iniciada en 2004, que apunta a la introducción de impuestos directos como el impuesto a la renta personal, el impuesto sobre las actividades agropecuarias (IMAGRO) y la mayor formalización de los agentes económicos, puede coadyuvar a reducir esa dependencia e iniciar una efectiva liberalización comercial.

La dependencia fiscal en los tributos aduaneros y las constantes quejas de los empresarios paraguayos por la aplicación de otros gravámenes, principalmente en el comercio con el Brasil, plantea la interrogante de conocer la posición de los demás socios del MERCOSUR con respecto a la creación de nuevos impuestos al comercio internacional.

## 2.3 Desempeño del Comercio Exterior

La estructura comercial paraguaya está relacionada a su producción interna, altamente concentrada en unos pocos productos primarios —agrícolas y ganaderos—, que en su mayor parte son exportados con escaso valor agregado; y por el lado de las importaciones, enfrentada a una demanda interna creciente por productos extranjeros, lo cual eleva sus niveles de importación.

La Tabla 13 muestra que el 60% de las exportaciones correspondió a dos productos agrícolas, soja y algodón. La soja aumentó participación desde un 16% en los años 1975-1979 hasta el 38% el 2003 mientras que la participación del algodón se redujo del 24% en 1975-1979 al 8,2% en 1996 y a apenas el 5% en el 2003. Perdió importancia la superficie destinada al algodón y la caña de azúcar, cultivos que hacen uso intensivo de la mano de obra agrícola. Esto trajo consigo la intensificación de la heterogeneidad del sector (en cuanto a tamaño de los productores) y

la expulsión de la población rural hacia áreas urbanas. La exportación del algodón fue afectada también por otros factores tecnológicos, como el aumento de las fibras sintéticas que reemplazaron a las fibras naturales y debilitó los precios del algodón.

**Tabla 13**  
**Paraguay: Exportaciones por Principales Productos,**  
**1975-2005**

	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2005
Fibras de Algodón	23,8	36,3	35,9	29,3	13,7	5,8
Tabaco	4,8	3,1	1,7	0,9	0,8	0,4
Soja	16,1	23,3	30,8	25,5	35,3	35,5
Carne	8,8	0,8	6,9	8,4	5,2	8,9
Cuero	1,8	2,0	3,1	5,5	4,5	4,8
Aceites	10,1	6,9	4,1	6,4	7,6	7,8
Maderas	9,2	12,1	4,9	7,3	8,4	5,9
Otros	22,0	13,9	10,6	15,5	23,4	29,9

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCP.*

La producción pecuaria, especialmente de carne vacuna, recuperó el nivel de desempeño inicial, pero decayó por dificultades relacionadas a la sanidad animal.

El rubro “Otros” incrementó su participación al 30% del total. En este grupo, figuran muchos productos en términos de partidas arancelarias – lo cual indicaría una mayor variedad de bienes – pero con bajo valor de exportación, generalmente inferiores a un millón de dólares. Ningún producto tuvo un impacto individual significativo en la balanza comercial. El crecimiento substancial de la última década podría estar relacionado con la liberalización del tipo de cambio a principios de los años 90, que penalizó fuertemente a las exportaciones no tradicionales, que no tuvieron acceso a los dólares preferenciales del BCP.

La concentración de las exportaciones tradicionales en unos pocos productos se aprecia en la pequeña cantidad de productos exportados, cerca de 90, al MERCOSUR y al resto del mundo (RM). Uno de los argumentos principales a favor del proceso de integración fue que el mercado paraguayo se vería ampliado, premisa cierta pero no reflejada en la práctica. Países pequeños como el Paraguay no pueden especializarse en muchas actividades pero las modalidades que se han aplicado hasta la fecha no le han permitido crear condiciones favorables para un desarrollo de largo plazo.

Por otro lado, la existencia de acuerdos de integración, que ocasionan restricciones políticas al comercio, hace que los países se especialicen en productos con mano de obra poco calificada y de uso intensivo de los recursos naturales. Esta

situación es la de Paraguay, para lo cual se necesitará una nueva trayectoria de aprendizaje unida al fomento de políticas industriales. Es preciso romper el círculo vicioso de la especialización en productos de bajo valor agregado, alta explotación de los recursos naturales y establecer la estrategia de aprender *haciendo*. Esto implica, que el propio mercado interno puede constituirse en el punto de aprendizaje para luego exportar a mercados más exigentes.

### El rubro “Otros”

Vista la creciente importancia del rubro “Otros” en el total de exportaciones, (30%) se realizó el análisis de cada partida arancelaria para tratar de revelar la existencia de un patrón incipiente de diversificación de las exportaciones y de los mercados de destino – MERCOSUR o el RM – para el período 1994-2003, años para los cuales se cuenta con información desagregada a ocho dígitos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM).

La Tabla 14 muestra el resultado de la clasificación por partidas arancelarias y por valor exportado al MERCOSUR y al RM. Así, i) el número de partidas arancelarias exportadas al MERCOSUR se mantuvo pero aumentó con el RM como resultado, quizás, de los intentos de colocación de productos nuevos de parte de las PYMES; ii) los bienes se exportaron por valores inferiores a US\$ 1.000.000; iii) las partidas arancelarias con montos superiores a US\$ 10 millones aumentaron significativamente hasta 1998, luego disminuyeron hasta mantenerse en los mismos niveles de 1994 para el MERCOSUR y en niveles inferiores para el RM.

Para conocer el dinamismo del rubro *Otros* se analizó el valor exportado en tres períodos: 1994-1997, 1998-2001 y 2000-2003. La mayoría de los productos se exportan un año, desaparecen al siguiente y luego vuelven a aparecer<sup>22</sup>. Para reducir las distorsiones ocasionadas por esta actuación y conocer si un rubro es dinámico, se trabajó en base a valores promedios en cada período. Un rubro es considerado dinámico cuando el valor promedio de las exportaciones en los últimos cuatro años es superior al promedio de toda la década. Si el rubro es dinámico, se estaría en las puertas de un nuevo esquema de exportación y con proyecciones de alcanzar mayores niveles de comercio futuro. Para los productos no dinámicos se relacionó el poco dinamismo con la competitividad de los productos y la existencia de BNA, para lo cual se cotejó la lista de reclamos del Paraguay ante la Secretaría del MERCOSUR.

La Tabla 15 muestra que unas 21 partidas arancelarias a 2 dígitos exportaron por encima del promedio de la década. Se exportó un sólo rubro por valor superior a US\$ 10 millones (prendas de vestir). La exportaciones dinámicas fueron productos con mayor valor agregado (prendas de vestir, materias plásticas, pre-

---

<sup>22</sup> En este punto conviene aclarar que pueden existir problemas en la compilación de estadísticas o que los productos fueron incorrectamente clasificados al momento de realizar la exportación.

Tabla 14  
Paraguay: Análisis de Exportaciones del Rubro “OTROS”, 1994-2003

AÑOS	MERCOSUR								RESTO DEL MUNDO							
	Número de Partidas Arancelarias				Valor (En miles de US\$)				Número de Partidas Arancelarias				Valor (En miles de US\$)			
	≥ 10.000	≤ 10.000	≤ 5.000	≤ 1.000	≥ 10.000	≤ 10.000	≤ 5.000	≤ 1.000	≥ 10.000	≤ 10.000	≤ 5.000	≤ 1.000	≥ 10.000	≤ 10.000	≤ 5.000	≤ 1.000
1994	20	14	22	35	723,2	64,4	11,6	11,7	18	12	30	33	992,2	91,2	10,6	10,7
1995	23	12	30	32	999,9	69,4	6,8	68,5	25	13	25	35	1.483,4	86,3	9,4	9,5
1996	28	13	25	30	1.400,9	66,2	6,7	6,7	20	7	28	39	1.157,4	72,4	12,4	12,5
1997	27	7	28	30	1.494,8	61,3	6,8	6,8	20	11	23	39	1.241,2	74,1	12,3	12,4
1998	22	11	23	38	1.193,3	63,8	11,2	11,3	15	11	24	43	920,6	75,2	11,7	11,7
1999	16	11	24	40	736,8	85,4	10,4	10,5	14	16	22	50	705,3	70,8	14,8	14,9
2000	21	16	22	36	925,3	70,8	8,2	8,3	15	13	23	47	785,7	62,3	13,6	13,7
2001	22	13	23	33	930,6	79,0	6,6	6,7	15	17	18	48	738,4	58,8	14,5	14,6
2002	19	17	18	36	683,5	94,8	8,3	8,4	15	12	25	54	564,1	58,7	14,2	14,3
2003	21	12	25	32	908,6	84,0	6,7	6,7	16	10	27	49	686,6	73,9	15,5	15,5

Fuente: Estimaciones propias en base a los datos del BCP.

Tabla 15  
 Rubro "Otros": Exportaciones Dinámicas al MERCOSUR, 1994-2003 (En promedios)

Partida	Descripción	1994-1997	1998-2001	2000-2003	1994-2003	Medidas no Arancelarias		
		(En miles de dólares)				Argentina	Brasil	Uruguay
62	Prendas, complem. De vestir exc. De punto	8.373,6	13.169,1	11.208,5	9.417,5	Medidas financieras/ Requisitos de etiquetado/ Inspección sanitaria y controles aduaneros fronterizos	Medidas Financieras	
72	Fundición hierro y acero	10.216,7	4.633,1	6.324,1	7.772,8			
39	Materias Plásticas y manuf. De estas	1.939,9	5.349,9	6.596,2	3.990,1	Permisos previos/ Licencias automáticas/ Normas tecn. De calidad/ Requisitos etiquetados/ Autorización sanitaria/ Registro de producto/ Certif. sanitario/ Otras medidas/ Anticipo de imp. a las ganancias/ Anticipo de IVA/ Anticipo de imp. Espec. al consumo	Anticipo imp. A las ganancias/ Contribuciones a la seguridad social	Anticipo del impuesto al valor agregado
21	Preparaciones Alimenticias Diversas	1.836,1	2.375,0	3.274,3	2.385,9	Anticipos de impuestos a las ganancias/ Anticipo de impuesto al valor agregado/ Anticipo de impuestos espec. Al consumo	Anticipo imp. A las ganancias/ Imp. Especifico al consumo/ Contribuciones a la seguridad social	Requisitos de etiquetado/ Certificados sanitarios/ Derechos consulares
84	Reactores Nucleares, calderas y máquinas	1.899,0	2.406,1	1.884,5	1.868,9			
48	Papel, cartón y sus manufacturas	1.803,7	1.955,2	1.807,1	1.827,4	Anticipo de Impuestos a las ganancias/ Anticipo de IVA		
28	Prod. Quim. Inorg. Comp. Inorganicos	1.342,1	1.232,2	956,5	1.183,2			

Continúa en la siguiente página

Partida	Descripción	1994-1997	1998-2001	2000-2003	1994-2003	Medidas no Arancelarias		
		(En miles de dólares)				Argentina	Brasil	Uruguay
63	Los demas artículos textiles, confecciones	485,4	1.470,8	1.880,7	1.137,9			
76	Aluminio y manufacturas de aluminio	657,6	556,8	1.510,0	934,9			
56	Guata, fieltro y telas sin tejer	323,3	62,2	1.905,7	930,5			
94	Muebles, mobiliar. Medico quirurgico	542,9	1.060,9	1.272,3	826,5	Licencias Automáticas		
38	Productos diversos de la ind. Química	617,6	833,3	1.053,3	753,6			
61	Prendas, complementos de vestir de punto	548,3	671,8	823,6	633,2	Inspección sanitaria y controles aduaneros fronterizos	Medidas Financieras	
47	Pastas de maderas u otras mat. Fibrosa	639,9	529,3	520,8	570,5			
70	Vidrios de manufactura de vidrio	143,6	468,8	733,1	365,1			
69	Productos cerámicos	310,4	399,1	302,0	285,9			
50	Seda	307,1	280,4	296,6	276,2			
34	Jabones, agentes de superficie, etc.	111,0	151,8	342,0	197,6			
42	Manufact. De cueros, articulos de talabart.	137,1	164,2	131,9	137,9			
4	Leche, productos lacteos	24,2	101,4	135,1	66,1		Autorizaciones sanitarias/ Registro	
54	Filamento sintetico o artificiales	41,7	21,1	64,0	47,8			
	Total exportaciones (promedio)	32.301,1	37.892,5	43.022,3	35.609,2			
	Como %	51,6	80,3	86,0				

\* Se refieren a la exigencia del pago anticipado de ciertos impuestos en el momento de la importación, lo que significa un costo financiero adicional y resta competitividad a los productos extranjeros frente a los nacionales. Son: Anticipo de Impuesto a las Ganancias, Anticipo del Impuesto al Valor Agregado, y Anticipo al Impuesto Especifico al Consumo.

\*\*COFINS-Importación: Contribución Social para el Financiamiento de la Seguridad Social adeudada por el importador de bienes extranjeros o servicios del exterior.

Fuente: Estimaciones propias en base a datos del BCP.



paraciones alimenticias). Un número importante de productos fue sujeto de trabas para-arancelarias por parte de los tres socios, en ciertos casos en la misma partida (como por ejemplo, los plásticos y las preparaciones alimenticias). En otras palabras, la reacción de los socios fue rápida para contener la entrada de productos de competidores directos.

La Tabla 16 muestra las partidas arancelarias “no dinámicas, que en su mayoría contenían algún valor agregado, es posible que la incorporación del Paraguay al MERCOSUR haya significado una pérdida de competitividad en esos rubros dada a la eliminación de aranceles intra bloque vis-a-vis los otros socios. Esta explicación no se aplica a los textiles (partidas 50 al 64) que fueron sujetos de reclamos por parte del Paraguay ante la Secretaría del MERCOSUR.

En resumen, los productos exportados bajo el rubro “Otros” tuvieron mayor valor agregado; los montos exportados crecieron tanto al MERCOSUR como al RM y por sobre todo, la mayoría de los productos dinámicos con destino MERCOSUR fueron objeto de reclamo ante la Secretaría del MERCOSUR por parte del Paraguay, ante las BNA impuestas por los socios. *El mayor número de medidas restrictivas BNA fueron aplicadas por los socios mayores: Argentina y Brasil.*

Estos resultados confirman los hallazgos de la teoría expuestas en la literatura de la formación endógena de los acuerdos regionales de integración. Así, Olarreaga y Soloaga (1998) confirmaron las ideas de Hoekman y Leidy (1992) que aquellos sectores donde existe creación de comercio tienden a estar exceptuados del libre comercio interno. El análisis del rubro Otros también confirma la teoría. Resalta aún más *que los productos dinámicos del rubro Otros estuvieron no sólo incluidos en la lista de excepciones sino también fueron objetos de BNA.*

Ollarreaga y Soloaga (1998), y Grossman y Helpman (1995) demostraron también que las desviaciones al libre comercio tendían a ocurrir en aquellos sectores con potencial de creación de comercio. Las desviaciones mayores en el caso de Argentina, Paraguay y Uruguay fueron en textiles y papel. Argentina tuvo la mayor desviación para hierro y acero, maquinarias; de hecho, las exportaciones paraguayas de hierro se redujeron considerablemente con el MERCOSUR.

**Tabla 16**  
**Rubro "Otros": Exportaciones No Dinámicas al MERCOSUR,**  
**1994-2003**

Partida	Descripción	1994-1997	1998-2001	2000-2003	1994-2003
		(En miles de Dólares)			
20	Preparac. Legumbres y Hortalizas	4.174,0	1.857,2	457,0	2.341,5
40	Caucho y Manufacturas de Caucho	3.524,8	425,5	288,7	1.912,5**
27	Combustibles y Aceites Minerales	2.227,8	618,7	1.043,3	1.640,9
22	Bebidas, Líquidos Alcohólicos	3.111,6	391,3	36,5	1.623,2
73	Manufacturas de Hierro y Acero	2.303,5	1.247,8	360,1	1.343,0
25	Sal, Azufre, Tierras, Piedras y Yesos	1.685,7	809,4	1.026,5	1.279,0
85	Máquinas, Aparatos y Mat. Eléctricos	1.069,3	898,9	645,2	895,8
87	Vehículos Terrestres, Autom. y Tractores	1.731,7	70,5	44,8	890,2
14	Materias Trenzables	1.110,0	564,2	441,1	756,1
49	Prod. Editoriales, de la Prensa y Gráficos	854,5	702,2	487,1	706,4
9	Café, Té, Yerba Mate y Especies	1.168,6	215,6	230,1	681,3
8	Frutos Comestibles, Cortezas de Agrios	893,8	303,5	492,3	657,2
7	Legumbres, Hortalizas, Plantas y Raíces	961,3	487,0	210,9	633,7
83	Manufacturas de Diversos Metales	336,8	137,3	67,6	197,0
64	Calzados, Polainas, Botines y Art. Análogos	192,8	317,7	60,6	182,2
59	Tejidos Impregnados, Revestidos	319,6	0,0	17,0	166,6
74	Cobre y Manufacturas de Cobre	219,8	130,0	37,9	127,1
78	Plomo y sus manufacturas	226,1	64,7	4,6	114,9
92	Instrumentos Musicales y sus partes	95,9	202,1	71,0	88,6
55	Fibras Sintéticas o Artificiales Disc.	147,1	72,9	11,0	83,1
90	Instrumentos y Aparatos de óptica. Fotog.	27,5	119,0	95,1	82,2
51	Lana, Pelos finos, Hilados, Tejidos de Crin	16,5	125,7	8,5	52,2
79	Zinc y Manufacturas de Zinc	99,6	64,4	0,0	50,6
3	Pescados, Crustáceos y Moluscos	27,4	36,0	44,5	31,7
82	Herramientas y Útiles y Art. de Cuchillería	52,1	30,6	12,3	31,1
96	Manufacturas Diversas	14,6	58,6	43,3	27,1
68	Manufacturas Piedra, Yeso y Cemento	33,6	4,8	2,2	17,8
53	Las Demás Fibras Textiles Vegetales	79,8	0,0	0,0	13,3
35	Materias Albuminod. y Productos de Almidón	20,8	0,5	3,4	11,7
58	Tejidos Especiales y Textiles	9,0	13,9	14,5	10,3
5	Demás Prod. Animales no Exp. en Otras	700,4	929,2	665,9	720,5
95	Juguetes, Juegos p/ Recreo o Deporte	495,9	235,1	73,5	284,7
	<b>Total de Exportaciones (Promedio)</b>	<b>28.102,7</b>	<b>11.149,1</b>	<b>6.996,5</b>	<b>17.739,0</b>
	Como % del Total	45	24	14	

\*\* Barrera no arancelaria por parte de Brasil. Importación prohibida temporal, normas técnicas y/o calidad. Contribución a la seguridad social (ALADI, 2006).

Fuente: Estimaciones propias en base a datos del BCP.

### 3. INSTITUCIONES DE COMERCIO EXTERIOR

#### 3.1 Introducción

El objetivo de las instituciones de comercio exterior es ayudar a los potenciales exportadores a encontrar mercados para sus productos y a adquirir mayor conocimiento sobre la demanda de productos en los distintos mercados de exportación. Los servicios ofrecidos por estas instituciones se pueden clasificar en cuatro grandes categorías: i) adopción de una imagen país (publicidad, eventos de promoción), ii) servicios de apoyo a la exportación (capacitación, asistencia técnica, cumplimiento de las reglamentaciones, información sobre comercio, logística, aduanas, empaque, precios), iii) marketing (ferias, misiones de exportadores e importadores, seguimiento de actividades en el exterior a través de los representantes locales) y iv) investigación de mercado y publicaciones (información *on line* sobre determinados mercados, publicaciones incentivando las exportaciones, bases de datos de importadores y exportadores, información general sobre el mercado, el sector y las empresas).

La justificación económica de la intervención del estado en la promoción de las exportaciones se basa en las asimetrías de información y otras deficiencias del mercado. En general, las empresas no incurrirán en los costos de investigación de mercado u obtener información sobre otras empresas si las mismas beneficiarán también a otras empresas. O bien, exportadores pioneros incurrirán en los gastos de contacto, que también puede utilizarse por las empresas rivales. Muchos países adoptaron estas instituciones como parte de su estrategia de exportación y numerosas veces se alzaron para criticar su eficiencia.

Un estudio basado en el análisis de 119 países realizado por Lederman, Olarreaga y Payton (2006) estimó que las instituciones de comercio exterior tenían un efecto positivo sobre las exportaciones: cada dólar gastado en promoción generaba en promedio US\$ 300 de exportación, aunque con diferencias entre las regiones<sup>23</sup>. El presupuesto promedio gastado fue de 0.11% del volumen de exportaciones de bienes y servicios. Los recursos públicos fueron la principal forma de financiamiento y muy pocas generaron ingresos asociados a sus servicios. La mayor parte del presupuesto se destinó a gastos de marketing, investigación de mercados y publicidad. Finalmente, el 41% de las instituciones tenían oficinas en el exterior.

Según Lederman et al (2006), existe una correlación positiva entre exportación per cápita y el presupuesto per cápita de las ICE, pero este resultado puede estar

---

23 Por cada dólar gastado, se generaría US\$ 490 de exportaciones en América Latina y el Caribe; US\$ 227 en Asia; US\$ 160 en la OECD.

sesgado pues las economías más débiles cuentan con el apoyo de agencias donantes. La relación entre el presupuesto de las ICE y las exportaciones tiene la forma de una U, lo cual indica que, *ceteris paribus*, un nivel muy bajo o muy alto de presupuesto puede disminuir la eficiencia.

Álvarez (citado en Lederman *et al*, 2006), demostró que las misiones comerciales no tenían efecto sobre la probabilidad de ser un exportador exitoso y era más significativo conformar un comité de exportación de firmas con objetivos y actividades comunes de investigación de mercados, marketing y promoción de exportación.

Finalmente, la estructura de la institución de comercio exterior juega un rol importante. Las instituciones deberían tener un consejo conformado mayoritariamente por el sector privado pero con mayor proporción de fondos públicos.

### 3.2 Análisis del Desempeño de Instituciones de Comercio Exterior

La tarea de establecer una institución que apoye la creación de una oferta exportable en cantidad y calidad estuvo ausente en la historia comercial del Paraguay de los últimos treinta años. No ha contado con efectivas instituciones ni con instrumentos de fomento de la exportación.

En principio las funciones y objetivos de CEPEX y de Pro-Paraguay eran similares a las entidades de otros países creadas con el mismo fin. Tanto el CEPEX como Pro-Paraguay apoyaron a las empresas para la participación en ferias internacionales pero no otorgaron financiamiento para los programas de promoción de exportaciones, ya sea buscando y desarrollando mercados, colaborando en la mejora de la calidad exportadora, o instruyendo en la adecuación de la oferta exportable al mercado internacional.

Una de las principales limitaciones de estas instituciones de promoción de exportación fue la ausencia de un financiamiento estable, un staff calificado y una coordinación cuidadosa. No sólo contaron con un presupuesto limitado sino que se dedicaron a múltiples tareas y se vieron envueltas en rivalidades con las oficinas encargadas de las relaciones exteriores.

En el caso del CEPEX y de Pro-Paraguay ha ocurrido lo que Melo y Rodríguez Clark (2006:55) llaman “*el círculo vicioso*”, esto es, “*las instituciones relacionadas con la política comercial carecen de un adecuado respaldo institucional, tienen recursos presupuestarios limitados; su actuación se encuentra por debajo de las expectativas y pierden reputación y peso dentro de la estructura de poder estatal; su clientela tiende a reducirse más; en consecuencia, las nuevas asignaciones presupuestarias son aún más limitadas y una nueva ronda de baja performance, pérdida de reputación y mayores restricciones presupuestarias se producen*”.

En consecuencia, la implantación fracasa y pervade la sensación que las políticas comerciales no funcionan, lo cual arruina a las instituciones que pierden credibilidad ante los empresarios que, por un lado, se quejan de la falta de recursos disponibles para la aplicación de las políticas de fomento a la exportación y por otro, no hacen uso de los recursos disponibles. La mejor prueba de la manera tímida en que se implementaron las políticas de fomento a la exportación en el Paraguay fue el reducido monto presupuestario dedicado a ellos. Los recursos públicos comprometidos como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios fueron insignificantes.

El financiamiento de la exportación es un elemento importante de la promoción de las exportaciones. Este instrumento directo de promoción es junto con la tasa impositiva baja y constante sobre las utilidades un estímulo importante para el productor con orientación exportadora. La falta de créditos a la exportación en condiciones aceptables fue el obstáculo más mencionado por las empresas. Además, es casi imposible contar a corto plazo con la presencia activa de un gran número de inversionistas extranjeros de fuerte orientación exportadora porque las condiciones del entorno general y específico del Paraguay son insuficientes para que ello ocurra.

Desde el punto de vista de la eficacia, un factor que restringe el efecto de las políticas de fomento a la exportación es que pocos países tienen la batería completa de instrumentos de políticas públicas requeridas para hacer un trabajo eficaz de fomento a la exportación. Un menú completo de políticas debería cubrir todas las actividades desde la etapa de la producción a la comercialización de productos en los mercados de destino, y debe incluir la asistencia crediticia, los incentivos fiscales, la información comercial, el entrenamiento y la facilitación del acceso a los mercados extranjeros, la mejora de los estándares de calidad, la asistencia en temas de logísticas y distribución, la inteligencia de mercados y la diplomacia comercial. En un número considerable de países, los gobiernos proporcionan solamente una parte de estos incentivos o servicios.

En el Paraguay, las instituciones públicas no otorgaron créditos a los exportadores desde hace más de dos décadas. Las finanzas de la exportación se dejaron a los bancos comerciales privados. Las únicas agencias de fomento a la exportación, CEPEX y Pro-Paraguay, se dedicaron a tareas de promoción simples, como la participación en ferias internacionales, un factor no determinante para el éxito del exportador.

## 4. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POLÍTICA COMERCIAL

En las últimas décadas surgió una abundante literatura alusiva a los factores que influyen en el crecimiento económico, entre ellos el impacto de la apertura comercial sobre la productividad de los factores. Además de los factores primarios (trabajo y capital) que influyen sobre el crecimiento económico se intenta explicar una mayor parte del factor residual: capital humano, las nuevas tecnologías incorporadas a través de las importaciones y desarrollo, el capital público (estudiando fundamentalmente, el papel de la infraestructura en la mejora de la productividad del sector privado).

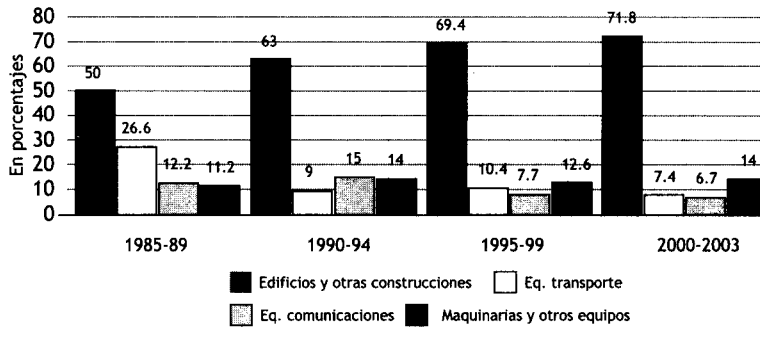
Países pequeños, como el Paraguay, no pueden especializarse en muchas actividades pero las modalidades aplicadas hasta la fecha no le permitieron crear condiciones favorables para un desarrollo de largo plazo. La estructura productiva creó una dependencia de trayectorias anteriores que tiene pocos eslabonamientos productivos con el resto del sistema económico, muestra pocas ventajas tecnológicas y utiliza recursos humanos y naturales poco calificados.

En esta Sección se analizarán los factores de producción tradicionales, capital y trabajo, buscando la relación entre el bajo nivel de crecimiento económico de las últimas tres décadas con el nivel de productividad. Se examinará la productividad del capital, para indagar los cambios generados con la integración económica al MERCOSUR. Posteriormente, se explorará la productividad del factor trabajo.

### 4.1 Productividad del Capital

La composición del capital es importante en términos del impacto en el crecimiento económico, esto es, la diferencia entre el aporte de las maquinarias, las construcciones residenciales, las inversiones en maquinarias y equipos, así como en capital humano, permite a un país obtener un mayor grado de competitividad externa. El Gráfico 2 muestra una des-inversión en los años 1985-2003 (para los cuales se tiene información desagregada) en aquellos rubros que tienen mayor impacto en el crecimiento. Edificios y Otras Construcciones fueron la principal forma de capital, casi dos tercios mayor que los otros componentes. La inversión en maquinarias y equipos no llegó al 15%; los bienes de comunicación crecieron hasta la puesta en vigencia del AEC; luego disminuyeron. La inversión en equipos de transporte se redujo a 7% en 2000-03 de 27% en la década del 80.

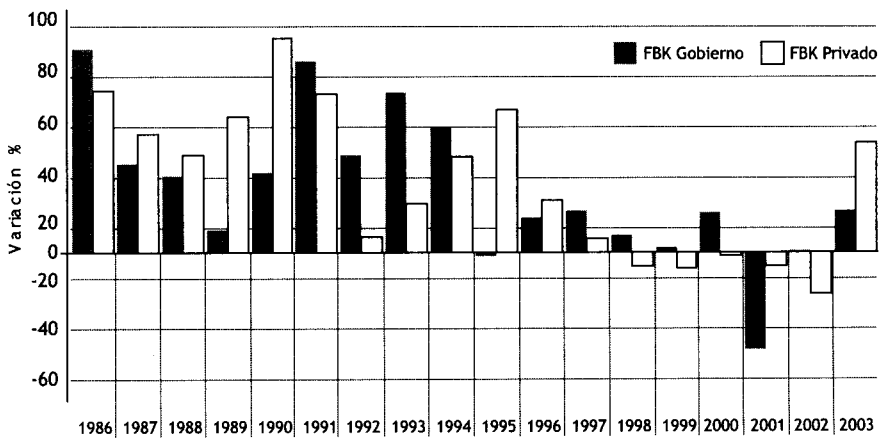
**Gráfico 2**  
**Paraguay: Formación Bruta de Capital Fijo, 1985-2003**



Fuente: Estimaciones propias en base a datos del BCP.

En los años 1985-2003, el sector público aportó el 23%, mientras que el privado el 77% de dicho capital (Ver Cuadro 5 del Anexo Estadístico). No se produjeron cambios fundamentales en la estructura de la inversión, dado que en el país tampoco se plantearon acciones que perturben una línea de acción tradicional. La variación porcentual de la FBK muestra que el aporte del sector público no sólo disminuyó sino que fue negativo (Gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**Paraguay: Variación Porcentual de la FBK por Sectores, 1985-2003**



Fuente: Estimaciones propias en base a datos del BCP.

Guillén (2006), aplicó el método de contabilidad del crecimiento para cuantificar la contribución promedio de cada uno de los factores de producción al crecimiento económico del Paraguay para los años 1962-2003. El factor productivo que contribuyó de manera más significativa fue el stock de capital total (53%), seguido de la dotación de la fuerza laboral (42%) y, finalmente, la tasa de crecimiento del progreso tecnológico, o Productividad Total Factorial (PTF), con un poco más del 5%.

La Tabla 17 señala una disminución de la participación relativa de los BK en el stock de capital disponible de la economía; por ende, su contribución al crecimiento disminuyó hasta ser negativa (-0,2%), en los años 2000-2003. La mayor participación se produjo durante el auge de la inversión pública con la construcción de la represa de Itaipú en la década del 70. La posterior reducción de la inversión pública impactó en el crecimiento en un -0.2%, tal como se mostró en el gráfico anterior.

**Tabla 17**  
**Paraguay: Contribución de los Bienes de Capital al PIB, 1962-2003**

Período	K2/k	K2 (Cambio %)	Stock de Capital (Cambio %)	Contribución K2	PIB (Cambio %)
1962-69	27,8	8,4	6,0	0,8	4,6
1970-79	33,1	12,4	10,5	1,4	8,2
1980-89	29,2	4,8	8,3	0,5	4,0
1990-99	21,1	0,2	4,4	0,0	2,3
2000-03	15,1	-3,8	1,5	-0,2	0,6
1962-2003	26,6	5,3	6,8	0,6	4,4

K2: Incluye las inversiones registradas en maquinarias, equipos y medios de transportes.

Fuente: Guillén, 2006.

El impacto de la reducida participación del gobierno en el stock de capital se observa en el menor desarrollo de la infraestructura en el Paraguay, especialmente de la red vial. Existe un creciente interés en este tema, que se une al resurgimiento de la política regional para disminuir las disparidades existentes entre los socios del MERCOSUR. Un informe de la UE sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad menciona que la menor dotación de infraestructura era uno de los principales factores que explicaba la menor renta per cápita de las regiones de Grecia, España, Irlanda y Portugal con relación al resto de países de la UE. Por ese motivo, la aplicación de los fondos estructurales del MERCOSUR ayudaría a modificar la estructura de la formación fija de capital, poniendo énfasis en los componentes que tienen mayor impacto en el crecimiento económico como las maquinarias y los bienes de comunicación.



Para el sector empresarial, formal e informal, realizar inversiones en nuevas tecnologías o en capital humano tampoco era necesaria dada la poca complejidad del proceso de reventa<sup>24</sup>. El uso de equipos informáticos tuvo un impacto marginal en el mejoramiento de la productividad. Por ejemplo, una computadora es, en la mayoría de los casos, un accesorio decorativo o de estatus ante la falta de conocimiento sobre sus usos alternativos; el acceso a Internet está muy limitado<sup>25</sup>. El comercio de reexportación, principal fuente de ingresos y ocupación de la población, no tuvo el efecto regadera y de integración con el resto de la economía paraguaya pues sus lazos fueron con el exterior, con escasas posibilidades de crear alianzas o acuerdos intersectoriales o con proveedores nacionales.

En cuanto a la PTF, la poca contribución al crecimiento del PIB, estaría explicado, en parte, por la baja calidad del stock de capital utilizado por la fuerza laboral paraguaya. Las maquinarias y equipos basadas en tecnologías sofisticadas requieren entrenamiento y capacitación, en otras palabras, inversión en capital humano (Guillén 2006).

## 4.2 Productividad del Factor Trabajo

El nivel de productividad por persona es el indicador más práctico para realizar comparaciones. La productividad del valor agregado por empleado se conoce usualmente como la “Productividad laboral” y comúnmente es un indicador fundamental en la evaluación. El valor agregado se mide en pesos y la cantidad de trabajo en número de trabajadores u horas-hombre empleadas en el proceso productivo. Aunque las horas-hombre es una medida más exacta, es difícil conseguir cifras sobre ellas y por ello se usa más el número de empleados. Se pretende que la productividad laboral crezca aumentando el valor agregado en mayor medida que el incremento del número de empleados.

Para medir el producto se puede utilizar el valor de la producción o el valor agregado bruto (VAB), ya que no existen argumentos concluyentes para decidirse a favor de uno u otro. En este trabajo se utilizó el valor agregado para medir la producción. Este método supone que la productividad media del trabajo, medida en

---

24 La informalidad limita el aumento de capital porque quienes participan de ella tienen serias dificultades para multiplicar el capital que llegan a acumular, sea porque no pueden obtener financiamiento por falta de registros válidos o de reputación crediticia, limitando sus perspectivas de crecimiento y de evolución productiva. Además, la productividad que pueden alcanzar las empresas del sector informal es limitada dado que son organizaciones familiares donde hay escasas posibilidades de alcanzar un uso eficiente de los recursos a través de incrementos de escala o de división del trabajo.

25 Sólo el 1.9% de la población paraguaya tiene acceso a Internet.

número de trabajadores, es homogénea en el sentido de que existe una misma tecnología y una dotación fija de los restantes factores productivos. No obstante, este supuesto no se cumple en la realidad y la productividad observada está influida por la tecnología disponible, la composición del trabajo (atendiendo rasgos como la estructura de edad o la cualificación) y la cantidad de los otros factores. Por lo tanto, la productividad media no es más que una aproximación al concepto de eficiencia técnica. Para medir el número de trabajadores se recurrió a los datos de la población económicamente activa, agrupando por sectores de actividad económica.

El número de trabajadores creció a un ritmo menor que el valor agregado. Como consecuencia, la productividad aumentó durante el período 1992-2005 con cambios bruscos. Así, creció 35,5% el VAT, 11,9% el número total de trabajadores y 20,7% la productividad. La mayor expansión reciente de la economía paraguaya, 1995-98, se reflejó claramente en los niveles de crecimiento de la productividad. En coincidencia con la fase recesiva de la economía paraguaya, el crecimiento del VAB fue negativo en el 2002 repuntando posteriormente, juntamente la productividad por trabajador (Tabla 18).

**Tabla 18**  
**Paraguay: Productividad de la Mano de Obra, 1992-2005**

Años	Valor Agregado Bruto (Mill. G. de 2000)	Trabajadores (Miles)	VAB/ Trabajador
1992 <sup>/1</sup>	7.202,7	1.390,6	5.179,6
1995 <sup>/2</sup>	16.230,6	2.366,5	6.858,6
1998 <sup>/2</sup>	21.943,7	2.150,6	10.207,2
2001 <sup>/2</sup>	21.984,5	2.413,3	9.109,1
2002 <sup>/1</sup>	19.247,0	1.980,5	9.714,6
2003 <sup>/2</sup>	25.591,2	2.350,6	10.887,1
2004 <sup>/2</sup>	37.051,0	2.617,7	14.154,0
2005 <sup>/2</sup>	45.472,4	2.560,6	17.758,4
<b>Crecimiento %</b>			
1995	125,3	70,2	32,4
1998	35,2	-9,1	48,8
2001	0,1	12,1	-10,8
2002	-12,5	-17,9	6,6
2003	33,0	18,7	12,1
2004	44,8	11,4	30,0
2005	22,7	-2,2	25,5

/1 Censos Nacionales de Población y vivienda 1992; 2002.

/2 Encuestas de Hogares de 1995, 1997/8, 2000/1, 2003, 2004, 2005.

Fuente: *Elaboración propia en base a datos de la DGEEC; BCP.*

La actividad tecnológica es un elemento importante en la productividad y competitividad de las empresas y también una variable clave en el crecimiento económico. La literatura económica establece una relación positiva entre la intensidad tecnológica de las empresas y la productividad que muestran. El mayor crecimiento promedio de la productividad se produjo en el sector primario (31.8%) seguido de los servicios (17.1%) y finalmente, en el industrial (9.7%). Teniendo en cuenta que el crecimiento de la productividad está relacionado con el nivel tecnológico, el aumento del sector primario se relacionó con el proceso de mecanización agrícola, especialmente con la fase expansiva de la soja en el año 1995 (Tabla 19).

La productividad del sector servicios disminuyó, en parte, por el mayor número de personas que ingresaron al sector como resultado de la migración hacia zonas urbanas<sup>26</sup>. Cabe resaltar que el crecimiento de la productividad del sector fue negativo en el 2001, pero en el 2005 presentó el mejor resultado porque se incrementó el valor agregado y disminuyó el número de personas ocupadas — resultado del proceso migratorio a España principalmente—. Finalmente, el sector industrial generó el menor crecimiento de productividad, lo cual refuerza la necesidad de adoptar nuevas y mejores tecnologías dado los bajos índices de inversión en equipos y maquinarias señalados anteriormente.

La baja productividad del sector industrial también puede estar relacionada a la calificación de la mano de obra y a la ausencia de inversión pública en infraestructura, un factor determinante del crecimiento económico. De cara a la profundización del proceso de integración regional surge la posibilidad de analizar la incidencia del capital público sobre el crecimiento de la producción en el sector privado; o más bien, el efecto de la falta de inversión pública. Los índices de escolaridad señalan que el 50% de la población económicamente activa contaba con educación terciaria, por lo tanto, no sería un problema el alcance de la educación sino de la calidad de la misma (Ver Cuadro 6 del Anexo Estadístico).

Otro aspecto a abordar es la evaluación de los niveles de productividad de las industrias paraguayas *vis-a-vis* los socios del MERCOSUR en sectores específicos de cara al proceso de diversificación productiva y repasando las BNA.

---

<sup>26</sup> Los datos estadísticos del año 2002 presentan una clasificación "Otros" con un número elevado de personas.

**Tabla 19**  
**Paraguay: Productividad Laboral por Actividad Económica,**  
**1992-2005**

Años	Valor Agregado Bruto (En Millones de Guaraníes de 2000)			
	Primario <sup>1</sup>	Industrial <sup>2</sup>	Servicios <sup>3,4</sup>	Total
1992	1.376,7	1.804,9	4.021,1	7.202,7
1995	3.731,7	4.145,0	8.354,0	16.230,6
1998	4.257,9	5.429,9	12.255,8	21.943,7
2001	3.938,6	5.512,5	12.533,5	21.984,5
2002	3.648,8	4.764,2	10.834,1	19.247,0
2003	5.658,4	6.258,6	13.674,2	25.591,2
2004	8.893,5	8.598,2	19.559,2	37.051,0
2005	10.601,6	10.252,1	24.618,7	45.472,4
Personas Ocupadas (En Miles)				
1992	492,3	275,3	622,9	1.390,6
1995	948,1	385,0	1.023,4	2.366,5
1998	617,7	378,0	1.141,4	2.150,6
2001	768,8	397,6	1.235,7	2.413,6
2002	525,5	356,3	1.082,9	1.968,3
2003	763,9	345,5	1.241,1	2.350,6
2004	848,1	395,3	1.376,9	2.617,7
2005	852,7	407,1	1.303,4	2.560,6
Productividad del trabajador				
1992	2.796,7	6.555,1	7.247,3	5.179,6
1995	3.936,0	10.766,0	8.084,1	6.858,6
1998	6.892,6	14.363,9	10.612,7	10.203,5
2001	5.123,0	13.863,7	10.052,1	9.108,4
2002	6.943,1	13.372,9	10.504,5	9.778,6
2003	7.406,8	18.112,5	11.017,7	10.887,1
2004	10.485,9	21.752,6	14.205,1	14.154,0
2005	12.433,2	25.181,0	18.888,8	17.758,4
Crecimiento Productividad (%)				
1995	40,7	64,2	11,5	32,4
1998	75,1	33,4	31,3	48,8
2001	-25,7	-3,5	-5,3	-10,7
2002	35,5	-3,5	4,5	7,4
2003	6,7	35,4	4,9	11,3
2004	41,6	20,1	28,9	30,0
2005	18,6	15,8	33,0	25,5

/1 Incluye Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca.

/2 Incluye Industrias Manufactureras, Construcción, Minas y Canteras

/3 Incluye Electricidad y Agua, Comercios, Establecimientos Financieros, Servicios, Transportes Comunales y Personales

/4 Incluye Otros no especificados.

Fuente: Estimaciones propias en base a datos del BCP (2006); y DGEEC, Encuestas de Hogares de 1995, 1997/8, 2000/1 y Censos Nacionales 1992, 2002.

## 5. RESUMEN Y RECOMENDACIONES

El grado de apertura comercial ha sido un tema de debate en la literatura económica en los últimos años por su efecto en el crecimiento de los países. Algunos autores sostienen que la apertura comercial es positiva porque permite diversificar la fuente y provisión de bienes y servicios ante una situación de emergencia. En cambio otros afirman que la apertura comercial no implica beneficio alguno pues todos los shock externos se internalizan rápidamente.

Existe evidencia de que el efecto promedio de la apertura comercial es positivo pero las experiencias varían de país a país. El efecto de la apertura comercial sobre el crecimiento aumenta con el nivel de ingreso aunque se debe evaluar el efecto de la apertura de la economía en una economía segmentada, dada la presencia de distorsiones específicas en los mercados de trabajo, dada la existencia de dos sectores: el formal sujeto a las regulaciones sobre salario mínimo y, el informal donde el desempleo prevalece. La protección al sector formal se da en forma de aranceles pero el efecto de la reducción de los aranceles sobre la eficiencia es ambiguo. *La liberalización del comercio incrementa el ingreso y la producción sólo si la distorsión en el mercado laboral no es muy grande*. Por lo tanto, el efecto de la apertura comercial depende de las reformas complementarias aplicadas tales como educación, infraestructura pública, profundización financiera, regulación y flexibilización del mercado laboral, la vigencia de la ley y la estabilidad macroeconómica (Calderón, Loayza y Schmidt-Hebbel, 2005).

La dependencia en las materias primas se basa en mayor medida en la geografía que en los factores institucionales y políticos. Aquellos países con alta concentración de productos naturales no son necesariamente países cerrados o que han decidido no participar del comercio mundial. No se trata solamente de reducir aranceles o eliminar BNA, tampoco es una cuestión de apertura comercial, de globalización, o de inversión extranjera sino de mejorar las cuestiones de infraestructura, educación, gobernabilidad así como una política de inversión en investigación y desarrollo, hasta ahora ausentes en el Paraguay.

La brecha entre *arancel aplicado (más bajo) y teórico (más alto)* generalmente es considerada positiva en cuanto amplía el comercio, pero puede generar otros problemas. Algunos países utilizan aranceles teóricos altos como paraguas debajo del cual aplicar sus aranceles para aislar su mercado interno de fluctuaciones en precios internacionales; aunque bajos, los aranceles aplicados se elevan con frecuencia, y la incertidumbre que genera puede afectar negativamente el nivel de creación adicional de comercio. El arancel promedio ponderado para las importaciones del RM se incrementó de 8.2% en 1993 al 11% en 2001 y, a 7.4% en el 2003 dada la mayor participación del bloque en el total de importaciones.

Sin embargo, cuando la estimación de las tasas de protección implícita se aplicó a la recaudación total cobrada (arancel *ad valorem* más otros recargos), el arancel implícito aumentó significativamente en 2003, 17.5%, una tasa muy superior al arancel implícito de 4.7%. Los *Otros Recargos*, que representaban el 37% de los ingresos aduaneros en 1993, aumentaron su participación al 73% en el 2003. Estas estimaciones incorporan el efecto de la protección correspondiente a otros instrumentos, específicamente las sobretasas a la importación e impuestos que refuerzan la protección otorgada por el arancel.

En otras palabras, *el acuerdo de integración al MERCOSUR produjo un cambio en la composición y participación de las recaudaciones aduaneras pero no condujo a una liberación comercial efectiva*. Este hallazgo confirma la teoría económica que sostiene que los países en desarrollo tienden a tener aranceles más altos porque son dependientes del comercio como fuente de ingresos, dada la mayor facilidad para recaudar en las aduanas antes que la aplicación de impuestos directos (patrimonio, ganancias, etc.). Los ingresos al comercio exterior constituyen la segunda fuente de ingresos tributarios – después del IVA – y subrayan la importancia del comercio exterior en las finanzas públicas paraguayas.

Para el fomento a la exportación, el Paraguay aplicó unos regímenes basados en incentivos fiscales tales como el de maquila, de zonas francas, de turismo, de admisión temporaria y de atracción de inversiones. Otros instrumentos estuvieron vigentes pero su utilización fue reducida.

No hay evidencia suficiente que en el Paraguay ocurra una diversificación general. El análisis del rubro “Otros”, que representó el 30% de las exportaciones paraguayas mostró que: i) esos productos tuvieron un mayor nivel agregado, ii) los montos de exportación fueron crecientes tanto al MERCOSUR como al RM y, iii), la mayor parte de los productos dinámicos con destino MERCOSUR fueron objeto de BNA principalmente por los *dos mayores socios comerciales, la Argentina y el Brasil, según la lista de reclamos ante la Secretaría del MERCOSUR por parte del Paraguay*.

Estos resultados confirman los hallazgos de la literatura de la formación endógena de los acuerdos regionales de integración que afirma que los sectores donde existe creación de comercio tienden a estar exceptuados del libre comercio interno. Aún más resaltante es *que los productos dinámicos del rubro Otros no sólo están incluidos en la lista de excepciones sino también están sujetos a BNA*.

El número de trabajadores creció a un ritmo relativamente menor que el del valor agregado. Como consecuencia, la productividad creció entre 1992-2005. El VAB creció cerca de un 35.5%, el total de trabajadores un 11.92% y la productividad en 20.7%. El mayor crecimiento de la productividad se reportó en el sector primario, 31.8%, luego servicios, 17.1% y finalmente, el industrial 9.7%.

## Recomendaciones

1. Es poco probable que se produzcan cambios significativos en la composición de las exportaciones en el corto y mediano plazo. Por ello, las iniciativas para promover precios más competitivos (bajo costo) para las exportaciones tradicionales demandan atención inmediata. Los mercados para los productos tradicionales (soja, algodón, carne, madera) serán altamente competitivos en el futuro y si el Paraguay no articula políticas que promuevan la eficiencia de la producción y costos más bajos, deberá esperar pérdidas importantes de competitividad en la exportación de los mismos. Ciertos factores estructurales internos como la falta de una infraestructura vial apropiada y, externos, como las demoras en cruces de frontera, afectan el proceso de desarrollo económico del Paraguay al impedir obtener retornos apropiados sobre la inversión.
2. Las BNA constituyen una traba importante para el crecimiento del comercio del Paraguay con los socios del MERCOSUR y generan desconfianza y escepticismo sobre la marcha del proceso de integración. El Paraguay debe realizar un esfuerzo para apoyar decididamente al afianzamiento de una institución que aglutine los temas de política comercial; que se encargue de la profundización de los temas de negociación comercial y del seguimiento efectivo de sus reclamos ante la Secretaría del MERCOSUR.

Para ello, se deberá establecer una política específica para la formación de funcionarios públicos con capacidad e idoneidad para negociar los aspectos complejos de la política comercial y con adecuado respaldo institucional. La formulación de las políticas comerciales no es simplemente un proceso de experimentación, de prueba y error sino un proceso donde la formulación intelectual se basa en las lecciones aprendidas en otras regiones del mundo. Se deberá asignar un presupuesto adecuado que permita la contratación de personas idóneas y eleve la performance de Paraguay en los reclamos que realice ante los organismos internacionales.

3. La mayoría de las industrias en el Paraguay son productoras de bienes de consumo no duraderos y de sus insumos como prendas de vestir y textiles, calzados y artículos de cuero, muebles y madera. El proceso de manufactura utiliza mano de obra en escala relativamente intensiva, la producción no entraña el uso de tecnología sofisticada, la escala de producción óptima es relativamente baja y para que sea eficiente no se necesita una red de proveedores de piezas de repuestos, componentes y accesorios. En consecuencia, el establecimiento de estas industrias no requirió mucha protección y de hecho, los niveles de protección fueron muy bajos. La falta de competencia interna y externa otorgó escaso incentivo para que mejorara la tecnología, con lo cual las industrias quedaron aisladas de las innovaciones.

La siguiente etapa de industrialización llevará consigo el reemplazo de bienes intermedios y de consumo duraderos, que tienen necesidades de producción diferentes. Una segunda etapa de sustitución de importaciones puede conducir a una protección más elevada para establecerse y sobrevivir. Esto podría llevar a “una sustitución de importaciones a cualquier costo<sup>27</sup>” no sólo en el Paraguay sino también en los países vecinos<sup>28</sup>.

El proceso para eliminar este sistema arancelario complejo, distorsivo, intensivo en términos de capital humano y de alto consumo de tiempo administrativo debe estudiarse; una premisa que debería ser aceptada es que la segunda mejor opción no es mantener aranceles altos para proteger la industria regional sino la puesta en marcha de un sistema efectivo de eliminación de las trabas arancelarias y de sus efectos adversos. ***El Paraguay deberá tomar una posición firme para evitar que el AEC suba por encima de los niveles actuales.*** No tiene sentido mantener aranceles altos cuando los bienes y servicios se producen constantemente a bajos costos por efecto de la tecnología y que, por efecto de los aranceles, aumenten artificialmente los costos locales para producir bienes y servicios que se pretenden sean competitivos a nivel mundial.

La evidencia sugiere que existe poca desviación de comercio como resultado de la incorporación del Paraguay al MERCOSUR porque continúa con sus aranceles bajos y regímenes especiales. Esto cambiará cuando adopte el AEC para todas sus importaciones, principalmente de BK e informática. Aunque una cierta desviación comercial parece inevitable, Paraguay puede reducirla al mínimo de dos maneras.

Primero, puede esperar que otros miembros de MERCOSUR se muevan hacia aranceles bajos y una dispersión más reducida de las tasas arancelarias. Una posibilidad es adoptar una sola tasa inferior a 10% o bien tener dos tasas de 5 y 10%. Ésta sería la mejor manera para que los países de MERCOSUR reduzcan al mínimo la desviación de comercio. Tal decisión necesitaría ser endosada por todos los miembros, especialmente Brasil y Argentina que comenzaron con aranceles mucho más altos y tienen importantes industrias nacionales que serían perjudicadas con aranceles bajos. Esta alternativa se fundamenta también en las postergaciones sucesivas de la entrada en vigencia del AEC, que es un reconocimiento implícito de la necesidad de seguir contando con bajos niveles arancelarios dada la falta de competitividad y variedad de BK que se producen en la región<sup>29</sup>.

27 Expresión mencionada en Balasa *et al*, 1986:64.

28 Esta situación ya estaría presentándose en el bloque vista la intención del gobierno brasileño de elevar el AEC al nivel máximo de 35% acordado con la OMC.

29 Los productores uruguayos han manifestado su preocupación por la eliminación del régimen de admisión temporaria (CEPAL, 2007).



4. Los resultados de la reforma comercial relacionada al proceso de integración al MERCOSUR señalan la necesidad de asegurar que un sistema tributario alternativo se implemente antes de remover los otros ingresos aduaneros dada la importancia de los ingresos aduaneros dentro de los ingresos totales del gobierno paraguayo. Los fondos estructurales no deberían utilizarse para cubrir los gastos corrientes del gobierno. En este caso, la profundización de la reforma tributaria de 2003 que apunta a la introducción de impuestos directos como el impuesto a la renta personal, a las actividades agropecuarias y a la mayor formalización de los agentes económicos, puede coadyuvar a reducir esa dependencia e iniciar una efectiva liberalización comercial. La dependencia en los tributos aduaneros plantea la interrogante de conocer la situación de los demás países socios del MERCOSUR con respecto al peso de los otros tributos al comercio internacional porque, dadas las constantes quejas de los empresarios por los gravámenes adicionales, principalmente en el comercio con el Brasil, el efecto de la reducción arancelaria teórica podría ser muy limitada.
5. La aplicación de los fondos estructurales del MERCOSUR puede ayudar a modificar la estructura de la formación fija de capital, poniendo énfasis en aquellos componentes como las maquinarias y los bienes de comunicación que tienen un mayor impacto en el crecimiento económico.
6. De cara a un proceso de profundización de la integración regional, surge la posibilidad de analizar la incidencia del capital público sobre el crecimiento de la producción en el sector privado; o más bien, la falta de inversión pública como se mostró en la sección de formación bruta de capital fijo. Los índices de escolaridad señalan que el 50% de la población económicamente activa contaba con educación terciaria, por lo tanto, la cobertura de la educación sería amplia pero debe ponerse atención a la calidad de la misma. Este tema es importante dado que el efecto de la apertura comercial en el crecimiento económico depende de las reformas complementarias tales como educación, infraestructura pública, profundización financiera, regulación y flexibilización del mercado laboral, la vigencia de la ley y la estabilidad macroeconómica.

## ABREVIATURAS

AEC: Arancel Externo Común.

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

AT: Admisión Temporal.

BCP: Banco Central del Paraguay.

BID: Banco Internacional de Desarrollo.

BK: Bienes de Capital.

BM: Banco Mundial.

BNA: Barreras no arancelarias.

CEPEX: Centro de Promoción de las Exportaciones.

CEDI: Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CMC: Consejo Mercado Común del MERCOSUR.

ECLAC: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

FOB: (Free on board). Puesto a bordo.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

GTZ: Agencia de Cooperación Técnica Alemana.

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade.

IMAGRO: Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias.

IVA: Impuesto al Valor Agregado.

JICA: Japan International Cooperation Agency.

MH: Ministerio de Hacienda.

MIC: Ministerio de Industria y Comercio.

NCM: Nomenclatura Común del MERCOSUR.

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

PIB: Producto Interno Bruto.

PYMES: Pequeñas y medianas empresas.

REDIEX: Red de Inversiones y Exportaciones

RM: Resto Del Mundo.

UE: Unión Europea

USAID: Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALADI (2000) **El Comercio Intraindustrial en el Intercambio Regional**. Montevideo, Uruguay.
- ALADI (2005) **Informe sobre comportamiento registrado en las condiciones de acceso de los productos del Paraguay al mercado intrarregional**. Montevideo, Uruguay.
- ALADI (2005) **Relevamiento sobre las Condiciones de Acceso a los Mercados de la Región de los Productos del Paraguay**. Montevideo, Uruguay.
- Bagai, S. y Wilson, J. S. (2006) **The Data Chase: What's Out There on costs and Non-tariff Barriers**, World Bank Policy Research Working Paper 3899.
- Banco Central del Paraguay (1998) **Movimiento Comercial y Financiero de Ciudad del Este. Perspectiva dentro del proceso de Integración**. Gerencia de Estudios Económicos. Asunción, Paraguay.
- Banco Central del Paraguay (2004) **Sistema de Cuentas Nacionales del Paraguay**, Año Base 1994, Serie 1991-2004. Gerencia de Estudios Económicos, Departamento de Cuentas Nacionales y Mercado Interno División de Cuentas Nacionales, Asunción, Paraguay.
- Banco Central del Paraguay (1990) **Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos N° 384**.
- Banco Central del Paraguay (1994) **Boletín Estadístico de la Gerencia de Estudios Económicos N° 384**.
- Banco Central del Paraguay (2006) **Estadísticas Económicas, Sector Externo**. <http://www.bcp.gov.py/gee/statistic/indice.htm>
- Banco Mundial (2005) **Doing Business in 2005. Eliminando obstáculos al crecimiento**, Editorial Mayol, p. 45-53.
- Banco Mundial (1999) **Paraguay Country Economic Memorandum.” Macroeconomic Policies to Reactivate Growth**, Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Region, Report No. 18392-PA.
- Barro, R. J. (2001) **Economic Growth in East Asia Before and After the Financial Crisis**. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series 8330., <http://www.nber.org/papers/w8330>
- Barro, R. J. (1999) **Inequality, Growth and Investment”**, National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper 7038, <http://www.nber.org/papers/w7038>
- Baruj, G.; Kosacoff, B. y Porta, F (2005) **Políticas Nacionales y la Profundización del MERCOSUR. El Impacto de las Políticas de Competitividad**, Banco Interamericano de Desarrollo y la CEPAL, Río de Janeiro, Brasil.

- Behrman, J. R., Birdsall, N. y Székely, M. (2001) **Pobreza, desigualdad, y liberalización comercial y financiera en América Latina**, Banco Interamericano de Desarrollo: Research Department. Working Paper N° 449.
- Benegas C. G. S. (1994) **“A la búsqueda de un mercado común: MERCOSUR: creación de comercio, desviación de comercio e implicancias de políticas públicas”**, Asunción: Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, Biblioteca de Estudios Paraguayos, Volumen 43.
- Berlinski, J. (1988) **Los Impuestos al Comercio Exterior de Paraguay**, Instituto Torcuato Di Tella. Argentina.
- Berlinski, J. (2000) **Evaluación de restricciones al Comercio Interno del MERCOSUR: su Perspectiva desde Argentina, Brasil y Uruguay** (síntesis de tres documentos nacionales), Instituto Torcuato Di Tella. Argentina.
- Bespaloff, L. (1972) **Proyecto de Promoción de las Exportaciones**. Paraguay.
- Birdsall, N. y Hamoudi, A. (2002) **Commodity Dependence, Trade and Growth: When “openness” is not enough**, Center for Global Development, Working Paper N° 7, Mayo.
- Bonelli, R. (1994) Productividad, Crecimiento y Exportaciones Industriales de Brasil”, **Revista de la CEPAL**, 52, p. 71-89.
- Broda, C.; Greenfield, J. y Weinstein, D. (2006) **From Groundnuts to Globalization: A Structural Estimate of Trade and Growth**, National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series 12512, <http://www.nber.org/papers/w12512>
- Calderón Milán, M. J. (2006) **La Productividad del Capital Público y el Crecimiento Económico: Un Análisis Comparativo entre Andalucía y España**. Universidad de Castilla-La Mancha.
- Centro de Proyecciones de la CEPAL (1983) “Los Problemas del Desarrollo Latinoamericano y la crisis de la Economía Mundial”, **Revista de la CEPAL** N° 19, p. 53-86
- CEPAL (2006) **Integración regional y convergencia de acuerdos comerciales**. Santiago de Chile.
- CEPAL (2005) **Estudio Económico de América Latina y el Caribe**. Chile.
- Chang, R.; Kaltani, L. y Loayza, N. (2005) **Openness Can be Good for Growth: The Role of Policy Complementarities**. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series 11787, <http://www.nber.org/papers/w11787>
- Chibber, A. (2004) **The Economic Policy Reform of Turkey**. USA.
- Corden, M. (2006) **Effective Protection and I**, The Australian National University (ANU), Australia.
- Country Management Unit (1999) **Paraguay Country Economic Memorandum**. Macroeconomic Policies to Reactivate Growth. Country Department VI, Latin America and the Caribbean Region, Report No. 18392-PA.

- Deardorff, A. y Stern, R. (1997) **Measurement of Non-Tariff Barriers**. Paris: Organization for Economic Co-Operation and Development, Economics Department Working Papers N° 179
- Dollar, D. y Kraay A. (2001) Comercio Exterior, Crecimiento y Pobreza, **Finanzas y Desarrollo**, Fondo Monetario Internacional, Vol. 38, Número 3, Pág. 16-19.
- Escaith, H. (2003) **Tendencias y Extrapolación del Crecimiento en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: CEPAL.
- Esser, K. (1997) **Paraguay Construyendo Ventajas Competitivas**. Asunción: Secretaria Técnica de Planificación y GTZ.
- Faye, M. L.; McArthur, J. W.; Sachz, J.D. y Snow T. (2004) The Challenges Facing Landlocked Developing Countries, **Journal of Human Development**, Vol. 5, N° 1, p. 31-68.
- Feenstra, R. (1995) **Estimating the Effects of Trade Policy**, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series 5051.
- Ferreira, M. I. (1997) **The Importance of Export Credit for the Brazilian Economy**. Washington DC: The George Washington University, Institute of Brazilian Issues, Spring.
- Fernández, C. y Monge, A. (2004) **Economic Growth in Paraguay** – IADB RE1-04-009.
- Fernández, P. (1986) **Análisis de la Historia Bancaria y Monetaria del Paraguay**. 2ª Edición. Asunción: Editorial Eleves SRL.
- Fontagné, L. y Freudenberg, M. (2001) **Intra-Industry Trade: Methodological Issues Reconsidered**. Paris : Centre D' Etudes Prospective Et D'Informations Internationales (CEPII).
- Frankel, J. y Cavallo, E. (2004) **Does Openness to Trade Make Countries More Vulnerable to Sudden Stops or Less? Using Gravity to Establish Causality**. National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series 10957, <http://www.nber.org/papers/w10957>
- Giacomini, A. y Bender, S. (2006) **Trade Creation and Trade Diversion in MERCOSUR and NAFTA**, <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A122.pdf>
- Giordano, P. (2004) **Mirando al MERCOSUR y al Mundo: Estrategia de Comercio e Integración para Paraguay**. Instituto de Integración de América Latina y el Caribe, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos.
- Guillén, S. M. (2006) **Propuesta de Modificación de la Estructura Arancelaria para los Bienes de Capital**. Asunción: Ministerio de Hacienda, mimeo.
- Gutiérrez A. A. (1998) **Paraguay Sector Agrícola y Agroindustrial**, Secretaria Técnica de Planificación y GTZ. Paraguay.
- Gutiérrez, M. A. (2005) **Economic Growth in Latin America. The Role of Investment and Other Grown Sources**, CEPAL. Santiago de Chile.

- Hofman, A. A. (2001) **Long Run Economic Development in Latin America in a Comparative Perspective: Proximate and Ultimate Causes**. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 8.
- Hsieh, C. y Klenow, P. J. (2003) **Relative Prices and Relative Prosperity**. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series 9701, <http://www.nber.org/papers/w9701>
- Hofman, A.A. (2000) **Economic Growth and Performance in Latin America**, Santiago de Chile: CEPAL.
- Hummels, D. (2001) **Time as a Trade Barrier**. GTAP Working Paper No. 18.
- Irrazábal Alonso, R. (1999) **Análisis de la Deuda Pública en Paraguay**. Asunción: Banco Central del Paraguay. Documento de Trabajo.
- Isola, I. (1998) **Paraguay Política Monetaria y Cambiaria**. Asunción: Secretaria Técnica de Planificación y GTZ.
- Keller, W. y Shiue, C. H. (2004) **Market Integration and Economic Development: A Long-Run Comparison**, National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series 10300, <http://www.nber.org/papers/w10300>
- Krishna, K.; Ozyildirim, A. y Swanson, N. R. (1998) **Trade, Investment, and Growth Nexus, Analysis, and Prognosis**. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series 6861, <http://www.nber.org/papers/w6861>
- Krueger, A. (1999) **Trade Creation and Trade Diversion Under Nafta**. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series 7429, <http://www.nber.org/papers/w7429>
- Kume, H. y Piani, G. (2005) Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio, **Revista de Economia Política**, vol. 25, n° 4 (100), pp. 370-390.
- Lederman, D. Olarreaga, M. y Payton, L. (2006) **Export Promotion Agencies: What Works and What Does Not**. World Bank Trade Note 30, p.1-7.
- Lederman, D., Perry, G. y Suescún, R. (2002) **Estructura del Comercio, Política Comercial y Opciones de Política Económica en Centroamérica**. Banco Mundial: Oficina del Economista Principal Región de América Latina y el Caribe.
- Lee, H. Y., Ricci, Luca A. y Rigobon, R. (2004) **Once Again, is Openness Good for Growth?**, International Monetary Fund, Working Paper.
- Lindergaard K. y Vargas L. (2003) Persistencia de las Modalidades de Especialización Exportadora de América Central, **Revista de la CEPAL** 79, p. 37-51.
- Masi, F. (2006) Paraguay: **Los Vaivenes de la Política Comercial Externa en una Economía Abierta**, CADEP, p. 1 – 22.
- Masi, F. y Álvarez, E. (2005), Políticas Nacionales de Competitividad en el Paraguay y su Impacto en la Profundización del MERCOSUR, en **Política de Promoción de las Exportaciones**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile.

- Masi, F. y Borda, D. (1998) **Repercusiones del MERCOSUR sobre la Economía Paraguaya**, Asunción: CADEP, p. 107-153.
- McCulloch, N.; Winters, L. A. y Cirera, X. (2002) **Trade Liberalization and Poverty: a Handbook**. Londres. Centre for Economic Policy Research, Department for International Development.
- McMillan, M.; Rodrik, D. y Horn Welch, K. (2002) **When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique**, NBER Working Paper 9117, p. 1-61 <http://www.nber.org/papers/w9117>
- Melo, A. y Rodríguez, C. A. (2006) **Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean**, Inter-american Development Bank, Research Department Competitiveness Studies Series NBER Working Paper c-106, p. 1-60
- Molina, P. y Cabezón, E. (2006) **Situación Económica y Perspectivas**. Paraguay. p. 1-15
- Olarreaga, M. y Soloaga, I. (1998) Endogenous Tariff Formation: The Case of Mercosur, **World Bank Economic Review**, vol. 12, no. 2, p 297-320.
- Otazú, O. (1991) **El déficit Cuasifiscal en el Paraguay: 1982-1989**, Serie Política Fiscal de la CEPAL N° 24, Santiago de Chile: CEPAL.
- Paunovic, I. (2000) **Growth and Reforms in Latin America and the Caribbean in the 1990s**. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Reformas N° 70.
- Presidencia de la Republica (2001) **Plan Estratégico Económico y Social Para Transformar la Crisis en Oportunidad**. Asunción, Paraguay.
- Porras, J. I. (2003) **La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político, División de Comercio Internacional e Integración**. CEPAL. Santiago de Chile.
- Rodrik, D. (2003) **Growth Strategies**. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series. 10050, <http://www.nber.org/papers/w10050>
- Rodrik, D., Subramanian, A. y Trebbi, F. (2002) **Institutions Rule: the Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development**. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series 9305, <http://www.nber.org/papers/w9305>
- Redding, S. y Venables, A. J. (2003) **Geography and Export Performance: External Market Access and Internal Supply Capacity**. National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series, p. 1 – 38.
- Rojas, B. D. (2001) **Itaipú y Crecimiento Económico de Paraguay**, Banco Central del Paraguay. (<http://www.bcp.gov.py/gee/investman/dario/itaipu.pdf>).
- Ruiz Díaz, F. (2005) **Integración Profunda en el MERCOSUR: Estudio Nacional Paraguay**. International Development Research Centre (IDRC), Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP), Paraguay.



- Ruiz Díaz, F. (2006) **Regímenes Especiales de Importación en el Paraguay**. Proyecto Fortalecimiento Institucional del MERCOSUR y Consolidación del Mercado Regional (ATN/SF-9014-RG). Montevideo: Secretaria del MERCOSUR.
- Sánchez Patrón, J. M. (2006) El MERCOSUR: Una experiencia de integración al otro lado del Atlántico. **Cuadernos de Integración Europea #5**, p: 3-4 <http://www.cuadernosie.com/info>
- Sanguinetti, P. (2000) **El MERCOSUR y el Sesgo de la Política Comercial: Aranceles y Barreras no Tarifarias**. CEDI. Argentina.
- Secretaría Técnica de Planificación (1980) **Guía de la Organización de Estado Paraguayo**. Asunción: División Planificación Administrativa.
- Schor, G. (1999) **Paraguay Consideraciones para una Estrategia de Reforma del Sector Financiero**, Secretaría Técnica de Planificación y GTZ. Paraguay.
- Slaive, J. (1998) **Comercio Industrial en Chile**. Banco Central de Chile.
- Sorvete, M. y Sosa, S. (2003) **Magnitud Naturaleza y Evolución del Comercio Intraindustrial Uruguayo**. Uruguay, p. 1-37.
- Solimano, A. y Soto, R. (2005) **Economic Growth in Latin America in the Late 20th Century: Evidence and Interpretation**. CEPAL. Santiago de Chile.
- Soloaga, I. y Winters, L. A. (1999) **How Has Regionalism in the 1990s Affected Trade?**, The World Bank, Development Research Group, Policy Research Working Paper 2156.
- Soloaga, I. y Winters, L. A. (2000) **Regionalism in the Nineties: What Effect on Trade**. Washington DC.
- Stiglitz, J.E. y Charlton, A. (2005) **Free Trade for All. How Trade Can Promote Development**, Londres: Oxford University Press.
- Straub, S. (1998) Evolución macroeconómica del Paraguay 1989-1997: burbuja de consumo y crisis financiera. **Revista de la CEPAL N° 65**, p.119, Santiago de Chile.
- Subdirección General de Estudios del Sector Exterior (2003) **El Patrón del Comercio Mundial. Comercio Interindustrial e Intraindustrial**. Boletín Económico del ICE N° 2765, p. 1 - 12.
- Torrent, R. (2006) **Una aproximación a la anatomía del MERCOSUR real**. Argentina.
- UNCTAD (2005) **Methodologies, Classifications, Quantification and Development Impacts of Non-Tariff Barriers**. [http://www.unctad.org/en/docs/clcm27d2\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/clcm27d2_en.pdf)
- USAID (2006) **Impacto del Transporte y la Logística en el Comercio Internacional del Paraguay**. Asunción: USAID. <http://www.carana.com/assets/Text/Paraguay%20Transport%20and%20Logistics%20Report%20SPANISH.pdf>
- USAID (2006) **Segundo Informe sobre el Comercio de Productos Informáticos en Ciudad del Este. La Gran Oportunidad de Industrialización**. Asunción: Paraguay Vende, <http://www.paraguayvende.com.py/publicaciones.php>

- Ventura V., Cabezas, M. y Contador J. (1999) **Trade Reforms and Trade Patterns en Latin America**. División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo. CEPAL, Serie 5, Comercio Internacional. Chile, p. 53-86.
- Weinhold, D. y Rauch, J. E. (1997) **Openness, Specialization, and Productivity Growth in Less Developed Countries**, National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series 6131.



# 5

---

## **POLÍTICA COMERCIAL, COMERCIO Y CRECIMIENTO: EL CASO DE URUGUAY**

---

**Rosa Osimani<sup>1</sup>  
Rosina Estol<sup>2</sup>**

---

---

1 Del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).

2 Del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) en el transcurso de la investigación. Actualmente está trabajando en el BID.



región. En este período, entre 1991 y 2005 el instrumento de política comercial más importante es la firma del Tratado de Asunción que da lugar al MERCOSUR. El acuerdo regional supone una política comercial tendiente a la liberalización del comercio intra-zona y la definición de una política comercial común para el comercio extra-zona. En esta etapa, es útil distinguir a su vez períodos diferenciados en cuanto a la política comercial y desempeño de la economía uruguaya.

El propósito de este capítulo es indagar para ambas etapas, la relación entre comercio, apertura y crecimiento económico en el Uruguay. Dicha relación se estudia para la actividad económica en su conjunto y para uno de los sectores más afectados en el proceso de apertura como es el sector industrial, donde recayeron mayoritariamente los cambios de la política comercial. Para ello se estudia la contribución al crecimiento económico de los distintos componentes asociados a la demanda interna, a la sustitución de importaciones y a las exportaciones, definidos según la metodología de Chenery. En la medida que la evolución de los dos últimos componentes, se asocia con el grado de apertura de la economía, es posible deducir cómo se relacionaron apertura y crecimiento en las dos etapas. Para ello, se estima la contribución al crecimiento de dichos componentes en los últimos treinta años y se compara el rol jugado por los mismos en los distintos períodos para la economía en su conjunto y para el sector industrial

Este trabajo se desarrolla en cinco partes. En la primera se presenta una síntesis muy reducida de las orientaciones de la política comercial en cada una de las etapas, teniendo en cuenta el contexto macroeconómico en que se implementan, con especial referencia a la política cambiaria. En la segunda, se analiza la evolución de los flujos comerciales, del grado de apertura de la economía y del comercio intra-industrial. Se estudia en particular el caso de la industria manufacturera. En la tercera, se analizan las características del crecimiento de la economía uruguaya y de los principales sectores en los últimos treinta años. En la cuarta parte se efectúa el análisis de la contribución al crecimiento de los componentes asociados a demanda interna, sustitución de importaciones y exportaciones. Dicho análisis se realiza para las dos etapas. Finalmente se realiza una síntesis de las principales características del crecimiento y la apertura en el período.

## 2. LOS PRINCIPALES RASGOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL

En la década del sesenta, el desempeño de la economía uruguaya se caracterizó por el estancamiento de la producción, conjuntamente con altos niveles inflacionarios y recurrentes problemas de balanza de pagos. En un contexto de fuerte restricción externa y elevada dependencia de los términos de intercambio, la política macroeconómica estuvo marcada por sucesivas marchas y contramarchas.

En 1971 se asiste al deterioro en la evolución de las principales variables macroeconómicas. El problema de la inflación se agrava y aparecen déficit en las cuentas públicas y también de balanza de pagos. El producto de la economía presenta un retroceso. Entre 1972 y 1973 se cambia nuevamente el funcionamiento del mercado cambiario, volviendo al establecimiento de un doble mercado (comercial y financiero). Se termina con el régimen de tipo de cambio fijo, se devalúa en un 100% la moneda nacional y se establece un régimen de modificación del tipo de cambio que consiste en pequeños ajustes no periódicos, en ambos mercados. La inflación no logra controlarse y el producto sigue cayendo por más que todavía las exportaciones enfrentan un mercado mundial caracterizado por el auge de las materias primas. Con estos resultados, el modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones comienza a ser cuestionado.

### 2.1 La primera etapa

La crisis del petróleo en 1973 con el consecuente incremento del precio de la principal materia prima importada por Uruguay, se produce concomitantemente a la caída de los precios de los principales productos de exportación, lo que provocó un fuerte déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos. Dado el deterioro de las cuentas externas se priorizó como objetivo de política económica el equilibrio de las dichas cuentas.

El inicio del proceso de liberalización comercial se ubica a mediados de la década del setenta. Previo a esta fecha, se considera que Uruguay había mantenido escasos vínculos comerciales con el resto del mundo. Las importaciones estaban gravadas por elevados aranceles, recargos y otras medidas no arancelarias. Las exportaciones tradicionales estaban sujetas a impuestos (detracciones). El proceso de liberalización comercial consistió en la implementación de políticas tendientes a liberalizar las importaciones y promover las exportaciones no tradicionales y, al mismo tiempo, intensificar los vínculos comerciales con Argentina y Brasil.

En esta primera etapa que abarca desde 1974 hasta 1991, se registró un proceso paulatino de reducción arancelaria y demás instrumentos de protección a las actividades internas. Este proceso suele ser dividido en tres períodos, según las características de las modificaciones de la política comercial (Lorenzo, Osimani y Laens, 1992). En el primero (1974-1979), se eliminaron las restricciones cuantitativas, se simplificó el régimen de importación y se efectuaron algunas reducciones generales de gravámenes. En el segundo período (1980-1982), se llevó a cabo un programa de reducción arancelaria, y en el tercero (1983-1991), se abandonó el programa continuándose la reducción arancelaria a un menor ritmo. Básicamente, entre 1974 y 1990 los niveles arancelarios pasaron de un máximo de 300% hasta un máximo de 40% en 1990.

Como consecuencia del proceso de reducción arancelaria que caracterizó a todo el período, los distintos indicadores de la protección de los productos en el mercado interno presentan una sensible reducción (Cuadro 1). Considerando la protección nominal medida a partir de los aranceles, la disminución más significativa se da en los primeros años. En este período, también disminuye la protección medida por todos los otros instrumentos (precios de referencia, precios mínimos de exportación, etc.) que continúa cayendo en forma más acentuada hacia 1981. Por otra parte, considerando la protección nominal implícita (magnitud en la que el precio interno excede el precio de frontera de un producto de calidad comparable), se observa un descenso en 1978 seguido por un aumento en 1981. Como consecuencia hacia 1981 se había eliminado gran parte de la protección superflua. En los últimos años, una vez abandonado el programa de reducción arancelaria, los indicadores disminuyen en forma más lenta.

**Cuadro 1**  
**Protección nominal en el mercado interno (1975-1986)**  
**(En porcentajes)**

	1975a/	1978	1981	1985	1986b/	1986c/
Nominal arancelaria	100,8	46,8	37,7	39,6	29,2	
Nominal formal	287,0	127,6	55,6	49,6	48,8	39,1
Nominal implícita	52,0	24,7	38,6	27,2	36,7	
Superflua	60,7	35,0	5,8	10,4	2,7	

a/ promedios simples por productos.

b/ Vigentes al mes de marzo de ese año.

c/ Vigente al mes de agosto de ese año.

Fuente: Macadar (1988).

El análisis de las consecuencias de los cambios en la política comercial se completa con la consideración de la tasa de protección efectiva, indicador de protección que refleja mejor los incentivos que recibe la industria dado que mide el

exceso del valor agregado a precios internos respecto del valor agregado a precios internacionales. En este caso la protección se refiere a la actividad productiva y no a los productos. La protección efectiva real se calculó en base a la protección nominal implícita de los productos y de los insumos, admitiendo la posibilidad de que los productores no utilicen toda la tarifa explícita que reciben sus productos y que pueda existir redundancia en los insumos respectivos (Macadar, 1988). Adicionalmente, los cálculos fueron realizados siguiendo el método de Corden, que incluye el valor agregado en la producción de los bienes no transables y el valor agregado en la actividad considerada<sup>3</sup>.

Para el período 1975-1980, los estudios realizados por Rama (1982), indican que dicha protección no presentó variaciones importantes a nivel de la industria en su conjunto. Sin embargo, entre 1981 y 1985, este indicador presentó una fuerte reducción y conjuntamente con esto, un aumento en la dispersión (Macadar, 1988). En particular, muchos de los sectores que estaban altamente protegidos registraron un descenso pronunciado como es el caso de los vehículos automotores y la maquinaria o bienes de capital. Por otra parte, el análisis de los niveles de la protección efectiva según grandes categorías económicas (Cuadro 2) muestra que en los años 1981 y 1985, las actividades menos protegidas eran las actividades de producción de bienes de consumo no duradero, en particular alimentos y vestimenta. En 1981, en el extremo opuesto, con los mayores niveles de protección, se encontraban los bienes de consumo duradero, aunque su protección disminuye sustancialmente en 1985. Las ramas productoras de bienes intermedios muestran una protección por encima del promedio, siendo los sectores más protegidos los de químicos y metálicas básicas. En 1985 estos sectores son en promedio los más protegidos dentro de la actividad industrial. Como fue mencionado, las actividades productoras de bienes de capital presentan una reducción importante de la protección y en 1985 son el grupo de menor protección luego de los bienes de consumo no duradero.

Macadar (1988) señala que a pesar de la reducción en el nivel de protección efectiva, aumentó la dispersión como consecuencia del aumento de la dispersión de la protección formal. Esto revela que durante el proceso de apertura comercial, Uruguay implícitamente siguió el criterio de proteger en mayor medida a los bienes producidos internamente, mientras que los que no se producían eran gravados por aranceles más bajos.

Como es sabido cuando la política comercial utiliza instrumentos de protección al mercado interno como los aranceles y otros, significa un desincentivo para los sectores exportadores dado que se genera un sesgo antiexportador en el sistema de incentivos. Este sesgo es aún más grave cuando las exportaciones además son gravadas con impuestos o detracciones. En el caso de un proceso de liberalización, la remoción o disminución de las detracciones supone dejar de percibir ingresos por un impuesto de fácil recaudación.

---

3 Ver Anexo Metodológico.



**Cuadro 2**  
**Protección efectiva real según grandes categorías económicas**  
**(1981-1985) (En porcentajes)**

Categorías	1981	1985
Bienes de consumo	46,5	24,1
Duradero	316,9	65,5
Vehículos automotores	378,9	41,2
Electrodomésticos	262,2	128,5
Semiduradero y no duradero	33,7	21,3
Alimentos, bebidas y tabaco	29,3	18,1
Vestimenta y calzado	45,6	-15,4
Químicos, papel y metálicos	59,7	103,3
Bienes de Producción	106,8	81,4
Intermedios	100,9	83,6
Alimentos	21,3	79,8
Textiles	90,7	42,0
Cuero	143,2	51,8
Madera y papel	127	38,2
Químicos, petróleo y plástico	161,2	104,4
Minerales no metálicos	31,8	
Metálicas básicas	150,6	180,7
Maquinaria y equipo de transporte	286,1	57,4
Promedio	68,7 a/	45,0

a/ Excluye las ramas 3115 y 3311 de la CIIU rev. 2.

Fuente: Macadar (1988).

La promoción de exportaciones comenzó en la década del sesenta con el objetivo de diversificar la oferta exportable y puso el énfasis en la promoción de exportaciones no tradicionales. Los desequilibrios externos del pasado indicaban la necesidad de eliminar el sesgo antiexportador para equilibrar el balance comercial. En esas circunstancias, se buscó la expansión y diversificación de exportaciones no tradicionales y con ese fin se profundizó la política de promoción, aplicando con mayor intensidad los instrumentos vigentes desde los años sesenta. Los instrumentos utilizados fueron básicamente reintegros, estímulos crediticios y exoneraciones tributarias. Los reintegros se determinaban como el porcentaje sobre el precio FOB necesario para colocar los productos en el exterior en condiciones competitivas.<sup>4</sup> Inicialmente el monto del reintegro no podía superar el 20% del valor FOB del

<sup>4</sup> Eran fijados a solicitud de la empresa interesada, pero una vez establecido el beneficio para determinado producto, todos los exportadores del mismo tenían derecho a él.

producto exportado. En la medida que no era uniforme, la corrección del sesgo antiexportador no fue similar a nivel de cada rama industrial.

Tomando los cálculos de protección a las exportaciones elaborados en trabajos anteriores de CINVE, la protección a las exportaciones bajó con más intensidad en los años ochenta, como consecuencia de la sustitución de los reintegros por las devoluciones de impuestos (Cuadro 3). Entre 1981 y 1985 los reintegros caen un 50%. También en ese período la protección efectiva presenta una caída muy importante.

**Cuadro 3**  
**Protección a las exportaciones (promedio de los reintegros)**  
**(En porcentajes)**

Indicadores de Protección	1975a/	1978	1981	1985	1986b/	1986c/
Nominal formal (NF)	17	16,2	11,6	5,8	6,8	6,8
Nominal implícita (NI)		16,2	11,6	5,8	6,8	
Protección Efectiva (PE)			30,4	6,9		
<b>Sesgo Antiexportador</b>						
Sesgo respecto a la NF		1,96	1,39	1,41		
Sesgo respecto a la NI		1,07	1,24	1,20		
Sesgo respecto a la PE			1,34	1,36		

a/ promedios simples por productos.

b/ Vigentes al mes de marzo de ese año.

c/ Vigente al mes de agosto de ese año.

*Fuente: Elaborado por Macadar (1988) en base a datos de Rama (1982), CINVE (1986) y CINVE (1987).*

Las estimaciones del sesgo antiexportador, que relaciona los niveles de protección al mercado interno y a las exportaciones, permiten extraer otras conclusiones de interés.<sup>5</sup> Cuando se lo considera en relación a la protección nominal formal se percibe un elevado sesgo aunque disminuye en 1981 (Cuadro 3). Sin embargo, dada la existencia de protección superflua en este período es más adecuado utilizar la estimación del sesgo en relación a la protección implícita. En este caso, si bien no existía un sesgo de magnitud en 1978, ya que el valor es muy cercano a la unidad, hay un aumento considerable en 1981 como consecuencia de la política cambiaria.

Si se considera el sesgo estimado en base a la protección efectiva para los dos años considerados (1981 y 1985), se percibe que a pesar de la caída de los indica-

<sup>5</sup> Las estimaciones del sesgo antiexportador se realizan como el cociente entre la tasa de protección en el mercado interno más la unidad y la tasa de protección a las exportaciones más la unidad (Lorenzo et al, 1992). Si el cociente es igual a la unidad no hay sesgo a las exportaciones.

dores de protección en 1985, el sesgo se mantiene elevado en ese año. Esto estaría indicando que a pesar de la política de promoción de exportaciones del período, la política comercial adoptada supone una discriminación importante contra las exportaciones.

La política comercial también intentó en este período disminuir las detracciones o impuestos cobrados a los rubros de exportación más competitivos. Los impuestos a las exportaciones tradicionales se fueron reduciendo y se eliminaron en 1978. Se simplifican los trámites para las importaciones en Admisión Temporal

Sin embargo, la política comercial estuvo sujeta a restricciones del contexto macroeconómico del país, dependiendo en particular de la evolución de las cuentas fiscales y de los cambios de la política cambiaria.

Esta política comercial deliberada y programada para eliminar los altos niveles de protección que caracterizaban a la industria fue desarrollada, hacia fines de los setenta, en un contexto macroeconómico caracterizado por el crecimiento del PIB, la reducción del déficit fiscal y niveles inflacionarios elevados. Como la prioridad del gobierno era la estabilización de precios, en 1978 se implementó un programa de estabilización conjuntamente con la aceleración arancelaria, en un contexto de completa apertura en el mercado financiero. Si bien el programa resultó expansivo en una primera instancia, a partir de 1980 la inflación comenzó a aumentar nuevamente provocando el rezago relativo del tipo de cambio respecto de los precios y generando así una caída en el tipo de cambio real que desestimuló las exportaciones y favoreció las importaciones, que mostraron un gran aumento.

A mediados de 1981, la economía uruguaya inició una nueva etapa recesiva que generó desconfianza por parte del público en el régimen cambiario instaurado en 1978. En 1982, los aranceles se redujeron en forma más lenta. Por el lado de las exportaciones, los valores del tipo de cambio real generaron cambios en los instrumentos de política comercial y las restricciones fiscales inhibieron el uso de instrumentos de promoción exportadora. A partir de 1983, la promoción implicaba la devolución de los impuestos indirectos que se establecieron para algunos productos y teniendo en cuenta el contenido de valor agregado. Los porcentajes de devolución de impuestos eran bastante menores a los reintegros de años anteriores.

En 1985, hay un cambio en los objetivos macroeconómicos y las autoridades llevaron adelante una política monetaria-cambiaria orientada a evitar un nuevo deterioro del tipo de cambio real. Desde 1985 la política cambiaria del país procuró atender a este objetivo. Sin embargo, esto no siempre fue posible dadas las tendencias inflacionarias de los países vecinos. En este período tanto las importaciones como las exportaciones crecieron ininterrumpidamente.

Además del proceso de apertura general, durante esta primera etapa de liberalización, toma importancia la apertura hacia los países de la región, particularmente Argentina y Brasil, que se desarrolla en forma paralela y que implica el comienzo

de los acuerdos comerciales en la región. En mayo de 1975 se firmó el Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), y en agosto de 1976 se acordó el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) con Brasil.

El convenio con Argentina, comprendía todos los productos menos los agropecuarios y los que pudieran ocasionar perjuicios a los países importadores. La rebaja de aranceles estaba sujeta a cupos. Para Uruguay, Argentina aseguraba la rebaja total para los productos negociados hasta que las importaciones desde Uruguay igualaran el 5% de la producción argentina del año anterior. Con Brasil los productos negociados fueron menos. En 1985 y 1986 se firmaron acuerdos ampliatorios de los anteriores, en particular favorables para las exportaciones uruguayas de productos agropecuarios.

A partir de abril del noventa, se produjeron cambios en la política comercial, por causa de restricciones fiscales, que luego finalizaron en un aceleramiento de la reducción arancelaria, y por tanto en una profundización del grado de apertura de la economía en forma unilateral.

## **2.2 La segunda etapa**

### **2.2.1 La política comercial y el contexto macroeconómico según los períodos**

El contexto macroeconómico hacia 1989 se caracterizaba por una capacidad de endeudamiento público interno muy cercana a su límite. A esto debe agregarse las tendencias crecientes en el déficit fiscal y la inflación. A comienzos de los noventa, la inflación era muy elevada y el déficit del sector público era un serio problema. Eso llevó a que el gobierno que asumió en marzo de 1990 aplicara un severo ajuste fiscal, basado fundamentalmente en el aumento de impuestos. El objetivo principal de la política macroeconómica en los noventa es la reducción de la inflación.

Para lograr la estabilización de los precios, se puso en marcha un nuevo plan de estabilización que comenzó a regir a partir de marzo de 1991. El Banco Central decidió utilizar nuevamente el tipo de cambio como ancla nominal con el objetivo de transmitir señales de precios a favor de la reducción de la inflación. En este plan, el mecanismo consistía en dejar flotar el tipo de cambio dentro de una banda de 3% de amplitud, cuyos límites, superior e inferior, variaban a un ritmo determinado por el Banco Central (BCU). Inicialmente la banda de flotación evolucionaba a una tasa mensual fija de 2,5%, pero a diferencia del esquema cambiario utilizado a fines de los setenta (conocido como la “tablita”), en este plan de estabilización la autoridad monetaria no asumió el compromiso explícito de mantener ese ritmo

devaluatorio, sino que cada día el BCU podía modificar la trayectoria del tipo de cambio en torno a la cual se define la banda de flotación.

Además de la política antiinflacionaria basada en ancla cambiaria, esta década se caracteriza por la implementación de la política comercial acordada con los países socios. La segunda etapa del proceso de liberalización comercial, entre 1991 y 2005, se caracteriza por la firma del Tratado de Asunción que da lugar al MERCOSUR. Con la firma de este tratado comienza el segundo período, denominado de profundización del proceso de liberalización comercial. En materia de política comercial supone la desgravación arancelaria intra-zona y una política comercial común para países extra-zona, con algunas excepciones a la misma. El análisis de los noventa muestra a la economía uruguaya cada vez más vinculada a los países de la región, no sólo en su evolución macroeconómica, sino también en los objetivos prioritarios y en sus políticas.

Tanto Argentina como Brasil al igual que otros países de América Latina, llevaron adelante, durante los noventa, programas de estabilización basados en la utilización del tipo de cambio como ancla del sistema de precios. Esto sucedía al mismo tiempo que se implementaban políticas de apertura comercial y financiera. De acuerdo a Darnill, Frenkel y Maurizio (2003), dichas experiencias comparten una dinámica económica en común. El contexto bajo el que se inician dichos planes se caracteriza por un momento de auge de los flujos de capitales hacia las economías emergentes, que genera inicialmente una reducción de las tasas de interés nominales conjuntamente con el aumento del nivel de reservas, permitiendo expandir el crédito y la demanda y presionando al alza los precios de los activos reales. La expansión inicial que caracteriza a este tipo de planes se acompaña por una trayectoria descendente del tipo de cambio real dado que como fue mencionado anteriormente, el ritmo de aumento de precios internos supera el ritmo de aumento del tipo de cambio nominal. La apreciación cambiaria genera un aumento de las importaciones y por consiguiente una desmejora del saldo comercial y de cuenta corriente. El proceso culmina cuando se hace insostenible el mantenimiento del tipo de cambio, se fugan capitales y se pierden reservas. Esto eleva la tasa de interés debido al aumento del riesgo cambiario y se termina devaluando la moneda.

### **2.2.2 Principales rasgos de la política comercial**

El primer período que transcurre entre 1991-1994 es denominado período de transición. Se considera como una etapa de profundización del proceso de liberalización comercial. El objetivo de esta etapa es disminuir paulatinamente los aranceles que afectan el comercio intra-zona. Además, durante este período los países miembros adoptaron un Régimen General de Origen, un Sistema de Solución de Controversias y Cláusulas de Salvaguardia para hacer frente a incrementos impre-

vistos de importaciones que ocasionaran o amenazaran ocasionar un perjuicio grave a la producción nacional. Adicionalmente, en las relaciones con terceros países, se asegurarían condiciones equitativas de comercio y por tanto se aplicarían, si fuera el caso, legislaciones nacionales para prohibir importaciones cuyos precios estuvieran afectados por subsidios, *dumping* o cualquier otra práctica desleal.

Paralelamente se buscó coordinar las políticas nacionales con el propósito de elaborar normas comunes sobre la competencia comercial. Para ello se establecieron los siguientes instrumentos:

- Un Programa de Liberalización Comercial, que consistía en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas que alcanzarían una preferencia del 100% sobre los aranceles de la nación más favorecida (NMF), acompañadas por la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 al arancel cero sobre la totalidad del universo arancelario.
- La coordinación de políticas macroeconómicas en forma gradual y convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias.
- La adopción de un arancel externo común (AEC) que permitiera incentivar la competitividad externa de los países miembros.
- La adopción de acuerdos sectoriales con el propósito de optimizar la utilización y movilidad de factores productivos y de alcanzar escalas operativas eficientes.

En los hechos, esta etapa se caracteriza por la puesta en práctica del primero de los instrumentos mencionados: la liberalización comercial intra-zona. El resto de los instrumentos serían aplicados en las etapas posteriores.

En el segundo período que va desde 1995 a 1998 (período de convergencia), luego de aprobado el protocolo de Ouro Preto en 1994, comienza el proceso que llevaría a los cuatro países miembros hacia la adopción de una política comercial común. Esto supone la definición de un arancel externo común y un proceso de convergencia según las peculiaridades de los países miembros. Este proceso se cumple sin problemas, cada país con su régimen de adecuación, hasta 1999.

En materia de política cambiaria esta etapa coincide con el tipo de cambio real más bajo del período. Como fue mencionado, la política cambiaria de bandas de flotación instaurada en 1991, lleva a un tipo de cambio real atrasado cuando se lo considera con respecto al dólar. Sin embargo, los efectos de esta política se vieron compensados en la medida que los países vecinos tenían una política cambiaria con objetivos y efectos semejantes. Ello significó para Uruguay mantener sus niveles de competitividad por lo menos con los países de la región, aunque no impidió que a mediados de 1998 Uruguay entrara nuevamente en una recesión.

Entre 1999 y 2002 Uruguay atraviesa una profunda recesión económica. Si bien se había logrado abatir la inflación, las principales variables macroeconómicas mostraban una evolución negativa. Al deterioro del tipo de cambio real se le suma el problema sanitario del principal rubro de exportación y la pérdida de competitividad frente a la economía brasileña.

En materia de política comercial, los países del MERCOSUR se proponen la discusión de un nuevo arancel externo común, dado que los problemas de cada país han llevado a crecientes perforaciones. En este período se permiten aumentos transitorios al arancel externo común. Uruguay aumenta su protección introduciendo nuevos instrumentos que gravan la introducción de importaciones (comisión del BROU y tasa consular), incluso las provenientes del MERCOSUR.

Los años del final del siglo son reconocidos generalmente por los cambios bruscos de las políticas cambiarias en los tres países. En 1999 Brasil devalúa su moneda y Argentina lo hace a fines de 2001 en medio de una importante crisis financiera. Uruguay es alcanzado severamente por la crisis argentina y en julio de 2002 abandona el régimen de bandas de flotación. Luego de la modificación del régimen cambiario, del aumento del tipo de cambio y de la superación de la crisis financiera que afectó fuertemente a Uruguay, la economía comienza a crecer desde el año 2003 a tasas importantes y recupera en 2005 el nivel de actividad previo a la crisis.

Si bien los países de la región logran recuperar la actividad económica en forma rápida luego de la crisis financiera, en el caso del proceso de integración, la crisis regional parece afectarlo de forma más permanente. Por diversas razones el MERCOSUR da muestras de estar perdiendo el impulso inicial. En términos de política comercial no hay avances significativos. Aún están en vigencia algunos de los instrumentos de protección introducidos en el período anterior. Es un período caracterizado por un gran crecimiento exportador, principalmente a países de extra-zona.

A pesar de los cambios en el contexto regional, la política comercial del MERCOSUR mantiene sus rasgos esenciales. Dicha política comercial establece un *régimen general* (que regula las importaciones provenientes desde los países del MERCOSUR, las realizadas en el marco de acuerdos preferenciales, el resto de las importaciones, y las excepciones al AEC) y un *régimen particular*, que incluye los regímenes de Admisión Temporal, *drawback*, el régimen de Derechos Específicos y regímenes sectoriales<sup>6</sup>.

Dentro del régimen general se presentan tres casos. En primer lugar, las importaciones provenientes de los países del MERCOSUR (intra-zona) están totalmente

---

<sup>6</sup> Para los regímenes particulares vigentes en el caso de Uruguay ver Lorenzo *et al.* (2005) y Bertinski, Kume y Vaillant (2006).

desgravadas, pero requieren una certificación de origen. Las reglas de origen del MERCOSUR exigen un porcentaje de integración regional de un 60% o un salto de partida para ser considerado un bien producido dentro del bloque. En caso que esto no se cumpla, debe tributar como un bien proveniente de fuera del bloque.

En segundo lugar, las importaciones realizadas en el marco de acuerdos preferenciales se rigen por las condiciones establecidas en los mismos. Entre estos acuerdos, los más importantes son los firmados por el MERCOSUR con Chile y Bolivia, y el firmado entre Uruguay y México. Adicionalmente, se mantienen los acuerdos de alcance parcial que existían antes de la creación del MERCOSUR en el marco de ALADI.

En tercer lugar, las importaciones de países no comprendidos en las situaciones anteriores están gravadas por el AEC del MERCOSUR, salvo las excepciones y regímenes especiales. El AEC supone once niveles arancelarios que van desde 0 a 20% en escalones de a 2%. En 1998, se produjo un aumento general de 3% del AEC para todo el universo arancelario, a excepción de algunos productos. En el Cuadro 4 se presentan los niveles de AEC según grandes agrupaciones.

Durante 2001-2003, período caracterizado por las dificultades regionales, se establecieron incrementos transitorios de 2,5% en 2001 y de 1,5% en 2002 y 2003. Superadas las dificultades en 2004, no se realizaron incrementos transitorios.<sup>7</sup>

El MERCOSUR se encuentra hace un tiempo en un proceso de revisión de su AEC. Si bien el AEC sigue un escalonamiento creciente según el valor agregado, algunos insumos producidos en el bloque están protegidos por aranceles relativamente altos. Adicionalmente, el tratamiento que se le da a los bienes de capital, a los de informática y telecomunicaciones, en el marco del AEC, tiene efectos negativos para Uruguay dado que no tiene producción propia en este tipo de bienes. Si se le aplican aranceles de 14% (en el caso de bienes de capital) o hasta 16% (en el caso de informática y telecomunicaciones), la política comercial del MERCOSUR significa un sobreprecio a la inversión en maquinarias y equipos en Uruguay, que anteriormente aplicaba un arancel nulo o muy bajo sobre estos bienes.

Si bien es cierto que Uruguay tiene escaso margen de maniobra para cambiar la política arancelaria, aún se mantienen mecanismos especiales para varios sectores (listado de excepciones al AEC, derechos específicos a ciertos productos provenientes de Argentina, tratamiento discriminatorio del IMESI, etc.). Estos mecanismos son el resultado de una larga tradición de protección en dichos sectores.

Por otra parte, existen distintos tipos de excepciones al AEC. En primer lugar, están exceptuados los bienes de capital (BK) y los de informática y telecomunica-

---

7 Corresponden a las decisiones N° 67/00, 06/01 y 21/02 del Consejo Mercado Común.



**Cuadro 4**  
**Arancel externo común: principales categorías**  
**(en porcentaje)**

Categorías	Capítulos	Productos	AEC
Productos agrícolas: agropecuarios y de la industria alimenticia	1 al 24	En estado natural o sólo conservados	10%
		Agroalimentarios	14- 16%
		Bebidas y cigarrillos	20%
Insumos agropecuarios (ver régimen especial de importación)		Semillas y semen	0%
		Fertilizantes	0 a 6%
		Agroquímicos (fito y zooterápicos)	12 -14%
		Alambre	12- 14%
Petróleo sus derivados y otros minerales	25 al 27	Petróleo y sus derivados	0%
		Demás minerales	2 al 6%
Productos químicos y petroquímicos para industrias textil, plásticos, farmacéuticos, pinturas productos de limpieza	28 al 39	Materias primas e intermedios de industrias sensibles no producidos en la región	2%
		Materias primas e intermedios de industrias sensibles producidos en la región	10 al 14%
Industria textil	50 al 63	Fibras naturales y artificiales	6 al 20%
Bienes de capital	84 al 90		14%
Informática y telecomunicaciones			16%
Sector automotor	384	Vehículos livianos, camiones y ómnibus (*)	23%
Azúcar	3118	Azúcar crudo	0%
		Azúcar blanco (*)	35%
Productos elaborados de consumo final		Agroalimentarios	18 o 20%
		Resto	14 y 16%

(\*) Bajo régimen especial sectorial exceptuados del AEC.

Fuente: Elaboración propia en base a documentos de CINVE.

ciones (BIT) que en Ouro Preto fueron exceptuados de la vigencia inmediata del AEC, estableciéndose cronogramas para una convergencia gradual al mismo tiempo que se extendería hasta el 2006. Actualmente, dicho proceso se interrumpió y cada país aplica su propio criterio hasta tanto no se revise el AEC y con un plazo máximo que va hasta fines de 2010. En Uruguay los gravámenes a estos bienes también dependen de la existencia o no de producción local. Si no hay producción local los BK

están gravados con 2%. Si existe producción local se aplica el AEC que puede llegar a ser hasta 14% en el caso de los BK y hasta 16% en el caso de los BIT.

Finalmente, Uruguay tiene permitido un listado de 125 productos exceptuados del AEC. Por el momento, Uruguay ha colocado una lista de materias primas e insumos a los que aplica un arancel de 0%. También colocó algunos productos que se gravan con aranceles superiores al AEC (como los aceites comestibles y duraznos en almíbar).

La protección de los sectores azucarero y automotriz es otra excepción. Ambos sectores quedaron fuera del acuerdo de Ouro Preto cuando se definió el AEC y aún no se ha logrado una total uniformidad dentro del bloque. En el caso del sector azucarero, Uruguay aplica 0% a las importaciones de azúcar crudo y 35% a las importaciones de azúcar refinado. En el caso del sector automotriz, se acordó una Política Automotriz Común del MERCOSUR (PAM), pero Uruguay no la ha internalizado aún, por tanto aplica un arancel de 23% exceptuando dentro de ese sector a la maquinaria automotriz vial o agrícola.

Como resultado de la política comercial desarrollada en el proceso de integración en el MERCOSUR, los aranceles han mostrado una tendencia descendente en todo el período. El promedio de los aranceles aplicados cae de 18% en 1992, a 11% en 2002 (Berlinsky, Kume y Vaillant, 2006) (Cuadro 5). Si bien las metodologías de cálculo de la protección nominal formal del período anterior y los cálculos de su

**Cuadro 5**  
**Evolución del arancel aplicado legal extra-zona**  
**(Promedio por tipo de bien, en porcentaje)**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bienes de capital	14,2	10,6	10,6	3,2	3,9	5,1	6,3	7,5	7,5	8,4	8,4
Bienes intermedios	17,1	13,6	13,5	9,1	9,0	8,9	11,5	11,7	11,7	11,2	10,2
Combustibles y lubricantes	20,0	13,6	13,6	2,3	2,3	2,2	2,9	3,0	3,0	2,9	2,5
Piezas y accesorios, p/ bienes de capital	18,7	16,0	16,0	7,9	8,2	8,7	10,3	11,0	10,9	11,0	10,9
Bienes de consumo	21,8	18,3	18,3	15,0	15,0	14,9	17,5	17,6	17,6	16,9	16,0
Vehículos automotores	18,5	14,5	14,5	23,0	23,0	23,0	23,8	23,0	23,0	23,0	23,0
Resto	14,6	12,1	13,9	14,1	14,0	14,3	16,8	17,0	17,0	15,7	15,5
Promedio aritmético	18,0	14,6	14,6	9,2	9,3	9,4	11,8	12,1	12,1	11,9	11,1

Fuente: Berlinsky, Kume y Vaillant (2006).

equivalente en este período (arancel aplicado legal extrazona) no permiten comparaciones, es posible percibir una caída de la protección nominal con respecto a la primera etapa de liberalización.

La caída de los niveles de protección nominal formal se dan para todas las categorías de uso de los bienes excepto para los vehículos automotores (Cuadro 5). Luego de los combustibles y lubricantes que presentan el mayor descenso, los bienes de capital son los que han tenido siempre menor protección formal. Los de mayor protección nominal son los bienes de consumo. Esta estructura de protección es coincidente con la del período anterior.

Los cálculos de protección efectiva existentes para el período 1991-2005 son escasos. El único trabajo que realiza cálculos de protección al mercado interno para este período lo hace para el año 2000. De acuerdo a este estudio (Berlinski, Kume y Vaillant, 2006), los cálculos realizados para los países del MERCOSUR, por grandes sectores indican que los menores niveles de protección efectiva corresponden al macrosector Minero, seguido por el macrosector Agropecuario. Por su parte, la Industria Manufacturera presenta niveles de protección más elevados y escasa variabilidad según los distintos países. La industria manufacturera tiene una protección efectiva promedio para el año 2000 de 22% (Cuadro 6). Las agrupaciones más protegidas según estos cálculos son la de Alimentos, Bebidas y Tabaco y la de Textil y Vestimenta.

Este estudio permite detectar la incidencia de las excepciones al AEC de los distintos países y sectores. Para ello se comparan los cálculos de protección efectiva utilizando como instrumento el AEC o el arancel legal (que incorpora al arancel extra zona los instrumentos de defensa comercial). En el caso de Uruguay, el promedio ponderado de la protección efectiva de la industria manufacturera utilizando ambos instrumentos es muy similar y está alrededor de 19%.

Si bien la metodología empleada en los cálculos de protección efectiva realizados para el año 2000 y los cálculos previos no son comparables, se destacan algunas diferencias que deben ser tomadas con cautela. Se observa que los sectores más protegidos cambian en los distintos períodos. En 1985 los productos más protegidos pertenecían a la agrupación de Químicos (utilizados como bienes de consumo y como bienes intermedios), a la rama de los Electrodomésticos (como bienes de consumo) y a la rama de Metálicas básicas (como bienes intermedios). En el año 2000, sin embargo, los productos más protegidos, son los pertenecientes a las agrupaciones Alimentos, bebidas y tabaco, Textiles y vestimenta y en tercer lugar, Metales y productos metálicos.

En materia de exportaciones, Uruguay reestablece la devolución de impuestos indirectos con carácter permanente, recogiendo básicamente la legislación anterior. Los porcentajes de devolución varían entre 2% y 6% del valor FOB de exportación (Cuadro 7).

**Cuadro 6**  
**Tasas de protección efectiva de la Industria Manufacturera**  
**(Promedios para el año 2000)**

<b>Industria Manufacturera</b>	<b>Con Arancel Legal</b>	<b>Con AEC</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	24,46	33,45
Textiles y vestimenta	25,96	25,41
Productos de madera	15,85	15,05
Productos de papel	5,08	15,01
Productos de petróleo y carbón	0,41	0,34
Productos químicos	10,12	10,55
Productos minerales	14,34	14,24
Metales y productos metálicos	17,66	15,47
Vehículos y equipos de transporte	15,95	19,70
Maquinaria y equipo	8,35	15,06
Otras industrias	21,72	27,87
Promedio Ponderado	18,84	19,18
Promedio Aritmético	21,31	22,37

Fuente: Berlinski, Kume y Vaillant (2006).

**Cuadro 7**  
**Régimen de devolución de impuestos (año 1998)**  
**(Promedio por posiciones de la NCM, en %)<sup>1</sup>**

	<b>1998</b>
Número de alícuotas	10
Promedio aritmético (en %)	3,37
Max (en %)	6
Min (en %)	2
Número de posiciones con cero	9188
Número de posiciones con promoción	127
Incorporaciones	127
Número de posiciones totales	9315

1/Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM).

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto 487/997. Diario Oficial (1998).

Concomitantemente a este régimen, a fines de 1994, se estableció otro mecanismo de devolución de tributos, opcional a éste, que entró en vigencia en enero de 1995<sup>8</sup>. Este régimen, con carácter más general, estuvo fundado en estudios técni-

<sup>8</sup> Decreto 558/94 del 21/12/94.

cos. Dentro de los considerados se mencionan tres aspectos: la conveniencia de que los beneficios lleguen a todos los integrantes de la cadena productiva pero priorizando los niveles superiores de la misma, los criterios generales del GATT y los informes técnicos elaborados. Los beneficios no se acumulan con los establecidos en 1991 (que no fueron derogados), sino que se debe optar por uno u otro. Este régimen de carácter temporal, ha sido sucesivamente prorrogado.

**Cuadro 8**  
**Evolución del régimen de devolución de tributos**

	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Número de alícuotas	20	22	23	24	24	24	24
Promedio aritmético (en %)	2,54	2,04	3,86	2,89	2,61	2,15	2,03
Max (en %)	6	6	6	6	6	6	6
Min (en %)	1,5	1,25	1,25	1	1	1	1
Número de posiciones con cero	8424	8399	8305	8280	8273	8268	8260
Número de posiciones con devolución	891	916	1010	1035	1042	1047	1055
Incorporaciones	891	25	94	25	7	5	5
Número de posiciones totales en el período	9315	9315	9315	9315	9315	9315	9315

*Fuente: Elaboración propia en base al Decreto 487/997 y a los decretos del Parlamento correspondientes al período 2001-2006.*

### 3. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO Y DEL GRADO DE APERTURA

#### 3.1 La primera etapa

La evolución de los flujos comerciales en esta primera etapa de liberalización es el reflejo de los cambios en la política comercial y también de la política cambiaria del período, caracterizada por el atraso cambiario y el abandono del régimen de devaluaciones preanunciadas en 1982.

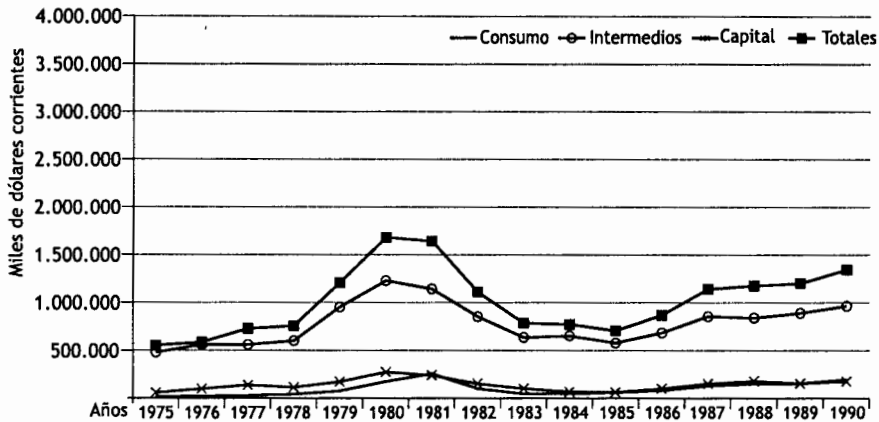
Ya en el comienzo de la primera etapa del proceso de liberalización comercial, entre 1975 y 1979, cuando se simplifica la política comercial, se reducen aranceles y se eliminan restricciones, se registra un importante crecimiento de las importaciones que pasan de 556 millones de dólares corrientes en 1975 a más de 1200 millones en 1979 (Gráfico 1). Las importaciones de bienes intermedios, que representaban más del 85% de las importaciones de bienes en 1975, se duplican en dólares corrientes, entre 1975 y 1979. Las de bienes de capital y de consumo, de mucho menor importancia en la pauta importadora, se triplican y cuadriplican, respectivamente, en dicho período.

Entre 1980 y 1982, cuando al programa de rebaja arancelaria se le suma el descenso del tipo de cambio real, los precios relativos de los bienes importados son alterados conjuntamente por ambas políticas. En 1980 y 1981, la rebaja arancelaria y el deterioro del tipo de cambio real operaron con mayor intensidad para el caso de los bienes de consumo, generando un aumento de más de 300% en esos años. En 1982, las importaciones disminuyen su dinamismo como consecuencia de la recesión que comienza y experimentan una profunda caída que se extiende hasta 1986. En este proceso recesivo, las importaciones de bienes de capital y de consumo pierden transitoriamente importancia en la estructura importadora. A partir de 1986 retoman el crecimiento ininterrumpido, siendo las importaciones de consumo las que nuevamente ganan participación, pasando de representar un 9,2% en 1982 a un 14,9% en 1990.

Como resultado de todo lo mencionado, la estructura importadora según el destino de los bienes se vio modificada al final de la primera etapa del proceso de apertura, aumentando el peso de los bienes de consumo en detrimento de las de bienes intermedios, aunque estos siguen tendiendo una participación superior al 70%. Es importante señalar la diferente dinámica de ambos tipos de bienes frente a la evolución de la actividad y del tipo de cambio. En el caso de los bienes de consumo, en la primera etapa se da un aumento significativo porque los efectos de la política comercial son profundizados por la política cambiaria (si se compara 1980 respecto a 1975 la participación de los bienes de consumo más que se triplicó). En

el caso de los bienes intermedios los efectos de la política cambiaria son menos claros ya que su evolución también depende del nivel de actividad interno y de las exportaciones. La participación de los bienes de capital no presentó modificaciones importantes.

**Gráfico 1**  
**Evolución de las importaciones totales y por categorías de uso (1975-1990)**



Fuente: Elaborado con datos del BCU.

La evolución de las exportaciones también respondió básicamente a los estímulos comerciales de las políticas de promoción, partiendo de una base muy reducida (Gráfico 2). Entre 1975 y 1990 las exportaciones totales más que se cuadruplicaron en dólares corrientes, pasando de 390 a 1.700 millones. Este gran crecimiento fue liderado por las exportaciones no tradicionales que se multiplicaron por más de cinco y pasaron a ser el grupo preponderante en la estructura de exportaciones.

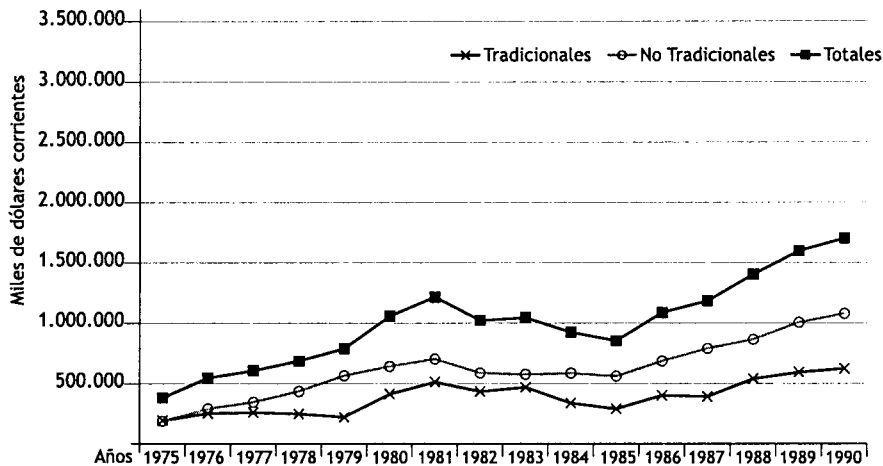
Ya desde los primeros años las exportaciones no tradicionales respondieron a los estímulos mientras que las tradicionales muestran un retroceso relativo. Al comienzo de la primera etapa del proceso de apertura las exportaciones se dividían en partes casi iguales entre tradicionales y no tradicionales. Como consecuencia de las políticas de promoción establecidas en el período, hacia el final de esta primera etapa las exportaciones no tradicionales superan a las tradicionales y pasan a representar más de del 65% del total.

Por otro lado, cabe resaltar que contrariamente a lo que se esperaba, entre 1978 y 1981, al caer el tipo de cambio real, las exportaciones no tradicionales continuaron aumentando y también comienzan a hacerlo las tradicionales. Esto se explica, en parte, por la relación cambiaria con Argentina, cuya moneda estaba más sobre-

valuada que la uruguaya, lo cual generó cierta reorientación exportadora hacia dicho mercado. Este dinamismo exportador fue acompañado por un cambio en la pauta exportadora, ya que al mismo tiempo aumentaba la importancia relativa de Argentina y Brasil en el total de nuestras exportaciones.

Luego de la devaluación de 1982, las exportaciones retoman el crecimiento recién a partir de 1986. Desde ese año, las exportaciones comenzaron a expandirse y crecieron sostenidamente.

**Gráfico 2**  
**Evolución de las exportaciones (1975-1990)**



Fuente: BCU.

En síntesis, el desempeño de los flujos de importación y exportación en la primera etapa del proceso de apertura de la economía uruguaya, entre 1974 y 1990, presentaron un crecimiento en dólares corrientes, con excepciones de algunos años de retroceso (1981 y 1982). Como resultado de las modificaciones de la política comercial, se perciben cambios en la pauta importadora que refleja una mayor importancia de los bienes de consumo. Por otra parte, como resultado de los acuerdos comerciales señalados anteriormente, el comercio bilateral de Uruguay con Argentina y Brasil se intensificó en forma exponencial. Teniendo en cuenta los indicadores usuales de intensidad de comercio, a partir de 1984 el comercio bilateral se intensifica y alcanza un máximo entre 1989 y 1990. En esos años los indicadores alcanzan valores entre 35 y 40, lo que está indicando que el comercio con esos países es entre 35 y 40 veces más a lo esperado. Obviamente además de los acuerdos mencionados, la elevada intensidad se explica por otros factores relacionados con la cercanía geográfica, razones históricas y culturales, etc. (Osimani y Estol, 2006).



## 3.2 La segunda etapa

### 3.2.1 Evolución del comercio según períodos

Para analizar estos últimos 15 años se diferencian distintos períodos. En el primer subperíodo del MERCOSUR, el desempeño del comercio tanto de bienes como de servicios fue muy positivo. Entre 1991 y 1995 (período de transición), las importaciones en dólares corrientes se duplicaron reflejando la evolución de las importaciones de bienes y también la de servicios (Cuadro 9). Por su parte, las exportaciones crecieron 50% lideradas principalmente por las de servicios ya que, las exportaciones de bienes solo crecieron un 13% en el período.

**Cuadro 9**  
**Evolución de las exportaciones e importaciones**  
**de bienes y servicios (1990-2005)**  
**(en millones de dólares corrientes y porcentajes)**

	Importaciones			Exportaciones			Saldo Comercial
	Bienes	Servicios	Total	Bienes	Servicios	Total	
1990	1267,0	408,4	1675,4	1692,9	465,6	2158,5	483,1
1991	1543,7	422,5	1966,2	1604,7	596,2	2200,9	234,7
1992	1936,7	553,3	2490,0	1702,5	830,3	2532,8	42,8
1993	2118,3	740,1	2858,4	1645,3	1015,2	2660,5	-197,9
1994	2599,6	885,3	3484,9	1913,4	1334,9	3248,3	-236,6
Crecimiento 1994/91	105,2	116,8	108,0	13,0	186,7	50,5	
1995	2710,6	857,7	3568,3	2147,6	1359,1	3506,7	-61,6
1996	3135,4	839,0	3974,4	2448,5	1398,6	3847,1	-127,3
1997	3498,0	892,0	4390,0	2793,0	1375,0	4168,0	-222,0
1998	3601,0	870,0	4471,0	2829,0	1232,0	4061,0	-410,0
Crecimiento 1998/95	38,5	-1,7	28,3	47,9	-7,7	25,0	
1999	3186,1	810,4	3996,6	2290,6	1187,4	3478,1	-518,5
2000	3311,1	881,6	4192,7	2383,8	1275,8	3659,6	-533,1
2001	2914,8	806,7	3721,5	2139,5	1122,5	3262,0	-459,5
2002	1873,8	618,1	2491,9	1922,1	771,3	2693,4	201,5
Crecimiento 2002/99	-48,0	-29,0	-44,3	-32,1	-37,4	-33,7	
2003	2097,8	636,3	2734,1	2281,2	802,9	3084,0	350,0
2004*	2992,2	786,1	3778,3	3145,0	1150,8	4295,8	517,5
2005	3826,3	905,4	4731,7	3757,7	1344,2	5101,9	370,2
Crecimiento 2005/03	104,2	46,5	89,9	95,5	74,3	89,4	

\*A partir de 2004 se incluye la estimación parcial de la actividad productiva de Zonas Francas e información provista por la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI) vinculada a la actividad de la industria del software.

Fuente: Elaborado en base a datos del BCU.

En el segundo subperíodo (convergencia hacia una política comercial común), el comercio de bienes continúa el crecimiento pero a tasas menores, mientras que el comercio de servicios cae. Este subperíodo se caracteriza por un gran crecimiento de las exportaciones de bienes, que aumentan más que las importaciones, a pesar del atraso del tipo de cambio. Más adelante veremos el papel jugado por contexto regional en esta aparente paradoja.

Entre 1999-2002, subperíodo que caracterizamos como de la crisis regional, caen todos los flujos comerciales, retrocediendo a valores de inicios de la década del noventa. Además del papel jugado por el entorno macroeconómico de la región, la caída de las exportaciones también se explica por dificultades sanitarias como consecuencia de un brote de fiebre aftosa que afectó las exportaciones de carne vacuna, principal rubro de exportación.

Sin embargo en los años siguientes (post crisis), se asiste a una recuperación acelerada de los flujos comerciales, caracterizada por un aumento de casi 90 %, tanto de importaciones como de exportaciones. Uruguay alcanza en 2005 cifras record en ambos flujos que se superan durante el año 2006.

### 3.2.2 Las importaciones de bienes

En este apartado se analizará el dinamismo y la estructura de las importaciones de bienes. Por un lado, se tendrá en cuenta los países de origen de las importaciones y se identificarán los principales socios comerciales en los subperíodos considerados. Por otro lado, se hará un análisis desagregado de las importaciones clasificadas según categorías de uso.

Si se analiza la estructura importadora de Uruguay desagregando por país de origen, la importancia de los socios comerciales en los distintos períodos es bastante estable. En promedio, en el período 1990-2005 las importaciones provinieron en más de un 70% de Estados Unidos, Unión Europea y MERCOSUR (Cuadro 10). El principal origen de las importaciones es el MERCOSUR. La participación de las importaciones regionales ha crecido con respecto al período anterior cuando representaban menos del 30%. Además de su crecimiento y magnitud, las importaciones desde la región se caracterizan por su estabilidad, ya que en los cuatro períodos considerados las importaciones desde la región representaron alrededor del 44%.

Los cambios más importantes en la pauta importadora se relacionan con las importaciones provenientes de China que han ido ganando importancia, pasando de representar entre el 2 y 3% del total a un 6%. Como contrapartida, las compras provenientes de la Unión Europea y los Estados Unidos, que previamente representaban alrededor del 18 y 11% respectivamente, pasaron a representar casi el 11 y 7% respectivamente.

**Cuadro 10**  
**Estructura de las importaciones por origen geográfico**  
**(En porcentajes)**

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2005
Argentina	21,0	22,0	24,2	22,1
Brasil	24,8	21,8	19,7	21,1
Paraguay	0,3	0,5	0,5	0,5
MERCOSUR	46,1	44,3	44,4	43,7
Chile	1,6	1,7	1,9	1,8
CAN	1,3	2,5	5,0	3,2
UE-15	17,3	18,9	17,8	11,1
Resto UE	0,0	0,0	0,0	0,0
China	1,8	2,8	4,1	6,4
Estados Unidos	10,5	11,7	9,8	7,1
México	1,8	1,3	1,2	1,1
Canadá	0,9	0,7	0,9	0,5
NAFTA	13,2	13,7	11,9	8,6
OCDE				
Resto del Mundo	18,6	16,0	15,0	25,1
TOTAL	100	100	100	100

*Fuente: Elaboración en base a datos del BCU.*

Como fue analizado, la tasa de crecimiento de las importaciones uruguayas de bienes presentó oscilaciones a lo largo de todo el período en estudio. Entre los años 1991 y 1994, las importaciones crecieron a una tasa acumulativa anual de casi un 19%, favorecidas por la caída de los aranceles intrazona y el comienzo del atraso del tipo de cambio real. En el subperíodo siguiente, a pesar de continuar las mismas condiciones, las importaciones crecen a tasas bastante menores.

El crecimiento de las importaciones en el primer subperíodo, fue liderado por las provenientes de los países del MERCOSUR. Sin embargo, también crecieron a tasas anuales mayores al promedio las provenientes de la Unión Europea, China y Canadá. En el segundo subperíodo, las importaciones crecieron a tasas menores, destacándose el dinamismo de las provenientes de la CAN, Estados Unidos y China.

En el tercer período, caracterizado por la crisis económica regional, las importaciones se contrajeron alrededor de un 15%, destacándose el descenso de más de un 20% de las provenientes de Estados Unidos. Finalmente, en el período posterior a la crisis, caracterizado por la devaluación del peso uruguayo y la recuperación económica, las importaciones se expandieron más de un 25%. En estos años, se destaca el crecimiento muy por encima del promedio de las importaciones provenientes de la CAN, China, México y Resto del Mundo.

Si se desagregan las importaciones por categoría de uso o destino económico de los bienes pueden extraerse otras conclusiones importantes para relacionar los efectos de la política comercial con el crecimiento. Para ello se utiliza la misma clasificación del análisis de la etapa anterior: bienes de consumo, bienes intermedios y bienes de capital.

Como fue señalado, en Uruguay la mayor parte de los bienes importados corresponden a bienes intermedios, seguidos por los de consumo, y finalmente por los bienes de capital. En promedio, durante el período 1990-2005 representaron el 62%, 23%, y 15% respectivamente. Las importaciones de bienes de consumo fueron las que más se expandieron durante el subperíodo 1990-1994 (39,8%), seguidas por las de bienes de capital, y finalmente por las de bienes intermedios. Este fenómeno podría deberse a la gran sensibilidad de los bienes de consumo a las variaciones en los precios relativos. Cabe recordar, que durante este período, el tipo de cambio real estaba en un proceso de apreciación, lo que favorecía la importación de bienes en general y los bienes de consumo son los que presentan mayor elasticidad precio relativo, en relación al resto de los bienes. En el subperíodo siguiente, con la agudización de la apreciación del tipo de cambio, los bienes de consumo alcanzan la mayor importancia en la pauta de importaciones en 1998, alcanzando casi al 30% (Cuadro 11). Dicha participación se reduce luego de la devaluación de 2002.

**Cuadro 11**  
**Estructura de las importaciones por categorías de uso**  
**(1991-2005) (En porcentajes)**

	Bienes de Consumo	Bienes Intermedios	Bienes de Capital
1991	16,1	67,8	16,1
1992	22,2	61,3	16,6
1993	27,6	55,2	17,2
1994	27,7	56,9	15,5
1995	28,2	54,8	17,0
1996	25,9	55,8	18,3
1997	27,9	53,8	18,3
1998	28,8	52,5	18,8
1999	27,7	56,1	16,2
2000	26,4	60,1	13,5
2001	28,0	58,7	13,2
2002	23,2	66,6	10,3
2003	18,8	73,2	8,1
2004	18,1	71,1	10,8
2005	18,6	68,1	13,3

Fuente: Elaboración en base a datos del BCU.

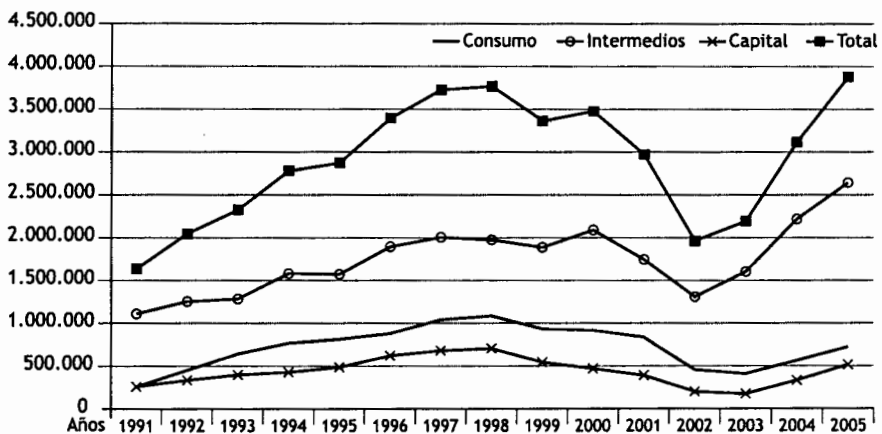
La importancia de los bienes de capital en el total de importaciones sigue una evolución similar a los bienes de consumo. Como contrapartida, los bienes intermedios perdieron participación en las importaciones en el período de apreciación cambiaria.

Al igual que lo ocurrido en la etapa anterior, durante la década del noventa los bienes de consumo aumentaron su participación, pasando de representar un 11% durante los años ochenta a un 26% durante los noventa, en detrimento de las importaciones de bienes intermedios. También aumentaron la participación en el total, los bienes de capital, principalmente en la segunda mitad de los noventa.

Con la recesión que se inició en Uruguay a fines de 1998, las importaciones de bienes de consumo se redujeron en forma importante como también lo hicieron las de bienes de capital. Si bien la recesión afectó al comportamiento global de las importaciones, las de bienes intermedios aumentaron la participación en el total de la pauta de importaciones, debido en parte a la pérdida de participación de los bienes de consumo.

Cabe destacar que en el subperíodo de recuperación económica, las importaciones de bienes intermedios muestran un crecimiento relativo mayor (Gráfico 3). En la medida que estos bienes son utilizados como insumo en el proceso productivo de diversas actividades industriales, dichas importaciones son las que reaccionan primero luego de la devaluación y con la recuperación de la actividad y en particular de las exportaciones.

**Gráfico 3**  
Evolución de las importaciones totales y por categorías de uso durante los noventa



Fuente: Elaborado con datos del BCU.

### 3.2.2 Las exportaciones de bienes

Luego del impulso que se le dio a las exportaciones a comienzos del período de liberalización comercial, las exportaciones de bienes comenzaron a expandirse desde mediados de los ochenta casi sin interrupción hasta 1998.

En los flujos de las exportaciones intervienen básicamente los mismos socios comerciales que en las importaciones. Sin embargo, cuando se analiza por subperíodos, la importancia de los mismos presenta algunas diferencias.

En la primer mitad de la década de los noventa, caracterizada por la firma del MERCOSUR y el comienzo del libre comercio intrazona, la importancia de los países del MERCOSUR aumentó en forma significativa aunque Argentina y Brasil ya eran previamente socios comerciales de gran importancia. La tercera parte de nuestras exportaciones se dirigía a la región, siendo Brasil el principal socio comercial de nuestro país (Cuadro 12). La importancia de los países de la región aumentó en el subperíodo 1995-1998, alcanzando casi al 43%. En 1998, considerado como el año del auge del MERCOSUR, las exportaciones de Uruguay hacia la región representaban casi la mitad de las exportaciones.

**Cuadro 12**  
**Estructura de las exportaciones por destino geográfico**  
**(En porcentajes)**

	1990-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2005
Argentina	12,3	11,8	14,3	7,6
Brasil	20,7	29,1	23,2	16,5
Paraguay	0,7	1,8	3,6	1,9
MERCOSUR	33,8	42,7	41,1	26,0
Chile	1,8	1,8	2,4	2,5
CAN	1,9	2,6	2,6	2,4
UE-15	17,2	13,7	17,2	17,9
Resto UE	0,7	0,3	0,3	0,4
China	3,7	4,1	4,6	4,0
Estados Unidos	8,0	5,3	7,5	18,4
México	2,1	0,8	3,3	4,1
Canadá	0,9	0,7	2,3	3,3
NAFTA	10,9	6,8	13,1	25,8
Resto del Mundo	30,0	28,0	18,7	21,1
TOTAL	100	100	100	100

Fuente: Elaboración en base a datos del BCU

En el subperíodo siguiente (1999-2002), caracterizado por serios problemas de distinto tipo en los países de la región, no hubo cambios relevantes en la política comercial, pero si hay cambios importantes en los flujos comerciales. La devaluación del “real” en Brasil, como consecuencia de una serie de dificultades en el contexto internacional, fue seguida por la devaluación de Argentina en 2001 y la de Uruguay en 2002. Durante la crisis, la política comercial de los países del bloque sufrió modificaciones tendientes a sobrellevar los efectos de los cambios en los precios relativos y de caídas importantes del nivel de actividad. Como resultado se produjo un quiebre en la tendencia de los flujos comerciales percibida durante los noventa. La importancia de Brasil disminuyó y en contrapartida aumentó la de todos los otros socios. En particular, en el promedio del período aumentó la importancia de Argentina, que en los primeros años de este período, alcanzó un máximo y casi duplicó en importancia a los Estados Unidos como destino de las exportaciones uruguayas.

En el último período considerado, el porcentaje de exportaciones destinado al MERCOSUR es similar al destinado al NAFTA. Esto se debe principalmente al aumento de las exportaciones hacia los Estados Unidos y a otros mercados de fuera de la región. En esta recuperación incidieron factores del contexto internacional que representan mejoras en los términos de intercambio y la recuperación de mercados que se habían perdido en el período anterior por los problemas sanitarios vinculados a la aparición de fiebre aftosa. Finalmente, el porcentaje de exportaciones destinado a la Unión Europea se ha mantenido constante.

Como resultado de estos factores el último período se caracterizó por la pérdida de importancia del comercio regional y el creciente protagonismo de los Estados Unidos como destino de las exportaciones uruguayas. Si se compara con los años noventa, Estados Unidos duplica en este período su participación en las exportaciones uruguayas, y supera la posición que tenía Brasil como principal comprador de productos uruguayos. Argentina, por su parte, disminuye su participación casi a la mitad. La importancia del bloque como destino de nuestras ventas casi coincide con la del NAFTA.

El análisis del crecimiento de las exportaciones según país de destino muestra que en el primer período del MERCOSUR (hasta 1994) crecen las exportaciones hacia Argentina. En los noventa y hasta 1998, se destaca el crecimiento de las exportaciones hacia Brasil que supera el 15 % anual. La creciente importancia de los mercados de la región se da en un contexto de tipo de cambio atrasado, excepto con dichos países. (Cuadro 13).

En síntesis, a pesar del efecto de la apreciación cambiaria, las exportaciones continuaron aumentando, principalmente durante la segunda etapa de este período de apertura de la economía. Si comparamos con la década del ochenta, la apreciación cambiaria que mencionamos fue mayor a la de los años noventa, de todas formas, las exportaciones durante ese último período crecieron a tasas mayores que

**Cuadro 13**  
**Crecimiento de las exportaciones según destinos y períodos**  
**(En porcentaje)**

	Tasa de crecimiento acumulativa anual			
	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2005
Argentina	49,13	5,27	-29,90	33,07
Brasil	1,15	15,45	-16,19	2,00
Paraguay	41,97	35,87	-6,95	-3,28
MERCOSUR	12,87	12,24	-19,24	8,78
Chile	27,66	12,87	-5,74	16,22
CAN	14,33	21,40	-17,50	34,15
UE-15	-1,25	1,09	2,52	10,31
Resto UE	-30,73	17,13	2,72	9,38
China	15,89	-10,64	7,60	4,78
Estados Unidos	-1,88	3,21	-1,77	76,75
México	9,03	-15,51	31,65	25,04
Canadá	-12,94	10,39	5,62	47,59
NAFTA	-0,96	0,24	5,11	61,10
Resto del Mundo	-4,79	10,82	-16,90	24,21
TOTAL	3,49	8,58	-11,84	22,31

*Fuente: Elaborado con datos del BCU.*

las experimentadas en la década anterior. Cabe recordar que los acuerdos bilaterales de comercio, CAUCE y PEC, ya habían impulsado el comercio entre países socios, pero particularmente el comercio entre Argentina y Uruguay. En esta nueva etapa, el MERCOSUR permite expandir las exportaciones uruguayas destinadas a Brasil.

### 3.3 Estructura por tipo de comercio: intra-industrial e inter-industrial

En un proceso de integración, además de la evolución de los flujos comerciales, es útil medir la importancia del comercio intra-industrial e inter-industrial. En particular, la teoría vincula gran parte del comercio intra-industrial a las distintas modalidades de procesos de integración. El comercio intra-industrial supone la presencia de flujos simultáneos de exportaciones e importaciones correspondientes a una misma rama de actividad de la industria manufacturera. Varios son los trabajos que se han preocupado por analizar el patrón de comercio uruguayo analizando



las características del comercio de bienes industriales desde y hacia Uruguay, enfatizando la existencia de comercio intra-industrial: Lorenzo (1990), Lorenzo y Paolino (en Berretta *et al*, 1991), Terra *et al*, (1995) y finalmente, Osimani y Laens (2000).

Dichos trabajos se basan en la construcción de indicadores propuestos por Grubel y Lloyd<sup>9</sup> (1975) y por Aquino (1978), que miden la importancia relativa de las exportaciones de productos de una determinada rama o sector industrial que son compensadas por importaciones de bienes de la misma rama o sector, expresada como porcentaje del comercio global de dicho sector. Un problema que presenta el indicador de Grubel y Lloyd (G-L) es que si la balanza comercial de productos industriales no se encuentra equilibrada el coeficiente tiende a subestimar la importancia relativa del comercio intra-industrial. Por tanto, adicionalmente, se procedió al cálculo del índice G-L ajustado por los desequilibrios comerciales. A nivel agregado se calcularon ambos índices.

A partir de la década del setenta, con el auge de la política de promoción de exportaciones y los acuerdos comerciales con la región, se constató una creciente importancia del comercio intra-industrial. En particular, este tipo de intercambio comercial ha tenido lugar con Argentina, con el cual se evidencia mayores niveles de comercio intra-industrial y diversificación exportadora (Oddone, 2000).

Lorenzo y Paolino (1990) encontraron que en el período 1975-1978, el 55% de las exportaciones dirigidas hacia Argentina se caracterizaban por intercambios de este tipo, mientras que para Brasil, en el período 1986-1988, el 25% de las exportaciones correspondía a comercio intra-industrial (porcentaje que duplicó el experimentado durante el período 1975-1978). Gran parte de las ramas exportadoras hacia la región, en el marco de los acuerdos del CAUCE y del PEC y luego, durante los noventa en el marco del MERCOSUR, se caracterizan por exportar bienes de más difícil inserción en mercados extraregionales.

En la primera etapa del proceso de apertura, la evolución del índice G-L para el período 1978-1991, muestra una tendencia creciente en el período aunque muy leve (Gráfico 4)<sup>10</sup>. Este leve crecimiento se debe en parte a las fluctuaciones que experimenta el indicador que presenta una caída entre los años 1979 y 1983. Luego de la recuperación, el indicador de comercio intra-industrial se estabiliza en los últimos años alrededor de 23%.

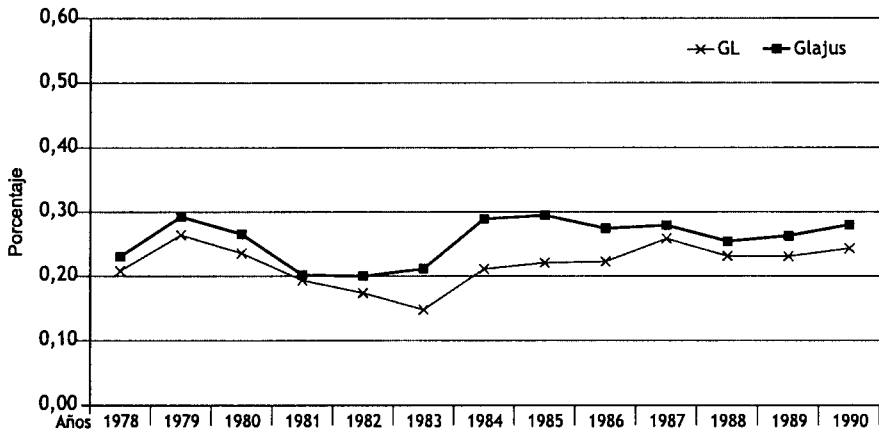
Para el período 1991-2005, se realizaron nuevas estimaciones del índice de G-L que muestran un crecimiento mayor al del período anterior, en el caso

---

9 Véase Anexo Metodológico.

10 Para este período (1978-1991) los datos fueron extraídos del trabajo de Osimani y Laens (2001). Estos cálculos fueron realizados considerando una muestra de 78 ramas industriales a 4 dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) revisión 2, que representan alrededor del 86% del total de exportaciones uruguayas en dicho período.

**Gráfico 4**  
**Evolución del índice de Grubel-Lloyd para la industria**  
**(1978-1990)**



Fuente: Tomado de Osimani y Laens (2001).

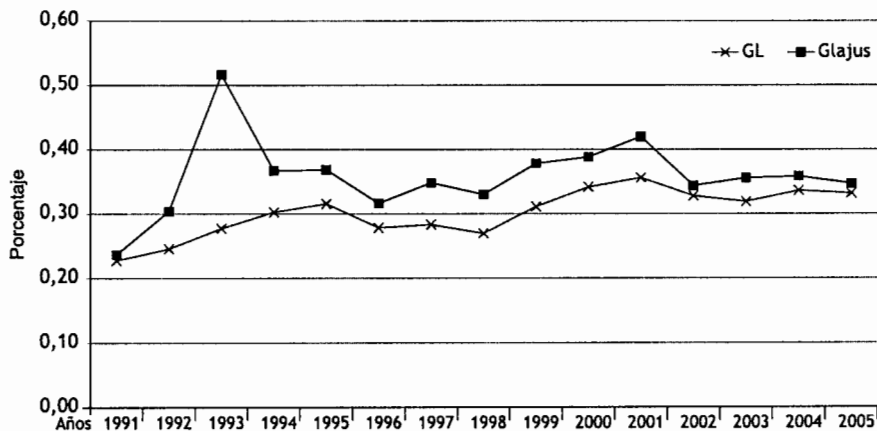
del índice de G-L sin ajustar, que llega a un máximo de 36% en 2001 (Gráfico 5)<sup>11</sup>. Este indicador toma valores mayores a partir de la entrada en vigencia del MERCOSUR.

Dado el persistente desequilibrio en la balanza comercial de bienes industriales, que caracterizó al comercio industrial uruguayo, se analizó también el indicador G-L ajustado (Gráfico 5). Como puede observarse, la evolución de dicho indicador es muy similar a la del G-L (siguen la misma trayectoria pero siempre G-L ajustado se encuentra por encima de G-L), sin embargo, para el año 1993 se observa importante diferencia entre ambos indicadores. Esto podría estar explicado por el importante déficit comercial que experimentó Uruguay en el comercio industrial. Justamente, en dicho año el G-L ajustado superó en gran medida al G-L.

En síntesis, a lo largo del proceso de apertura comercial se observa una tendencia creciente en los flujos de comercio de doble sentido o de comercio intra-industrial a nivel agregado. El índice G-L ha presentado oscilaciones que van desde un 15% en 1983 a 36% en el 2001 y presenta un mayor crecimiento a partir del MERCOSUR.

<sup>11</sup> La muestra seleccionada difiere en algunos casos a la muestra utilizada en el período anterior. Se construyó el indicador por rama industrial a 4 dígitos de la CIU revisión 2 en base a una muestra de 80 ramas industriales que representan el % de las exportaciones industriales en 2005.

**Gráfico 5**  
**Evolución del índice de Grubel-Lloyd para la industria**  
**(1991-2005)**



Fuente: Osimani y Laens (2001) y elaboración propia a partir de datos del BCU.

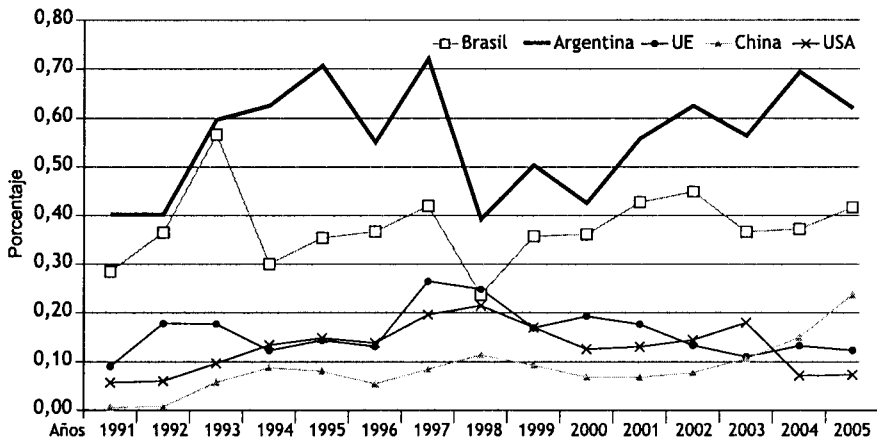
Para el período 1991-2005 se realizaron adicionalmente estimaciones de comercio intra-industrial para el comercio bilateral con los principales socios comerciales (Brasil, Argentina, Estados Unidos, China e Unión Europea) <sup>12</sup>.

Al igual que fuera constatado en estudios anteriores, en el período 1991-2005, la mayor proporción de comercio intra-industrial se observa en el comercio bilateral con Argentina (Gráfico 6). Con respecto a Brasil, el indicador presenta un comportamiento similar al agregado, exhibiendo menores valores que el de Argentina. El resto de los países socios considerados, presentan menor proporción de comercio intra-industrial. Un caso de especial interés es China, que parte con valores muy pequeños de 1% en 1991 y crecientemente llega al 24% en el 2005. Estados Unidos y la Unión Europea presentan pequeños valores del indicador G-L pero se debe destacar la tendencia descendente que se observa para el caso de Estados Unidos a partir de 2003.

Otra forma de abordar la importancia del comercio intra-industrial es analizar la estructura de las exportaciones cuando los sectores se agrupan según tramos del índice de G-L (Cuadro 14). En el caso de la estructura de las exportaciones totales, los sectores de menor comercio intra-industrial (ubicados en el tramo de 0 a 19% de G-L), son responsables por entre el 40% y el 50% de las exportaciones según los períodos. Si se consideran los dos primeros tramos, los sectores con índice de G-L menor a 40% explican casi el 70% de las exportaciones totales en todos los períodos. Un comportamiento similar presenta la estructura de exportaciones fuera de la re-

<sup>12</sup> Los datos utilizados provienen de las estadísticas de comercio del BCU.

**Gráfico 6**  
**Evolución del índice de Grubel-Lloyd**  
**por principales socios comerciales (1991-2005)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU.

gión aunque con una concentración aún mayor en las exportaciones de los sectores de G-L menor a 20%.

Como era de esperarse las exportaciones a Argentina muestran un perfil totalmente diferente. En este caso, las exportaciones realizadas por sectores clasificados en el primer tramo no son las de mayor peso. Las exportaciones se concentran en sectores pertenecientes a los tramos del medio. Finalmente las exportaciones a Brasil, presentan características similares a las exportaciones totales ya que se con-

**Cuadro 14**  
**Estructura de las exportaciones por tramos de Grubel y Lloyd**  
**(en porcentajes)**

Tramos de Grubel y Lloyd	Exp. Totales				Exp. a Argentina				Exp. a Brasil			
	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2005	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2005	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2005
0-19	60,3	40,5	47,7	50,0	17,6	27,5	15,5	13,5	49,8	46,8	47,3	38,0
20-39	8,9	31,6	26,6	16,4	11,9	35,0	16,6	22,3	15,0	20,3	10,7	9,7
40-59	23,2	20,9	9,7	17,7	53,5	18,4	20,3	31,9	21,3	21,5	17,2	28,1
60-79	5,6	6,3	10,7	11,6	9,8	11,8	35,2	15,0	4,3	7,0	10,6	19,5
80-100	2,0	0,6	5,4	4,3	1,6	1,4	7,0	13,2	6,3	0,0	11,7	4,2
Total	100	100	100	100	94	94	95	96	97	96	97	99

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU.

centran en el primer tramo. Sin embargo, también presentan una concentración importante en el tramo del medio, lo que las asemeja a las argentinas.

### 3.3 Evolución del grado de apertura

Por lo general, suele relacionarse el grado de apertura con el tamaño del país. Países pequeños, especializados en productos de una limitada oferta exportable, suelen caracterizarse por ser países relativamente más abiertos, en relación a países más grandes y con una mayor oferta exportable.

La apertura de una economía es el resultado de múltiples factores. En este sentido los efectos de la política comercial no pueden ser analizados en forma aislada de la política cambiaria y fiscal, dado que existe una interdependencia entre todas ellas. El análisis de la evolución del grado de apertura de la economía se realiza a precios corrientes y constantes. En la medida que en el período analizado hay distorsiones de precios relativos como consecuencia de la apreciación de la moneda nacional, los resultados de ambos indicadores arrojan conclusiones interesantes.

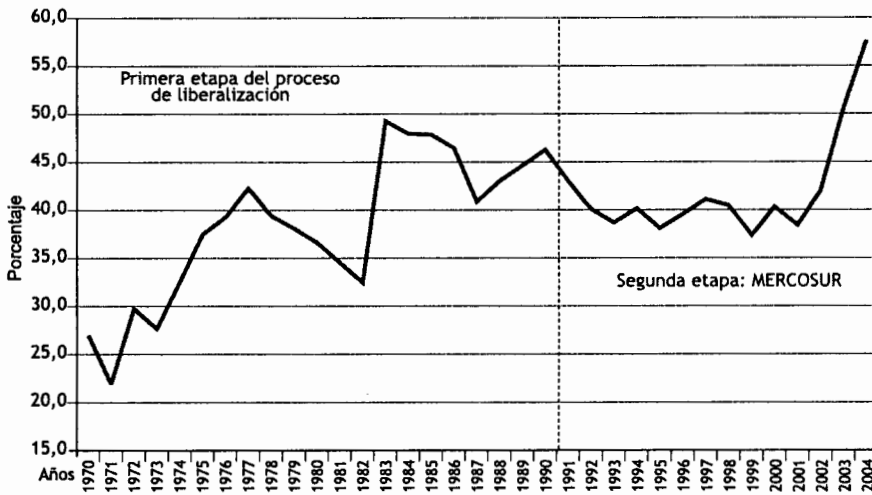
#### 3.3.1 Grado de apertura a precios corrientes

El grado de apertura a precios corrientes, medido como la razón entre el total del comercio (exportaciones más importaciones) sobre el PBI de la economía, muestra una tendencia creciente en la primer etapa del proceso de apertura (Gráfico 7), aunque presenta algunos altibajos. Entre 1978 y 1982 el coeficiente de apertura que había alcanzado el 40% del PBI presenta un claro descenso relacionado con los efectos de la apreciación de la moneda nacional como resultado de la aplicación del plan de estabilización con ancla cambiaria (tablita) de estos años. Inmediatamente después de superado el atraso cambiario en 1982, el grado de apertura crece nuevamente y alcanza casi al 50%.

La sobrevaluación de la moneda nacional o atraso del tipo de cambio afecta en forma diferente el numerador y el denominador del coeficiente del grado de apertura. Mientras que los flujos comerciales están afectados directamente por el tipo de cambio, el denominador está afectado parcialmente en tanto dentro del PBI hay bienes y servicios que, por ser no transables, no varían sus precios en la misma relación que le tipo de cambio. Con atraso cambiario, el numerador está más subvaluado que el denominador y por lo tanto el grado de apertura cae.

En la segunda etapa analizada el efecto de la subvaluación cambiaria contrasta totalmente el aumento del comercio producido en los noventa, a partir de la

**Gráfico 7**  
**Evolución del grado de apertura en dólares corrientes**  
**(en porcentajes)**



Fuente: Elaborado en base a datos de Penn World Table.

integración en el marco de la región. En 2002, a partir del aumento del tipo de cambio el grado de apertura se eleva nuevamente.

### 3.3.2 Evolución del grado de apertura a precios constantes

Si se mide el grado de apertura a precios constantes, su evolución refleja mejor los cambios de la importancia del comercio que son independientes de la evolución del tipo de cambio.

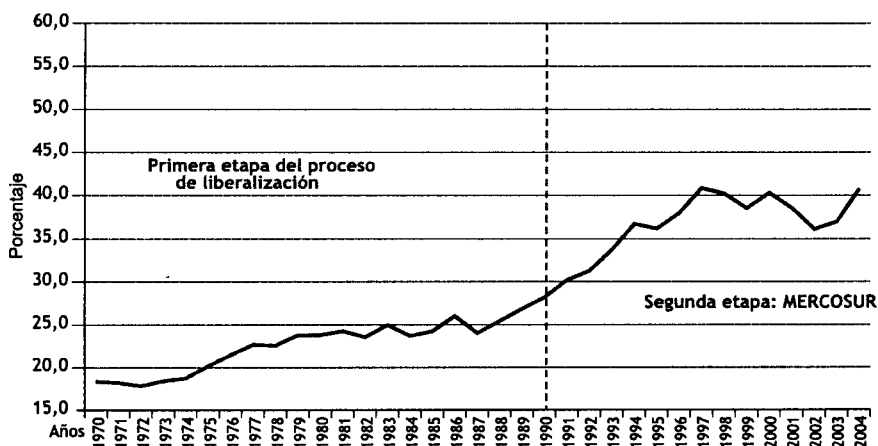
El grado de apertura, medido a precios constantes del 2000, aumentó considerablemente durante la primera etapa del proceso de liberalización comercial y se aceleró a fines de la década del ochenta (Gráfico 8). Como consecuencia de una política comercial que impulsó las exportaciones y redujo las barreras arancelarias el coeficiente de apertura creció en forma significativa, pasando de un 18% en 1970, a un 28% en 1990<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> En particular, el coeficiente de apertura a precios constantes depurado del efecto precio y tipo de cambio, permite aislar los efectos de los cambios en los precios relativos como consecuencia de las devaluaciones de 1982 y 2002 y apreciar mejor el efecto que la política comercial pudo haber tenido sobre la apertura. Al hacer referencia a precios constantes implica que se mide a precios de un año determinado, sin embargo, el denominador del coeficiente de apertura es el PBI ajustado por PPP.

A partir de la creación del MERCOSUR continúa la tendencia creciente y se percibe un aumento en el coeficiente de apertura, que registró niveles muy superiores, pasando de 30 a 40% aproximadamente. En 1997 se da el máximo coeficiente de apertura de todo el período considerado.

Sin embargo, en la segunda mitad de los noventa el coeficiente de apertura se estabiliza en torno a 40%. El crecimiento más importante del grado de apertura de la economía se da entre 1987 y 1997<sup>14</sup>. A mediados de 1998 la economía ingresó en una nueva fase recesiva. A partir de 1999 y hasta el estallido de la crisis argentina en diciembre de 2001, Uruguay debió absorber una serie de *shocks* externos adversos que significaron una caída de los flujos comerciales mayor a la caída del nivel de actividad lo que hizo descender el coeficiente de apertura entre 1999 y 2002.

**Gráfico 8**  
**Evolución del grado de apertura a precios constantes**



Fuente: Elaborado en base a datos de Penn World Table.

En el último período, luego de corregidas las distorsiones de precios relativos que caracterizaron a la década del noventa, se ganó competitividad en relación a Brasil y otros socios comerciales. El crecimiento exportador fue muy importante a partir de 2002 y en el 2005 las exportaciones en dólares corrientes superaron las registradas en 1998. En 2004, el grado de apertura ya supera el máximo anterior de 1997 y continúa su crecimiento hasta la fecha.

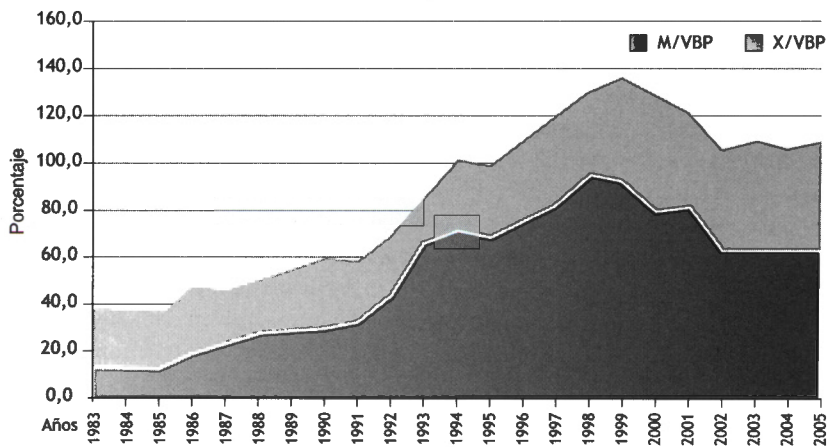
<sup>14</sup> En ese período también crece en forma ininterrumpida el grado de apertura de Argentina y Brasil.

### 3.4 La apertura y la especialización industrial

Como se ha reseñado la política comercial de la apertura significó una caída de la protección a las actividades en el mercado interno como resultado de un conjunto de factores entre los cuales se encuentra rebaja de aranceles y la creación del MERCOSUR. La reducción arancelaria, sumada al proceso de apreciación cambiaria que tuvo lugar durante los noventa, tuvo los efectos más importantes en el sector industrial, dado que es directamente afectado por la liberalización. Como consecuencia de esto, el grado de apertura industrial, medido en este caso como el cociente entre la suma de las exportaciones e importaciones respecto al valor bruto de producción industrial (medido a precios constantes), experimentó un fuerte incremento a partir de los noventa (Gráfico 9). Particularmente la mayor apertura vino por el lado de la penetración importadora. Esto se prolongó prácticamente a lo largo de toda la década. Ya en el último período, a partir de 2003, el grado de apertura se recuperó luego de la caída experimentada durante la crisis, pero esta vez, las exportaciones fueron las que incrementaron la participación en las ventas totales industriales.

Dos modalidades de especialización relacionadas con la inserción comercial suelen ser identificadas para los sectores industriales en las últimas tres décadas <sup>15</sup>.

**Gráfico 9**  
Apertura de la Industria manufacturera a precios constantes de 1983 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU.

<sup>15</sup> Ver los trabajos de Macadar (1986), Berreta (1987), Berreta *et al.* (1991), Osimani (1992) y Osimani y Laens (2000).



La primera modalidad de especialización es la observada para las relaciones comerciales que mantiene Uruguay con el resto del mundo y, parcialmente, con Brasil, caracterizada por la existencia de ventajas comparativas (diferencias tecnológicas y dotaciones relativas de factores) como lo postula la teoría neoclásica de comercio internacional. La segunda modalidad de especialización caracteriza al comercio bilateral con Argentina y parcialmente con Brasil. Este tipo de inserción podría explicarse por las nuevas teorías de comercio internacional que enfatizan el papel jugado por la diferenciación de productos, las economías de escala y las estructuras de competencia imperfecta, como los determinantes fundamentales del intercambio comercial (Osimani y Laens, 2000).

Por otro lado, los cambios ocurridos en el proceso de apertura han repercutido en la estructura productiva industrial o sobre el patrón de especialización industrial. Para analizar dichos cambios se agrupan los sectores industriales en cuatro grupos en base a tres indicadores de especialización (Casar Pérez, 1989). Los cuatro grupos se definen aplicando sucesivos filtros. El grupo de sectores de *Bajo Comercio* está integrado por aquellos sectores cuyo coeficiente de apertura (medido como el cociente entre el total del comercio de bienes y la oferta total de cada rama industrial) es menor al 5%. El de *Comercio Intraindustrial* se conforma por aquellos sectores cuyo coeficiente de apertura es mayor al 5% y cuyos índices de G-L son superiores al 50%. El grupo de *Sustitutos de Importaciones* son aquellos sectores cuyo coeficiente de apertura es mayor al 5%, presentan un índice de G-L inferior al 50% y tienen saldo comercial sectorial negativo. Finalmente el grupo de *Exportadores* contiene aquellos sectores cuyo coeficiente de apertura es mayor al 5%, presentan un índice de G-L inferior al 50% y tienen saldo comercial sectorial positivo.

Esta clasificación de los sectores industriales ha sido utilizada en 1978, 1988 y 1996. Los principales resultados encontrados en investigaciones pasadas y en la actualización realizada para 2003 son los esperados en un proceso de apertura (Cuadro 15). En los noventa, los cambios en el patrón de especialización industrial se caracterizaron por una creciente contribución al valor agregado y al empleo de los sectores industriales con una especialización comercial de tipo intraindustrial. En 1996, cuando el comercio regional es creciente, la contribución de los sectores clasificados como de comercio intra-industrial era semejante a la contribución realizada por los sectores exportadores, que en décadas anteriores eran los de mayor contribución. Otro resultado impactante relacionado con la apertura de los noventa es la importancia de los sectores clasificados como sustitutos de importación.

En 2003, luego del período denominado de crisis regional la importancia de los sectores de *Comercio intra-industrial* en la generación del producto industrial se mantiene y aumenta. Se destaca, por otra parte, su relevancia en la generación del empleo industrial que sobrepasa por primera vez a los sectores exportadores,

**Cuadro 15**  
**Patrón de especialización**  
**de la industria manufacturera uruguaya**

Grupos de sectores	Nº de sectores				VAB (*)				Empleo			
	1978	1988	1996	2003	1978	1988	1996	2003	1978	1988	1996	2003
De Bajo Comercio	8	13	3	6	17	16	9	9	sd.	21	3	6
De Comercio Intraindustrial	7	12	23	20	18	12	26	31	sd.	12	35	43
Exportadores	15	15	8	12	41	35	27	29	sd.	44	35	34
Sustitutos de importación	9	33	40	32	24	37	38	31	sd.	23	27	17
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>73</b>	<b>74</b>	<b>70</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>sd.</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE, BCU, Osimani (1992); Osimani y Laens (2000).*

tradicionalmente los de mayor contribución al empleo <sup>16</sup>. Por otra parte, se detiene el ascenso de la importancia de los sectores *Sustitutos de importación*, tanto en la generación del producto como del empleo industrial. Este fenómeno se explica en parte por la devaluación del año 2002 y por el resurgimiento de la demanda de Estados Unidos de productos de exportación más tradicionales.

<sup>16</sup> Para este trabajo, se realizó una nueva clasificación de las ramas industriales para el año 2003 con el objetivo de identificar si se efectuaron cambios en el patrón de especialización dominante de la industria manufacturera uruguaya, respecto de las décadas pasadas, de acuerdo a la clasificación CIIU (revisión 2), a cuatro dígitos. En tal sentido, se clasificaron 70 sectores industriales que representan el 98% de la industria (en términos de valor bruto de producción (VBP) en los cuatro grupos de especialización.

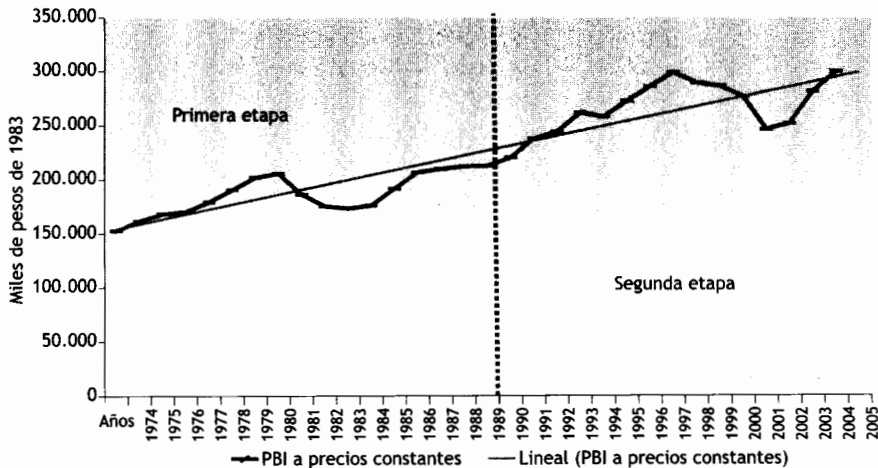
## 4. EL CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA URUGUAYA

### 4.1 Características del crecimiento

A lo largo de estos treinta años que abarca el proceso de apertura, el comportamiento del PIB ha mostrado una tasa de crecimiento de algo más de un 2% al año, en promedio. Si bien el crecimiento logra acelerarse en varios años, el período se caracteriza por dos profundas recesiones económicas con efectos negativos con gran incidencia en la tasa promedio. Dichas variaciones son una característica de la evolución de la economía uruguaya que se caracteriza por la ocurrencia de fluctuaciones de gran amplitud (Gráfico 10).

En la primera etapa del proceso de apertura, comenzada en 1975, el desempeño económico mejoró sustancialmente con respecto a las décadas pasadas. En los primeros cinco años, entre 1975 y 1980, se alcanza un crecimiento promedio anual de 4,8%. Sin embargo, este crecimiento fue seguido de una nueva etapa recesiva que se prolonga desde 1981 hasta 1984. En 1985 se produjo un nuevo repunte de la economía y se recuperan los valores anteriores a la crisis. Luego de esa recuperación la economía crece más lentamente. Como resultado durante los ochenta el crecimiento del producto fue casi nulo (0,7% promedio anual), al igual que sucedió

**Gráfico 10**  
**Evolución del PIB a precios constantes (1974-2005)**



Fuente: Elaborado en base a datos del BCU.

en otros países de América Latina. Como resultado, durante toda esta primera etapa, el producto presentó un crecimiento promedio anual de 2,2%.

En la segunda etapa, definida como de profundización de la apertura, entre 1991 y 2005, el producto creció a una tasa promedio anual de 2,5%, sólo muy levemente superior a la de la primera etapa. Nuevamente pueden distinguirse períodos muy diferentes en la evolución económica ya que esta etapa también se caracteriza por un período de crecimiento seguido por una profunda recesión. Entre 1991 y 1998, el producto crece en promedio un 4,4% por año, por encima de su tendencia de largo plazo. A eso le siguen cuatro años de caída del producto, entre 1999 y 2002. Luego se retoma nuevamente el crecimiento a tasas aún más elevadas. En este caso la recuperación parece más rápida que la anterior.

## 4.2 Composición del producto y el papel de los sectores en el crecimiento

En la medida que un proceso de apertura afecta a los sectores productivos en forma diferente, la composición del producto ha sufrido algunos cambios a lo largo del período en estudio. Los datos disponibles permiten ver las modificaciones que se procesaron a partir de 1983 <sup>17</sup>.

En los ochenta, la composición del producto se caracteriza por una participación de la *Industria* de 28% (Industria Manufacturera y Construcción) y del sector *Agropecuario* de 12% (incluye Agricultura, Ganadería, Pesca, Minas y canteras). El 60% restante lo constituyen sectores de servicios (Cuadro 16). El servicio de mayor peso en la estructura productiva es el sector de *Establecimientos Financieros y Negocios Inmobiliarios* (22%). Le siguen el sector de *Comercio, Restaurantes y Hoteles* (11%) y el de *Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones* (9%).

Entre los cambios más importantes sucedidos en los noventa y principios de este siglo se destaca la sistemática pérdida de participación de la *Industria*, hasta 2002. La otra modificación que se destaca es la creciente importancia del sector de *Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones*. Otro sector que aumenta su participación, aunque se revierte en 1999, es el de *Comercio, Restaurantes y Hoteles*.

El dinamismo del producto que caracteriza buena parte de la década del noventa, es consecuencia de la evolución de los sectores de servicios principalmente. Dentro de ellos, el sector de servicios que lidera el crecimiento en los primeros años es el de *Comercio, Restaurantes y Hoteles* y luego el liderazgo le corresponde al sector de *Establecimientos financieros* seguido por el sector *Transporte* (Gráfico 11).

<sup>17</sup> La última metodología utilizada para la elaboración de las Cuentas Nacionales (BCU), presenta los datos a partir de 1983.

**Cuadro 16**  
**Estructura del PBI por períodos**  
**(en porcentaje)**

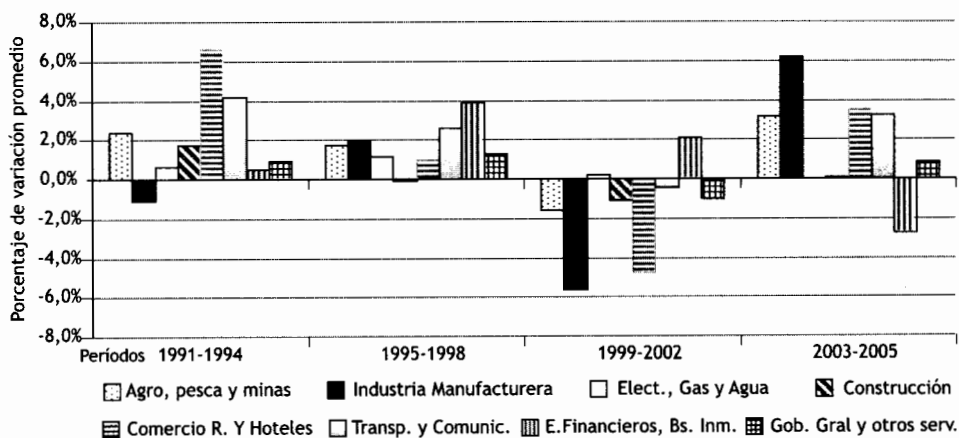
	1980-1993	1990-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2005
Agro, Pesca, Minas y Canteras	11,6	11,1	11,9	10,6	12,6
Industria manufacturera y Construcción	28,3	25,5	23,2	20,5	20,6
Transporte, Comunicaciones, Electricidad, Gas y agua	9,3	11,9	14,4	16,0	16,8
Comercio, restaurantes y hoteles	11,2	13,5	14,2	12,8	11,7
Establecimientos financieros, inmobiliarias	22,2	21,5	21,0	24,6	23,0
Servicios del Gobierno General	17,3	16,6	15,4	15,4	15,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaborado a partir de Cuentas Nacionales del BCU.

Cabe señalar que la creciente importancia de los servicios es una tendencia que ya se insinuaba en la etapa anterior.

A la salida de la crisis recesiva de los años 1999-2002, el crecimiento es fuertemente liderado por la *Industria* y el sector *Agropecuario* que recuperan en este período parte su participación relativa (Gráfico 11).

**Gráfico 11**  
**Crecimiento sectorial por períodos**  
**(porcentajes de variaciones promedio anual)**



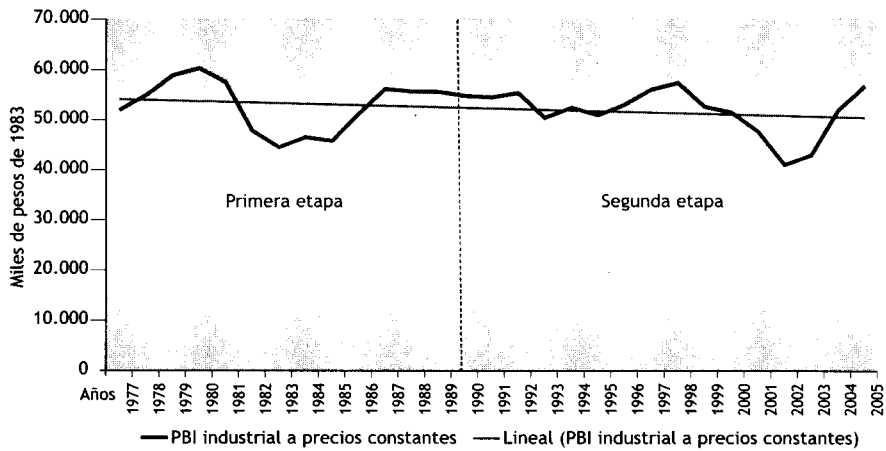
Fuente: Elaborado en base a datos del BCU.

### 4.3 Crecimiento de la industria

En esta sección se analiza el comportamiento de la industria manufacturera en los últimos treinta años. Como se ha mencionado, la evolución de este sector es relevante en la medida que es el sector más afectado por la política comercial de desprotección del mercado interno y también de promoción de exportaciones. Muestra además, una trayectoria decreciente, opuesta a la que ha seguido la economía en su conjunto. Si bien se presentan oscilaciones en la evolución del producto industrial, la tasa de crecimiento acumulativa anual en las tres décadas es de sólo 0,3 aproximadamente, en relación al 2% del producto global de la economía (Gráfico 12).

En la primera etapa del proceso de apertura, entre 1976 y 1980, se alcanza un crecimiento promedio anual de 2%, que se detuvo en el período recesivo para nuevamente repuntar a partir de 1986. Entre 1985 y 1990 el producto industrial creció un 3% promedio anual, crecimiento que fue muy superior al que exhibió durante los noventa, antes de llegada la nueva crisis económica. Esto demuestra, que a diferencia de lo que sucedió con el producto global de la economía, la profundización del grado de apertura, tuvo efectos negativos sobre la *performance* industrial en su conjunto. Sin embargo, este comportamiento no debe ser generalizado ya que la apertura generó una nueva configuración de la estructura industrial a favor de los sectores con una especialización comercial de tipo intra-industrial.

**Gráfico 12**  
**Evolución del producto industrial**  
**a precios constantes de 1983**



Fuente: Elaborado en base a datos del BCU.

Como resultado de todos los cambios que implicó la apertura unilateral y con Argentina y Brasil, la industria disminuyó su importancia como generadora de empleo. Durante la primera mitad de los noventa la industria representaba alrededor del 23% del empleo de la economía, siendo la que mayor participación tenía en el empleo agregado. En la segunda mitad de los noventa se registró una caída muy fuerte en el empleo industrial. Paulatinamente otros sectores económicos, como el comercio y los servicios fueron ganando participación en la estructura de empleo global.

## 5. DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO

### 5.1 Los posibles efectos

El proceso de apertura que comenzó a mediados de los setenta genera efectos sobre la actividad productiva, que serán diferentes según la especialización internacional de los sectores. Una forma de captar esos efectos es a través de la descomposición de la producción siguiendo la fórmula tradicional de Chenery (1960, 1979). Según esta metodología es posible descomponer el crecimiento del producto en tres efectos: el crecimiento por demanda interna, crecimiento por sustitución de importaciones y el crecimiento por dinámica exportadora<sup>18</sup>. Así, si el proceso de apertura es exitoso, cabe esperar un impacto positivo en el crecimiento proveniente del crecimiento de las exportaciones, acompañado por un impacto negativo derivado de la desustitución de importaciones como consecuencia de la apertura.

El objetivo de esta sección es descomponer las variaciones del producto en los distintos componentes con el fin de evaluar la capacidad explicativa de los mismos a lo largo de los períodos en estudio. Para ello se toma el esquema metodológico sugerido por Chenery (1979). De acuerdo a este enfoque es posible descomponer el crecimiento del producto a partir de la identidad contable macroeconómica, de acuerdo a la expresión que se plantea a continuación:

$$Y_t - Y_{t-1} = a_{t-i} (D_t - D_{t-1}) + (a_t - a_{t-i}) S_t + a_{t-i} (X_t - X_{t-i})$$

En donde:

$Y$  es el producto de la economía;

$D$  la demanda interna expresada como  $Y+M-X$ ;

$M$  y  $X$  son el total de importaciones (CIF) y exportaciones (FOB) de bienes y servicios respectivamente;

$a$  es la participación del producto en la oferta total ( $S$ );

$t$  es el período final; y  $t-i$  el período inicial.

---

18 Véase Chenery (1979) y Ganuza, Morley, Robinson y Vos (2004).



## 5.2 Efectos de la apertura en el crecimiento del producto de la economía

En la primera etapa del proceso de apertura, para el total de la actividad económica, sólo es posible hacer la desagregación según los componentes a partir de 1977, por lo cual quedan excluidos los tres primeros años del proceso de apertura. En esta primera etapa, entre 1977 y 1990, la actividad económica medida por la evolución del PIB, presenta un crecimiento acumulado de casi 25%, que se explica por partes iguales por efecto de la **demanda interna** y de las **exportaciones** ya que la desustitución de importaciones fue insignificante en esta primera etapa (Cuadro 17).

**Cuadro 17**  
**Descomposición del crecimiento del producto: 1976-2005**  
**(variaciones acumuladas, calculadas a precios constantes de 1983)**

Período	Demanda Interna	Sustitución de importaciones	Exportaciones	Crecimiento del PBI
<b>Primera etapa del proceso de liberalización comercial</b>				
1976-1979	13,6	-3,7	1,9	11,8
1980-1982	-2,8	0,9	-0,2	-2,1
1983-1990	3,41	2,90	15,02	21,33
1976-1990	12,96	-0,77	12,76	24,95
<b>Segunda etapa del proceso de liberalización comercial</b>				
1991-1994	30,3	-16,7	9,4	23,1
1995-1998	14,1	-5,3	5,4	14,1
1999-2002	-19,2	6,4	-4,8	-17,6
2003-2005	14,1	-6,5	14,1	21,8
1991-2005	35,8	-21,8	26,9	40,9

Fuente: Elaborado a partir de datos del BCU.

El efecto de la demanda interna es el de mayor contribución al crecimiento en los primeros años del proceso de apertura, seguido por la desustitución de importaciones. En cambio, las exportaciones hacen su mayor contribución al crecimiento luego de la crisis de 1982 y la devaluación de ese año. Si bien el efecto del crecimiento de la demanda interna es también positivo, su contribución relativa es mucho menor.

En los quince años de la segunda etapa del proceso de apertura, el crecimiento acumulado del producto es considerablemente mayor al de la etapa previa, alcanzando el 41%, a pesar de la aguda recesión del período (Cuadro 17). Si bien los dos

componentes que explican el crecimiento son nuevamente la **demanda interna** y las **exportaciones**, a diferencia de la etapa anterior, la demanda interna tiene un efecto mucho mayor. La otra diferencia a resaltar es que el efecto de la des sustitución de importaciones pasa a ser significativo y casi contrarresta el efecto positivo del incremento de las exportaciones. Ambos efectos, que son los esperados en un proceso de profundización de la apertura de la economía, alternan en su importancia en los diferentes subperíodos.

El período entre 1991 y 1994, caracterizado por la liberalización del comercio intra-zona, se distingue por el agudo efecto de la des sustitución de importaciones que más que compensa el efecto de las exportaciones. Esto se revierte en el período siguiente, donde los dos efectos esperados de la apertura presentan igual importancia.

Finalmente, el período 2003-2005, presenta como factor distintivo la elevada contribución de las **exportaciones** al crecimiento del producto, que iguala en este período a la contribución de la demanda interna<sup>19</sup>. Cabe destacar, que las exportaciones son el componente de mayor contribución al crecimiento en los dos períodos inmediatos a la devaluación de la moneda y con una menor importancia del comercio con la región.

### 5.3. Efectos de la apertura en el crecimiento de la industria

Siguiendo la propuesta de descomposición de Chenery, es posible analizar cómo han contribuido los distintos componentes al crecimiento del producto de la industria manufacturera. Como se vio en los apartados anteriores este sector de actividad económica tuvo una evolución negativa en materia de crecimiento económico en el conjunto del período estudiado<sup>20</sup>.

Para la primera etapa del proceso de apertura se tomaron los cálculos realizados en un trabajo anterior<sup>21</sup>. Los resultados indican que en este primer período tanto los efectos de las **exportaciones** como los de la **des sustitución de importaciones**, son más importantes que la demanda interna en la explicación del creci-

19 El crecimiento exportador que se registró en dicho período estuvo asociado al aumento del tipo de cambio real en una primera etapa, y a los precios favorables que caracterizaron a algunos productos uruguayos que lograron ingresar a mercados extraregionales y llegaron a ocupar los principales puestos de la pauta exportadora. En este contexto se destaca Estados Unidos, como socio comercial extraregional de mayor importancia.

20 En el caso de la descomposición del crecimiento de los sectores se considera el valor bruto de producción y no el valor agregado sectorial. La demanda interna, en este caso, está compuesta por la demanda con destino final y también por la demanda intermedia.

21 Ver Lorenzo, *et al.*, 1992.

miento industrial. Las exportaciones tienen un efecto positivo mayor y en todo el período la industria acumula un crecimiento de casi el 10% (Cuadro 18).

Como se señala en Lorenzo *et al.* (1993), la importancia de los tres efectos es coherente con los cambios en la política comercial. Así en los primeros años, entre 1975 y 1978, cuando la promoción de exportaciones fue más intensa, el dinamismo de las exportaciones tiene un rol preponderante en el crecimiento industrial. Entre 1978 y 1981, por el contrario, cuando se acentúa la apertura del mercado interno, por el efecto conjunto de la reducción de aranceles y la política cambiaria, el menor crecimiento se explica fundamentalmente por la desustitución de importaciones. El efecto de la demanda interna es el que permite que no caiga la producción industrial ya que las exportaciones aportan muy poco al estar desestimuladas por el atraso cambiario del período.

Luego de superada la crisis de 1982, a partir de 1985, la demanda interna se recompone y adquiere el protagonismo en los últimos años de los ochenta.

**Cuadro 18**  
**Descomposición del crecimiento del producto industrial:**  
**1975-1988**  
**A precios constantes de 1985 (variaciones acumuladas)**

Período	Demanda Interna	Sustitución de importaciones	Exportaciones	Total
<b>Primera etapa del proceso de liberalización comercial</b>				
1975-1988	7,42	-18,47	20,66	9,61
1975-1978	7,88	-2,49	10,16	15,55
1978-1981	7,73	-9,14	3,97	2,56
1981-1985	-20,93	1,24	-1,75	-21,44
1985-1988	17,83	-8,66	8,59	17,76

*Fuente: Los cálculos fueron tomados de «Macroeconomics Conditions and Trade Liberalization: The case of Uruguay (Lorenzo, Osimani y Laens; 1993).*

En la segunda etapa del proceso de apertura, caracterizada por la liberalización del comercio con los países de la región, el efecto negativo de la **desustitución de importaciones** se manifiesta en gran magnitud y tiene como consecuencia que la industria manufacturera prácticamente no crezca, a pesar del dinamismo proveniente tanto de la demanda interna, como de las exportaciones (Cuadro 19).

Los efectos de la desustitución de importaciones son muy importantes en los primeros años de esta segunda etapa, cuando se produce la desprotección de la industria frente a los países del MERCOSUR, en el período llamado de transición

que lleva a la liberalización del comercio intrazona. A las consecuencias de la caída de la protección frente a los vecinos debe agregarse también el régimen cambiario instaurado a fines de 1990, con efectos de atraso del tipo de cambio. Los efectos negativos fueron atenuados en buena parte por la demanda interna que mostró un gran dinamismo.

**Cuadro 19**  
**Descomposición del crecimiento del producto industrial:**  
**1991-2005**  
**(variaciones acumuladas, a partir del cálculo con VBP)**

Período	Demanda Interna	Sustitución de importaciones	Exportaciones	Total
<b>Segunda etapa del proceso de liberalización comercial</b>				
1991-2005	15,44	-26,11	13,46	2,84
1991-1994	26,30	-30,36	-0,32	-4,39
1995-1998	19,82	-15,17	4,84	9,49
1999-2002	-37,80	11,72	-2,49	-28,57
2003-2005	15,17	0,00	12,35	37,52

*Fuente: Elaborado a partir de datos del BCU.*

Si bien los efectos de la desustitución de importaciones continúan en los años siguientes sus efectos se van atenuando y la demanda interna y las exportaciones presentan un mayor dinamismo a pesar del atraso cambiario que caracteriza el período.

Finalmente, el período posterior a la crisis del 2002 y a la corrección del atraso cambiario se destaca por el fuerte dinamismo aportado por las exportaciones y la demanda interna.

## 6. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

A partir de la segunda mitad de los setenta la economía uruguaya comienza un proceso de reformas económicas tendientes a la liberalización comercial y financiera. Este proceso se enmarca en un contexto internacional donde se observa que los países de la región siguen las mismas tendencias.

La primera etapa de la liberalización comercial del país, que va desde 1974 hasta 1990, se caracterizó por reducciones arancelarias, especialmente en los niveles más altos de la estructura. La promoción de exportaciones puso énfasis en las exportaciones no tradicionales. Sin embargo, la política comercial estuvo sujeta a restricciones del contexto macroeconómico del país, dependiendo en particular de la evolución de las cuentas fiscales y de los cambios de la política cambiaria.

En esta etapa, las **exportaciones** son uno de los factores principales para explicar el crecimiento del producto de la economía y de la industria, especialmente de esta última. La **desustitución de importaciones**, en cambio, sólo es relevante en la explicación del crecimiento (retroceso) industrial pero es irrelevante en la explicación del crecimiento del producto de la economía. La demanda interna contribuye en forma positiva en ambos pero tiene mayor importancia para la economía en su conjunto. Por lo tanto, la apertura de la economía tiene incidencia positiva por el lado de la contribución de las exportaciones al crecimiento, como era de esperarse. El otro efecto esperado, la desustitución contribuye negativamente al crecimiento sólo en el caso del sector industrial.

A inicios de la década del noventa Uruguay comienza a transitar una nueva etapa en el proceso de liberalización comercial, asociándose con sus países vecinos e intensificando los vínculos comerciales. Esto pone marcha una nueva configuración del patrón comercial. La región pasa a ganar importancia en la pauta exportadora e importadora al mismo tiempo que se llevan a cabo cambios en la estructura productiva del país.

En la segunda etapa, los efectos de la apertura en el producto son contrapuestos. El producto crece en forma significativa y la principal contribución a dicho crecimiento le corresponde a la demanda interna, seguida de las exportaciones. La desustitución de importaciones, a diferencia del período anterior, es significativa y contrarresta buena parte de la contribución de las exportaciones. En el caso de la industria los efectos de la desustitución son particularmente profundos en los años correspondientes a la liberalización del comercio intra-zona y luego se van atenuando.

A nivel de la economía en su conjunto el grado de apertura y el crecimiento están positivamente correlacionados, ya que ambos crecen en el período estudiado. Sin embargo, a nivel de los sectores los efectos varían. En el caso de la industria, sector que experimenta el mayor grado de apertura, la importancia negativa de la desustitución de importaciones en ambos períodos es determinante de su pobre desempeño en el período estudiado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aquino, A. (1978) Intra-industry trade and intra-industry specialization as concurrent sources of international trade in manufactures. *Weltwirtschaftlitches*, 114: 275-95.
- Berlinski, J., Vaillant, M. y Kume, H. (2006) **Hacia una política comercial común del Mercosur**. Red Mercosur. Siglo XXI Editora Iberoamericana. Montevideo.
- Berretta, N. (1987) Exportaciones a Argentina y Brasil 1976-1985: dos patrones de inserción subregional. *Revista SUMA*. Volumen 2. N° 2.
- Bouzas, R. y Fanelli, J. M. (2001) **Mercosur: integración y crecimiento**. El Mercosur. Ensayos. Fundación OSDE.
- Casar Pérez; J. (1989) **Transformación en el Patrón de Especialización y comercio Exterior del Sector Manufacturero Mexicano 1978-1987**. Instituto Latinoamericano de Estudios transnacionales. Nacional financiera. México.
- Chenery, H. B. (1960) Patterns of industrial growth. *American Economic Review* 50.
- Chenery, H. B. (1979) **Structural change and development policy**. Oxford, Nueva York: Oxford University Press.
- CINVE (1987) **La industria frente a la competencia extranjera**. Estudios CINVE 7. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.
- CINVE (2006) **Para entender la economía del Uruguay: Un libro de texto básico**. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
- Damill, M., Frenkel, R. y Maurizio, R. (2003) **Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa**. Serie Financiamiento del Desarrollo. CEPAL.
- Ganuzza, E., Morley, S., Robinson, S., y Vos R. (2004) **¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Cribre en los 90**. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD).
- Grubel y Lloyd (1975) **Intra-Industry Trade: The Thoery and Measurement for Internacional Trade in Differentiated Products**. Macmillan, London.
- Lorenzo, F. (1990) Determinantes del comercio intraindustrial. *Revista SUMA*. Volumen 5. N°8.
- Lorenzo, F., Osimani, R., y Laens, S. (1992) **Itinerario de la apertura y condiciones macroeconómicas: el caso de Uruguay**. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo N° 103. Departamento de Desarrollo Económico y Social.
- Macadar, L. (1988) Protección, ventajas comparadas y eficiencia industria. *Revista SUMA*. Volumen 3. N°5.

- Oddone, G. (2000) **Cambios en el perfil de las exportaciones de Uruguay (1967-1997): Un análisis de descomposición**. Documento de Trabajo N° 54. Facultad de Ciencias Sociales.
- Oddone, G. (2006) **El largo declive económico de Uruguay durante el siglo XX**. Departamento de Historia e Instituciones Económicas. Universidad de Barcelona. Programa de Doctorado de Historia Económica.
- Osimani, R. (1992) Determinantes sectoriales del desempeño comercial. *Revista SUMA* 7(12).
- Osimani, R. y Laens, S. (2000) **Patrones de comercio y desempeño exportador: el caso de Uruguay en los noventa**. Documentos CINVE.
- Osimani, R. y Laens, S. (2001) **The determinants of Intraindustry Trade: the case of Uruguay**. CINVE. Documentos CINVE.
- Osimani, R. y Estol, R. (2006) **Posibles impactos de un acuerdo comercial con los Estados Unidos: un análisis mediante indicadores de comercio y determinantes estructurales**. Presentado a las Jornadas de Economía del BCU.
- Rama, M. (1982) **Protección y Crecimiento Industrial 1975-1980**. Estudios CINVE 3. CINVE-Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo
- Terra, I.; Nin, A. Y Oliveras, J. (1995) **“Ajuste en los patrones de comercio manufacturero: Uruguay 1988-1994”**. Departamento de Economía. Documento de trabajo N°8.
- Vaillant, M. (2005) **Determinantes de las estrategias de liberalización comercial en Uruguay**. Trabajo realizado para el Proyecto Economía política de la Política Comercial: una aproximación a través de seis estudios de casos, coordinado por Roberto Bouzas en el marco de OBREAL y la Chaire MERCOSUR de Science Po.



## ANEXO METODOLÓGICO

### A. Protección

#### Protección nominal arancelaria

Es la protección que otorga la tasa global arancelaria al producto. También se le denomina tarifa legal.

#### Protección nominal formal

Es el equivalente *ad valorem* de todas las medidas protectoras que afectan al producto con excepción de las restricciones cuantitativas. Comprende el arancel más los precios de referencia, derechos específicos, etc. También se le denomina tarifa explícita (CINVE, 1987). La protección nominal formal será positiva en el caso de los bienes industriales cuya importación se encuentra gravada por aranceles. También será positiva en el caso de aquellos bienes industriales que gozan de un subsidio a la exportación. Será negativa para aquellos bienes industriales cuya exportación se encuentra gravada por impuestos.

#### Protección nominal implícita

En determinados casos la protección formal no constituye una cuantificación nominal. La protección nominal implícita es una medición directa de la diferencia porcentual entre los precios internos y los de frontera. Analíticamente, la protección nominal implícita del bien "j" viene dada por la siguiente expresión:

$$N_j = P_j / (P_j^* \cdot T) - 1$$

donde  $P_j$  representa el precio interno del bien j (expresado en moneda nacional),  $P_j^*$  su precio de frontera (expresado en dólares) y  $T$ , el tipo de cambio. Los valores  $N_j$ , constituyen tarifas y subsidios verdaderos. La protección nominal puede ser positiva, negativa o nula.

#### Protección superflua

Es la diferencia entre la protección nominal formal y la nominal implícita, expresada como porcentaje del precio ex\_aduana. También se le llama protección redundante o excedente.

### Protección efectiva (o protección al valor agregado)

Mientras que la protección nominal toma en cuenta la variación en los precios de los productos respecto a una situación de libre comercio, la protección efectiva hace referencia a la protección de la actividad productiva. La primera atañe al producto final y consumidores, y la segunda atañe a los productores. Es distinto hablar de protección del bien  $j$ , con protección al empleo de los recursos en la producción del bien  $j$ . Esta tasa se define como el exceso porcentual del valor agregado interno respecto al extranjero. Si el exceso porcentual es positivo, habrá mayor valor agregado a distribuir entre los agentes que participan en la producción y por tanto atraerán recursos hacia la actividad considerada. Por el contrario, habrá menor valor agregado para distribuir y se desestimulará el uso de recursos productivos de dicha actividad. Analíticamente, la tasa de protección efectiva a la actividad productora del bien  $j$  se expresa de la siguiente manera:

$$E_j = VA_j / (VA_j^* \cdot T) - 1$$

donde  $VA_j$  representa el valor agregado interno de la actividad  $j$ .

Si se utiliza la notación tomada del modelo insumo-producto, el valor agregado interno de la actividad  $j$  puede escribirse como:

$$VA_j = X_j \cdot P_j - \sum_i (x_{ij} \cdot P_i)$$

donde  $X_j$  es la cantidad producida del bien  $j$  y  $x_{ij}$  es la cantidad de insumo  $i$  utilizada para obtener dicha producción.  $P_j$  y  $P_i$  son los precios internos del bien  $j$  e  $i$  respectivamente (precios desviados de los valores de libre comercio).

El valor agregado extranjero se define como:

$$VA_j^* = \frac{X_j \cdot P_j}{T(1 + N_j)} - \sum_i (x_{ij} \cdot P_i / T(1 + N_i))$$

Luego, se sustituyen dichas ecuaciones en la expresión correspondiente a la protección efectiva.

La ecuación a la que se llega equivale a:

$$E_j = \frac{(1 - \sum_i a_{ij})}{(1/1 + N_j) - \sum_i (a_{ij} / (1 + N_i))} - 1$$

donde  $a_{ij}$  es un coeficiente técnico que indica la relación existente entre el valor total del insumo  $i$  utilizado y el valor total de la producción del bien  $j$ .

La protección efectiva no depende únicamente de la protección nominal implícita del producto fabricado en la actividad  $j$  ( $N_j$ ), sino también, de los coeficientes de insumos y de la protección que recae sobre los últimos. En el caso en que la política comercial está constituida por medidas protectoras uniformes, siendo  $N_i = N_j$ , la protección efectiva y la protección nominal al producto  $j$ , son iguales. Si en cambio, la protección nominal implícita de los insumos es menor que la protección implícita del producto, la protección efectiva es mayor que esta última.

## B. Medición del comercio intrarama

El indicador utilizado en este trabajo para cuantificar la magnitud del comercio intrarama a nivel de sectores a cuatro dígitos de la CIIU, en forma agregada y discriminando según principales socios comerciales, pueden derivarse de la propuesta de Grubel y Lloyd (1975).

El comercio global de bienes es la suma de las exportaciones e importaciones de dichos bienes y está formado por dos componentes; uno relativo al flujo de comercio intrarama y el otro relativo a un intercambio entre ramas. Dado que hemos trabajado con ramas de la CIIU pertenecientes a la Industria Manufacturera, podemos hacer referencia a los términos comercio *intra-industrial* e *inter-industrial*.

El tipo de comercio intra-industrial supone la presencia de flujos simultáneos de exportaciones e importaciones correspondientes a una misma rama de actividad (*trade overlap* o comercio balanceado). Este indicador viene representado por la siguiente expresión:

$$GL_j = \frac{\sum_{i=1}^n [X_{ij} + M_{ij} - |X_{ij} - M_{ij}|]}{\sum_{i=1}^n (X_{ij} + M_{ij})} = 1 - \frac{\sum_{i=1}^n [|X_{ij} - M_{ij}|]}{\sum_{i=1}^n (X_{ij} + M_{ij})}$$

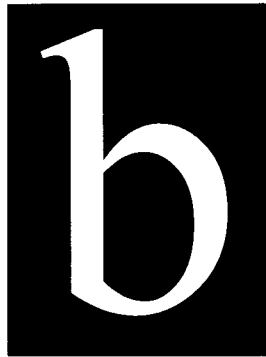
donde  $i$  y  $j$  representan sectores y países respectivamente.

El indicador cuantifica cuánto del total del comercio global corresponde a comercio intrarama. Si la expresión en valor absoluto, correspondiente a comercio interindustrial, es igual a la expresión del denominador, el coeficiente G-L será igual a cero, lo que indica que la totalidad del comercio es interindustrial. Esto implica que el país en cuestión posee sectores en los que es exclusivamente exportador o importador. Si el indicador toma valores cercanos a 1, gran parte del comercio es intraindustrial. En el caso que el indicador valga 1, el comercio es totalmente intraraindustrial.

Un problema que presenta este indicador, es que si la balanza comercial no se encuentra equilibrada, el indicador tiende a subestimar el porcentaje de comercio intraindustrial. Con el fin de corregir dicho sesgo es que Grubel y Lloyd propusieron una medida alternativa que la llamaremos G-L ajustado. Este indicador es el que se propone a continuación:

$$GLa_j = \frac{\sum_{i=1}^n (X_{ij} + M_{ij}) - \sum_{i=1}^n [|X_{ij} - M_{ij}|]}{\sum_{i=1}^n (X_{ij} + M_{ij}) - \left| \sum_{i=1}^n X_{ij} - \sum_{i=1}^n M_{ij} \right|}$$





**DEFENSA COMERCIAL  
Y POLÍTICA  
DE COMPETENCIA  
EN EL MERCOSUR**

# 6

---

## **DEFESA COMERCIAL E MEDIDAS DE SALVAGUARDA NO MERCOSUL: UMA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL**

---

Leane Cornet Naidin  
Ramiro Bertoni  
Marta Calmon Lemme  
Maria Fernanda Gadelha  
Carlos Wolff  
Cristina Alen Pais Mainiere  
Pablo Sued

---



Mais recentemente, o acirramento dos conflitos comerciais, inicialmente relacionados à recessão econômica da Argentina, resultou na paralisação da construção de uma política de defesa comercial comum e das iniciativas para eliminação da aplicação de medidas no comércio intrazona. Culminou com um mecanismo de salvaguardas comerciais – o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC) –, que é uma alternativa de administração do comércio Brasil-Argentina, com regras para aplicação de medidas que podem constituir instrumento substituto às medidas *anti-dumping* e de salvaguardas.

O objetivo deste trabalho é apresentar uma análise da evolução do marco institucional do MERCOSUL para a aplicação de medidas de defesa comercial, enfocando as iniciativas de elaboração de marcos contra terceiros países bem como os conflitos intrazona na matéria.

Este trabalho tem três seções: a primeira, apresenta uma discussão de outras experiências de integração e o tratamento dado ao tema da defesa comercial; a segunda, discute os sistemas institucionais e normativos dos Estados-parte e as características de suas políticas nacionais de defesa comercial; e, a terceira, analisa os esforços de construção de uma política comercial comum. Finalmente, se apresentam as conclusões do estudo.



## 2. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Experiências de integração econômica apontam para uma variedade de soluções e alternativas institucionais. Os modelos variam conforme o encaminhamento institucional do problema ou o processo decisório adotado. Instâncias supranacionais ou consenso intergovernamental e a presença de extraterritorialidade nas leis nacionais também influenciam.

### 2.1 A União Européia (UE)

Até 1969,<sup>2</sup> os seis países-membros utilizaram as legislações nacionais no comércio extra e intrazona. Acordou-se uma transição para uma política de defesa comercial comum. Esse mecanismo vigorou na transição, até 1969, e a cláusula *boomerang*<sup>3</sup> foi um elemento dissuasivo do *dumping* intra-CEE: previa a reexportação, livre de tributos ou restrições quantitativas, de produtos comercializados intrazona, facilitando a arbitragem entre mercados vizinhos.<sup>4</sup>

Para os subsídios a CEE estabeleceu um regime comum de ajuda de estado e o compromisso de harmonizar progressivamente as políticas de ajuda à exportação.

O MCE substituiu as políticas AD e compensatórias pelo mecanismo da defesa da concorrência supranacional, o que é considerado por alguns autores como determinante para a integração econômica. Para os novos sócios, como nos acordos firmados com a Polônia, ex-Tchecoslováquia e Hungria, já nos anos de 90, manteve-se a possibilidade de aplicação de medidas *antidumping* por um período de dez anos, com consultas prévias ao início de investigações.<sup>5</sup>

Levou perto de 25 anos para a CE adotar os regulamentos do GATT,<sup>6</sup> que estabeleciam as normas e os procedimentos para a aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias. Essa política comercial comum da CE tinha um processo decisório supranacional de integração. Nesse modelo, a Comissão Européia atua como braço executivo da CEE, garantindo a implementação do Tratado, das De-

---

2 Onze anos após seu início.

3 Conforme artigo 91, parágrafo 2, do Tratado de Roma.

4 Informações obtidas no âmbito de programa de cooperação técnica MCS-UE, 1995, Decom, MDIC.

5 Delgado, p. 23.

6 Regulamento CE Nº 2.438/88.

cisões do Conselho de Ministros e submetendo propostas ao Conselho. Com o regulamento comum, medidas de defesa comercial são aplicadas pela União Aduaneira como entidade única, com procedimentos conduzidos pela Comissão.

Por causa das assimetrias dos países envolvidos definiu-se 25% como parâmetro mínimo de definição de indústria doméstica na determinação da existência de dano, o que equivale ao requisito mínimo de representatividade para a apresentação de petição, previsto nos acordos da OMC. Com base na cláusula do interesse comunitário, a Comissão avalia os impactos de uma eventual medida *antidumping* sobre os custos de importação e sobre os interesses dos usuários e consumidores.

A política referente a salvaguardas, quando da assinatura do Tratado de Roma, eliminou e proibiu a aplicação de restrições quantitativas no comércio intrazona, com um prazo para a remoção das medidas vigentes. No caso do setor agrícola, permitia a aplicação de restrições quantitativas contra as exportações agrícolas de outro país-membro.<sup>7</sup> No caso de aplicação extrazona, a Comunidade inicia investigações e aplica medidas de salvaguardas como entidade única, por sua própria iniciativa ou a pedido de um Estado-membro, após consulta interna ao Comitê Consultivo da Comunidade.<sup>8</sup>

Para a aplicação de medidas AD e compensatórias definitivas, os Regulamentos de base da CE estabeleciam a necessidade de aprovação do Conselho, por maioria. Isso implicava que uma proposta poderia ser recusada em função do número de abstenções, que contavam contra uma proposta positiva da Comissão. Recentemente, para aumentar a transparência e facilitar o processo decisório, as propostas de aplicação dessas medidas são aprovadas pelo Conselho, a menos que este decida, por maioria simples, recusá-las. Isso se aplica também à prorrogação de medidas e à *circumvention*.

## 2.2 O acordo Austrália-Nova Zelândia

O acordo para a formação de uma zona de livre comércio – Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement (ANZCERTA ou CER) – foi firmado em 1983. Sua singularidade é ser um dos poucos acordos dessa natureza que eliminou a aplicação de medidas AD,<sup>9</sup> admitindo um período de transição, até 1990. Nessa transição, criaram-se mecanismos de consultas antes da aplicação de

---

7 Ver Artigos 44 e 46 do Tratado de Roma.

8 Artigo 5 do Regulamento CE N° 427/2003.

9 Artigo 4 do Acordo e Artigo 4 do Protocolo de Aceleração do Livre Comércio de Bens.

medidas, entre os governos e entre os setores privados - o enfoque *watch dog*, como apresenta Delgado (1999).

O Protocolo, incorporado ao acordo, estabeleceu, ainda, o uso das legislações nacionais para os casos de condutas anticompetitivas que afetassem o comércio intrazona.

Esse Protocolo não previu a harmonização de um regulamento comum de defesa da concorrência; o relevante foi que a extraterritorialidade dessas leis foi estabelecida em cada legislação nacional, possibilitando a utilização de normas de defesa da concorrência para inibir o *dumping*.<sup>10</sup> Quanto aos subsídios, o CER decidiu eliminá-los da exportação e das indústrias específicas. Estabeleceram-se metas quantitativas para sua progressiva redução nos incentivos ao desempenho exportador.

## 2.3 O North American Free Trade Agreement (Nafta)

O Nafta, zona de livre comércio entre os Estados Unidos, o Canadá e o México, entrou em vigor em janeiro de 1994. Esse acordo manteve a aplicação de medidas AD e compensatórias, e não estabelece regimes comuns de defesa da concorrência. A aplicação de medidas é tratada pelas legislações nacionais, tendo apenas um mecanismo de revisão judicial – um tribunal regional, para revisão das medidas aplicadas e dos procedimentos nacionais de solicitação de revisão, e mecanismos de notificação e consultas.

Estabeleceu-se um sistema de solução de controvérsias específico, que substituiu os mecanismos nacionais de revisão judicial quanto a medidas definitivas aplicadas, que é o mecanismo mais original dessa experiência. O Tribunal instituiu um painel, que pode recomendar a alteração das normas nacionais ou das medidas aplicadas. A recomendação deve ser implementada de forma obrigatória<sup>11</sup>. Paralelamente, o Grupo de Trabalho sobre Medidas de Defesa Comercial acordou procedimentos comuns de notificação e transparência intrazona, e algumas conceituações de caráter geral sobre procedimentos, que reduzam os *trade irritants*.<sup>12</sup> Os resultados alcançados são modestos. Ressalte-se apenas o interesse demonstrado na viabilização de acordos de preços, e de um marco único para a defesa da concorrência intrazona.

Quanto aos subsídios, o acordo prevê mecanismos de consultas, mas sem compromissos, GATT/OMC-*plus*, de eliminação dos subsídios que afetem o comércio intrazona, ao contrário das experiências da CE e EEA e do CER.

---

10 Hoekman (1998).

11 North American Free Trade Agreement, Capítulo XIX, Artigo 1904, parágrafo 9.

12 Nafta Trade Remedies Working Groups - Statements by the government of Canada, Mexico and United States; [www.sice.oas.org/trade/nafta/reports](http://www.sice.oas.org/trade/nafta/reports).

Quanto às medidas de salvaguardas, tanto intrazona quanto contra terceiros países, o acordo previu as ações bilaterais<sup>13</sup> e as ações globais<sup>14</sup> (Capítulo VIII do Nafta). A aplicação de medidas de salvaguarda emergenciais intrazona, por meio apenas de elevação tarifária, ou suspensão do cronograma de desgravação, ou redução das margens de preferência, pode ser acionada em função de um surto de importação decorrente diretamente do processo de liberalização comercial. Podem ser estabelecidas medidas durante o período de transição por um prazo máximo de três anos; medidas pós-período de transição só podem ser aplicadas com o consentimento do governo do sócio afetado, o qual deve receber uma compensação ou benefícios comerciais.

As notificações das ações iniciadas apresentadas à OMC, de 1995 a junho de 2006, sugerem que as iniciativas de ações AD e de medidas compensatórias intrazona são significativas, o que não surpreende, pois iniciativas de integração regional resultam em incremento de comércio intrazona. Se não for estabelecido o fim de medidas de defesa comercial, elas tendem a se transformar em barreiras não-tarifárias.<sup>15</sup>

Quanto ao mecanismo de salvaguardas aplicado com base no artigo XIX do GATT, o regime do Nafta prevê a isenção dos sócios, a menos que: as exportações do parceiro se situem entre as dos cinco maiores fornecedores do produto em questão, em um período de três anos mais recentes; e a taxa de crescimento de suas exportações seja próxima ou superior ao crescimento do total das exportações do produto em questão, no mesmo período.

## 2.4 A Comunidade Andina

A Comunidade Andina é uma união aduaneira criada pelo Acordo de Cartagena, em 1969. Diz o Acordo que uma Comissão formulará a política de integração em matéria de comércio e investimentos, coordenada com o Conselho Andino de Ministros. Para a defesa comercial, a Decisão N° 283, de março de 1991, estabeleceu um regime comum de medidas AD e compensatórias contra terceiros países, e para a aplicação de medidas intrazona, se as exportações de um Membro causassem ou ameaçassem causar dano à produção interna do Membro importador ou deslocassem exportações de um parceiro, intrazona.

---

13 Artigo 801.

14 Artigo 802.

15 Araújo Jr. (2002), entre outros, já mostrou a relevância da negociação da política *antidumping* no projeto de construção da Alca.

O regime de defesa comercial vigente, no qual convivem normas comunitárias e nacionais, é híbrido. Além do interesse em harmonizar as normas nacionais, prevalece a preocupação com a regulamentação da aplicação de medidas intrazona, sinalizando dificuldades no processo de integração. Adicionalmente, a vigência simultânea de normas nacionais pode implicar problemas na implementação de decisões comuns, as quais precisariam ser referendadas pelas leis nacionais. Não há qualquer iniciativa na elaboração de um regime de defesa da concorrência intrazona.

## 2.5 O acordo Canadá-Chile

O Tratado de Livre Comércio Canadá-Chile entrou em vigor em 1997, tendo sido considerado uma preliminar para a plena adesão do Chile ao Nafta. Seus compromissos vão muito além dos estabelecidos neste último, quanto ao procedimento de defesa comercial intrazona. O Tratado estabelece o fim das medidas AD intrazona. Esse compromisso vigoraria a partir da entrada em vigor do Tratado, ou a partir do momento em que a liberalização tarifária no comércio intrazona do produto em questão fosse de 100% – o que ocorresse primeiro.

Vale notar que a eliminação do *antidumping* pode ser entendida como um reflexo do alto grau de complementaridade dessas economias, e, neste contexto, a liberalização do comércio não implica exposição das produções domésticas à concorrência com fornecedores do outro país<sup>16</sup>.

O compromisso acima não inclui medidas compensatórias. Há um Comitê sobre Medidas AD e Compensatórias, para fins de, entre outros, promover consultas para “eliminar a necessidade de aplicar medidas compensatórias internas no comércio recíproco”, mediante consultas, cooperação e intercâmbio técnico para a implementação de políticas e normas nacionais de defesa da concorrência no âmbito da zona de livre comércio. Houve um outro compromisso OMC-*plus*: o de eliminação dos subsídios às exportações de produtos agrícolas no comércio intrazona a partir de 1º de janeiro de 2003.

Apesar da eliminação de medidas AD, o Tratado previu a adoção bilateral de medidas de emergência, durante a transição.

---

<sup>16</sup> Vale notar que esse acordo envolve países distantes geograficamente e de baixo volume de comércio e baixos níveis tarifários: segundo os dados do COMTRADE (2002-2005) o Canadá representou nesse período menos de 3% do destino das exportações chilenas e no caso inverso, cerca de 0.1%.

## 2.6 O acordo da África Austral

A África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia formarão uma união aduaneira, o Southern African Customs Union Agreement 2002. O acordo ainda está sendo implementado e prevê um marco institucional supranacional. As decisões de defesa comercial estarão a cargo do Conselho de Ministros e deverão ser consensuais, com poder de veto. Só a África do Sul, até o momento, criou instituições nacionais para a implementação da união aduaneira, e faz uso dos instrumentos de defesa comercial, tendo adaptado suas normas nacionais ao marco da OMC em 2004.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Documentos da OMC: G/ADP/N/1/ZAF/1 e G/ADP/N/1/ZAF/2 de 20 de janeiro de 2004.

### 3. OS ESTADOS-PARTE DO MERCOSUL E A DEFESA COMERCIAL

#### 3.1 Aplicação de medidas pelos países do MERCOSUL

##### 3.1.1 Análise comparada: utilização dos instrumentos de defesa comercial (1995-2005)

Tendo em vista a sua maior relevância, a análise detalhada da cobertura das medidas de defesa comercial, aplicadas pelos Estados-parte do MERCOSUL, enfocará as medidas *antidumping*. Os dados foram obtidos dos relatórios oficiais dos governos da Argentina (e estatísticas do INDEC); Brasil (e estatísticas da Secex/MDIC), Uruguai e Paraguai.<sup>18</sup>

Entre os países em desenvolvimento, Argentina e Brasil destacam-se na utilização dos instrumentos de defesa comercial. Comparando com outros países em desenvolvimento da OMC, do total das ações *antidumping* iniciadas e notificadas no período 1995-2005 (2.851 ações), a Argentina, com 180 investigações iniciadas (e 31 revisões), e o Brasil, com 117 (e 47 revisões), situam-se em terceiro e quarto lugares, apenas após a Índia (428 ações iniciadas) e a África do Sul (197). Uruguai e Paraguai se distinguem por apenas utilizarem o instrumento no comércio intrazona (Tabela 1).

##### 3.1.2 Comércio investigado por ações *antidumping*

Verifica-se que, a cada ano, parcelas pequenas do total das compras externas foram investigadas por *antidumping*, e no acumulado do período 1995-2005, o valor total das importações investigadas, ou com medidas aplicadas, foi de 1,15% para Argentina; 0,88% para o Brasil; e menos de 0,12% para o Paraguai e o Uruguai (Tabela 2). Não obstante, é significativo o peso das importações sob investigações, ou cujos produtos estão sujeitos a medidas *antidumping* aplicadas, em relação ao total das importações desses produtos, - em torno de 50 % para Argentina e Brasil, 98% para o Paraguai e 65% para o Uruguai (Tabela 3).

---

<sup>18</sup> A contagem do número de ações foi feita com base nos pares produto/país; a cada produto e a cada origem das importações investigadas desse produto, atribui-se uma ação; a única exceção a essa abordagem é, no caso do Brasil, quando a ação foi contra a União Européia quando se atribuiu a contagem de uma ação.

**Tabela 1**  
**Ações antidumping**

Ano	Investigação inicial																Revisão												
	Iniciadas (1)				Medida aplicada								Sem aplicação de medida				Iniciadas				Medida aplicada				Sem prorrogação				
					Direito provisório				Direito definitivo												Direito mantido								
	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	
1995	25	5			0																								
1996	24	17			4	1			2	5			5																
1997	14	9			11				10	2			19	5				6											
1998	6	20	1		4	2			13	13			10	8				2			6					1			
1999	20	15			6	6			9	5	1		2	1			4	3								1			
2000	33	8		1	5				12	9			7	5			5	2			4						3		
2001	26	17		4	21				12	14			1	7		1	1	1			3	3							
2002	10	8			26				21	5		1	11	12		1	4	8			2					1			
2003	1	4	1		0				19	2		1	1	4			4	13			3	7				1	1		
2004	12	8			1				2	5	1		2	4		1	5	5			1	4	7		1		3		
2005	9	6			1				8	3			2	3			8	7				8							
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>117</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>79</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>108</b>	<b>63</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>60</b>	<b>49</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>31</b>	<b>47</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>16</b>	<b>31</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	

(1) O número de ações baseado nos pares produto/país de origem pertinentes a cada investigação.

Nota: Os dados sobre aplicação de medidas em 2005 não incluem as investigações iniciadas em 2005 mas ainda não concluídas.

Fonte: Elaborado pelos autores e pela Funcex, a partir de dados da Secex/MDIC, CNCE, INDEC e publicações oficiais dos países.



**Tabela 2**  
**Cobertura das importações investigadas**

Ano	Importações origens Investigadas* (US\$ mil FOB)				Participação nas importações totais do produto investigado (%)				Participação no total das importações (%)			
	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur
1995	35.100,0	3,31			53,10	49,0			0,19	0,007		
1996	129.300,0	102,46			60,56	55,8			0,58	0,192		
1997	207.700,0	192,30			56,90	43,5			0,73	0,321		
1998	147.600,0	246,59			53,17	22,0			0,50	0,427		
1999	232.100,0	473,72	0,2		57,95	39,8			0,96	0,963		
2000	342.900,0	585,89	0,3	1.250,6	44,86	43,6	65,4	31,86	1,44	1,050	0,017	0,036
2001	343.100,0	758,12	0,4	9.279,0	59,25	51,6	72,9	75,07	1,79	1,364	0,019	0,304
2002	172.200,0	644,22	0,1	5.264,6	53,66	54,5	49,7	68,01	2,03	1,364	0,009	0,268
2003	198.300,0	577,18		5.534,1	47,29	51,9		59,77	1,52	1,196	0,000	0,256
2004	440.500,0	835,33	5,7	7.596,1	51,79	54,4	100,0	63,51	1,97	1,331	0,184	0,244
2005	500.500,0	998,14	22,7	8.091,9	54,08	55,1	100,0	69,76	1,74	1,357	0,607	0,213
<b>Total</b>	<b>2.749.300,0</b>	<b>5.417,27</b>	<b>29,5</b>	<b>37.016,4</b>	<b>53,05</b>	<b>47,5</b>	<b>98,0</b>	<b>65,12</b>	<b>1,15</b>	<b>0,88</b>	<b>0,101</b>	<b>0,107</b>

\*. Para obtenção do valor de cada ano correspondente às importações investigadas: tomou-se o valor de importação de cada par produto/país do ano anterior ao da respectiva abertura de investigação; sobre este valor aplicou-se o coeficiente de variação anual das importações totais do país que iniciou a ação, de forma a estimar o valor de comércio “afetado” pela ação antidumping; assim, para cada ano, foram sendo somados os valores correspondentes a cada nova investigação aos valores dos produtos anteriormente computados.

\*. A metodologia utilizada neste trabalho é distinta da adotada pela CNCE pois foi considerado, para fins de cálculo da participação do comércio investigado no total das importações, o ano anterior ao da abertura da investigação com base nas importações do total da (s) NCM (s) sob investigação. Assim, em comparação com os resultados obtidos pela CNCE, as diferenças principais foram: 1996- 0.3%;1998-0.71%;2000-1.32%;2003 e 2004- 1.30%.

Fonte: Elaborado pelos autores e pela Funcex, a partir de dados da Secex/MDIC, CNCE, INDEC e publicações oficiais dos países.

**Tabela 3**  
**Ações AD - Cobertura das importações por setor investigado (1995-2005)**  
**Em %**

Setores econômicos	Participação no total das importações afetadas <sup>1</sup>		Participação no total dos produtos investigados por setor <sup>2</sup>		Participação das importações afetadas no total do setor <sup>3</sup>	
	Ar	Br	Ar	Br	Ar	Br
Borracha	3,39	3,46	68,15	85,12	2,10	2,22
Celulose e papel	1,78	0,97	25,45	45,01	1,18	0,59
Madeira	1,29		58,71		3,54	
Material de transporte	0,97		19,49		0,09	
Material elétrico e de comunicação	8,94		51,85		2,35	
Metal-mecânico	17,81	0,14	45,68	0,23	3,69	0,01
Metalurgia	25,00	10,35	56,92	54,26	4,92	1,65
Mineral não-metálico	2,41	1,48	65,30	47,29	2,97	1,54
Mobiliário	1,46		39,59		2,00	
Produtos alimentares	8,34	46,40	87,98	98,90	0,43	8,28
Produtos farmacêuticos		0,52		70,48		0,14
Químico	21,04	34,32	50,62	48,48	1,10	1,43
Têxtil	6,87	0,18	70,54	99,27	5,03	0,08
Diversos		2,17		47,02		0,10
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>53,05</b>	<b>47,54</b>	<b>1,43</b>	<b>0,88</b>

- (1) Participação do valor importado afetado acumulado, por setor afetado, no total do valor das importações afetadas acumuladas no período .
- (2) Participação do valor importado afetado, por setor afetado, no total das importações dos produtos investigados por setor. Valores acumulados no período.
- (3) Participação do valor importado afetado, por setor afetado, no total das importações dos países investigados. Valores acumulados no período.

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/MDIC.

### a. Países afetados

A agregação dos países investigados segundo o nível de desenvolvimento das economias revela um razoável grau de concentração em relação aos países em desenvolvimento (em conjunto). No caso do Brasil, 63% das investigações seriam dirigidas a países em desenvolvimento e, no da Argentina, 43% (Tabelas 4 e 5). A

**Tabela 4**  
**Ações por país de origem**

País	Ações AD iniciadas				Resultados							
					Com aplicação				Sem aplicação			
	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur
China	49	26			32	20			6	6		
África do Sul	11	7			6	4			4	1		
Austrália	2			1								1
Alemanha	5	5			1	2			4	3		
Argentina		7	1	3		4	1	3		2		
Brasil	36		1		20		1		13			
Chile	6	1			4	1			2			
Coréia do Sul	11	4			7	1			4	3		
Espanha	6	4			3	2			3	1		
EUA	11	23			6	9			5	12		
França	1	4				3						
Índia	6	8			1	6			2	2		
Itália	6			1	4				2			1
Japão	3	4				1				2		
México	4	6		1	4	4						1
Países Baixos	5								5			
Reino Unido	2	5				3				2		
Romênia	1	5				4				1		
Rússia	4	5			2	4			1	1		
Taiwan	11	5			9	1			1	3		
União Européia	1	4				2			1	1		
Venezuela	1	4				1				2		
Grupo A <sup>(1)</sup>	3	11			9	7			1	5		
Grupo B <sup>(1)</sup>	15	11			9	7			4	4		
Grupo C <sup>(1)</sup>	11	15			7	8			4	7		
<b>Total</b>	<b>211</b>	<b>164</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>124</b>	<b>94</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>62</b>	<b>58</b>	<b>0</b>	<b>3</b>

(1) Grupos: (A) Demais países desenvolvidos; (B) Demais países em desenvolvimento; e (C) Demais economias planejadas e em transição.

Nota: Os dados incluem investigações originais e revisões; as medidas aplicadas incluem compromissos de preços.

Fonte: Elaborado pelos autores e pela Funcex, a partir de dados da Secex/MDIC, CNCE, INDEC e publicações oficiais dos países.

presença da China é mais relevante para Argentina do que para o Brasil (77% e 51%, respectivamente, das ações contra economias planejadas ou em transição). Vale notar que, para ambos os países, as ações contra economias planejadas ou em transição apresentam comportamento similar: cerca de 30% das ações iniciadas.

**Tabela 5**  
**Ações AD - Mercado origem (1995-2005)**

Economia	Ações iniciadas				Com medida aplicada				Sem medida aplicada			
	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur
1- Economia de mercado	147	113	2	6	81	58	2	3	54	43	0	3
Países desenvolvidos	57	60	0	2	27	29		0	28	26	0	0
Países em desenvolvimento	90	53	2	4	54	29	2	4	26	17	0	3
2- Planificada/ transição	64	51	0	0	43	36	0	0	8	15	0	0
China	49	26	0	0	32	20	0	0	6	6	0	0
Rússia	4	5	0	0	2	4	0	0	1	1	0	0
Outros países	11	20	0	0	9	6	0	0	1	8	0	0
<b>Total</b>	<b>211</b>	<b>164</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>124</b>	<b>94</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>62</b>	<b>58</b>	<b>0</b>	<b>3</b>

Fonte: Elaborado pelos autores e pela Funcex, a partir de dados da Secex/MDIC, CNCE, INDEC e publicações oficiais dos países.

Observa-se que, ao contrário dos demais países do MERCOSUL, as ações intrazona não são relevantes no sistema brasileiro. Uruguai iniciou 50% das ações *antidumping* contra a Argentina e o Paraguai apenas aplica o instrumento no comércio intrazona. No caso da Argentina, as ações contra o Brasil só são superadas pelas iniciadas contra a China.

## b. Produtos investigados

As queixas da indústria doméstica brasileira dirigiram-se em particular a *commodities* químicas (41% do total das ações, dentre elas, 58,8% de países desenvolvidos) e ao setor metalúrgico (20% do total, sendo 29,5 % de países em desenvolvimento e 43% de economias planejadas ou em transição). Em conjunto esses dois setores respondem por cerca de 70% das ações brasileiras (Tabela 6).

A Argentina apresenta padrão mais diversificado, com maior demanda por ações no setor metalúrgico (32% do total das ações iniciadas) e em segundo lugar o setor químico (19%), ressaltando-se também os setores de material elétrico e de comunicações (11%), além do metal-mecânico (8%), os quais em conjunto respondem por 70% dos casos. Essas experiências não diferem da internacional. Os dados disponibilizados pela OMC indicam que o setor químico é o segundo mais afetado por ações iniciadas pelos países-membros, só ultrapassado pelo setor siderúrgico.

**Tabela 6**  
**Ações AD - Mercado origem e setor (1995-2005)**

Setores	Economia de mercado																Economia Planificada/transição								Total							
	Desenvolvidos								Em desenvolvimento								Ações iniciadas				Medidas aplicadas				Ações iniciadas				Medidas aplicadas			
	Ações iniciadas				Medidas aplicadas				Ações iniciadas				Medidas aplicadas				Ações iniciadas		Medidas aplicadas		Ações iniciadas		Medidas aplicadas		Ações iniciadas		Medidas aplicadas					
	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur
Borracha									7	7			6	5			1	2	0	0	1	2	0	0	8	9	0	0	7	7	0	0
Celulose e papel	7				4				1	1				1			1		0	0	1	0	0	0	9	1	0	0	5	1	0	0
Madeira									2				1				2		0	0	2	0	0	0	4	0	0	0	3	0	0	0
Material de transporte									6				3				3		0	3	3	0	0	0	9	0	0	0	6	0	0	0
Material elétrico e de comunicação	6				1				11				8				6	3	0	2	3	0	0	0	23	3	0	0	11	3	0	0
Metal-mecânico	4				1	3			4				1				10	4	0	6	4	0	0	0	18	4	0	1	10	4	0	0
Metalurgia	13	12			1	10	5		26	13			19	7			27	19	0	20	14	0	0	0	66	44	0	1	49	26	0	0
Mineral não-metálico	4	1				3			5	5	1	1	3	2	1		1	1	0	0	0	0	0	0	10	7	1	1	6	2	1	0
Mobiliário																	7		0	5	0	0	0	0	7	0	0	0	5	0	0	0
Produtos alimentares	1	4				4			6	4			3	1	4	3		2	0	0	2	0	0	0	7	10	0	3	1	10	0	3
Produtos farmacêuticos		3				3													0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3	0	0
Químico	22	40			6	17			13	16	1		4	5	1		6	12	0	3	6	0	0	0	41	68	1	0	13	28	1	0
Têxtil									9	5			8	5					0	0	0	0	0	0	9	5	0	0	8	5	0	0
Diversos										2							8		0	0	5	0	0	0	0	10	0	0	0	5	0	0
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>60</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>27</b>	<b>29</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>90</b>	<b>53</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>54</b>	<b>29</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>64</b>	<b>51</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>43</b>	<b>36</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>211</b>	<b>164</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>124</b>	<b>94</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Notas: (1) A classificação dos produtos segue a matriz de insumo-produto classificada por gênero da indústria do IBGE, fornecida pela Funcex.

(2) Quando as NCMs das ações foram relacionadas a mais de um setor, a ação foi identificada pelo setor de maior valor no ano da abertura.

Fonte: Elaborado pelos autores e pela Funcex, a partir de dados da Secex/MDIC, CNCE, INDEC e publicações oficiais dos países.

**Tabela 7**  
**Ações AD - Por uso econômico (1995-2005)**

Atividades	Ações Iniciadas								Medidas aplicadas							
	Economias de mercado				Economias planejadas ou em transição		Total		Economias de mercado				Economias planejadas ou em transição		Total	
	Desenvolvidos		Em desenvolvimento						Desenvolvidos		Em desenvolvimento					
	Ar	Br	Ar	Br	Ar	Br	Ar	Br	Ar	Br	Ar	Br	Ar	Br	Ar	Br
Bens de capital	1		9		5	5	15	5			4		3	4	7	4
Bens intermediários	54	53	72	44	44	36	170	133	25	22	48	26	30	23	103	71
Bens de consumo	2	7	9	9	15	10	26	26	2	7	2	11	10	9	14	27
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>60</b>	<b>90</b>	<b>53</b>	<b>64</b>	<b>51</b>	<b>211</b>	<b>164</b>	<b>27</b>	<b>29</b>	<b>54</b>	<b>37</b>	<b>43</b>	<b>36</b>	<b>124</b>	<b>102</b>

Fonte: Elaborado pelos autores e pela Funcex, a partir de dados da Secex/MDIC, CNCE, INDEC.

As ações iniciadas pela Argentina contra o Brasil afetaram em maior parte as importações de metalúrgicos (produtos siderúrgicos), metal-mecânico, equipamento elétrico e borracha.

Se agregadas por uso econômico (Tabela 7), as ações do Brasil se concentram em produtos intermediários (81% do total), seguidos dos produtos de consumo (16%) e bens de capital (3%). Observa-se concentração equivalente no caso da Argentina (respectivamente, 81%, 12% e 7%).

### c. Resultados das ações iniciadas

No caso das economias planificadas ou em transição, o índice de aplicação de medidas é elevado: do total de ações iniciadas contra essas economias, o resultado é de aplicação de medidas em cerca de 70% dos casos, tanto no Brasil, como na Argentina, enquanto para economias de mercado é de 50%.

## 3.2 Políticas nacionais dos Estados-parte: legislação, marcos institucionais, práticas nacionais e posição negociadora no âmbito multilateral

Esta subseção apresenta análise comparativa dos sistemas dos quatro Estados-parte<sup>19</sup> com vistas a se identificarem obstáculos na construção de um sistema de defesa comercial MERCOSUL. Concentrar-se-á nas normas e práticas sobre *anti-dumping* e medidas compensatórias, visto que as legislações nacionais referentes à aplicação de salvaguardas<sup>20</sup> não apresentam diferenças substantivas em relação à OMC; os marcos institucionais são similares aos utilizados para aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias; e a experiência é muito limitada.<sup>21</sup>

19 Da Argentina, analisaram-se 83 resoluções de encerramento de investigação e 12 de encerramento de revisão, cobrindo o período 1998-2005; do Brasil, foram 58 atos públicos de encerramento de investigação e 23 de encerramento de revisão, referentes ao período 1997-2005; do Paraguai, foram 2 resoluções de encerramento de investigação (1997-2005); e do Uruguai, 5 de encerramento de investigação e 1 de encerramento de revisão (1997-2005). Em relação às controvérsias, para a Argentina foram analisados 3 pedidos de consulta por dumping e três por subsídios, e dois painéis por dumping, enquanto para o Brasil um painel e uma consulta por *dumping*.

20 Decreto 1.059/96 (Argentina), Decreto 1.488/95 (Brasil), Decreto 1.827/99 (Paraguai) e Decreto 2/99 (Uruguai).

21 A Argentina aplicou medidas de salvaguarda sobre cinco produtos (calçados, brinquedos, motocicletas, pêssegos em conserva e televisores - só para a Zona Franca de Manaus). No caso de calçados e pêssegos, houve controvérsia na OMC, e considerou-se que a Argentina não teria atuado em conformidade com as regras do AS. No Brasil, foram aplicadas apenas duas medidas de salvaguardas - brinquedos e coco ralado.

### 3.2.1 Marcos legais e institucionais dos Estados-parte do MERCOSUL

O AAD e o ASMC foram objeto de regulamentos na Argentina (Decreto 1.326/98),<sup>22</sup> Brasil (Decretos 1.602/95 e 1.751/95, respectivamente) e Paraguai (Decreto 15.286/96). O Uruguai, até o momento, só publicou regulamentação de medidas *antidumping* (Decreto 142/96). Os regulamentos nacionais, além de definir prazos e as autoridades competentes, seguem a linguagem dos acordos, introduzindo modificações em temas específicos. No caso da Argentina e do Brasil, com maior experiência na aplicação do instrumento,<sup>23</sup> as normas detalham procedimentos e/ou definem critérios. Já no Uruguai e no Paraguai, algumas das modificações seguem as realizadas pelo Brasil.

Quanto aos **marcos institucionais**, observam-se dois modelos. Na Argentina, adotou-se o modelo bifurcado (modelo americano),<sup>24</sup> enquanto no Brasil e no Paraguai o sistema é unificado (modelo europeu).<sup>25</sup> No Uruguai, o sistema é original, visto que se organiza em função da natureza do produto.<sup>26</sup> Dado o exíguo número de ações iniciadas pelo Uruguai, não é possível avaliar se esse sistema gera discrepâncias nos critérios adotados para os diferentes produtos.

O **processo decisório** também é distinto nos modelos adotados. No Brasil, existe clara separação das decisões: as de caráter eminentemente técnico – abertura de investigação e encerramento de investigação sem medidas em função de determinação negativa de *dumping*/subsídio ou dano –, ficam a cargo da autoridade investigadora; enquanto as decisões sobre aplicação de medida, que podem envol-

---

22 Previamente ao Decreto 1.326/98, vigorava o Decreto 2.121/94, o qual incorporava parcialmente os resultados da Rodada Uruguai. Em agosto de 2001, foi assinado o Decreto 1.088/2001, que introduziu modificações no Decreto 1.326/98. Esse Decreto, que entraria em vigor em 2002, foi notificado à OMC (G/ADP/N/1/ARG/1/Suppl.5 e G/SCM/N/1/ARG/1/Suppl.5). No entanto, esse Decreto nunca entrou em vigência, e não há registro de qualquer notificação àquela organização a respeito.

23 Para uma descrição e análise da evolução dos sistemas, brasileiro e argentino, de defesa comercial, ver: *Kume e Piani* (2005) e *Nogués e Baracat* (2005) in *Finger e Nogués* (2005); *Berlinski et al.* (2005).

24 Na Argentina, a Dirección de Competência Desleal (DCD) é responsável pelas determinações de *dumping* e subsídios, e a Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) é a autoridade responsável pelas determinações de dano e de relação causal, sendo suas decisões negativas vinculantes para as autoridades. A DCD é hoje um departamento da SSPGC, da SCIPyM, do MEyP. A Comisión, criada em 1994, é hoje um “organismo desconcentrado” que funciona no âmbito da SCIPyM.

25 No Brasil, a autoridade responsável é a Secretaria de Comércio Exterior (Secex), por meio do Departamento de Defesa Comercial (Decom), e no Paraguai, o Ministério da Indústria e Comércio, por meio da Divisão de Defesa Comercial (DDC).

26 No caso de produtos industrializados, a investigação é conduzida pela Dirección Nacional de Industrias (DNI), División de Defensa Comercial y Salvaguardia, do Ministério de Indústria, Energía y Mineración; no caso de produtos agrícolas, cabe à Oficina de Programación e Política Agropecuária, do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca e Política Agropecuária, a condução das investigações.



ver questões de ordem política – interesse nacional<sup>27</sup> – são adotadas por um órgão colegiado, a Câmara de Comércio Exterior (Camex).<sup>28,29</sup> Na análise das decisões foram identificados dois casos em que se decidiu pela não aplicação/suspensão de medida *antidumping*.<sup>30</sup> Há ainda a possibilidade de suspender a medida em função de mudanças temporárias nas condições de mercado, possibilidade também prevista apenas na legislação uruguaia.

A Argentina possui um modelo centralizado, em que o processo é conduzido no âmbito do Ministério da Economia e Produção (MEyP). Abertura e encerramento de investigação por inexistência de *dumping*/subsídios, ou de dano, é de competência da SCIPyM, instância superior à DCD. Existe previsão de que essa Secretaria, além de considerar as determinações da DCD e da CNCE, também leve em consideração, para decisão sobre abertura da investigação, aspectos de interesse nacional e política geral de comércio exterior, com base em análise da Subsecretaria de Política e Gestión Comercial (SSPGC). No entanto, não é possível avaliar se essa cláusula tem qualquer implicação prática, visto não serem disponibilizadas informações sobre as determinações negativas de abertura.

No modelo argentino, as decisões sobre aplicação de medida são tomadas pelo ministro, sem que outros ministérios tenham mandato legal para participarem da decisão.<sup>31</sup> Assim como previsto para determinação de abertura, o secretário da SCIPyM avalia o interesse nacional, e a política comercial externa, e o ministro da Economia decide sobre o interesse público na aplicação de medidas. Assim como o Brasil, a Argentina pouco recorreu a tal cláusula em suas decisões.

No Paraguai e Uruguai, observa-se processo decisório colegiado, que agrega membros de diversas áreas do governo, em todas as etapas, o que permitiria que questões de política geral fossem consideradas para efeito de decisões. Porém, ressalte-se não existir previsão explícita na legislação desses países para análise de interesse nacional.

---

27 A introdução da cláusula interesse nacional no processo decisório incorpora análise do impacto da aplicação de medidas de defesa comercial sobre diferentes segmentos da sociedade, introduzindo elementos que apontam para os seus efeitos negativos - como elevação dos preços domésticos para os consumidores ou usuários industriais do produto em questão.

28 A Camex é formada pelos ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda; das Relações Exteriores; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e o ministro-chefe da Casa Civil.

29 Conforme legislação brasileira, a autoridade decisória poderá suspender o direito ou aplicar direito distinto do recomendado, por razões de interesse nacional.

30 Investigação *antidumping* sobre importações de barrilha leve (Portaria Interministerial, de 13/06/1998) e revisão do direito *antidumping* sobre importações de pneumáticos, originários de diversos países, tendo sido decidida, após a prorrogação, a suspensão da medida para Índia e China. (Resolução Camex Nº 2, de 16/01/2004).

31 No âmbito da atuação do Ministério da Economia encontram-se a Secretaria de Agricultura e a de Defesa do Consumidor, e o ministro, em função de determinar o interesse público, pode consultá-las, assim como outros órgãos em seu âmbito de ação.

### 3.2.2 Procedimentos e critérios para a implementação dos instrumentos: a norma e a prática dos Estados-parte

Uma forte limitação à análise das diferenças de concepção dos Estados-parte em relação à defesa comercial decorre de que, à exceção do Brasil, todos os países do MERCOSUL publicam atos muito resumidos. Embora isso não gere ausência de transparência para as partes que participam do processo, limita a possibilidade de que partes não diretamente envolvidas em um processo tomem conhecimento da jurisprudência e defendam seus interesses.

#### a. Procedimentos

Em relação à **abertura de investigação**, Argentina,<sup>32</sup> Brasil<sup>33</sup> e Uruguai<sup>34</sup> disponibilizam roteiro de informações requeridas para abertura de investigação. A principal diferença observada é o período coberto pelas informações referentes à situação dos produtores domésticos – no Brasil e Uruguai, últimos cinco anos, e na Argentina, três. Cabe registrar a inovação argentina, em relação ao AAD/ASMC, de estabelecer procedimento para auxiliar pequenas e médias empresas na montagem de petições. Essa prática visa a auxiliá-las na obtenção de informações pertinentes ao valor normal, por meio das representações diplomáticas da Argentina.

As normas argentina e paraguaia tornam obrigatória a **determinação preliminar**. Em princípio, essa etapa do procedimento seria um elemento importante para se garantir maior transparência e oportunidade para que as partes se manifestem sobre uma primeira avaliação da autoridade investigadora, assim como para dar efetiva oportunidade para que os exportadores apresentem propostas de compromisso. Contudo, os exíguos prazos estabelecidos pelas legislações argentina (entre 2 e 4 meses contados da abertura da investigação) e paraguaia (90 dias contados da abertura da investigação) restringem a oportunidade de defesa dos exportadores;<sup>35</sup> ainda que prorrogação seja dada, limita-se a possibilidade de avaliação das respostas por parte das autoridades para determinação preliminar, e não necessariamente esclarecimentos prestados pelas partes são considerados na determinação.<sup>36</sup>

32 Resolução 224/99 (investigação *antidumping* e sobre subsídios).

33 Circular Secex nº 21/96 (investigação *antidumping*) e Circular Secex nº 20/96 (investigação sobre subsídios).

34 Roteiro disponibilizado pela Dirección Nacional de Industrias.

35 Dado o exíguo prazo para elaboração de determinação preliminar ou se inviabiliza a prorrogação do prazo para questionário ou se limita o prazo de prorrogação, a exemplo da legislação paraguaia que estabelece 15 dias como prazo máximo para prorrogação.

36 A própria legislação argentina reconhece essa possibilidade ao estabelecer que: “La Subsecretaría y la Comisión determinarán la fecha hasta la cual se recibirán y agregarán los cuestionarios y sus aclaraciones, con el objeto de ser tomados como base para la determinación preliminar. Aquellas aclaraciones y/o correcciones, como también las pruebas que fueren recibidas con posterioridad podrán ser consideradas, de corresponder, en la siguiente etapa de la investigación”.

Ademais, o sistema bifurcado argentino pode gerar implicações sobre o resultado das investigações. Como a determinação de *dumping* pode ser alcançada no mesmo prazo que a de dano, esta pode considerar o efeito de todas as importações investigadas sobre a indústria doméstica, além de inviabilizar a consideração, para fins de determinação de dano, da margem de *dumping* apurada na etapa pertinente (artigo 3.4 do AAD). Se a DCD não alcançar determinação positiva de *dumping* para algum exportador, o prazo de dez dias para incorporar essa informação e realizar nova determinação de dano, pautada no efetivo volume de importações objeto de *dumping*, pode ser bastante exíguo. Ressalte-se que existe a possibilidade de prorrogação do prazo acima, quando considerado necessário.

Resulta da prática argentina a aplicação de medidas provisórias em um número elevado de casos, as quais têm, normalmente, prazo de quatro meses.

No Brasil, não existe obrigação de se alcançar determinação preliminar e no período 1997-2005, só foram observados quatro atos públicos referentes à determinação preliminar. Em geral, a publicação de determinação preliminar se deu quase ao final da investigação<sup>37</sup> estando associada à apresentação de proposta de compromissos de preços. Tal procedimento brasileiro acaba por limitar a possibilidade de defesa das partes, assim como a oportunidade de apresentação de proposta de compromissos de preços pelos exportadores. Deve ser registrado que, em apenas duas revisões – leite originário da Argentina e do Uruguai – houve publicação de determinação preliminar, porque a autoridade brasileira entendia que compromissos só podem ser apresentados e aceitos após tal determinação. Essa percepção é distinta da argentina, onde compromissos podem ser aceitos mesmo após determinação final.<sup>38</sup>

Um aspecto importante para o alcance de resultado equilibrado para as partes envolvidas refere-se à realização de *verificação in loco*, com o objetivo de confirmar as informações prestadas pelas partes interessadas em suas respostas aos questionários. A previsão de sua realização em empresas situadas em território nacional representa um avanço nas legislações argentina e brasileira.

O Brasil e a Argentina realizam verificações em todas as empresas da indústria doméstica (ou em número expressivo das empresas). Quanto a verificações no exterior e em empresas importadoras, o Brasil as realizou em um grande número de casos, distintamente da Argentina que praticamente não as realizou. No caso do Uruguai, a resolução relativa a azeites puros menciona a realização de verificação de alguns exportadores.

---

37 O prazo médio para alcance de determinação preliminar foi de 10,7 meses, contados da data de abertura da investigação.

38 No Brasil, houve um único caso de aceitação de compromisso de preços, após determinação final - investigação AD sobre importações de leite, originárias do Uruguai.

Em relação à **apresentação de fatos essenciais**, última oportunidade para que as partes interessadas possam se manifestar antes do encerramento da investigação, Brasil e Uruguai apresentam nota técnica a respeito, realizam audiência final, para a qual todas as partes são convidadas,<sup>39</sup> e estabelecem prazo para que sejam apresentados comentários por escrito. Na Argentina, a legislação estabelece que versão pública do processo será colocada à disposição das partes, para que se manifestem a respeito. Esse procedimento era adotado pela DCD, tendo sido “condenado” em controvérsias na OMC;<sup>40</sup> a CNCE, por sua vez, adotava procedimento similar ao brasileiro e uruguaio. Em função dos resultados das controvérsias, houve mudança da prática argentina, o DCD passou a elaborar informes sobre fatos essenciais, a serem distribuídos às partes interessadas, a partir de 1999. A CNCE, por sua vez, a partir de 2000, passou a realizar, quando necessário, audiência após a determinação preliminar com o objetivo de permitir apresentação de novos argumentos.

Quanto aos **prazos da investigação**, observa-se que, à exceção do Paraguai, o prazo médio ultrapassa o prazo normal de 12 meses previstos nos acordos. Tal fato é indicativo de dificuldades para implementação do sistema MERCOSUL de defesa comercial, previsto nos Marcos Normativos, por meio do qual se mantém as autoridades investigadoras de cada Estado-parte, trabalhando de forma coordenada.

Quanto ao **encerramento da investigação sem aplicação de medidas**, a legislação argentina e a paraguaia não prevêem de forma explícita o encerramento quando o dano for negligível,<sup>41</sup> mas tão-somente quando não existir dano. Isso se deve ao fato de a Argentina entender que a expressão dano importante se refere à intensidade do dano, o que exclui a possibilidade de ocorrência de dano importante negligível. Logo, não seria necessário incluir previsão de encerramento quando o dano for negligível. Já no entendimento brasileiro, a expressão dano importante corresponde à existência de dano material, isto é, perdas econômicas/financeiras, independentemente de sua dimensão. Logo, pode ocorrer dano importante negligível.

O Paraguai também não obriga o encerramento quando a margem de *dumping*/montante de subsídios for *de minimis* ou volume de importações objeto de *dumping*/subsídios insignificante.<sup>42</sup>

Na Argentina e no Brasil, na maioria dos casos encerrados sem aplicação de medidas, houve determinação negativa de existência de dano; no Uruguai foi motivada por solicitação do peticionário.

---

39 No Brasil, são também convidados para participar da audiência final, além dos representantes dos ministérios que compõem a Camex, a Confederação Nacional da Indústria, a Confederação Nacional da Agricultura, a Confederação Nacional do Comércio e a Associação de Comércio Exterior do Brasil

40 Caso do Frango (Brasil x Argentina), DS/241, como no caso de Baldosas Cerâmicas (UE x Argentina), DS/189.

41 Ver artigo 25 do Decreto 1.326/98

42 Ver artigo 18.2, do Decreto 142/96

## b. Definição do produto objeto de investigação

Como resultado da investigação, observa-se na prática brasileira e argentina a redefinição do produto objeto de investigação, diminuindo sua abrangência. Busca-se assim evitar que produtos que de fato não sejam concorrentes com o produto fabricado pela indústria doméstica sejam afetados pela aplicação do direito.

## c. Determinação de *dumping* e de subsídios

Em relação ao cálculo da margem de *dumping*, não se verificam diferenças substanciais entre o AAD e as normas nacionais, em relação aos critérios adotados.<sup>43</sup> Porém, em termos de prática, há que se destacar o fato de o Brasil, como regra geral, calcular **margem de *dumping***, por empresa, **para o produto objeto de investigação**, como um todo, embora para esse fim possa estabelecer categorias de produto, com vistas à obtenção de comparação justa. No caso da Argentina, em diversos casos, observou-se a aplicação de medida *antidumping* por categoria de produto, sinalizando que o cálculo de margem de *dumping* única para o produto objeto de investigação única não é a regra. O cálculo de margem apenas por categoria tem implicações para a análise de dano. No entanto, em função da limitada disponibilidade de informação pública, não é possível avaliar se esse procedimento argentino tem gerado distorções.

No âmbito da OMC, já houve controvérsias envolvendo a Argentina, em 1999, onde se questionaram as metodologias e critérios relativos à determinação do *dumping*.<sup>44</sup> Posteriormente não se registraram painéis no tema antidumping contra a Argentina.

Em relação à determinação de *dumping*, no caso de **economias não de mercado**, em função da entrada da China na OMC, Uruguai,<sup>45</sup> Brasil<sup>46</sup> e Argentina<sup>47</sup> tornaram públicos critérios para determinar se uma indústria opera em condições

43 Apenas no caso de utilização de seleção de exportadores, para fins de cálculo individual da margem de *dumping*, a Argentina, distintamente dos demais países, define que o critério a ser adotado para seleção seja de amostra estatisticamente válida. Os outros países, a exemplo do AAD, permitem também a utilização do maior volume de comércio passível de ser utilizado.

44 Ver "Argentina - Definitive Anti-Dumping Measures on Carton-Board Imports from Germany and Definitive Anti-Dumping Measures on Imports of Ceramic Tiles from Italy (DS/189); Argentina - Definitive Anti-Dumping Duties on Poultry from Brazil (DS/241)". Por exemplo, a determinação positiva de existência de *dumping*, na abertura de investigação, baseada na observação de preços de exportação inferiores ao valor normal sob consideração, a despeito da existência de preços de exportação superiores; sobre a realização de ajustes para fins de comparação justa; a não realização de cálculo de margem individual para todos exportadores sob consideração; a comparação de média de preço de exportação com média de amostra do valor normal; e a utilização de fatos disponíveis.

45 Decreto 470/01.

46 Circular Secex 59/01.

47 Decreto 1.219/06.

normais de mercado. A despeito da existência de tais critérios, não se identificou no período considerado nenhuma investigação sobre produto chinês na qual tenha sido dado aos exportadores daquele país tratamento de economia de mercado, o que tenderia a implicar margem de *dumping* mais reduzida.

Em relação ao **cálculo do montante de subsídios** existe diferença significativa entre a normativa brasileira e a argentina: para o Brasil, o cálculo do montante de subsídios deve ser realizado por empresa exportadora/produtora estrangeira, tendo como base o benefício auferido durante o período de investigação de existência de subsídio. Ressalte-se que o Brasil prevê em sua legislação a possibilidade de cálculo de montante por amostra representativa de empresas, apesar de não explícita no ASMC. Já a Argentina considera que o montante de subsídio deve ser apurado com base em custo para o governo, conforme metodologia disposta no Anexo IV do ASMC, o que implica não determinar o direito individual por empresa exportadora/produtora estrangeira. Ressalte-se que, em 2005, a CE solicitou a realização de consultas, no âmbito do procedimento de solução de controvérsias, com vistas a discutir a prorrogação pela Argentina de medidas compensatórias sobre importações de óleo de oliva, glúten de trigo e pêssegos (DS/330). Dentre outros aspectos, a CE considerou que a Argentina não calculou de forma adequada o benefício concedido e sua transferência (análise de *pass-through*) para os produtos.

Cabe ainda mencionar que o Paraguai não diferencia o montante de subsídios de *minimis*, em função do nível de desenvolvimento da origem sob investigação, a despeito do previsto no ASMC.

#### **d. Determinação de dano à indústria doméstica**

Duas questões relevantes se apresentam neste tema: a definição do período de coleta dos dados a serem analisados e a definição de indústria doméstica.

Em relação ao **período objeto da análise de existência de dano**, a Argentina adota o período de três anos, sendo que, em alguns casos, foram considerados períodos de quatro anos. O Brasil, na maioria dos casos, adotou período de cinco anos.

No que se refere à **definição da indústria doméstica**, no Brasil, quando os peticionários não representam parcela majoritária da produção doméstica do produto similar, as autoridades buscam obter informações de pelo menos 50% da produção nacional. Já a Argentina não considera necessário adotar esse parâmetro, entendendo que parcela importante, tal como mencionado nos acordos da OMC, da produção doméstica, ainda que minoritária, é suficiente para a realização de análise de dano.

Registre-se que tal interpretação foi questionada pelo Brasil na controvérsia do Frango (DS/241)<sup>48</sup>, tendo o painel considerado que a Argentina estava adequada às

---

<sup>48</sup> Na investigação *antidumping* sobre frangos, a indústria doméstica representava 46% da produção nacional argentina.

regras. Essa interpretação, no entanto, tem implicações sobre a determinação de dano, pois quanto menor o percentual analisado, maiores são as chances de se abrangerem apenas os produtores menos eficientes, resultando a aplicação de medidas em superproteção à produção doméstica. Ressalte-se que, segundo informações dos pesquisadores argentinos, na maioria das investigações conduzidas pela Argentina a indústria doméstica correspondeu a mais de 65% da produção doméstica.

Merece também registro o fato de o Paraguai ser o único do MERCOSUL a definir parâmetro para volume insignificante de importações, conceito relevante para fins de análise cumulativa das importações objeto de investigação. Para essa definição, utilizou o mesmo parâmetro adotado para definir “importações objeto de *dumping* negligíveis”.<sup>49</sup> Em relação ao volume de importações objeto de subsídios negligível, o Paraguai não o diferencia em função do nível de desenvolvimento do país de origem, como previsto no ASMC. Além disso, distintamente do previsto no AAD e ASMC, também não estabelece, como uma das condições necessárias para a acumulação das importações, a análise das condições de concorrência entre os produtos sob investigação e entre esses e o similar doméstico.

#### **e. Medida aplicada: regra do direito menor, forma e prazo da medida e compromissos de preços**

Os regulamentos brasileiro e uruguaio incorporaram a regra do direito menor,<sup>50</sup> por meio da definição do direito *antidumping* ou compensatório: tem como objetivo neutralizar o dano causado.<sup>51</sup> Na Argentina e no Paraguai, a aplicação do direito menor é facultativa,<sup>52</sup> tendo sido empregada em 25% dos casos<sup>53</sup> na Argentina, e, no Paraguai, em uma das duas investigações realizadas (cimento originário do Brasil) foi adotado direito inferior à margem de *dumping*.

---

49 Menos de 3% individualmente para cada país, a menos que no conjunto não representem 7%, no AAD.

50 O Art. 9, do AAD, e Art. 19, do ASMC, estabelecem ser desejável que o direito aplicado seja o suficiente para anular o dano, desde que não superior à margem de *dumping*.

51 Quando se observam as resoluções brasileiras por meio das quais foram aplicados direitos, percebe-se que, em todas, foi feita análise do direito necessário e sempre que o mesmo foi inferior ao direito máximo a recomendação foi para a aplicação do “direito menor”. Note-se que, em alguns casos, para o direito residual sugere-se, a despeito da aplicação de direito menor para os que participaram da investigação, a aplicação de direito máximo.

52 Conforme informação dos pesquisadores argentinos, embora a metodologia adotada pela Argentina para determinação do direito necessário varie caso a caso, trata-se basicamente de se determinar um preço objetivo de não dano (por exemplo, o do início do período sob investigação ou os custos adicionados de razoável margem de lucro) e calcular qual deveria ser o valor FOB para que as importações nacionalizadas, colocadas no mesmo nível comercial, se equiparem a esse preço objetivo.

53 Baracat e Nogués (2005).

Quanto à **forma de cálculo e cobrança de direito antidumping** ou compensatório, a Argentina tem aplicado, na maior parte dos casos, Valor Mínimo de Exportação FOB (VME), direito variável cobrado em função da diferença entre o VME e o preço de exportação (direito variável).<sup>54</sup> No Brasil, em dois casos recentes de revisão administrativa de determinação negativa da probabilidade de retomada de dano, em revisões de final de período, determinou-se a aplicação de direito variável. A grande diferença entre Brasil e Argentina é que, no primeiro, a cobrança do direito variável é limitada ao montante de margem de *dumping* apurada.

Além disso, o VME, nos casos brasileiros, foi determinado tomando-se em conta o preço internacional, enquanto na Argentina não é explícita nas resoluções a sua base. No Brasil, até 2003, predominava a aplicação de direito na forma de alíquota *ad valorem*.<sup>55</sup> No entanto, a partir de 2004, verifica-se uma intensificação da utilização de alíquota específica, forma esta adotada no Uruguai e no Paraguai. Do ponto de vista da proteção da indústria doméstica, a alíquota específica, assim como o VME, seria mais eficiente, uma vez que o direito *ad valorem* pode ser absorvido pelo exportador por meio da redução do preço de exportação.

**Compromissos de preços** só foram observados na Argentina e no Brasil, em maior representatividade no primeiro país,<sup>56</sup> o que pode ser explicado pelo fato das investigações argentinas envolverem proporcionalmente maior número de países geograficamente mais próximos (por exemplo, Brasil, Chile e México), para os quais seriam observadas relações comerciais mais aprofundadas. Cabe ressaltar que, em um caso no Brasil e em alguns na Argentina, o compromisso de preços foi acompanhado de estabelecimento de restrição quantitativa.<sup>57</sup>

Quanto aos prazos de vigência das medidas, no Brasil e no Paraguai, a aplicação tem sido por período de 5 anos, à exceção de, no caso do Brasil, compromissos acordados com os exportadores argentinos e uruguaios de leite em pó nos quais o prazo de vigência foi de 3 anos. No Uruguai, o prazo é de 3 anos. Já na Argentina, observa-se variação dos prazos – 2, 3 e 5 anos, sendo a média de vigência 3,1 anos.

#### f. Das revisões das medidas

Dos Estados-parte, apenas o Paraguai não realizou, no período sob consideração, revisões de final de período (isto é, relativas à prorrogação de medidas vi-

54 Das Resoluções analisadas, nas quais observou-se aplicação de direitos, em 83% foram adotados VMEs, em 13% alíquotas *ad valorem* e em 2% alíquotas específicas.

55 No período 1995-2004, dos direitos adotados pelo Brasil em investigações originais, 70% foram na forma *ad valorem* e 30% na forma específica.

56 Na Argentina, observa-se que em cerca de 15% das resoluções de encerramento de investigação foram alcançados compromissos de preços, enquanto no Brasil este percentual foi 6%.

57 Existem divergências de interpretação sobre a compatibilidade do estabelecimento de restrição quantitativa com o AAD.



gentes). Porém, o número dessas revisões concluídas, na Argentina, Brasil e Uruguai, é relativamente pequeno quando comparado com as investigações originais finalizadas.<sup>58</sup> No entanto, à exceção do Brasil, em 100% das revisões decidiu-se pela prorrogação da medida. No Brasil, este percentual foi de 90%.<sup>59</sup>

A CE, em 2005, solicitou consultas com a Argentina, no âmbito do procedimento de solução de controvérsias da OMC, em função, dentre outros, da análise realizada por aquele país quanto à probabilidade de manutenção/retomada de dano, referente à revisão de final de período da medida compensatória sobre importações de óleo de oliva, glúten de trigo e pêssegos, originárias da CE (DS/330). Como não foi aberto painel, não foi possível obter maiores informações sobre a metodologia adotada por aquele país. Em relação ao Brasil, foi também um procedimento de revisão de final de período – sobre direito *antidumping* para sacos de juta (DS/229) – que motivou a solicitação da Índia de consultas, no âmbito do procedimento de solução de controvérsias: o principal aspecto questionado se referia à aceitação pela autoridade investigadora de documento alegadamente forjado para basear o início da revisão.<sup>60</sup>

### g. Restituição do direito

Apenas a Argentina e o Paraguai estabelecem procedimentos específicos para a restituição do direito pago a maior. O Paraguai define prazo de seis meses, após o

---

58 Foram consideradas 11 resoluções de encerramento de investigação de final de período na Argentina, 22, no Brasil, e 1, no Uruguai.

59 Apenas nas resoluções brasileiras é possível identificar a metodologia adotada para determinação da probabilidade de retomada/manutenção da prática de *dumping* e de dano à indústria doméstica. Para fins da avaliação da probabilidade de *dumping*, considera-se o valor normal internado no Brasil e o preço praticado no mercado brasileiro. Se o valor normal internado for superior ao preço praticado, conclui-se que a retirada do direito implicará retomada do *dumping*. Para fins de avaliação da probabilidade de retomada do dano, considerando a ausência de importações originárias dos países afetados pelas medidas aplicadas, é necessário que a autoridade estabeleça o preço que seria praticado no caso de não estar vigorando o direito em questão. Para esse fim, ou se determina o preço praticado pelo exportador para um terceiro país ou uma faixa de preços passível de ser praticada. Conforme informações dos pesquisadores argentinos, para fins de avaliar a probabilidade da prática de dano, identifica-se inicialmente se as importações do produto objeto de medida continuaram ou não. Nos casos em que tenham se mantido, os preços FOB serão examinados, com vistas a determinar se os mesmos foram alterados ou não em função da medida e se continuariam a vigorar nesse mesmo nível na ausência da medida. Quando as importações tiverem sido suspensas, são analisados preços praticados para terceiros mercados e se esses preços seriam praticados para a Argentina. Verifica-se então, por meio de análise contrafactual, se a indústria doméstica seria afetada ou não em função da extinção da medida.

60 No período sob consideração - 1997-2005 - este foi o único pedido de consultas sobre medidas de defesa comercial observado no caso brasileiro. Anteriormente, houve a controvérsia sobre direito compensatório aplicado sobre importações de coco ralado, originários, entre outros, das Filipinas (DS/22, iniciada em 1995). No entanto, como a investigação foi conduzida com base no Código da Rodada Tóquio, não houve análise do mérito. Recentemente, em dezembro de 2006, a Argentina solicitou consultas na OMC relativas à investigação *antidumping* sobre importações de resinas de PET, originárias daquele país (DS/355).

pagamento do direito, para que seja solicitada restituição. Já o Brasil e o Uruguai vinculam a restituição ao procedimento de revisão do direito. Não há registro de procedimentos de restituição efetivamente realizados.

#### **h. Anticircunvention**

A Argentina é o único país do MERCOSUL a dispor de mecanismo anticircunvention, mas não estão previstos na legislação procedimentos claros a respeito. Não obstante, na prática, é dada oportunidade de defesa tanto para os importadores como para os exportadores. Já foram realizados exames no caso de bicicletas, originárias da China e de Taiwan, e de rolamentos, originários da China, nos quais o procedimento durou mais de um ano. Cabe ainda registrar que, com vistas a evitar burla das medidas aplicadas, a Argentina exige a apresentação de certificados de origem dos produtos afetados, a partir do início da investigação.

## 4. O MARCO INSTITUCIONAL REGIONAL

### 4.1 O marco institucional em relação a terceiros países

A maior parte da estrutura institucional do MERCOSUL foi criada a partir de dezembro de 1994, quando firmado o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção – o Protocolo de Ouro Preto sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL. Resume-se a: Conselho do Mercado Comum (CMC), que conduz a política, decide e garante o cumprimento do Tratado; Grupo Mercado Comum (GMC), que regulamenta as decisões do CMC, e administra o processo de integração; e Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), que responde pela política comercial acordada. Há ainda outros órgãos de apoio<sup>61</sup> e foi criado o Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas (CDCS), especialmente para a negociação dos regimes comuns sobre *dumping*, subsídios e medidas compensatórias e salvaguardas.

Na área de defesa comercial, o objetivo era instituir regulamentos comuns de salvaguardas, *dumping* e de subsídios e medidas compensatórias. Aí se encontraram limitações técnicas e/ou políticas. Além disso, a ausência de uma organização institucional dificulta a construção das normas de defesa comercial, como se verá a seguir.

#### 4.1.1 Regulamento relativo à aplicação de medidas de salvaguarda às importações provenientes de países não-membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

O regulamento comum sobre salvaguardas para o MERCOSUL se deveu, em grande medida, à possibilidade de tratamento especial para as uniões aduaneiras<sup>62</sup> no âmbito da OMC, isto é, a existência de cláusula que prevê que, em caso de união aduaneira,<sup>63</sup> a aplicação de medida de salvaguarda pode ser feita como entidade única ou em nome de um Estado-parte.

---

61 Secretaria do MERCOSUL, o Foro Consultivo Econômico e Social, a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro de Consulta e Concertación Política, Reuniões de Ministros, Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, o Tribunal de Revisão Permanente e o Tribunal Administrativo Laboral.

62 Ver artigo XXIV do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e o Entendimento sobre a interpretação do artigo XXIV, que formam parte do Acordo constitutivo da OMC, resultantes da Rodada Uruguai.

63 Nota 1 do artigo 2o do Acordo sobre Salvaguardas da OMC.

Enfatize-se que medidas de salvaguardas não podem ser aplicadas entre os Estados-parte, o que contrariaria a livre circulação de mercadorias<sup>64</sup>. Assim, a inexistência de regulamento do MERCOSUL impedia a aplicação de salvaguardas de maneira geral, já que o Acordo sobre Salvaguardas da OMC obriga a aplicação da medida de forma indiscriminada para todos os membros da OMC.

Em 1996, a CMC<sup>65</sup> aprovou o Regulamento Relativo à Aplicação de Medidas de Salvaguarda às Importações Provenientes de Países não-Membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), e criou o Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas (CDCS).<sup>66</sup>

O CDCS, composto por representantes dos Estados, foi a primeira tentativa de condução comum, na ausência de uma instituição regional.

A aplicação de medidas de salvaguarda em nome de um Estado Parte, no entanto, permitia que os sistemas domésticos continuassem a operar normalmente, o que tornava muito remota a utilização conjunta do instrumento. O CDCS teve suas funções ampliadas e passou a ser responsável pelos regulamentos comuns sobre antidumping e subsídios e medidas compensatórias.

O Regulamento Comum de Salvaguardas estabelece a abrangência para a aplicação de medidas e condições a serem respeitadas.

A definição de “produção doméstica” é uma das questões ainda não resolvidas no MERCOSUL. Por um lado, entende-se que haveria uma hierarquia quanto a considerar a totalidade dos produtores, ou tomar um conjunto menor; e, neste segundo caso, a “proporção importante” seria de pelo menos 50%. Por outro lado, existe a compreensão de que tomar a totalidade ou parcela dos produtores é uma alternativa e que proporção importante não significa “majoritária”, não havendo razão para definição de um mínimo de 50%. Essa discordância levou à adoção da linguagem mais abrangente, nos termos do Acordo da OMC.

Não obstante o êxito dos esforços negociadores – com destaque para a construção de um esquema institucional para a condução conjunta de uma investigação, o que, em princípio, visaria ao alcance de “interesse comunitário” – o regulamento, apesar de adotar linguagem genérica, sequer é uma norma comum vigente, pois a Argentina, até hoje, não o incorporou em seu ordenamento jurídico nacional.<sup>67</sup> Esse fracasso expressa particularmente bem não só os limites do marco institucio-

---

64 O Tratado de Assunção estabelece, em seu artigo 1º do Capítulo I, que “os Estados-partes decidem conformar um Mercado Comum... (que) implica: A livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países...”.

65 Decisão 17/96.

66 Décimo Nono protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica No 18, entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, de 17 de dezembro de 1997.

67 No Brasil foi incorporado pelo Decreto N° 2.667, de 1998; no Paraguai, pelo Decreto N° 7105, de 2000; e no Uruguai, pelo Decreto 208, de 2004.

nal idealizado, mas, sobretudo, as deficiências geradas pela ausência de resolução dos conflitos intrazona.

#### 4.1.2 As discussões do MERCOSUL sobre dumping e subsídios e medidas compensatórias contra terceiros países

A discussão sobre *antidumping* e subsídios no MERCOSUL começou em 1992. Houve dificuldade na criação de regulamentos, tendo em vista as diferentes realidades dos Estados Parte do MERCOSUL.

Durante a elaboração dos regulamentos, os governos encontraram dificuldades. Primeiro, porque a experiência dos países era desigual: Brasil e Argentina já tinham em seu arcabouço institucional órgãos para tratar da matéria; Paraguai e Uruguai ainda nem haviam elaborado uma legislação sobre o assunto; e não havia entendimento sobre vários conceitos. Além disso, distintamente da salvaguarda, medidas *antidumping* não podiam ser aplicadas em nome de um Estado Parte. Logo, a adoção de um regime comum *antidumping* implicaria perda de autonomia nacional para proteção das indústrias domésticas. Conforme visto na subseção 2.1, essas medidas eram bastante adotadas, em especial pelo Brasil e Argentina. Assim, acordou-se elaborar, inicialmente, um Marco Normativo, para a aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias, contendo tão-somente um entendimento comum das regras da OMC.

Os Marcos Normativos negociados incorporaram todas as disciplinas da OMC sobre a matéria e estabeleceram o conceito de indústria regional do MERCOSUL, definindo que investigações contra terceiros seriam conduzidas segundo metodologia acordada e as medidas seriam aplicadas para todo o bloco. Os textos não definiam, porém, aspectos institucionais e as competências dos órgãos do MERCOSUL para a condução das investigações e para a aplicação de medidas, sendo seu alcance de aplicação nacional.<sup>68</sup> Foi estabelecido, porém, que os Estados-parte deveriam, se necessário, ajustar suas legislações nacionais, harmonizando-as aos Marcos Normativos.

Ressalte-se que a decisão que aprovou o Marco Normativo *Antidumping* obriga que os Estados-parte apliquem as regras desse Marco às investigações intrazona. Estabelece-se, portanto, a vinculação entre regime comum extrazona e o intrazona, o que pressupõe que os entendimentos refletidos nos textos fossem efetivamente implementados na prática.

---

68 A Decisão CMC 11/97 aprovou o Marco Normativo do Regulamento Comum Relativo à Defesa Contra Importações Objeto de *Dumping* Provenientes de Países não Membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); e a Decisão CMC 29/00 o Marco Normativo do Regulamento Comum Relativo à Defesa Contra Importações Objeto de Subsídios Provenientes de Países não-membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Os projetos de regulamentos foram elevados à CCM, no prazo fixado, mas com questões pendentes, tanto técnicas como institucionais, impedindo qualquer aprovação. E, com vistas à sua aprovação, à CCM foi solicitada a resolução das pendências técnicas. A CMC instruiu<sup>69</sup> o Subgrupo de Aspectos Institucionais (SGT-2), a analisar os aspectos jurídicos e institucionais das propostas de Regulamentos Comuns, e solicitou à CCM a identificação dos pontos críticos para resolução das pendências técnicas.

De fato, o que impedia o retorno aos projetos de Regulamentos Comuns era a previsão de aplicação por apenas um Estado-parte de medidas de defesa comercial.<sup>70</sup> No entanto, na busca de soluções comuns, estabeleceu-se uma política comercial para *antidumping* e medidas compensatórias extrazona, com um período de transição que permitisse avançar daquele estágio de aplicação individual de medidas, para um estágio de aplicação conjunta.

Os trabalhos técnicos, no âmbito do CDCS, prosseguiram levando-se em conta que: as normas a serem adotadas seriam baseadas nos marcos normativos; deveriam prever um período de transição; durante o período de transição os Estados-parte poderiam aplicar medidas individualmente, seguindo as disposições dos regulamentos comuns; os procedimentos e disposições dos regulamentos comuns seriam aplicáveis ao comércio intra-MERCOSUL, o que pressupunha, para o sucesso dessa negociação, uma interpretação comum dos Acordos da OMC; e as normas deveriam ser submetidas à aprovação legislativa interna dos Estados-parte.

As revisões das regulamentações comuns foram reiniciadas por ocasião das negociações para o aprofundamento do MERCOSUL.

Finalmente, em junho de 2006, registra-se o cumprimento do mandato encomendado ao CDCS. Segundo esse organismo, as questões que permaneciam sem acordo técnico dependiam de definição política. As delegações resolveram, assim, manter o tema no âmbito do GMC até que fosse possível definir um curso de ação a seguir

#### **a. O projeto de regulamento comum *antidumping* e de subsídios**

Os Regulamentos Comuns do MERCOSUL se baseiam nos respectivos marcos normativos, incluindo procedimentos para a condução de investigações, e estabelecendo as tarefas que cabem ao CDCS. Distintamente, do Regulamento de Salvaguardas, no caso de *antidumping*, cabe ao CDCS supervisionar as investigações. Nesse caso, o sistema funcionaria por meio de um intrincado processo de comunicação/coordenação entre o órgão coordenador da investigação (isto é, o Estado-

---

69 Decisão 66/00.

70 Este ponto era vulnerável devido ao artigo 4.3 do Acordo *Antidumping*, que prevê que a definição de indústria doméstica leve em conta a totalidade da indústria da área de integração no caso de blocos comerciais.

parte que receber do setor privado a demanda por uma ação) e os demais órgãos técnicos dos outros Estados-parte.

Quanto ao órgão decisório, o regulamento determina que todas as decisões comuns do MERCOSUL sobre matérias pertinentes a uma investigação, ou revisão, de medida *antidumping* seriam adotadas pela CCM e aplicadas pelas autoridades competentes dos Estados-parte.

O regulamento de subsídios é análogo, nos aspectos procedimentais e institucionais, ao regulamento *antidumping*.

## **b. Pendências do processo de negociação**

Discutidos em inúmeras reuniões da CCM, os projetos de regulamentos não foram, até hoje, aprovados porque, desde 2000, o CDCS não logrou obter consenso em aspectos técnicos e institucionais fundamentais para a sua conclusão, e tem elevado esses regulamentos à CCM com pendências. Igualmente não se observam avanços, pois a discussão entre os Estados-parte que ocorre no CDCS, se reproduz na CCM, cujos representantes tendem a manter posições defendidas em âmbito técnico de hierarquia inferior – aspecto relevante do marco institucional do MERCOSUL que expressa as impossibilidades de solução técnica quando o processo decisório esbarra em limites que envolvem um aprofundamento do processo de integração.

Os pontos pendentes em discussão são, na verdade, procedimentais: prazo para a habilitação das partes interessadas,<sup>71</sup> recebimento de questionários fora do prazo,<sup>72</sup> prazo para encerramento do período probatório,<sup>73</sup> vistas ao processo,<sup>74</sup> e restituição de medidas compensatórias.<sup>75</sup>

A questão institucional não resolvida e a hesitação quanto ao aprofundamento da política comercial comum limita o avanço do trabalho técnico em vários temas: estabelecimento de prazos nas diversas etapas da investigação; falta de consenso entre os Estados-parte na decisão de aplicação de medidas comuns<sup>76</sup>; e procedimentos específicos sobre solução de controvérsias.

---

71 Artigo 42 do Regulamento Comum *Antidumping* e artigo 58 do Regulamento Comum de Subsídios.

72 Artigo 51.5 do Regulamento Comum *Antidumping* e artigo 68.5 do Regulamento Comum de Subsídios.

73 Artigo 62.7 do Regulamento Comum *Antidumping* e artigo. 83.7 do Regulamento Comum de Subsídios.

74 Artigo 53 - parágrafo único do Regulamento Comum *Antidumping* e artigo. 71 - parágrafo único do Regulamento Comum de Subsídios.

75 Artigo 100 do Regulamento Comum de Subsídios.

76 Capítulo XVII do Regulamento Comum *Antidumping* e Capítulo XVI do Regulamento Comum de Subsídios.

Vale notar a inexistência de uma instância judicial de revisão das medidas *antidumping* ou compensatórias. O que se discute é até que ponto a suspensão do direito em um Estado-parte poderia tornar a medida inócua. E, ainda, o que ocorrerá quando houver a suspensão da medida no Estado-parte onde a indústria doméstica foi relevante para a determinação do dano, e também se questiona se a medida aplicada poderá ser mantida.

## 4.2 Defesa comercial no comércio intrazona

Discute-se nesta subseção as negociações que dizem respeito ao tratamento das práticas desleais do comércio e as salvaguardas no comércio intrazona.

### 4.2.1 Mecanismos contra a concorrência desleal no comércio intrazona

No momento, a aplicação de medidas *antidumping* e de direitos compensatórios não só não foi regulamentada pelo MERCOSUL, como não está sendo trabalhada de forma quadripartite no CDCS.

#### a. Investigações contra práticas desleais

Em 1996 foi aprovado o Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL que estabelecia que as investigações de *dumping* realizadas por um Estado Parte seriam conduzidas segundo as legislações nacionais até 31 de dezembro de 2000, quando os Estados-parte deveriam analisar as normas e condições sob as quais o assunto seria regulamentado pelo MERCOSUL. Além disso, estabelecia que o início de uma investigação deveria ser precedido, em todos os casos, por um aviso prévio ao governo do país exportador investigado, com o objetivo de criar um canal de consultas e permitir a apresentação de informações adicionais que pudessem esclarecer o caso. Essa provisão constituía o único elemento OMC-*plus* nas investigações intrazona.

Uma das questões relacionadas com os instrumentos de defesa comercial contra as importações intrazona que gera maior controvérsia entre as autoridades da Argentina e do Brasil é a definição da maneira como o apoio estatal à indústria deveria ser tratado: as autoridades brasileiras se mostravam favoráveis a considerar de forma separada a questão dos instrumentos de defesa comercial no comércio intrazona e a referente à ajuda estatal, enquanto as autoridades argentinas se recusavam a abrir mão do uso desses instrumentos de defesa comercial enquanto não houvesse um acordo que fizesse com que a política de defesa da concorrência fosse extensível às ajudas estatais à indústria (Bouzas; Da Motta Veiga; Torrent (2002).



Dessa forma, na medida em que a controvérsia citada não se resolvia e as conjunturas econômicas adversas a partir de 1999 puseram fim aos anos iniciais de crescimento do MERCOSUL, a idéia original de eliminar os procedimentos *anti-dumping* e os subsídios entre os países sócios foi se transformando na “necessidade de disciplinar” os mesmos.

No Relançamento do MERCOSUL, no ano 2000, houve um acordo quanto aos procedimentos para disciplinar os processos de investigação e aplicação dessas medidas no âmbito do bloco.

A Decisão 64/00 da CMC aprofundou o procedimento de intercâmbio de informações entre Estados-parte previamente à abertura da investigação, facilitando o acesso às petições, para que as consultas pudessem ser mais substantivas. Quanto ao período de investigação da existência de *dumping*, este deveria ser de seis meses a um ano, e o de dano deveria compreender três anos. Com relação aos elementos de prova, facilitava-se a possibilidade de participação dos exportadores (maiores prazos e prorrogações) e a tomada de vistas do processo, bem como um intercâmbio de informações entre os Estados-parte ao longo da investigação. Quanto à determinação de dano e causalidade, explicitavam-se certos critérios confirmados pelos Painéis da OMC.

Quanto à indústria doméstica afetada, exigia-se que houvesse uma justificativa quando a investigação não incluísse todas as empresas do setor existentes no país importador, acrescentando que os indicadores de dano deveriam corresponder ao conjunto de empresas que o constituíam. A autoridade investigadora deveria explorar a possibilidade de obter compromissos de preços, para o que deveria notificar as suas decisões. Além disso, poderiam ser avaliados novos compromissos a partir da aplicação das medidas. Outra disciplina importante era a obrigatoriedade da regra de aplicação do direito inferior – aquele que fosse suficiente para neutralizar o dano. Por último, diminuía-se a duração dos direitos para três anos – o AAD estabelece um prazo máximo de cinco anos e a possibilidade de revisão.

Essa decisão revogava, a partir de 1º de julho de 2001, a Diretriz 5/95, que regulava o conteúdo de informação a ser intercambiada na consulta, já que desde a data em questão ela deveria ser substituída pelo do Anexo da Decisão. 64/00, ou pelo que viesse a resultar da proposta do GMC.

Entretanto, na reunião do GMC de 25 e 26 de abril de 2001, em Assunção, a Argentina apresentou uma série de óbices à aplicação da Decisão 64/00<sup>77</sup> e colocou

---

77 Foi assinalado que a adoção, por parte do MERCOSUL, das disciplinas estabelecidas pela decisão mencionada poderia ser interpretada como uma substituição dos acordos da OMC nas normas intrazona, o que implicaria a obrigatoriedade de os Estados-parte recorrerem aos Laudos Arbitrais do MERCOSUL no lugar do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, já que este último arbitra exclusivamente no AAD. Além do mais, tornaria possível a reclamação, por parte de terceiros, quanto à redução do princípio da Nação Mais Favorecida.

em dúvida sua intenção de internalizar a Decisão 64/00, problema que faria retroagir o tema para a situação anterior. Na reunião do CMC celebrada em Assunção, em meados de 2001, a solicitação argentina de revisão dessa Decisão gerou um confronto com o Brasil.<sup>78</sup>

A Decisão 7/01 e a 16/01, ambas relacionadas à adequação dos prazos dos trabalhos de relançamento do MERCOSUL, estabeleceram sucessivas prorrogações dos prazos originais, tanto para que o CT5 e o CDCS elaborassem uma proposta para a eliminação gradual da aplicação de medidas no comércio intrazona – que passou para 31 de outubro de 2002 – quanto para que o GMC apresentasse uma proposta de disciplinas adicionais para a condução de investigações intrazona – 31 de maio de 2003.<sup>79</sup>

Em julho de 2002 o CMC aprovou a Decisão 13/02, que adotava no âmbito do MERCOSUL o Acordo AD e a Decisão 14/02, que incorporava ao MERCOSUL o ASMC, ambos da OMC.

Embora os sócios do MERCOSUL, ao serem membros da OMC, já tivessem internalizado individualmente as disciplinas multilaterais, elas não se constituíam expressamente como normas MERCOSUL. Assim, o sistema de arbitragem do bloco não podia dirimir conflitos na aplicação desses instrumentos (isso foi claramente apontado pelo Laudo Arbitral de frangos). A partir dessas decisões, os Acordos AAD e ASMC, da OMC são incorporados à normativa MERCOSUL, permitindo que as controvérsias fossem dirimidas no sistema de arbitragem regional. Essas decisões se aplicariam às investigações iniciadas normalmente, ou baseadas em solicitações aceitas, a partir de 4 de agosto de 2002.

Por volta do final de 2002, ainda não havendo terminado o prazo para que o GMC apresentasse sua proposta de disciplinas para as investigações intrazona, o CMC aprovou a Decisão 22/02, cujo Anexo de Disciplinas substituiu o seu similar da Decisão 64/00, com o qual, com relação às investigações intrazona, complementava-se a normativa multilateral incorporada ao MERCOSUL. Ressalte-se que a Decisão 22/02 também não foi internalizada por todos os Estados-partes.<sup>80</sup> Por sua

---

78 O teor dessa discussão não era recente. Em 26 de abril de 2000 o Ministro da Economia da Argentina, José Luis Machinea, argumentou que "...o mecanismo *antidumping* é uma ferramenta para proteger-se da concorrência desleal criada por subsídios às exportações, que barateiam os preços de um país para vender ao vizinho (...) Portanto, só pode desaparecer de forma coordenada com a eliminação das respectivas políticas estatais...". Nesse sentido, o chanceler brasileiro, Luiz Felipe Lampréia, apontou que "...os mecanismos *antidumping* são uma forma de restringir o comércio. Por isso queremos que a Argentina possa aplicar um instrumento mais transparente, que não seja uma caixa preta empregada de forma arbitrária..." (citado no BID-INTAL Informe MERCOSUL N° 10).

79 A prorrogação da Dec 7/01 era até o dia 31 de março de 2002, tanto para o trabalho conjunto do CT N° 5 e do CDCS - que partiam do estabelecido na Decisão 28/00 - como para o GMC, que partia da decisão 64/00.

80 Na Reunião da CCM de junho de 2005 a Delegação do Uruguai informou que "não havia concluído a preparação de um novo projeto de lei tomando como referência a Decisão 22/02, o que será oportunamente circulado para a consideração das demais Delegações".

vez, a Decisão 10/03 prorrogou o prazo para a conclusão do trabalho referente à eliminação gradual das medidas intrazona até 30 de novembro de 2004. Novamente prorrogado pela Decisão 26/03, que estabeleceu que a CCM deveria definir os mecanismos e as condições para sua eliminação a partir de 2006.<sup>81</sup>

Durante os anos de 2005 e 2006, apresentaram-se diversas versões que substituiriam as disciplinas contidas na Decisão 22/02. Estas versões acrescentam obrigações em diversas etapas do procedimento, sendo as principais alterações com relação às Decisões 64/00 e 22/02: a necessidade de fundamentar a rejeição de um compromisso de preços e a possibilidade de requerer ao CDCS um estudo sobre a relação entre a discriminação de preços e as possíveis deficiências no funcionamento do mercado comum, com propostas de solução em caso de confirmar-se tal relação.

Quanto ao mandato da Decisão 26/03, referente à análise dos organismos e das condições para a eliminação dos instrumentos de defesa comercial intrazona, existem duas aproximações. Enquanto a proposta do Brasil estabelecia que a eliminação da aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias no comércio intrazona ocorreria no dia 31 de dezembro de 2010, a proposta uruguaia não estabelecia um prazo determinado, delegando à CMC a avaliação de quando estariam dadas as condições para sua eliminação. Ambas as propostas compartilham o critério de que, até que esse momento chegue (eliminação de medidas no comércio intrazona), as investigações intrazona deveriam contemplar as disciplinas estabelecidas.

Um ponto a ser assinalado é que as disciplinas complementares às normas multilaterais só poderiam ser objeto de recursos no âmbito do MERCOSUL, ao passo que na OMC só poderiam ser tratados os conflitos derivados da aplicação dos acordos, tal como aprovados na Rodada Uruguaí.

Em síntese, além dos problemas conjunturais que provavelmente aguçaram o conflito quanto ao posicionamento sobre as investigações intrazona, a visão da Argentina era de que existiam questões vinculadas cuja resolução deveria ser conjunta. Assim, como fora apontado no início, o argumento central era de que, paralelamente à discussão sobre os atuais graus de liberdade nas investigações por práticas desleais, dever-se-ia estabelecer disciplinas para a concessão de incentivos – basicamente para os investimentos –, o que também poderia ser alcançado por meio da inclusão das ajudas estatais no âmbito dos regulamentos de defesa de concorrência.<sup>82</sup>

---

81 Vale frisar que esse prazo de 2006 não seria independente do mandato desta mesma Decisão para a CCM de “definir as modificações no Protocolo de Defesa da Concorrência e apresentar um programa para permitir sua vigência a partir de 2005”.

82 Isso se reflete nas Decisões 16/01 e 10/03, que prorrogam tanto os trabalhos relativos à substituição do *antidumping* quanto os referentes às disciplinas comuns na concessão de incentivos ao investimento.

## 4.2.2 O tratamento das salvaguardas intrazona

### a. As salvaguardas no período de transição e os conflitos posteriores

Antes da análise detalhada da evolução da normativa com relação às salvaguardas intrazona no MERCOSUL, é importante levar em conta o ambicioso Programa de Integração previsto no Tratado de Assunção e as preferências de políticas existentes naquele momento.<sup>83</sup> O Tratado pretendia criar uma União Aduaneira (UA) em 1995 com um período de transição de quatro anos.

Durante esse período de transição era permitida a aplicação de salvaguardas bilaterais preferenciais, que seriam extintas quando estabelecida a UA, momento a partir do qual – e apesar de certa resistência expressada pela Argentina – não mais se permitiria a sua aplicação no comércio intrazona. Se, entre 1999 e 2001, a taxa de câmbio bilateral foi considerada como um dos fatores que “desnívelavam o campo de jogo”, entre os anos de 2003 e 2005 o problema centrava-se nas altas taxas de crescimento da Argentina frente a um desempenho moderado da economia brasileira, que, junto com a intenção de reindustrialização do maior sócio rioplatense, trouxe de volta o debate acerca da necessidade de mecanismos para atender aos desequilíbrios setoriais tanto do comércio quanto do investimento.

A evolução descrita acima gerou, desde o fim dos anos 90, uma demanda de proteção por parte de diversos segmentos industriais argentinos, que em muitos casos conseguiram estabelecer acordos privados de restrições quantitativas, que foram impulsionados e monitorados pela Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral Brasil-Argentina, que careciam de um marco legal no MERCOSUL.

### b. O mecanismo de adaptação competitiva

Argentina e Brasil subscreveram, em fevereiro de 2006, o Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica N°14, mediante o qual se adota um regime de “Adaptação Competitiva, Integração Produtiva e Expansão Equilibrada e Dinâmica do Comércio”,<sup>84</sup> que regula a aplicação de medidas (Mecanismo de Adaptação Competitiva – MAC) combinando-o com um programa de ajuste competitivo (PAC), que remete à filosofia das salvaguardas, com exceção das circunstâncias imprevistas.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Estas priorizavam as reformas estruturais pró-mercado e pró-abertura, no qual os padrões de especialização produtiva deviam se ajustar às vantagens comparativas de cada sócio.

<sup>84</sup> Este Protocolo não é meramente propositivo ou representa apenas uma intenção dos governos. Na verdade, ele fixa com alto grau de detalhe as bases para a aplicação desses instrumentos, em um documento com cerca de 25 páginas, contendo 29 artigos e 3 Anexos. Em função deste caráter detalhado, o mesmo será revisado a cada quatro anos, e ficará sem efeito no caso de se adotar um instrumento de características similares no âmbito do MERCOSUL.

<sup>85</sup> Ver Artigo 1° do Protocolo.

O Protocolo não permite a aplicação de medidas unilaterais, mas consiste num procedimento com disciplinas de forma e de conteúdo, e medidas só podem ser aplicadas após o cumprimento dos requisitos estabelecidos.

Este instrumento contém: (1) o MAC, que permite limitar as importações com o fim de reparar o dano causado ao setor produtivo nacional; e (2) o PAC, para que o setor afetado, durante o tempo em que obtiver a proteção, realize ajuste que o permita seguir competindo no mercado do bloco, uma vez transcorrido o prazo da medida. A administração e aplicação do Protocolo estarão sob os auspícios da Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral. Considerando que o MAC prevê um contingenciamento de importações, essa redução das compras externas deveria redundar num aumento das vendas da indústria doméstica do país importador. Um ponto central do Protocolo é a instância de reclamação por parte do país exportador quando este considere que o MAC foi aplicado sem cumprir os requisitos exigidos. Esta situação será levada a um grupo de *experts*, dois dos países envolvidos e o outro de um terceiro Estado-parte do MERCOSUL. A decisão deste grupo será tomada pela maioria e terá caráter inapelável. No caso de determinar-se que a aplicação do MAC é inconsistente com o Protocolo, o país que o aplicou deverá revogar as medidas dentro de 30 dias.

Com relação à cobertura, deve-se esclarecer que o MAC não pode ser invocado para produtos importados de zonas francas e áreas aduaneiras especiais – lembrando que podem ser aplicadas as salvaguardas do Artigo XIX do GATT-1994. Adicionalmente, este protocolo poderá ser aplicado de forma simultânea com outras medidas de defesa comercial.

### c. Comentários preliminares aos instrumentos MAC e PAC

Se levarmos em conta que a falta de válvulas de escape no comércio intrazona provocou a utilização de outras medidas menos transparentes e mais distorcivas (aplicação de *antidumping* e outras barreiras não-tarifárias), a adoção do instrumento MAC-PAC poderia ser considerado por alguns como um fato positivo. Embora a demanda por tal instrumento tenha se originado na Argentina, durante a negociação do mesmo, o Brasil conseguiu introduzir três pontos-chave de seu interesse: 1) a necessidade de o setor estar obrigado a seguir um plano de ajuste (PAC), conjuntamente à aplicação de medidas restritivas no âmbito do MAC; 2) o caráter estritamente temporal das restrições às importações, respeitando-se também um tempo de “descanso”; e 3) a possibilidade de revisão das medidas por um grupo de *experts*.

Da sua parte, a Argentina, pôde introduzir a possibilidade de aplicar medidas preliminares após uma primeira rodada de consultas, e estas poderiam durar cerca de nove meses além do resultado final da investigação. Para os setores produtivos brasileiros isso era visto como uma medida arbitrária, com o intuito de forçar nego-

ciações em condições adversas para os exportadores, motivo pelo qual esse ponto foi fortemente questionado pelos negociadores brasileiros.

Note-se que, após um ano de assinado o Protocolo, as regulamentações nacionais para que o MAC-PAC possa efetivamente ser aplicado ainda não foram publicadas e desconhece-se o grau de avanço na sua elaboração.

## 5. CONCLUSÕES

Integração econômica implica certo grau de renúncia de soberania, que será tanto maior quanto maior o aprofundamento almejado. Em um marco onde não tenham sido solucionados os problemas de assimetrias estruturais e os efeitos de certas políticas de regulação, perseveram pressões que provêm daqueles que demandam medidas de proteção. Foi o que se viu na constituição da CE, onde desde o início do processo foram estabelecidas instituições supranacionais, para implementação de políticas comuns voltadas para a efetiva constituição de um espaço econômico integrado.

Já no caso do MERCOSUL, observa-se forte resistência à limitação da autonomia doméstica e, portanto, foram estabelecidos, desde o início de sua constituição, mecanismos que preservassem a liberdade de ação dos governos nacionais. O próprio marco legal do processo decisório estabelecido para o MERCOSUL – decisão por consenso – reflete a supremacia do interesse individual sobre o interesse do bloco. Como visto, a questão do marco institucional compatível com uma política de defesa comercial comum expressa as dificuldades ainda não solucionadas pelo MERCOSUL.

No caso de uniões aduaneiras e outros processos mais aprofundados, o *trade-off* entre soberania e integração é maior, visto que pressupõem a eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio intrazona, o estabelecimento de políticas comerciais comuns e a harmonização/unificação de políticas internas. Neste contexto, a erradicação da aplicação dos instrumentos de defesa comercial e salvaguardas no comércio intrabloco, e a implantação de um regime para a aplicação de medidas pelo MERCOSUL como entidade única, tornam-se temas relevantes da agenda regional.

As experiências internacionais relativas a formas mais aprofundadas de integração, vistas na seção 2, mostram que as opções de resolução dos conflitos de *dumping*, subsídios, ou mesmo a necessidade de aplicação de válvulas de escape no comércio intrazona são variadas, e refletem, sobretudo, compromissos em temas mais amplos da agenda da integração: não só o marco jurídico e institucional, mas também outros consensos necessários para a efetiva criação de um mercado unificado. A análise de diversos acordos permite observar sistemas alternativos: a eliminação da aplicação de medidas *antidumping* no comércio intrabloco (CE, Chile-Canadá e ANZCERTA), e a possibilidade de preservação de aplicação de medida intrazona, ainda que a condução de investigação e a decisão sobre aplicação da medida tenham sido transferidas para instância supranacional (CAN).

No que se refere à aplicação de medidas de defesa comercial e salvaguardas extrazona, observa-se, na CE, a adoção de Regulamentos Comuns e a atuação de

instituições supranacionais, enquanto na CAN a aplicação de medidas comuns contra terceiros, com processo e decisão a cargo de instituição supranacional, só ocorreria no caso de essas importações prejudicarem a indústria doméstica de mais de um país.

No caso do MERCOSUL, verifica-se que, distintamente do observado em experiências internacionais, decorridos mais de dez anos do processo de integração, não se avançou nem no aprofundamento do processo de integração e liberalização da aplicação de medidas no comércio regional, nem tampouco na regulamentação de um regime comum no comércio contra terceiros.

Conforme visto na subseção 3.1, investigações *antidumping* intrazona ocorreram desde o início do MERCOSUL e, à exceção do Brasil, tiveram, dentre os países-alvo principais, outros países do próprio bloco. Enquanto no Brasil os principais países afetados estão fora do MERCOSUL, na Argentina, o Brasil é o segundo país mais afetado por essa política, ficando atrás somente da China.

Vale notar que, na ausência de forte comprometimento com a integração e de avanço no tratamento das assimetrias, sequer as tentativas de disciplinamento da utilização de medidas no comércio intrazona, como visto na seção 4, geraram resultados efetivos, sendo a sua implementação restrita a aspectos formais – como a realização de consultas prévias à abertura de investigação. Contudo, os aspectos substantivos do disciplinamento se encontram no centro do conflito entre os países e, portanto, não se observa a implementação das decisões adotadas, as quais não são sequer internalizadas nos marcos jurídicos nacionais, por parte de nenhum dos países.

Em cenário de forte assimetria estrutural, na presença de políticas de regulação dos Estados-parte e oscilante compromisso político com a integração – com o impulso para a constituição de um mercado único se enfraquecendo em função de resistências internas e crises econômicas dos Estados-parte – as demandas por proteção, como reação de interesses específicos à liberalização, tendem a ser acolhidas, implicando a adoção de medidas que, *per se*, violam o propósito do Tratado de Assunção. Assim, as negociações para a eliminação de medidas *antidumping* e compensatórias intrazona encontram-se estagnadas; ao mesmo tempo persistem os conflitos comerciais intrazona.

Particularmente, no comércio bilateral Brasil-Argentina, tais conflitos foram tratados, em muitos casos, por meio do recurso a negociações privadas de acordos no comércio bilateral, apoiados pelos governos envolvidos, mas que carecem de marcos legais e admitem barreiras administrativas pouco transparentes. Foi criado, conforme visto na seção 4 o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC) permitindo certo nível de restrição temporária ao comércio entre esses sócios. Os autores deste trabalho apresentam duas interpretações distintas para esse mecanismo.



De um lado, considerando o cenário acima – utilização de medidas *antidumping* e negociações entre privados – e tendo em conta a preocupação de alguns dos sócios com o efeito do livre comércio regional na conformação das suas estruturas produtivas, o MAC poderia representar um elemento positivo. Em contraste com os instrumentos utilizados, apresenta as seguintes vantagens: ser uma medida de caráter temporário, ter maior transparência, e exigir um plano de ajuste do qual pode participar o país exportador, o que caracteriza o objetivo de tentar evitar constituir-se em um instrumento unilateral.

Por outro lado, pode-se conceber que esse mecanismo foi criado na contramão do aprofundamento da liberalização comercial, e constitui um retrocesso, por referendar e legalizar a prática dos acordos de restrição voluntária às exportações em relação aos quais todos os membros da OMC assumiram o compromisso de eliminação. Assim, o estabelecimento da Cláusula de Adaptação Competitiva constitui não apenas um retrocesso em termos do processo de integração regional, mas uma clara violação às regras multilaterais. Ademais, os procedimentos e informações requeridos para o procedimento são pouco claros e sua concepção não implica mudança substancial da forma como o comércio bilateral vem sendo administrado.

Poder-se-ia esperar que, com esse mecanismo, as resistências à eliminação do *antidumping*, pelo menos entre Brasil-Argentina, diminuíssem. No entanto, não é o que se observa. O próprio MAC não foi, até o momento, de fato implementado, o que poderia ser entendido por ser um instrumento aplicável em situações nas quais houvesse o reconhecimento, por parte dos demandantes, de falta de competitividade.

Considere-se ainda que o estabelecimento de um esquema supranacional para a condução de investigações e aplicação de medidas *antidumping* no comércio intrazona não é sequer cogitado, visto implicar perda significativa de autonomia na gestão da proteção. O abandono das legislações nacionais nesta matéria, que refletem percepções distintas sobre os instrumentos, não é cogitado, tendo em vista a possibilidade de serem substituídas por normas comuns mais exigentes, o que geraria dificuldades para o atendimento das demandas por proteção.

Tampouco se observa avanço na eliminação de medidas compensatórias no comércio intrazona, ainda que não tenham sido abertas investigações envolvendo importações originárias de Estado-parte. Vale salientar a questão das ajudas de Estado, que motivou controvérsias intra-MERCOSUL. Esta questão consiste em um obstáculo à implementação de efetiva liberalização dos fluxos comerciais.

Quanto à construção de um regime comum aplicável a importações originárias de terceiros países, observaram-se avanços – embora incompletos – somente em relação a salvaguardas. A relativamente rápida negociação e aprovação, pelo GMC, do Regulamento Comum sobre Salvaguardas, pode ser explicada por duas razões. Em primeiro lugar, não se admitia, à época, a aplicação de medidas de salvaguardas no comércio intrazona. E, em segundo, pelo fato de o Acordo sobre Salvaguardas

da OMC permitir aplicação de medidas restritas a um Estado-parte, preservando a autonomia dos Estados-parte e seus órgãos técnicos. Vale notar que, ainda assim, o Regulamento de Salvaguardas não foi incorporado pelo MERCOSUL, falha que expressa dificuldades institucionais e políticas relevantes – a impossibilidade de aceitação efetiva de um marco institucional decisório comum na matéria, uma vez que, como vimos na seção 4, o processo de investigação passaria da esfera nacional para um âmbito regional comum.

As ressalvas indicadas, que viabilizaram as negociações das salvaguardas, já não estão presentes nos Regulamentos Comuns para a aplicação de medidas *anti-dumping* e compensatórias sobre importações originárias de terceiros países, o que dificulta a sua concepção.

Adicionalmente, tanto para o Brasil como para a Argentina, as medidas *anti-dumping* tiveram sua utilização intensificada com o avanço do processo de liberalização do comércio ocorrido a partir da década de 90, inclusive, no caso da Argentina, como instrumento de proteção no comércio intrazona. Ainda que, no agregado, o valor de comércio dos produtos investigados represente parcela inexpressiva das importações totais de cada país, quando se analisa a participação das importações dos produtos investigados nas importações totais desses produtos, observa-se que, na maioria dos casos, essa participação supera 50%.

Em contexto no qual a aplicação de medidas *antidumping* assume um papel relevante na proteção de setores expostos a maior concorrência internacional, implementar um sistema comum de defesa comercial implicaria restrições à execução da política comercial de cada país, até em função das diferentes percepções existentes sobre os objetivos do instrumento. Assim se fazem sentir as dificuldades dos Estados-parte do MERCOSUL em limitarem sua liberdade de ação em prol do avanço da integração.

No marco institucional para a aplicação comum de salvaguardas, na ausência de uma autoridade supranacional, optou-se por um formato híbrido, de investigação conduzida por meio de um Comitê intergovernamental, o CDCS, composto por representantes dos Estados-parte. Esse sistema, nunca utilizado, demonstra tão somente a tentativa de construção de uma estrutura para o funcionamento do instrumento. Ainda assim, pode-se admitir que o formato institucional desse Comitê, no qual seus representantes são funcionários subordinados a instâncias decisórias de seus respectivos países, contém potencial contradição de interesses, que prejudicaria sua atuação efetiva, pois impediria a defesa de posições que refletissem o interesse regional na implementação da política comum.

Nem tal sistema híbrido foi cogitado para a implementação de um regime comum de defesa comercial. Para este, conforme marcos normativos pertinentes, o CDCS teria sua função esvaziada, atuando apenas como um coordenador das autoridades nacionais. As possibilidades de real operacionalização desse sistema são

bastante reduzidas, ainda mais se considerarmos o extenso prazo para a condução das investigações nacionais e as diferentes práticas dos países. Quanto ao processo decisório, este seguiria o usualmente previsto no MERCOSUL, sendo atribuído à instância quadripartite a adoção de decisão sobre aplicação de medida. Tal sistemática, ainda mais em função do critério de adoção por consenso, colocaria em risco a possibilidade de aplicação de medida em casos nos quais houvesse forte interesse importador por parte de um dos Estados-parte.

Além disso, outros aspectos podem ser considerados: (1) a subordinação dos governos a uma interpretação comum dos acordos pertinentes da OMC, diminuindo assim seu grau de liberdade na aplicação das regras multilaterais; e (2) dadas as disparidades estruturais existentes, a impossibilidade de aplicação de medidas de defesa comercial quando somente os produtores domésticos de um país estiverem sendo prejudicados em função de importações objeto de *dumping*, mas não for possível, em função das regras multilaterais, considerá-los como indústria doméstica, nem mesmo como indústria doméstica regional.

Evidencia-se que o aprofundamento do regime de defesa comercial e salvaguardas comum vincula-se à liberalização completa do comércio intrazona, e que a consecução da política comum será tão mais complexa quanto maiores forem as diferenças entre os sistemas de defesa comercial dos Estados envolvidos nesse processo. A análise efetuada nos mostra que a interpretação particular dos acordos pertinentes da OMC, adotada por cada Estado-parte, confere a esses instrumentos seu papel específico na política comercial nacional.

Não se observa elevado grau de ambição em relação à resolução dos conflitos necessários para o alcance de um efetivo sistema comum de defesa comercial para o MERCOSUL. Ou seja, pressupõe-se que o projeto do MERCOSUL, como entendido presentemente, prescindiria de uma política comum de defesa comercial e da eliminação da aplicação de tais medidas ao comércio intrazona.

Adicionalmente, questões de fundo relevantes, como a resolução de conflitos jurídicos entre os sistemas judiciais nacionais e uma decisão regional, inviabilizam a implementação efetiva da política de defesa comercial comum. A esse respeito, notem-se os esforços de negociação do tema sobre as pendências jurídico-administrativas, onde se discutiu a inviabilidade de se aplicar uma política comum quando medidas judiciais de cada Estado-parte continuassem em vigor.

Por fim, os entraves à plena consecução de um regime comum de defesa comercial e de salvaguardas e à eliminação da aplicação de medidas ao comércio intrazona, consubstanciados em questões referentes a aspectos institucionais e jurídicos, derivam, no fundo, de uma forte resistência pelos Estados-parte de subordinarem sua liberdade de ação nacional a constrangimentos impostos pelo interesse dos demais Estados-parte. Na presença de forte interesse político no avanço da integração, tais questões poderiam ser superadas. Na ausência de tal compromisso,

sempre será possível a formulação de argumentos técnicos, institucionais ou jurídicos que posterguem o pleno alcance de um mercado comum.

Sobretudo, por todas as razões apontadas, a adoção de regulamento comum para defesa comercial significaria um avanço importante no processo de integração. Entretanto, o progresso nesse tema requer o aprofundamento da integração econômica, jurídica e institucional, explicitando a relevância da discussão de algum marco institucional com maior grau de supranacionalidade, para que a política de defesa comercial e salvaguardas comum seja operacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araujo Jr., J. T. (2002) **As normas *antidumping* da Alca e agenda multilateral**. OEA. Disponível em: [www.dtcc.oas.org/trade/default](http://www.dtcc.oas.org/trade/default) Acesso em: 8 jun.2007.
- Baracat, E. e Nogués, J. J. (2005) Economía política de las medidas *antidumping* y de salvaguardia em Argentina. FINGER, Michael; NOGUES, Julio J. **Salvaguardias y Antidumping em la liberalización comercial de América Latina**. Siglo XXI; World Bank, Buenos Aires.
- Bellis, J. F. (1997) The Treatment of Dumping, Subsidies and Anti-competitive Practices in Regional Trade Agreements. BELLIS; DEMARET & GARCIA, J (Ed.), **Regionalism and Multilateralism after the Urugui Round**. IEJE, European University Press, Brussels.
- Berlinski, J. et al. (2005) **Defensa comercial en el MERCOSUR**. Documento de trabajo N° 10/05 Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Bertoni, R. (2006) **La aplicación de medidas *antidumping* en acuerdos regionales**. Notas de la Economía Real N° 52, Centro de Estudios de la Producción (CEP), Secretaría de Industria y Comercio.
- Bianchi, E. e Sanguinetti, P. (2007) **Trade liberalization, Macroeconomics Fluctuations and Contingent Protection in Latin America**. Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA).
- Blonigen, B. (2003) **Evolving discretionary practices of U.S. antidumping activity**. NBER Working Paper 9625.
- Blonigen, B. e Prusa, T. (2002) **The cost of Antidumping: The Evil is in the details**, NBER. Mimeo.
- Bogo, J. (2000) **Cómo se defenderá la competencia en Argentina?** Comentário ao trabalho de Manuel Abdala. Jornadas del Foro de la Competencia, Buenos Aires. Mimeo.
- Bouzas, R., Motta Veiga, P. e Torrent, R. (2002) **In-depth analysis of MERCOSUR integration, its prospectives and the effects thereof on the market access of EU goods, services and investment**, Comunidades Europeas; Observatory of Globalization; Universidad de Barcelona. Disponível em: <http://mkaccedb.eu.int/studies/study/32>
- Darchuk, A., Milano, J. e Curi, G. (1999) **Tratamiento de las prácticas de dumping y subvenciones en los procesos de integración en especial el Mercosur**. Publicación V Aniversario CNCE (maio)
- Delgado, R. (1999) **Tratamiento de las prácticas de dumping y Subvenciones en los procesos de integración en especial el Mercosur**. Publicación V Aniversario CNCE (maio).

- Finger, M. J. (2000) La experiencia del GATT con la protección comercial. Olarreaga, M; Rocha, R. (org.) **La Nueva Agenda de Comercio en la OMC** Instituto del Banco Mundial y Centro Editorial de la Universidad del Rosario, Colombia.
- Finger, M. J. e Nogués, J. J. (2005) Reflexiones sobre los estudios y sus lecciones. **Salvaguardias y Antidumping en la liberalización comercial de América Latina**. Siglo XXI; World Bank, Buenos Aires.
- Guasch, L. e Rajapatirana, S. (1998) **Antidumping and competition policies in Latin America and Caribbean: Total strangers or soul mates?**. World Bank,. Mimeo.
- Hoekman, B. (1998) **Free Trade and Deep Integration: antidumping and antitrust in Regional Agreements**. World Bank ; CEPR.
- Hoekman, B. e Mavroidis, P. (1996) Dumping, Antidumping and Antitrust. **Journal of World Trade**, Vol. 30, N° 1.
- Knetter, M. e Prusa, T. (2003) Macroeconomic factors and antidumping filings: evidence from four countries. **Journal of International Economics**, Vol. 61(1): 1-18.
- Krugman, P. (org.) (1986) **Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional**. Fondo de Cultura Económica. México.
- Lawrence, R. (1996) **Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration**. The Brookings Institution, Washington D.C.
- Marceau, G. (1996) **Anti-Dumping and Anti-trust Issues in Free Trade Areas**. Clarendon Press Oxford.
- Messerlin, P. (1995) Should antidumping rules be replaced by national or international competition rules? **World Competition**, Vol. 18, N° 3.
- Naidin, L. C. (1998) **Dumping e antidumping no Brasil: evolução da regulamentação, aplicação e efeitos sobre o comércio**. Tese (Doutorado em Economia) - UFRJ, Rio de Janeiro.
- Schiff, M. e Winters, A. (2003) **Regional Integration and Development**. The World Bank, Washington D.C.
- Theuringer, M. e Weib, P. (2001) **Do Anti-Dumping Rules Facilitate the Abuse of Market Dominance?** IWP Discussion Paper 2001/3. (março).



# 7

---

## **INSTITUCIONES DOMÉSTICAS E INTEGRACIÓN REGIONAL: LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN EL MERCOSUR<sup>1</sup>**

---

**M. Viviana Guadagni de Quevedo<sup>2</sup>  
José Tavares de Araujo Jr.<sup>3</sup>**

---

---

1 Parceria entre Rede de Pesquisas Econômicas do MERCOSUL (*Red MERCOSUR*), a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior - FUNCEX e a Universidad de San Andrés - UDESA.

2 Del Universidad de San Andrés (UDESA).

3 Del Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES).





cas proteccionistas durante largos períodos. Tal como ocurre en América Latina, el crecimiento económico de Australia y de Nueva Zelandia entre 1930 y mediados de los años 1970 también surgió de estrategias de industrialización basadas en la sustitución de importaciones.

De hecho, en estas economías el principal desafío que enfrentan las autoridades antitrust no reside en disciplinar la conducta del sector privado, sino en lidiar con las distorsiones de mercado creadas por actos de los órganos públicos. En el caso de análisis de fusiones y concentraciones, por ejemplo, frecuentemente las barreras a la entrada y otras fuentes de poder de mercado son reforzadas por privilegios creados por el Estado a través de mecanismos de todo orden, como tarifas aduaneras, medidas de salvaguarda, investigaciones antidumping, exenciones fiscales y subsidios, programas selectivos de financiamiento por parte de bancos oficiales, disparidades del sistema tributario, fallas en la regulación de los sectores de infraestructura, y los procedimientos usados en las compras gubernamentales. De la misma forma, son usuales los casos de conductas anticompetitivas que develan lagunas o ambigüedades de algún marco regulatorio, o que son promovidas directamente por algún programa de gobierno.

Este artículo discute el estado actual de los instrumentos de defensa de la competencia en el Mercosur y registra las deficiencias que impiden la superación de los obstáculos referidos en el párrafo anterior. Las Secciones 2 a 4 abordan estos temas en el ámbito regional, a través de los ejemplos de la Unión Europea, CER y el Protocolo de Fortaleza en el ámbito del Mercosur. Las secciones 6 a 9 examinan las leyes de defensa de la competencia de Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, con énfasis en tres temas principales: el tratamiento de las conductas anticompetitivas, el control de los actos de concentración económica y el formato de las autoridades de defensa de la competencia. Finalmente, la sección 10 resume las conclusiones del texto.

## 2. EXPERIENCIA INTERNACIONAL: UNIÓN EUROPEA

El fundamento legal de la normativa comunitaria de competencia se encuentra en el Tratado de Roma, en cuyo tercer artículo se establece que en aras de cumplir con los propósitos establecidos en el Art. 2 del Tratado las actividades de la Comunidad deben establecer un “*régimen que garantice que la competencia no sea distorsionada en el mercado interior*”.<sup>4</sup> La política de competencia europea tiene objetivos que trascienden los tradicionales de eficiencia económica y el bienestar de los consumidores ya que también constituye una importante herramienta para lograr la integración del mercado europeo. El objetivo de fortalecer la integración explica el estricto tratamiento al cual se someten ciertos tipos de conductas empresarias que intentan fraccionar nuevamente el mercado, tales como las de discriminación de precios entre diferentes estados miembros, o la protección territorial.<sup>5</sup>

El análisis de la legislación comunitaria de defensa de la competencia reviste particular interés ya que parte de la normativa del Protocolo de Fortaleza, y de varias de las legislaciones nacionales de competencia, está fuertemente inspirada en las normas del Tratado de Roma. Sin embargo se debe tener presente que el MERCOSUR tiene un grado de integración diferente al de la Unión Europea al carecer el primero de órganos supranacionales. Empero, ello no obsta a que se puedan extraer algunas enseñanzas, en particular del rol de los organismos nacionales en la aplicación de la normativa comunitaria y de la cooperación de las autoridades nacionales entre sí y con las autoridades comunitarias. También resulta de interés para el MERCOSUR la estructura de la política de competencia europea, la cual se asienta en un triple eje de control de conductas, concentraciones y ayudas de estado.

### 2.1 Conductas Prohibidas

Las normas comunitarias europeas establecen por un lado una prohibición general de conductas anticompetitivas y por el otro un régimen de excepciones. En efecto, el apartado 1 del artículo 81 establece que “*serán incompatibles con el mercado común y quedarán prohibidos todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común*”.

---

4 Tratado del Roma Artículo 3 inc. G.

5 Véase Motta (2004, p.15).

## Acuerdos entre empresas

El artículo 81 únicamente prohíbe conductas bilaterales, es decir que la conducta de una única empresa solamente será sancionable en caso que ésta tenga posición dominante y su conducta además configure un abuso encuadrable en el artículo 82. Cabe destacar que aún las conductas de las empresas públicas pueden infringir la normativa comunitaria ya que la Corte de Justicia Europea distingue entre la actividad del Estado cuando desarrolla actividades económicas ofreciendo bienes o servicios de su actividad en ejercicio de autoridad oficial<sup>6</sup>.

## Objeto o efecto

Una conducta puede ser anticompetitiva por su objeto o por su efecto, siendo la presencia de ambos elementos alternativa. La Comisión entiende que la determinación de la existencia de una conducta con objeto anticompetitivo no se hace considerando la intención subjetiva de las partes sino evaluando los términos, el contexto económico jurídico y la conducta de las partes<sup>7</sup>. Por ello no es suficiente con que las partes demuestren que no tenían por objetivo la restricción de la competencia sino objetivos de una índole diferente ya que lo relevante es la tendencia natural del acuerdo para restringir la competencia. En el mismo sentido, no se puede sancionar un acuerdo solo porque el objetivo que perseguían las partes intervinientes era la restricción de la competencia si el acuerdo mismo no tenía aptitud suficiente para lograrlo.

En los hechos pocos acuerdos son considerados restrictivos por objeto, únicamente los muy obvios, tales como los acuerdos de fijación precios o de reparto de mercados. Este tipo de acuerdos pone en peligro los objetivos primordiales de las normas de competencia ya que reducen la producción y aumentan los precios, redundando entonces en una mala asignación de recursos y, al propio tiempo, en una reducción del bienestar de los consumidores. Una vez establecido que el objeto de una conducta es anticompetitivo la Comisión entiende que ya no resulta necesario analizar el efecto concreto de la conducta. Por ejemplo, en el caso de un acuerdo de precios, no es necesario demostrar que realmente los precios se vieron afectados<sup>8</sup>.

## Efecto

En los casos de acuerdos cuyo objeto no es el de la restricción de la competencia, la Comisión debe analizar si la misma igualmente se vio reducida o afectada hasta un punto apreciable. Para hacer dicho análisis la Comisión compara con la situación de

6 Conforme los fallos C-343/95 *Diego Cali & Figli Srl v Servizi ecologici porto di Genova SpA* (SEPG) 1997, ECR I-547; *Comisión v Italy* (1987) ECR 2599, p. 7

7 Decisión Conjunta 96 a 102, 104, 105, 108 y 110/82 *NV IAZ Internacional Belgium y otros contra la Comisión* (1983) ECR 3369, p. 23-25

8 Ver sobre este tema *Faull y Nikpay* (1999, p. 82).

competencia que hubiera prevalecido de no existir el acuerdo<sup>9</sup>. Además, el efecto de la conducta sobre la competencia debe ser significativo. Si las empresas participantes del acuerdo o práctica tienen una participación de mercado menor al 10% en caso que la misma sea horizontal, o menor al 15% en caso que sea vertical, se considera que sus conductas no tienen un efecto sensible sobre la competencia.<sup>10</sup>

### Exenciones artículo 81 inc 3

Como se anticipara, las normas europeas acompañan la prohibición general establecida en el inciso 1 del artículo 81 con un régimen de excepciones el cual se encuentra regulado en el inciso 3 del mismo artículo. En efecto, el inciso 3 enuncia las condiciones que deben estar presentes para que una determinada conducta pueda recibir una exención. Hasta el año 2003 las empresas debían notificar previamente los acuerdos que encuadraban en el artículo 81 solicitando, en su caso, la exención del inciso 3. Únicamente no debían notificarse aquellos actos o acuerdos que encuadraran en alguna exención por categoría. A partir de la entrada en vigencia del Reglamento 1/2003 las exenciones son directamente aplicables sin que sea necesaria una decisión previa de la Comisión. El paso de un sistema de notificación y autorización previa de las conductas a uno *ex post* otorgó mayor agilidad al régimen europeo y lo acercó al régimen argentino que se verá más adelante.

### Abuso de Posición Dominante

La legislación comunitaria europea prohíbe en el artículo 82 el abuso de posición dominante por parte de una o más empresas en la medida en que el mismo pueda afectar el comercio entre los Estados Miembros. La posición dominante no está penalizada en sí misma sino únicamente su abuso. Ante la ausencia de una definición legal de la noción de posición dominante la misma fue construída por la jurisprudencia y consiste en la posición de fuerza económica de la que goza una empresa, que le permite impedir el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado relevante, posibilitándole comportarse apreciablemente de forma independiente de sus competidores y clientes, y en definitiva de los consumidores<sup>11</sup>. Los abusos de posición dominante pueden ser tanto explotativos como exclusorios.

9 Conforme Faulstich y Nikpay, *op. cit.* p. 85.

10 Los parámetros cuantitativos son fijados en la "Comunicación de la Comisión relativa a los acuerdos de menor importancia que no restringen la competencia de forma sensible en el sentido del apartado 1 del artículo 81 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea" (comunicación *de minimis*), Diario Oficial C 368 de 22.12.2001. Cabe aclarar que la propia comunicación expresamente dispone que aunque los participantes tengan baja participación de mercado sus conductas igualmente pueden encuadrar en el artículo 81 cuando su objeto sea la fijación de precios o la limitación de la producción o las ventas, y en caso de tratarse de un acuerdo vertical cuando el mismo sea la protección territorial. A pesar de lo expresado en la práctica no se sancionan conductas de empresas con participaciones menores a las definidas.

11 *United Brands*, 1976.

### Dimensión comunitaria

Para que una conducta, acuerdo anticompetitivo o abuso de posición dominante quede sujeta a las normas comunitarias debe poder “*afectar al comercio entre los Estados miembros*”. Ahora bien, ¿cuándo un acto o acuerdo afecta el comercio? El criterio del efecto sobre el comercio es un criterio jurisdiccional que define el ámbito de aplicación del Derecho Comunitario, por ello su contenido y alcance fue aclarado por los tribunales comunitarios y sistematizado de manera muy detallada en las directrices de la Comisión<sup>12</sup>.

La Corte de Justicia europea entiende que una determinada conducta puede afectar el comercio entre estados partes cuando la misma altera la estructura competitiva del mercado y cuando modifica el flujo de comercio. Se entiende por comercio a todas las actividades económicas relacionadas con productos y servicios, y para que su flujo se considere modificado no se exige que la modificación sea “dañina” o “negativa” sino que basta con que el mismo pueda verse afectado.

Como se dijo, la jurisprudencia europea interpreta que la noción de “comercio” es amplia ya que abarca también aquellos supuestos en los que los acuerdos o prácticas afectan la estructura de la competencia en el mercado. Por ello pueden quedar sujetos a las normas comunitarias de competencia los acuerdos y prácticas que eliminan o amenazan con eliminar a un competidor que opera dentro de ella. La estructura de la competencia en la Comunidad también puede verse afectada cuando se elimina o existe el riesgo de eliminar las actividades económicas a las que se dedica una empresa<sup>13</sup>. Además la Comisión interpreta que la aplicación del criterio del efecto sobre el comercio es independiente de la definición de los mercados geográficos de referencia ya que el comercio entre Estados miembros también puede verse afectado en el caso de que el mercado pertinente sea nacional o aún subnacional<sup>14</sup>. En esos casos las normas comunitarias se aplican entonces aún a prácticas desarrolladas en un solo estado.<sup>15</sup>

La normativa europea, a diferencia del Protocolo de Fortaleza, que se describirá más adelante, no exige que los actos “afecten” el comercio sino que basta con que los “pueda” afectar. Según el modelo de análisis desarrollado por el Tribunal de Justicia, la noción de “pueda afectar” implica que debe ser posible prever con un

---

12 Véase Comunicación de la Comisión, Directrices relativas al concepto de efecto sobre el comercio contenido en los artículos 81 y 82 del Tratado, 2004/C 101/07.

13 Véase Comunicación de la Comisión, Directrices relativas al concepto de efecto sobre el comercio contenido en los artículos 81 y 82 del Tratado, 2004/C 101/07, punto 20.

14 Véase Comunicación de la Comisión, Directrices relativas al concepto de efecto sobre el comercio contenido en los artículos 81 y 82 del Tratado, 2004/C 101/07, punto 22.

15 La Comisión menciona como ejemplo a los carteles horizontales que abarcan todo un Estado miembro ya que al abarcar la integridad del territorio producen por su propia naturaleza el efecto de consolidar la compartimentación de los mercados a escala nacional impidiendo la penetración económica que el Tratado pretende lograr. Las empresas participantes del cartel necesitan normalmente tomar medidas para excluir a los competidores de

grado suficiente de probabilidad, con arreglo a un grupo de factores objetivos de derecho o de hecho, que el acuerdo o práctica pueda tener una influencia, directa o indirecta, real o potencial, en las corrientes comerciales entre Estados miembros<sup>16</sup>. La probabilidad de que un acuerdo o práctica afecte el comercio depende de la conjunción de varios factores tales como la naturaleza del acuerdo y de la práctica en cuestión, de la naturaleza de los productos cubiertos por el acuerdo o práctica y de la posición e importancia de las empresas interesadas<sup>17</sup>.

Además, debe recordarse que la aplicación del Derecho comunitario está limitada a los acuerdos y a las prácticas que puedan producir efectos de cierta magnitud tomando en consideración la posición y la importancia que las correspondientes empresas tengan en el mercado de los productos de que se trate.

## 2.2 Control de concentraciones económicas

En una primera etapa la política de competencia europea se basaba únicamente en el control de comportamiento de las empresas. La Comisión intentó llenar el hueco producido por la falta de un régimen explícito de control de concentraciones económicas interpretando extensivamente los artículos 81 y 82 a empresas con

---

otros Estados miembros. Los acuerdos verticales que abarcan todo un Estado miembro también pueden ser capaces de afectar a las corrientes comerciales entre Estados miembros cuando hacen más difícil que las empresas de otros Estados miembros penetren en el mercado nacional en cuestión, ya sea exportando o estableciéndose en él. Cuando los acuerdos verticales dan lugar a estos efectos de exclusión, contribuyen a compartimentar los mercados a escala nacional, impidiendo justamente la interpenetración económica que el Tratado pretende lograr. La exclusión puede ocurrir, por ejemplo, cuando los proveedores imponen obligaciones de compra exclusiva a los compradores. En el asunto *Delimitis* relativo a unos acuerdos entre un fabricante de cerveza y los propietarios de los locales en los que se consumía la cerveza, por los cuales estos últimos se comprometían a comprar cerveza exclusivamente al fabricante, el Tribunal de Justicia definió la exclusión como la falta de posibilidades reales y concretas de acceder al mercado, debido a los acuerdos. Normalmente, los acuerdos sólo crean barreras significativas a la entrada cuando abarcan una proporción significativa del mercado. La cuota de mercado y el mercado abarcado pueden utilizarse como indicadores a este respecto.

16 Véase Comunicación de la Comisión, Directrices relativas al concepto de efecto sobre el comercio contenido en los artículos 81 y 82 del Tratado, 2004/C 101/07, punto 23.

17 La naturaleza del acuerdo y de la práctica constituye un indicio, desde un punto de vista cualitativo, de la posibilidad de afectación al comercio entre Estados miembros. Algunos acuerdos y prácticas, tales como los carteles internacionales, pueden, por su propia naturaleza, afectar al comercio entre los Estados miembros, mientras que otros requieren un análisis más detallado. La naturaleza de los productos cubiertos por los acuerdos o prácticas también constituye un indicio de la posibilidad de que el comercio se vea afectado. Cuando, por su naturaleza, los productos se comercian fácilmente a través de las fronteras o son importantes para las empresas que quieren introducirse o ampliar sus actividades en otros Estados miembros, es más fácil establecer la aplicabilidad del Derecho comunitario que cuando, debido a su naturaleza, existe una demanda limitada de los productos ofertados por los proveedores de otros Estados miembros.

posición dominante que adquirieran el control de un competidor y reforzaran así su dominio en el mercado. Esta solución distaba de ser perfecta ya que no se podía extender a situaciones de creación de posiciones dominantes a través de la adquisición de un competidor<sup>18</sup>. Por eso, en una segunda etapa se incorporó un régimen de control de concentraciones económicas a través del Reglamento 4064/89 el cual fue reemplazado por el Reglamento 139/2004<sup>19</sup>.

El actual Reglamento de concentraciones económicas prohíbe las concentraciones susceptibles de obstaculizar de forma significativa la competencia efectiva en el mercado común, en particular como consecuencia de la creación o refuerzo de una posición dominante.<sup>20</sup> El reglamento 139/2004 cambió el estándar de evaluación ya que el primer Reglamento únicamente prohibía aquellas operaciones que crearan o reforzaran una posición dominante, de esa manera quedaban fuera del ámbito de control aquellas operaciones en estructuras de mercado oligopólicas en la medida que no crearan ni reforzaran una posición de dominio.

### Umbral de Notificación

El Reglamento establece que se deben notificar las operaciones de concentración económica con dimensión comunitaria. La determinación de la dimensión comunitaria de una operación se hace en función de los volúmenes de negocios mundiales y comunitarios de las empresas que se concentran. Quedan por ende fuera del ámbito de aplicación del Reglamento aquellas operaciones entre empresas que realizan una porción significativa de su actividad en un solo estado miembro<sup>21</sup>.

### Plazos de Notificación

En la Unión Europea los plazos de notificación originalmente estaban establecidos en el Artículo 4 del Reglamento 4064/89 sobre concentraciones económicas. El mismo disponía que las concentraciones debían ser notificadas a la Comisión *“en el plazo de una semana a partir de la fecha de conclusión del acuerdo, de la publicación de la oferta de compra o de canje, o de la adquisición de una participación de control”*. La

18 Véase Font, Briones, Navarro y Crespo (1999, p. 33).

19 Los artículos 81 y 82 (ex 85 y 86), relativos a los acuerdos restrictivos y abusos de posición dominante, respectivamente, datan del 25 de marzo de 1957, fecha de la firma del Tratado de Roma. El primer reglamento de concentraciones económicas es de 1989. El actual Reglamento de control de las concentraciones entre empresas (CE) n° 139/2004 es del 20 de enero de 2004 (Diario Oficial L 24 de 29.1.2004).

20 Reg. 139/2004 Art. 2, 3.

21 Una concentración tiene dimensión comunitaria cuando el volumen de negocios total a escala mundial realizado por el conjunto de las empresas afectadas supere los 5.000 millones de Euros y cuando el volumen de negocios total a escala comunitaria realizado individualmente por al menos dos de las empresas afectadas por la concentración, supere los 250 millones de Euros salvo que cada una de las empresas realicen más de dos tercios de su volumen de negocios total comunitario en un solo estado miembro (Artículo 1, parr. 2 Reglamento 139/2004).

Comisión entendía que el término “conclusión del acuerdo” debía interpretarse como la conclusión de un acuerdo jurídicamente vinculante. Es decir que no se podían notificar operaciones hasta tanto no existiera un acuerdo de dichas características y se disponía de tan solo una semana a partir de ese momento. Sin embargo es preciso notar que la Comisión Europea aplicaba la disposición que establecía el plazo máximo de una semana con cierto pragmatismo. Lo importante era que las partes de una operación de concentración notificable informaran lo antes posible a los servicios de la Comisión su intención de cumplir con su obligación, sin que por ello se aceptaran retrasos significativos e injustificados que pudieran constituir casos de negligencia<sup>22</sup>.

El nuevo reglamento de concentraciones, el Reglamento 139/2004, cambió el artículo 4 y dispuso que las concentraciones de dimensión comunitaria deben notificarse “antes de su ejecución en cuanto se haya concluido el acuerdo, anunciado la oferta pública de adquisición o adquirido una participación de control.<sup>23</sup>” Es decir que lo que se flexibilizó es el momento a partir del cual se pueden notificar las operaciones, no siendo ya necesario que exista un acuerdo jurídicamente vinculante. Las modificaciones dotaron de mayor flexibilidad a las empresas ya que se acepta que se notifiquen las operaciones cuando las empresas afectadas demuestren a la Comisión su “intención de buena fe de concluir un acuerdo”, sin que sea necesario que hayan arribado a un acuerdo vinculante<sup>24</sup>.

También se suprimió el plazo de una semana como elemento disparador del plazo de notificación, ya que se consideró que era una rigidez regulatoria innecesaria, dada la prohibición de ejecución establecida en el artículo 7 enfatizada también en la nueva redacción del artículo 4<sup>25</sup>. En efecto, el artículo 7 establece que la operación no puede ejecutarse antes de ser notificada ni hasta que haya sido declarada compatible con el mercado común. La operación de concentración debe “suspenderse” por un plazo de 25 días laborables durante el cual la Comisión examina el caso, y en el caso que existan dudas acerca de la compatibilidad de la transacción con el mercado común se incoa el procedimiento, el que tiene una duración máxima de 90 días laborables<sup>26</sup>. El apartado tercero del artículo 7 prevé que la Comisión puede, a instancia de parte, conceder una dispensa de la suspensión de la concentración, para lo cual tendrá en cuenta los efectos de la suspensión para una o más empresas afectadas por la operación o para un tercero, así como la amenaza que para la competencia representaba la concentración. La dispensa puede ir acompañada de condiciones y obligaciones destinadas a garantizar las condiciones de competencia efectiva.

---

22 Cfr. Font, Briones, Navarro y Crespo (1999, p. 293).

23 Reglamento 139/2004 sobre el Control de las concentraciones entre empresas.

24 Reglamento 139/2004, artículo 4, apartado 1 párrafo 2.

25 Ver *Merger Review in a Nutshell*, portal de la Unión Europea.

26 Reglamento 139/2004, artículo 10.



## 2.3 Ayudas de Estado

La distorsión de las condiciones de competencia puede provenir no sólo de los agentes privados sino también de las acciones de los propios estados miembros. En función de ello las normas europeas contienen un régimen de notificación y autorización de ayudas otorgada por los estados que distorsionen o amenacen con distorsionar la competencia en el mercado al favorecer ciertas empresas y siempre que se afecte el comercio entre Estados Miembros. Vale aclarar que el sistema de notificaciones otorga un tratamiento particular a las ayudas sociales y a las ayudas para reparar daños causados por desastres naturales o excepcionales.

## 2.4 Autoridad de Aplicación

Hasta el año 2003 la autoridad de aplicación de las normas de competencia era la Comisión Europea. El reglamento 1/2003 cambió el régimen centralizado que había sido establecido en el Reglamento 17, por lo que a partir de su entrada en vigencia, en mayo de 2004, las normas de competencia son aplicadas tanto por la Comisión como por las autoridades de competencia de los estados miembros. Los estados miembros aplican el derecho comunitario y su propia legislación nacional. La justicia de cada país al aplicar las leyes de competencia nacionales también debe aplicar las comunitarias. Las normas comunitarias actúan como un piso, es decir que las legislaciones nacionales pueden ser más estrictas pero no más benignas ya que no pueden autorizar lo que la legislación comunitaria prohíbe.

Las autoridades nacionales y la Comisión forman una red de autoridades públicas que aplican las normas de competencia en estrecha cooperación. Las autoridades nacionales deben informar a la Comisión antes de tomar una decisión sobre un acto o acuerdo y pueden consultarla sobre cualquier caso de aplicación del Derecho Comunitario. Por su parte, la Comisión antes de tomar una decisión debe consultarla con el Comité consultivo, formado por representantes de las autoridades nacionales de competencia. El Comité puede emitir un dictamen, el que debe ser tenido en cuenta por la Comisión y se adjunta a la Decisión. Para facilitar la aplicación de las normas el Reglamento prevé que tanto la Comisión como las autoridades nacionales puedan intercambiar información entre sí para utilizar como medio de prueba<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Véase sobre este tema el Artículo 11 del Reglamento CE 1/2003 del Consejo de 16 de Diciembre de 2002 relativo a la aplicación de las normas de competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado.

### 3. EL AUSTRALIA NEW ZEALAND CLOSER ECONOMIC RELATIONS TRADE AGREEMENT

El CER consiste en una serie de acuerdos entre Nueva Zelandia y Australia que entraron en vigencia en enero de 1983. En el marco de dichos acuerdos se estableció el mandato de armonización de las normas de prácticas comerciales anticompetitivas. Este mandato derivó en la adopción, por parte de Nueva Zelandia, de una nueva legislación de competencia asimilada a la australiana. Además en 1988 se acordó la aplicación de las legislaciones de competencia también a aquellas conductas que afecten el comercio entre ambos estados y, más aún, se extendió la facultad de las agencias de solicitar información a compañías domiciliadas en el otro país<sup>28</sup>. En 1990, cinco años antes de lo previsto originalmente, los países miembros lograron la integración a través del libre comercio de bienes y servicios y se estaban moviendo progresivamente hacia una integración más profunda de políticas, leyes y regímenes regulatorios a través de la coordinación, mutuo reconocimiento y armonización.<sup>29</sup>

A pesar que las respectivas leyes nacionales de defensa de la competencia de ambos países no son idénticas ya que, por ejemplo, en Nueva Zelandia se utiliza el standard de poder de mercado y en Australia el de posición de dominio, la utilización de diferentes standards no tiene efectos prácticos significativos ya que ambas agencias utilizan la misma metodología en otros aspectos críticos de la investigación, tales como la determinación del mercado relevante, análisis de barreras a la entrada, etc.<sup>30</sup>.

Por otra parte la política de competencia se ve reforzada con mecanismos para asegurar la transparencia de los mercados, tales como los reportes que elaboran la Comisión de Asistencia a la Industria, de Australia, y la Comisión de Desarrollo Económico de Nueva Zelandia. Ambas Comisiones tienen funciones similares y fueron creadas para promover la transparencia de los mercados y brindar asesoramiento económico independiente que permita evaluar el impacto de las políticas públicas, y sus posibles efectos en la creación de barreras a la entrada y demás distorsiones a las condiciones de competencia entre firmas de una misma industria tales como subsidios, cuotas, etc. La experiencia del CER ilustra que los objetivos de la política de competencia, tanto el bienestar del consumidor como la eficiencia productiva dependen más de estos mecanismos para asegurar la transparencia en los mercados que de las sanciones previstas en las leyes de defensa de la competencia.

28 Véase Araujo Jr. y Tineo (1997, p. 8).

29 The CER Trade Agreement: 1983-2003 Backgrounder <http://www.mfat.govt.nz/foreign/regions/australia/cer2003/cerbackgrounder.html>.

30 Araujo Jr. (1998).

Una de las principales enseñanzas que el Mercosur puede tomar del CER es la que la política de competencia es solo una herramienta, la cual debe ser complementada con políticas públicas consistentes y coherentes con el objetivo de eliminar las distorsiones de mercado para así evitar la tradicional situación en la cual el gobierno impulsa la competencia por un instrumento y crea distorsiones de mercado por otro. En este sentido, los países miembros del CER no pueden tomar medidas antidumping entre ellos. Además no se otorgan subsidios o incentivos a la exportación de productos comercializados en el área y ambos gobiernos restringen la adopción de ayudas industriales con efectos sobre la competencia en el área. Ambos países modificaron sus regímenes de inversión en relación a las inversiones provenientes del otro país. De esta manera la mayor parte de las propuestas de inversión de uno de los países en el otro no requiere aprobación. Ninguno de los dos gobiernos rechazó una propuesta de inversión del otro país por al menos diez años.

También resulta interesante destacar que el CER no prevé ningún procedimiento específico de solución de controversias. Cualquier eventual conflicto o preocupación se trata a través de las discusiones entre los dos gobiernos. Ni la falta de una autoridad supranacional, ni la ausencia de procedimientos de solución de controversias fueron obstáculos para la integración de ambos países.

## 4. EL PROTOCOLO DE FORTALEZA

El 16 de Diciembre de 1996, en la ciudad de Fortaleza, Brasil, el Consejo del Mercado Común (CMC) aprobó el Protocolo de Defensa de la Competencia.<sup>31</sup> El Protocolo constituye el primer cuerpo orgánico sobre la materia en el ámbito del Mercosur. La necesidad de tener normas sobre defensa de la competencia se había expresado en 1994, al aprobar el CMC la Decisión 21/94 sobre “Pautas básicas sobre Defensa de la Competencia en el Mercosur” mediante la cual se encargó a la Comisión de Comercio del Mercosur la elaboración de un proyecto de Estatuto de Defensa de la Competencia. El CMC debería entonces decidir si se aprobaría como un Protocolo común o como un instrumento de referencia para las legislaciones nacionales. Finalmente el Consejo optó por aprobarlo como Protocolo, lo que evidenció, en ese momento, un mayor compromiso con la integración del mercado.<sup>32</sup>

Hasta la fecha, a diez años de la firma del Protocolo, el mismo fue ratificado únicamente por Brasil<sup>33</sup> y Paraguay. La Reglamentación se firmó casi seis años después, el 5 de Diciembre de 2002. Actualmente, y a pedido de la Comisión de Comercio, el Protocolo se encuentra sujeto a revisión por parte del Comité Técnico 5<sup>34</sup> El Protocolo de Fortaleza establece en su artículo primero que *“tiene por objeto la defensa de la competencia en el ámbito del MERCOSUR”*. No se hace ninguna referencia expresa a objetivos tales como fortalecer la integración, ni la protección del bienestar general o del consumidor.

### 4.1 Conductas prohibidas

El Protocolo establece que para que una determinada conducta quede sujeta a su ámbito de aplicación debe tratarse de actos, ya sea individuales o concertados, que tengan por objeto o efecto la limitación de la competencia o constituir un abuso de posición dominante en el ámbito del MERCOSUR y que sean practicados por personas físicas o jurídicas de derecho público o privado. Los actos deben afectar

31 Decisión 18/96.

32 Véase Comisión Nacional de Defensa de la Competencia Argentina (1998).

33 El 18 de septiembre de 2000 el Protocolo fue incorporado al ordenamiento jurídico brasileño mediante Decreto 3602, publicado en la Gaceta Oficial el 19 de septiembre de 2000.

34 El Comité Técnico N° 5, CT5, es una instancia dependiente de la Comisión de Comercio y está integrada por cuerpos técnicos de los Estados Parte.

el comercio entre estados partes<sup>35</sup> y los mercados relevantes de bienes o servicios en el ámbito del Mercosur<sup>36</sup>

### **Actos Anticompetitivos**

El Protocolo regula en un único artículo a los actos anticompetitivos tanto unilaterales como concertados y los abusos de posición dominante. De forma similar a la legislación argentina, que se describirá más adelante, y a diferencia de la normativa comunitaria europea, el Protocolo no exige la presencia de una posición dominante para que la conducta unilateral de una empresa pueda ser considerada anticompetitiva. Se otorga de esta manera mayor flexibilidad a la aplicación de la norma ya que no tiene que acreditarse la existencia de una posición dominante para sancionar la conducta de una única empresa, bastando con que la empresa tenga el poder de mercado suficiente. Los actos anticompetitivos pueden ser cometidos aún sin culpa, incorporándose de esta manera un supuesto de responsabilidad objetiva, de manera similar a lo previsto en la normativa brasilera.

El Protocolo no ha incorporado infracciones per se, es decir conductas que violan la ley en sí mismas, sin que resulte necesario hacer un análisis sobre su impacto en la competencia. En efecto, y si bien el artículo 6 lista una serie de conductas se aclara que únicamente serán consideradas prácticas restrictivas de la competencia en la medida en que se den además los presupuestos establecidos en el artículo 4. El esquema utilizado es idéntico al de los artículos 1 y 2 de la ley argentina que se verá más adelante.

Las normas del Mercosur no han seguido el modelo europeo en cuanto que no prevén un régimen de notificación de conductas ni por consiguiente de exenciones, lo cual constituye una virtud ya que de otra manera hubiera sido muy difícil implementar el mismo dada la complejidad del proceso de toma de decisiones adoptado por el Protocolo.

### **Objeto o efecto**

Para que un acto quede comprendido bajo el ámbito de aplicación del Protocolo debe tener un objeto o efecto anticompetitivo. Al igual que en la normativa comunitaria analizada precedentemente, ambos elementos se presentan como alternativos por lo que no será necesario que el efecto se llegue a producir en los casos que el objeto sea claramente anticompetitivo. Vale aclarar que en esos casos no se estará frente a un supuesto de tentativa sino que la infracción se considerará cometida.<sup>37</sup>

35 Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR, artículo 2.

36 Reglamento del Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR (Resolución GMC 26/01 Fe de Erratas Original), artículo 10.

37 Ver en este punto Cuevas (2005, p. 223) analizando la ley argentina, de redacción muy similar a la del Protocolo en este punto.

### Posición dominante

El Protocolo no prohíbe la posición dominante en sí misma sino únicamente su abuso. No se brinda una definición del concepto de posición dominante, pero sí se explicitan las circunstancias que se deben tener en cuenta para establecer su existencia. Se incluyen, a título meramente enunciativo, a la participación de mercado de las empresas, el grado de sustitución del bien, barreras a la entrada, y el grado en que la empresa puede influir unilateralmente en la formación de precios<sup>38</sup>. Las circunstancias que se tienen en cuenta son casi idénticas a las previstas en el artículo 5 de la ley argentina.

### Sujetos comprendidos

Los actos pueden ser practicados tanto por personas de derecho privado como público, incluyéndose expresamente a las empresas con monopolio estatal en la medida en que “*las Reglas de este Protocolo no impidan el desempeño regular de atribuciones legales.*” No queda muy claro a qué tipo de atribuciones legales se refiere esta disposición ni si las mismas deben ser anteriores a la entrada en vigencia del Protocolo. La redacción de esta norma genera cierto riesgo ya que se podría interpretar que las conductas anticompetitivas realizadas por empresas estatales no podrían ser sancionadas en el caso que estuvieran respaldadas por alguna ley. Quizás hubiera sido más apropiado hacer una distinción entre actos realizados por personas de derecho público en ejercicio de su autoridad oficial y actos relacionados con el desarrollo de actividades económicas en la cual el Estado actúa como un agente de derecho privado ofreciendo productos o servicios al mercado. Como hemos visto la jurisprudencia europea practica esta distinción y deja fuera del ámbito de aplicación únicamente al primer tipo de actos.

### Dimensión MERCOSUR

Para que los actos queden sujetos al ámbito de aplicación del Protocolo deben afectar el comercio entre los estados partes. La norma excluye expresamente a los actos cometidos dentro del territorio de un estado con efectos restringidos a su territorio. La interpretación del alcance que se le debe dar a la “*afectación del comercio entre estados miembros*” es clave para el éxito de la implementación del Protocolo. En efecto, si se interpretara restrictivamente la “*afectación al comercio*” se correría el riesgo de dejar impunes aquellas conductas de empresas con el poder de mercado en un país suficiente como para imponer restricciones a la calidad de los servicios ofrecidos en otro país de la región, o influir en la estructura de precios domésticos, pero sin provocar consecuencias evidentes en el flujo de comercio<sup>39</sup>.

38 Reglamento del Protocolo de Defensa de la Competencia, artículo 11.

39 Véase Araújo Jr. (2001, p. 5).

El requisito de afectación al comercio entre estados partes para determinar la aplicación de Protocolo parece tener como antecedente al derecho comunitario europeo. Sin embargo las normativas no son idénticas ya que el tanto el art. 81 como el 82 establecen que comprenden aquellos actos que *“pudieran afectar el comercio entre los Estados Miembros”*. Es decir que las normas europeas no requieren que se configure efectivamente la afectación para que la conducta resulte violatoria de la misma. Hecha esa salvedad, entendemos que la jurisprudencia y las decisiones de la Comisión Europea igualmente pueden ser útiles para delimitar con mayor precisión el concepto de afectación al comercio y delimitar así el ámbito de aplicación del Protocolo. Por ello también podría utilizarse como guía el criterio aceptado en Europa por el cual se interpreta que el comercio entre estados pueda verse afectado aún en los casos de conductas que se desarrollan en un solo estado. No coincidimos en este punto con la interpretación de algunos autores en cuanto a que las conductas que afectan solo a uno o dos de los Estados Miembros no poseen la dimensión requerida para que queden sometidas al ámbito de aplicación del Protocolo.<sup>40</sup>

### **Afectación de los mercados relevantes en el ámbito del MERCOSUR**

La reglamentación del Protocolo agregó que el acto debe además afectar *“los mercados relevantes de bienes o servicios en el ámbito del MERCOSUR”*, entendiéndose por tales al *“conjunto de bienes y servicios que se producen o comercializan en el territorio de uno o más Estados Partes del MERCOSUR”*<sup>41</sup>. Este párrafo no parece agregar nada ya que va de suyo que se debe afectar el mercado relevante. El Protocolo expresamente deja fuera del ámbito de aplicación a los actos con efectos limitados al territorio de cada país.

## **4.2 Control de Concentraciones**

El Protocolo previó que los Estados partes adoptarían *“para fines de incorporación a la normativa del MERCOSUR y dentro del plazo de dos años, normas comunes para el control de los actos y contratos,...que puedan limitar o de cualquier forma perjudicar la libre competencia o resultar en dominio del mercado regional relevante de bienes y servicios, inclusive aquellos que resulten en concentración económica...”*<sup>42</sup> A punto de cumplirse los diez años de la firma del Tratado no se ha avanzado mucho en ese sentido. En el seno del CT5 se discute la incorporación del control de concentraciones económicas pero se considera que el tema es

---

40 Véase Andrade (2001, p. 46).

41 Reglamento del Protocolo de Defensa de la Competencia, artículo 10 párrafo único

42 Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR, artículo 7.

“sensible porque constituye un control al ingreso de inversiones”.<sup>43</sup> Si este es el enfoque bajo el cual se elaborará un régimen de concentraciones el resultado no será muy feliz, ya que justamente un buen régimen de concentraciones económicas alienta inversiones al asegurar que las mismas se darán en condiciones de competencia.

Por otra parte, las diferentes estructuras de mercado de los estados miembros pueden dificultar la discusión sobre este tema<sup>44</sup>, particularmente en cuanto a los umbrales de negocios que disparen la obligación de notificación y, más importante aún, en cuanto a qué grado de concentración puede despertar preocupación para el mercado.

Vale aclarar que la mora en la incorporación de un régimen de control de concentraciones al Protocolo no obstaría a que se pueda llegar a interpretar que ciertas concentraciones económicas son “actos anticompetitivos” y por ende violatorias del artículo 4. Como se recordará, este fue el enfoque utilizado por la Comisión Europea cuando la legislación comunitaria todavía no tenían un régimen de control previo de concentraciones, aunque también se han señalado las limitaciones de dicha solución. La principal dificultad en este caso sería que las concentraciones únicamente podrían ser desafiadas ex post, una vez perfeccionadas, y los efectos de las mismas podrían en la práctica no ser revertidos.

### 4.3 Ayudas de Estado

De manera similar a la normativa comunitaria al firmarse el Protocolo se entendió que las distorsiones a las condiciones de competencia podían originarse no solamente en las conductas de los particulares sino también en las propias políticas públicas. Por eso se fijó una agenda, en línea con la fijada para el control de concentraciones económicas, agenda que en este tema tampoco se cumplió.

### 4.4 Autoridad de Aplicación

Uno de las características principales del MERCOSUR es la ausencia de autoridades supranacionales. El Protocolo de Defensa de la Competencia será aplicado por el Comité de Defensa de la Competencia (CDC), formado por los órganos nacionales de aplicación del Protocolo (ON), la Comisión de Comercio (CCM) del

---

43 Memoria de la CNDC, 2002, 2003, 2004.

44 Véase Andrade, op.cit, p. 48.



MERCOSUR y en última instancia el Grupo Mercado Común. De acuerdo al procedimiento que se describe más abajo las decisiones del CDC siempre deben ser refrendadas por la CCM. De esta manera el rol del CDC, el organismo con mayor conocimiento técnico en la materia, será meramente consultivo. Por otra parte, la participación de tres instancias diferentes puede dificultar la consistencia en la interpretación y aplicación de las normas y formación de la jurisprudencia. Esta dificultad reviste especial gravedad en la materia que nos ocupa ya que la interpretación que hace la autoridad de aplicación de la norma de competencia es aún más crítica que la norma misma. Tampoco está previsto que el CDC tenga ningún personal que no sea de los ON. Esta falencia puede dificultar aún más la implementación del Protocolo, máxime si se considera el estado embrionario de aplicación de la defensa de la competencia en algunos de los países miembros. Por ello sería ventajoso evaluar la posibilidad de contar con un plantel técnico, independiente de los estados miembros, que emita dictámenes para el CDC<sup>45</sup>.

### Procedimiento

De acuerdo a lo previsto en el Protocolo el procedimiento puede iniciarse de oficio o por denuncia de parte legítimamente interesada ante el ON en el que tuviere domicilio el denunciante el cual tiene 60 días para realizar una evaluación técnica preliminar y elevarla al CDC. Por su parte el CDC tiene 30 días para realizar un análisis técnico preliminar luego del cual puede archivar el proceso, ad referendum de la CCM<sup>46</sup>, o abrir la investigación, ordenando, en caso necesario, la aplicación de medidas preventivas también ad referendum de la CCM.

La investigación estará a cargo del ON en que estuviera domiciliado el denunciado, pero, a fin de evitar disparidades, debe ser hecha dentro del marco que le fijará el CDC.<sup>47</sup> Se debe notar, sin embargo, que si las pautas no son claras o si no son cabalmente comprendidas por el ON el resultado igualmente puede distar de ser uniforme<sup>48</sup>. Está previsto el derecho de defensa del denunciado una vez iniciado el procedimiento<sup>49</sup>. Finalizada la investigación el ON elevará las actuaciones y su opinión al CDC. El CDC podrá ordenar el archivo de las actuaciones ad referendum de la CCM, declarar concluida la instrucción, especificar las acusaciones finales y notificar al denunciado para que en el plazo de 15 días presente su alegato final, o declarar incompleta la instrucción y ordenar la realización de las diligen-

---

45 Véase Peña (2001).

46 Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR, artículo 11.

47 El CDC establecerá "en cada caso investigado, pautas que definirán, entre otros aspectos, la estructura del mercado relevante, los medios de prueba de las conductas y los criterios de análisis de los efectos económicos de la práctica investigada", Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur, art. 14.

48 Véase Oliveira (2000, p. 39).

49 Reglamento del Protocolo de Defensa de la Competencia, artículo 18.

cias necesarias para su conclusión.<sup>50</sup> El ON remitirá copia del alegato final a los demás órganos y les enviará un dictamen conclusivo sobre la materia.

El CDC, ad referendum de las CCM, determinará las prácticas infractoras y establecerá las sanciones a ser impuestas o las demás medidas.<sup>51</sup> Las sanciones serán ejecutadas por el órgano nacional de aplicación del domicilio del denunciado. Si no hubiera consenso en el CDC se elevarán las conclusiones consignando las divergencias. La CCM se pronunciará mediante la adopción de una Directiva, definiendo las sanciones a ser aplicadas. Si no se alcanzara consenso la CCM elevará al GMC las diferentes alternativas propuestas. El GMC se pronunciará mediante una Resolución.

Si el GMC no alcanzara consenso, el Estado Parte interesado podrá recurrir directamente al procedimiento de solución de controversias en el capítulo IV del Protocolo de Brasilia. No está prevista la posibilidad de apelación por parte ni del presunto responsable ni del denunciante. Se estima que en la revisión del Protocolo se incluirá dicha facultad, al menos por parte del denunciado, ya que de lo contrario se estaría violando el derecho de defensa. Por otro lado la regla del consenso crea el serio riesgo de bloqueo en las decisiones. Una manera de atemperar esta dificultad sería invertir la regla, y en los casos en que se necesite que la CCM refrende las decisiones del CDC las mismas se consideren refrendadas salvo que se rechacen en un plazo determinado por consenso. También se puede prever la intervención de un panel de expertos independientes cuyas decisiones serían vinculantes a menos que se rechacen por consenso por la CCM o el GMC.<sup>52</sup>

### Actos con efectos extraterritoriales

Tanto las leyes argentinas como las brasileras, así como los proyectos de ley de Venezuela, Uruguay y Paraguay, prevén la posibilidad de su aplicación extraterritorial para el caso de conductas realizadas fuera de su propio territorio en la medida que puedan producir efectos dentro de él. En la medida que los proyectos sean aprobados con este tenor se podrá dar un gran paso en la protección de la competencia, sin que sea necesario aguardar a la entrada en vigencia del Protocolo. No caben dudas que esta solución no es perfecta ya que, como lo demuestra la experiencia europea, debido a la naturaleza de las economías nacionales pueden existir conductas o concentraciones económicas con efectos diferentes en cada país miembro, pero que tomados éstos en conjunto pueden ser perjudiciales para la competencia de la región<sup>53</sup>. Estas conductas y operaciones solo podrán ser evitadas con un régimen de control a nivel Mercosur y no únicamente nacional.

50 Reglamento del Protocolo de Defensa de la Competencia, artículo 22.

51 Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR, artículo 19.

52 Véase Peña (2001).

53 Véase Rowat, Lubrano y Porrata (1997, p. 12).

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 30 del Protocolo y para facilitar la protección de conductas anticompetitivas que ocurren en el territorio de un estado y afecten el funcionamiento del mercado de otro estado los estados partes firmaron un “Entendimiento sobre Cooperación entre las Autoridades de Defensa de la Competencia de los Estados Partes del Mercosur para la Aplicación de sus Leyes Nacionales de Competencia”, el cual fue aprobado el 7 de Julio de 2004 por el Consejo del Mercado Común. El Acuerdo prevé la cooperación e intercambio de información entre los estados partes. En caso que una práctica tenga efectos extraterritoriales el estado afectado puede solicitar a la parte donde se realiza la práctica que inicie los procedimientos de cooperación. Tanto la parte solicitante como la solicitada pueden decidir iniciar los procedimientos previstos en sus propias leyes nacionales.

### **Dificultades en la Implementación del Protocolo**

La combinación de ausencia de autoridad supranacional y existencia de normas comunitarias complejiza la aplicación de estas últimas<sup>54</sup> La regla del consenso puede demorar o, peor aún, bloquear la toma de decisiones. El CDC, único organismo con conocimientos técnicos tiene un rol meramente consultivo ya que, como se expresara, la decisión está en manos de la CCM, quien puede considerar otros objetivos ajenos a la protección de la competencia y la eficiencia económica.

Además, y como se verá a continuación al analizarse las políticas y legislaciones nacionales de cada país miembro, algunas de las autoridades de aplicación no tienen independencia, carecen de los recursos adecuados y tienen alta rotación de su personal. Todo ello debilita la posibilidad de formación de una jurisprudencia uniforme y coherente para delimitar conceptos claves tales como “afectación del comercio” o de definición de mercado relevante.

---

54 Véase Oliveira (2000, p. 1).

## 5. ARGENTINA

La Argentina es el país de MERCOSUR con legislación antimonopólica más antigua. La primera ley sobre la materia data del año 1919<sup>55</sup>. Tanto la Ley N° 11.210, como la Ley N° 12.906, que la derogó y reemplazó, tuvieron muy escasa aplicación, habiendo sido sancionados tan sólo dos casos durante la vigencia de cada una de ellas. La casi total ineficacia de la Ley N° 12.906 llevó a que en el año 1980 se sancionara una nueva ley, la Ley N° 22.262, que modificó sustancialmente el derecho de la defensa de la competencia argentino. En efecto, mientras que la Ley 12.906 giraba en torno a la figura del monopolio, la Ley 22.262 lo hizo en torno a los actos o conductas anticompetitivos y a los abusos de posición dominante de los cuales pudiera resultar perjuicio para el interés económico general<sup>56</sup>.

La protección de la competencia en la Argentina alcanzó rango constitucional con la reforma de la Constitución en el año 1994 al disponer su artículo 42 que las autoridades deben proveer a la “*defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales*”. En el año 1999, y luego de casi dos décadas de vigencia de la Ley 22.262, el Congreso sancionó la Ley N° 25.156 la que introdujo trascendentes cambios en la legislación de defensa de la competencia argentina. Entre los cambios más significativos se destaca la creación del Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia y la incorporación del control de concentraciones y fusiones. En relación a las sanciones previstas la ley 25.156 eliminó las penas de prisión que si bien se encontraban previstas en la Ley 22.262 jamás fueron aplicadas. En el tratamiento de otros temas la Ley 25.156 mantuvo un enfoque similar al de su antecesora<sup>57</sup>.

### 5.1 Conductas Prohibidas

La legislación argentina de defensa de la competencia tiene como finalidad la protección del interés económico general, siendo la competencia un elemento de éste<sup>58</sup>.

---

55 Ley N° 11.210.

56 La Ley 22.262 establecía en su artículo 1° que “*Están prohibidos y serán sancionados de conformidad con las normas de la presente ley, los actos o conductas relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios, que limiten, restrinjan o distorsionen la competencia o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general.*”

57 Véase Quevedo (2000).

58 Cuevas, op.cit, p. 295.

El artículo 1° es el elemento esencial bajo el cual se deben analizar las conductas presuntamente anticompetitivas por cuanto el mismo prohíbe *los actos o conductas, de cualquier forma manifestados, relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios, que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general.*”

Para que una determinada conducta infrinja la ley la misma debe ser anticompetitiva por objeto o efecto, o constituir un abuso de posición dominante y además en ambos casos debe existir un peligro potencial de afectación al interés económico general. Los actos pueden ser anticompetitivos por su objeto o por su efecto, ambos elementos son alternativos y no acumulativos. Esto significa que si una conducta tiene un objeto anticompetitivo la misma infringirá la ley aún cuando la restricción no llegue a materializarse. Sostiene el autor argentino Guillermo Cabanellas que *“la violación del modelo de conducta exigido implícitamente por los artículos 1 y 7 de la ley no puede surgir en forma no intencionada, y quienes participan de tal violación sin dolo ni culpa no pueden ser punibles sin trastocar totalmente el funcionamiento del sistema jurídico.”*<sup>59</sup> Las conductas pueden ser dolosas, o en el caso de conductas con efectos anticompetitivos, meramente culposas, a pesar que la restricción no haya sido el objeto de la conducta. La legislación argentina en este punto se diferencia de la legislación brasilera y de lo dispuesto en el Protocolo de Fortaleza que disponen que los actos pueden ser cometidos aún sin culpa<sup>60</sup>.

Con relación al concepto de posición dominante, la ley no penaliza la existencia de la posición dominante sino únicamente su abuso. La posición dominante puede ser ostentada por una o más empresas, en este último caso se estará frente a la presencia de una posición dominante colectiva. La determinación de la existencia de una posición dominante está fundada principalmente en la ausencia de competencia sustancial<sup>61</sup> pero no en función de presunciones basadas en participaciones de mercado. Los actos incluidos en el artículo 1° pueden ser tanto unilaterales como plurilaterales, por lo que, a diferencia de la legislación comunitaria europea, no es necesario que una empresa tenga posición dominante para que su conducta unilateral pueda infringir la ley aunque sí deberá tener el suficiente poder de mercado como para poder poner en peligro al interés económico general.

---

59 Cuevas, op. cit, p. 244.

60 Para un análisis de la culpabilidad de los actos anticompetitivos en la ley argentina véase Cuevas, op. cit, p. 237 y ss.

61 El artículo cuarto establece que se entiende que una o más personas goza de posición dominante cuando para un determinado tipo de producto o servicio es la única oferente o demandante dentro del mercado nacional o en una o varias partes del mundo o, cuando sin ser la única, no está expuesta a una competencia sustancial o, cuando por el grado de integración vertical u horizontal está en condiciones de determinar la viabilidad económica de un competidor o participante en el mercado, en perjuicio de éstos”.

Finalmente, para que las conductas anticompetitivas o los abusos de posición dominante infrinjan la ley debe poder resultar de las mismas un perjuicio para el interés económico general. Este último elemento no tiene un contenido invariable. La autoridad de aplicación de la ley, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, en adelante la "CNDC" ha manifestado que el mismo es un "*concepto deliberadamente vago y de difícil aplicación desde el punto de vista jurídico*" pero que desde el punto de vista económico, sin embargo, "*resulta posible ayudar en su precisión a través del empleo de los conceptos de excedente del consumidor, excedente del productor, excedente total y función del bienestar social*". Así, la CNDC entiende que "*si una ley busca penalizar los desvíos del paradigma competitivo que sean perjudiciales para el interés económico general, la identificación entre este último concepto con el de excedente total es un buen punto de partida para la interpretación de la norma.*" También aclara la CNDC que "*para corregir posibles divergencias provenientes del carácter esencialmente impersonal del concepto "excedente total" se puede usar la función del bienestar que pondera la suma de excedentes*".<sup>62</sup> En algunos dictámenes, y en los propios lineamientos para el análisis de concentraciones económicas la CNDC también incluyó al excedente del consumidor como elemento protegido por la ley. Por su parte, la afectación al interés económico general no necesariamente debe ser actual sino que alcanza con que exista un peligro potencial de afectación al mismo. En estos momentos se está debatiendo en el Congreso un Proyecto que ya cuenta con aprobación de la Cámara de Diputados que cambia el artículo 1° al agregar "*de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico de los consumidores o del interés económico general.*" Del proyecto parece inferirse que el interés de los consumidores es diferente al interés económico general.

Por otra parte, la Ley 25.156, no ha incluido en su texto ninguna figura *per se*, es decir prohibiciones en general de ciertas conductas respecto de las cuales no resulte necesario evaluar su impacto económico. En efecto, si bien existe una enumeración un tanto desordenada de conductas en el artículo 2° de la ley, las mismas únicamente constituyen prácticas restrictivas de la competencia en la medida que se configuren, además, las hipótesis del artículo 1°, por lo que siempre se deberá analizar su impacto sobre la competencia y el posible perjuicio al interés económico general.

## 5.2 Control de Concentraciones Económicas

La ley 25.156 introdujo el control de concentraciones y fusiones. Por un lado, el artículo 7° prohíbe genéricamente las concentraciones económicas *cuyo objeto o*

---

62 Breve análisis económico de la ley argentina de defensa de la competencia, [www.mecon.gov.ar/cndc/doculc.htm](http://www.mecon.gov.ar/cndc/doculc.htm).

*efecto sea o pueda ser disminuir, restringir o distorsionar la competencia, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general.* Se considera que una concentración puede perjudicar al interés económico general cuando ella genera o fortalece un poder de mercado suficiente para restringir la oferta y aumentar el precio.<sup>63</sup> Por el otro lado, se exige que ciertas operaciones de concentración económica que superen determinados umbrales sean notificadas y sometidas a la autorización previa de la autoridad de aplicación de la Ley.<sup>64</sup> El artículo 6° establece la obligatoriedad de notificación de las operaciones de concentración económica y define a las mismas en sentido similar a la legislación comunitaria europea, esto es en torno a la noción de toma de control<sup>65</sup>.

### Umbrales de Notificación

La ley argentina dispone que son pasibles de notificación obligatoria aquellas operaciones de concentración económica en las que *“la suma del volumen de negocio total del conjunto de empresas afectadas supere en el país la suma de doscientos millones de pesos (\$ 200.000.000).* El texto original de la ley 25.156 preveía además que las operaciones se debían notificar también en función del volumen de negocios de las empresas a nivel mundial, lo cual acarrea la notificación de un sinnúmero de operaciones de concentración económica con escaso impacto en el mercado argentino. Por ello el Decreto 396/2001 derogó dicha disposición, dejando vigente como parámetro para disparar la obligación de notificar únicamente al volumen de negocios de las empresas en el país. El Decreto introdujo como novedad, y de manera semejante a la legislación de Estados Unidos, el criterio del volumen de la transacción al agregar, a las exenciones ya previstas, a las operaciones cuyos montos no superen los veinte millones.<sup>66</sup>

### Plazos de Notificación

El art. 8° de la ley 25.156 prescribe que las operaciones de concentración económica *se deben notificar para su examen previamente o en el plazo de una semana de la fecha de la conclusión del acuerdo, de la publicación de la oferta de compra o de canje, o de la adquisición de una participación de control, ... Los actos sólo producirán efectos entre las partes y en relación a terceros una vez cumplidas las previsiones del art. 13 y 14 según corresponda.* Este artículo guarda una evidente semejanza con el antiguo art. 4° del Reglamento 4064/89 de la Unión

---

63 Lineamientos para el Control de las Concentraciones Económicas, Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor, Resolución 164/2001, punto 1.

64 Ley 25.156, artículo 8.

65 Para un análisis de la noción de control en la ley argentina véase a Quevedo (2000).

66 Ley 25.156, artículo 10 inc. E (incorporado por el Decreto 396/2001).

Europea sobre concentraciones<sup>67</sup>, por lo que éste último indudablemente constituye su fuente. Sin embargo, el legislador argentino se apartó de su antecedente al no incorporar expresamente la prohibición de concreción de la operación hasta tanto la misma no sea autorizada<sup>68</sup>.

Quizás la ausencia de una prohibición explícita de ejecución de la operación dio pie a que la reglamentación del Poder Ejecutivo computara los plazos de modo tal que se abrió la posibilidad de que las partes puedan practicar la notificación con posterioridad al perfeccionamiento de la operación<sup>69</sup> con los consiguientes inconvenientes que acarrea una notificación *ex post*. De esta manera la reglamentación, al ampliar el plazo para notificar las operaciones, desvirtuó el espíritu de la Ley 25.156, ya que la Argentina pasó de un régimen de control *ex ante*, a un control *ex post*, con todas las desventajas que conllevan éstos últimos.

### 5.3 Autoridad de Aplicación

Uno de los cambios más significativos que pretendió introducir la ley 25.156 fue la creación del Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia que debía reemplazar a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) como autoridad de aplicación. El Tribunal debía ostentar la condición de organismo autárquico dentro del ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públi-

---

67 El Artículo 4 del Reglamento 4064/89 de la Unión Europea (Notificación Previa de las Operaciones de Concentración) disponía que "Las operaciones de concentración de dimensión comunitaria objeto del presente Reglamento deberán notificarse a la Comisión en el plazo de una semana a partir de la fecha de conclusión del acuerdo, de la publicación de la oferta de compra o de canje, o de la adquisición de una participación de control. El plazo comenzará a contar a partir del momento en que se produzca el primero de los acontecimientos citados."

68 El Artículo 7 del Reglamento 4064/89 de la Unión Europea disponía que no podía llevarse a cabo una concentración económica ni antes de ser notificada ni hasta que haya sido declarada compatible con el mercado común.

69 El Decreto establece que el plazo de una semana para la notificación comenzará a correr:

1. En las fusiones entre empresas, el día en que se suscriba el acuerdo definitivo de fusión conforme lo previsto por el apartado 4 del Artículo 83 de la Ley N° 19.550, T.O. 1984.
2. En las transferencias de fondos de comercio, el día en que se inscriba el documento de venta en el Registro Público de Comercio de acuerdo con lo previsto por el Artículo 7° de la Ley N° 11.867.
3. En las adquisiciones de la propiedad o de cualquier derecho sobre acciones o participaciones, el día en que quedare perfeccionada la adquisición de tales derechos de acuerdo con el convenio o contrato de adquisición.
4. En los demás casos, el día en que quedare perfeccionada la operación en cuestión en virtud de las leyes respectivas.



cos de la Nación. Sus miembros serían siete, en lugar de los cinco de la CNDC, de los cuales dos al menos deberán ser abogados y otros dos profesionales en ciencias económicas<sup>70</sup>. Los miembros del Tribunal serían designados por el Poder Ejecutivo Nacional previo concurso público de antecedentes y oposición, durando en sus cargos un período de seis años durante el cual no podrían ser removidos sin causa. La ley previó que la composición del Jurado fuera heterogénea para contribuir a la independencia del Tribunal.

La más relevante modificación introducida en este aspecto consiste en la transferencia de la competencia decisoria de la administración central a la esfera del Tribunal. En efecto, mientras que la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia sólo emite dictámenes no vinculantes, siendo el Secretario del área quien dicta la resolución final, la ley 25.156 dispuso que será el Tribunal quien pondrá fin a la vía administrativa, sin que sea necesaria la decisión de una autoridad política. Más allá de la independencia del Tribunal, el diseño institucional argentino no sufrirá modificaciones ya que el Tribunal tendrá facultades similares a las desempeñadas por la CNDC, tanto de instrucción como de juzgamiento. A pesar de la redacción de la ley, su reglamentación introdujo una suerte de "fiscalía" al disponer que el Secretario de área será "*parte interesada en defensa del interés público*"<sup>71</sup> con facultades de efectuar denuncias y que se le corra vista de las actuaciones. En la práctica esta disposición no ha tenido ninguna aplicación.

Ya han pasado siete años desde la sanción de la ley 25.156 y aún no se ha constituido el Tribunal. En el año 2003 se llamó a concurso pero desde ese momento no se han dado más pasos para su constitución. Desde la sanción de la ley 25.156 la CNDC continuó emitiendo dictámenes no vinculantes es el Secretario quien dicta la resolución final que agota la vía administrativa. A la fecha incluso existe una controversia acerca de cuál es la autoridad de aplicación hasta tanto se constituya el Tribunal ya que algunas decisiones judiciales cuestionan la competencia del Secretario para dictar resoluciones al entender que la autoridad de aplicación es la propia CNDC.

---

70 Ley 25.156, artículo 18.

71 Decreto 89/2001, artículo 26.

## 6. BRASIL

La primera norma de defensa de la competencia en Brasil fue el Decreto Ley 839 del año 1938. Se trataba de una ley penal que consideraba delitos contra la economía popular a todo acto que representara un daño efectivo o potencial contra el patrimonio de un número indefinido de personas. Al igual que las primeras legislaciones argentinas se preveían penas de prisión para los infractores. También al igual que las primeras legislaciones argentinas la norma tuvo una aplicación casi nula al ser usada solo una vez.<sup>72</sup>

La protección de la competencia en Brasil obtuvo rango constitucional en la Constitución de 1948, cuyo artículo 148 disponía que se reprimiría todo abuso de poder económico que tuviera por fin dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar arbitrariamente las ganancias. La Ley 4137 de 1962 reglamentó la disposición constitucional y creó el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE). A pesar que la creación del CADE fue en 1962, su actividad fue solo marginal y recién en 1994, al sancionarse la Ley 8884 tomó real relevancia. La actual Constitución Brasileña de 1988 mantiene un criterio similar al disponer en su artículo 170 que el orden económico se basa en la valorización del trabajo humano y la libre iniciativa, observando, entre otros los principios de la propiedad privada, la libre concurrencia y la función social de la propiedad. El artículo 173, parágrafo 4° establece que la *“ley reprimirá el abuso del poder económico que tienda a la dominación de los mercados, a la eliminación de la competencia y el aumento arbitrario de las ganancias”*.

### 6.1 Conductas Prohibidas

El Artículo 20 de la ley 8884 prohíbe los actos que, aún sin culpa, “tengan por objeto o puedan producir” determinados efectos anticompetitivos, aunque los mismos no se lleguen a producir en los hechos. Tales efectos son los siguientes: i) limitar, restringir o lesionar la libre competencia, ii) dominar el mercado relevante de bienes o servicios iii) aumentar arbitrariamente los beneficios y iv) abusar de la posición dominante.

Al expresar que la comisión de ciertos actos violará la ley “aún sin culpa” la legislación brasileña, igual que el Protocolo de Fortaleza, acepta que la responsa-

---

72 Araujo Jr. (2001).

bilidad por los actos anticompetitivos pueda ser objetiva. La ley no requiere, para que una conducta sea ilegal, que la misma llegue a tener efectos anticompetitivos, siendo suficiente con que los mismos puedan llegar a producirse.

El mismo artículo considera que una empresa tiene posición dominante cuando controla una porción sustancial del mercado relevante y se presume que la tiene cuando su participación de mercado es superior al 20 % del mercado relevante<sup>73</sup>, si bien el CADE puede modificar este porcentaje para sectores específicos de la economía. El CADE jamás modificó el umbral del 20 % ni lo utilizó para predicar una posición dominante. En la práctica el umbral del 20 % se utiliza para reflejar la ausencia de una posición dominante de una empresa que tiene una participación menor<sup>74</sup>.

En el artículo 21 se incluye una enumeración no taxativa de conductas que constituyen infracciones a la ley en la medida en que además encuadren en el artículo 20. El esquema legislativo es muy similar al del artículo 1 y 2 de la Ley argentina a pesar que no se incluye una afectación a un interés diferente al de la competencia, tal como el interés económico general previsto en la ley argentina o al interés general previsto en la legislación uruguaya. El listado del artículo 21 enumera sin un orden claro diversas conductas tanto unilaterales como concertadas. Las primeras pueden ser cometidas incluso por empresas que no tienen posición dominante, al igual que las conductas unilaterales previstas en el artículo 1° de la ley argentina.

Se incluyen entre las conductas unilaterales a diversas conductas orientadas a excluir o crear dificultades a competidores existentes o nuevos entrantes, incluyendo la negativa de venta, la limitación al acceso al mercado de insumos o a los canales de distribución y otras conductas de imposición de condiciones contractuales que restrinjan el uso de los derechos de propiedad o resulten en ventas por debajo del costo sin justificación razonable. También se incluyen conductas tendientes a discontinuar determinadas actividades sin justa causa, tales como afectar precios de terceros por imposición de precios ficticios, destrucción de insumos o productos terminados, requerir u otorgar publicidad exclusiva en los medios de prensa, imponer precios abusivos o incrementos poco razonables de precios de un producto o servicio. Entre las conductas horizontales se incluyen acuerdos colusivos de fijación de precios o términos de venta, división de mercados, acuerdos en licitaciones. Entre las conductas verticales si mencionan los acuerdos de fijación de precios de reventa, imposición de volúmenes mínimos o máximos de venta, discriminación de precios y ventas atadas.

En el año 2000 la OECD elaboró un informe sobre la Política y Legislación de Defensa de la Competencia en Brasil en el cual criticó el listado de conductas del artículo 21 por carecer el mismo de una distinción clara entre conductas restrictivas

---

73 Ley 8884 artículo 3.

74 OCDE (2005, p. 20).

y abusos de posición dominante y, además, por incluir algunas prácticas que no son consideradas en general anticompetitivas. A pesar de la redacción de la ley, CADE estableció un enfoque más tradicional para el análisis de las conductas clasificando a las conductas como horizontales y verticales, e incluyendo dentro de cada una de ellas a las infracciones más standard de la jurisprudencia y legislación comparada.<sup>75</sup> Entre las prácticas horizontales se menciona a los carteles, otros acuerdos horizontales, prácticas de asociaciones profesionales, precios predatorios. Entre las verticales se mencionan seis ejemplos: Mantenimiento de precios de reventa, Restricciones territoriales y de clientes, acuerdos de exclusividad, negativa de ventas, ventas atadas y discriminación de precios. El anexo elaborado por el CADE también brinda un análisis económico tradicional para determinar si una determinada práctica puede ser anticompetitiva. Se aclara que la empresa debe tener poder de mercado para que su conducta pueda tener efectos anticompetitivos.

## 6.2 Control de Concentraciones Económicas

El artículo 54 de la Ley 8884 dispone que deben ser notificados al CADE los actos que puedan perjudicar la libre competencia o resultar en la dominación de los mercados relevantes. Es decir que no sólo se deben notificar las concentraciones sino también los acuerdos que puedan tener los mencionados efectos, de manera similar al anterior régimen europeo. Para que los actos sean autorizados deben cumplir con cuatro condiciones, las que en líneas generales son muy similares a las previstas en el art.81 inciso 3 de la UE:

- 1) aumentar la productividad, mejorar la calidad de bienes o servicios, propiciar la eficiencia o desarrollo tecnológico o económico;
- 2) los beneficios deben ser distribuidos equitativamente entre los participantes y los consumidores o usuarios finales;
- 3) los actos no deben implicar la eliminación de la competencia en una parte sustancial del mercado relevante de bienes o servicios;
- 4) se deben respeten los límites estrictamente necesarios para obtener los objetivos.

Una interpretación literal de la norma llevaría a pensar que los notificantes tienen la carga de demostrar que la operación es beneficiosa económicamente. En la práctica el CADE únicamente exige que se cumplan con las condiciones mencionadas en los casos en que la operación puede resultar en una disminución sustancial de la competencia, es decir que opera como una defensa de eficiencia.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Anexos Resolución 20 CADE, 1999.

<sup>76</sup> Ver OCDE (2005, p. 28).

La legislación brasileña prevé que en casos excepcionales (en los cuales la operación no cumpla con todas las condiciones enunciadas en el artículo 54) la operación se pueda autorizar en base a motivos de “economía nacional o bien común” y siempre que no impliquen perjuicio al consumidor o usuario final. Esto implica que en algunos casos se puede analizar la operación con un criterio ajeno a los principios de defensa de la competencia. Sin embargo hasta la fecha no se ha aprobado ninguna operación haciendo uso de esta disposición.

Una peculiaridad de la legislación brasileña es que mientras que para analizar las conductas se usa tanto el índice que toma en consideración las participaciones de mercado de las cuatro empresas con mayor participación (C4) como el índice Herfindal – Hirschman (HHI)<sup>77</sup>, el cual computa la sumatoria del cuadrado de las participaciones de mercado, para evaluar los efectos de las fusiones se utiliza únicamente el C4. Se considera que una concentración puede facilitar el ejercicio unilateral del poder de mercado cuando la empresa obtiene más de un 20 % de participación. Por su parte se considera que los efectos coordinados se facilitan cuando las cuatro primeras empresas obtienen en total más de un 75 % de participación y la participación de la nueva empresa es superior al 10 %.<sup>78</sup> En la práctica al analizar las fusiones las agencias también consideran el HHI en la medida de lo posible pero entienden que los mercados brasileños pueden parecer desconcentrados a niveles de HHI que en Estados Unidos podrían despertar preocupación.<sup>79</sup>

### Umbrales de Notificación

Las concentraciones se deben notificar en los casos en que a raíz de la operación las empresas alcancen un 20 % de participación en el mercado relevante o cuando alguna de ellas haya tenido ventas por más de cuatrocientos millones de reales. No se exige que la transacción tenga un volumen mínimo determinado. El primer umbral es pasible de críticas ya que no es sencillo para las partes notificantes determinar a priori ni el mercado relevante ni su participación en el mismo. Cabe mencionar que la ley argentina tenía un umbral similar al momento de su sanción pero el mismo fue vetado por el Poder Ejecutivo al promulgarse. El segundo umbral también era criticable ya que se interpretaba que debía computarse dentro del volumen de negocios a la facturación mundial de las empresas y no únicamente al volumen realizado en Brasil. Esto traía aparejado la notificación de un gran número de operaciones con escaso impacto en el mercado brasileño. En enero de 2005 CADE dictó una decisión en la cual interpretó que únicamente debían computarse las ventas realizadas en Brasil. Actualmente existe un proyecto de ley que toma las críticas al establecer que deben ser notificadas aquellas operaciones

---

77 Resolución 20 CADE.

78 Guía para el Análisis de Concentraciones Económicas SEAE y SDE, agosto 2001 punto 36.

79 OCDE (2005, p 30).

en las cuales al menos una de las partes tenga un volumen de negocios anual en Brasil de 150 millones y otra de las partes de 30 millones. También se elimina el test de la participación de mercado y se dispone que solo se deberán notificar las operaciones de concentración económica y no los actos.

### Plazos de Notificación

La Ley 8884/94 dispone que los actos de concentración económica se deben notificar para su examen previamente o dentro de los 15 días de realizados<sup>80</sup>. A pesar de la letra de la ley, y a fin de lograr que las operaciones se notifiquen lo antes posible, el CADE ha interpretado que los 15 días se deben computar a partir de la firma del primer documento vinculante para las partes o cuando ocurre una modificación de las relaciones de competencia entre las partes o entre una de las partes y un tercero<sup>81</sup>. Cabe notar que este último elemento disparador de la obligación de notificar fue pasible de críticas ya que no es sencillo determinar cuándo se ha producido una “modificación de las relaciones de competencia”<sup>82</sup>.

La legislación brasilera no contiene ninguna disposición expresa por la cual las partes deban esperar la decisión de la autoridad para consumir la operación. A pesar de ello, y a fin de evitar la situación de tener que revertir operaciones, el CADE ha comenzado a utilizar diferentes mecanismos para evitar que las partes integren sus operaciones. A través de la Resolución 28 de 2002 se prevé el dictado de medidas cautelares para evitar la consumación de la operación<sup>83</sup> y se crea además un segundo mecanismo, los APRO, “Acuerdos de Preservación de Reversibilidad de las Operaciones”<sup>84</sup>, mediante los cuales las partes se comprometen a mantener ciertas condiciones. Algunas de las restricciones que pueden imponer a la parte compradora tanto los APRO como las medidas cautelares incluyen la prohibición de despedir personal, cerrar plantas, cambiar el marketing, vender activos, etc.

## 6.3 Autoridad de Aplicación

Las normas de defensa de la competencia son aplicadas por el Sistema de Política de Competencia de Brasil (SPCB), el que está conformado por tres organismos: el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE), organismo inde-

---

80 Ley 8884/94, art. 54.

81 Resolución 15,1998, CADE.

82 OECD (2000, p. 22).

83 Resolución CADE 28/2005, artículo 1.

84 Resolución CADE 28/2005, artículo 8.

pendiente creado en 1962 por la ley 4137, la Secretaría de Dirección Económica (SDE) del Ministerio de Justicia y la Secretaría de Acompañamiento Económico (SEAE), dependiente del Ministerio de Finanzas.

El inicio de los procedimientos está a cargo de la SDE<sup>85</sup>. La SDE está dirigida por el Secretario de Derecho Económico, designado por el Ministro de justicia, y es quien tiene la responsabilidad primaria de monitorear los mercados para identificar las posibles violaciones e iniciar las actuaciones administrativas, ya sea de oficio o por denuncia. Desde el año 2003 tiene además facultades para garantizar inmunidad a los infractores que cooperen con la investigación.

La Secretaría de Acompañamiento Económico (SEAE) realiza investigaciones y brinda asesoramiento en temas de defensa de la competencia, monitorea las condiciones de mercado y elabora análisis económicos para programas de regulación económica. Cada vez que se notifica una operación de concentración económica elabora un análisis técnico para la SDE, en los casos de conductas tiene la facultad de elaborar un informe para la SDE.

El juzgamiento de los casos iniciados por la SDE está a cargo del CADE. CADE es una agencia federal independiente y tiene facultades para dictar órdenes de cese, decidir los procesos iniciados por la Secretaría de Derecho Económico, juzgar las violaciones a la ley e imponer las sanciones correspondientes. CADE tiene un presidente y seis consejeros designados por el Presidente por un período de dos años. La duración del mandato de los consejeros es considerada demasiado breve ya que por un lado afecta la continuidad institucional y por el otro debilita su independencia de la autoridad política<sup>86</sup>. Las decisiones del CADE agotan la vía administrativa y son revisables judicialmente. La Ley<sup>87</sup> prevé la actuación, junto al CADE, de un Procurador, que le brinda asesoramiento jurídico, de un Miembro del Ministerio Público Federal designado por el Procurador General de la República para que “oficie en los procesos sujetos a la apreciación del CADE”<sup>88</sup>.

---

85 Ley 8884, artículo 14.

86 OCDE (2000, p. 215).

87 Ley 8884, artículo 10.

88 Ley 8884, artículo 12.

## 7. URUGUAY

Las normas de defensa de la competencia en Uruguay son escasas y relativamente recientes. Hasta el año 2000 Uruguay contaba únicamente con dos disposiciones de rango constitucional. El art. 36 de la Constitución<sup>89</sup> que garantiza la libertad de los habitantes para desarrollar la actividad económica que juzguen más conveniente y el art. 50 que sujeta al control del estado a “*toda organización comercial o industrial trustificada*” sin expresar cuáles son los alcances ni los propósitos de dicho control<sup>90</sup>. A partir del año 2000 se sancionaron diversas normas que regulan de manera fragmentada la defensa de la competencia. Las normas de fondo se encuentran en la Ley 17.243<sup>91</sup>, la cual dedica tres artículos a las conductas anticompetitivas. La autoridad de aplicación fue designada por decreto y sus facultades así como las sanciones aplicables fueron incluidas en la Ley de Presupuesto del 2001<sup>92</sup>

### 7.1 Conductas prohibidas

Las normas de competencia uruguayas se aplican a “*las empresas que desarrollen actividades económicas*”<sup>93</sup>, a las asociaciones empresarias y a los agentes económicos<sup>94</sup>. La ley contempla la posibilidad de excluir a ciertos sujetos por razones “de interés general” o “que resulten del carácter de servicio público de la actividad de que se trate”<sup>95</sup>. El artículo 14 prohíbe las conductas unilaterales, en la medida que sean cometidas por empresas con posición dominante, y bilaterales, que tengan “*por efecto impedir, restringir o distorsionar la competencia y el libre acceso al mercado de producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes y servicios*” cuando la “*distorsión en el mercado genere perjuicio relevante al interés general*”.

Es decir que para que una conducta viole la ley debe por un lado tener un efecto anticompetitivo y además debe generar un perjuicio relevante al interés general.

---

89 Constitución Nacional, artículo 36 “*Toda persona puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establecen las leyes*”.

90 Hargain (2001, p. 107 y ss).

91 29 de Junio del 2000.

92 21 de febrero de 2001.

93 Ley 17.243, artículo 13.

94 Ley 17.243, artículo 14.

95 Ley 17.243, artículo 13.



Los dos elementos se presentan como acumulativos, de manera muy similar al artículo 1 de la Ley Argentina pero no idéntica. La legislación uruguaya exige para que se configure la infracción que la conducta llegue a producir el efecto anticompetitivo, no bastando con que su objeto lo sea. En relación al perjuicio al interés general, exigido como elemento constituyente de la infracción, la redacción de la norma dista de ser feliz ya que también se podría interpretar que se debe esperar a que se produzca efectivamente un perjuicio relevante al mismo para que se produzca la infracción, por lo que no bastaría con un peligro potencial, tal como está previsto en la ley argentina. A pesar de esta redacción algunos autores entienden que interpretando la norma armónicamente con la totalidad del ordenamiento jurídico la misma debe interpretarse que abarca conductas “con aptitud para perjudicar el sistema”<sup>96</sup> sin que haya que esperar a que el perjuicio se produzca efectivamente.

En relación al abuso de posición dominante, la normativa no brinda una definición de posición dominante, únicamente lista en su artículo 14, a título meramente enunciativo, una serie de conductas anticompetitivas referidas a abusos de posición dominante. El art. 15 por su parte prevé que las contiendas pueden ser sometidas a arbitraje. A pesar de no surgir del texto de la norma entendemos que las contiendas a las que se refiere el artículo son las de daños y perjuicios en el ámbito civil. La legislación uruguaya actualmente no prevé un régimen de control de concentraciones económicas.

## 7.2 Autoridad de Aplicación

En Uruguay no hay hasta la fecha un organismo especializado en defensa de la competencia sino que la autoridad de aplicación de la ley es la Dirección General Comercio (DGC), oficina dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas.<sup>97</sup> La DGC está a cargo de la instrucción del procedimiento. Entre las facultades otorgadas<sup>98</sup> se cuentan las de emitir opiniones, requerir información (sin que se prevean sanciones para la falta de respuesta lo cual puede dificultar la efectividad) y aplicar las sanciones pertinentes. Al ser una normativa nueva se prevé un sistema de consulta previa por parte de las empresas a la DGC acerca de la legalidad de determinada conducta o acuerdo. La consulta no se equipara a la notificación anteriormente prevista en la legislación comunitaria europea ya que es facultativa y no obligatoria.

---

<sup>96</sup> Hargain (2001).

<sup>97</sup> Decreto 86/2001.

<sup>98</sup> Ley de Presupuesto N° 17.296, artículo 158.

Las sanciones aplicables también son consistentes con una legislación nueva ya que se prevé que puedan ser solo “apercibimientos” o apercibimientos con publicación a costa del infractor y no únicamente multas. También se puede ordenar el cese de la conducta y la remoción de efectos y multas. No se prevén sanciones de prisión para las personas físicas. Durante el proceso se puede ordenar el cese provisorio de la conducta. Está previsto un procedimiento similar al compromiso argentino, ya que en cualquier estado del procedimiento la DGC puede convocar a audiencia y llegar a acuerdos de cese o modificación de conducta suspendiéndose los procedimientos. No está claro si las decisiones de la autoridad de aplicación son apelables ante la justicia ya que no hay disposiciones expresas, pero entendemos que al ser la autoridad de aplicación un organismo administrativo sus decisiones deben poder ser revisadas judicialmente.

### Proyecto de Ley de Defensa de la Competencia

El pasado 3 de Mayo la Cámara de Diputados dio media sanción al proyecto de ley de competencia. La legislación propuesta tiene algunas ventajas en relación a las normas actuales. Se prevé la aplicación extraterritorial de la ley en caso que *“quienes desarrollen actividades económicas en el extranjero...desplieguen total o parcialmente sus efectos en el territorio uruguayo.”*<sup>99</sup> Se amplían las conductas que pueden infringir la ley al incorporar la infracción por el mero objeto. También se suprime la necesidad de perjuicio al interés general, lo cual simplifica el análisis y evita discusiones estériles. A pesar de dicha supresión se mantiene la aplicación de la regla de la razón, la cual se enfatiza el expresarse que a efectos de valorar la legitimidad o ilegitimidad de una conducta se tendrá en cuenta si la misma genera eficiencias, si éstas podrían ser obtenidas a través de de formas alternativas, y si el beneficio se traslada a los consumidores<sup>100</sup>.

El proyecto sigue la línea de su precedente en cuanto que no prevé un régimen general de control de concentraciones económicas, si bien se exige la notificación de ciertas operaciones las mismas no requieren autorización. La obligación de notificar no tiene pautas claras ya que se exige que se notifiquen aquellas operaciones a raíz de las cuales “se alcance una participación igual o superior al 60 % del mercado relevante”. No será sencillo para las empresas determinar a priori y por sí solas si alcanzan dicha participación, ya que la definición del mercado relevante es en sí misma una tarea compleja. La notificación no es previa sino que debe ser hecha hasta 30 días de efectuada la operación. Únicamente requerirán autorización aquellos actos de concentración económica que impliquen “la conformación de un monopolio de hecho”. Resta saber qué se entenderá por tal.

---

<sup>99</sup> Proyecto de ley, artículo 3.

<sup>100</sup> Proyecto de Ley, artículo 2.

Una novedad positiva es la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, que funcionará como órgano desconcentrado en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas. Los miembros serán designados por el Poder Ejecutivo, sin concurso previo, y tendrán estabilidad por seis años. La Comisión sin embargo no estará a cargo de la defensa de la competencia de todos los mercados, sino que los sectores regulados por órganos reguladores especializados tales como el Banco Central del Uruguay (BCU), la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA) y la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) estarán a cargo de los reguladores.

## 8. VENEZUELA

La actual y primera ley de defensa de la competencia en Venezuela, la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia<sup>101</sup>, (ley LPPLC) data del año 1992 y fue aprobada por el Congreso luego de más de diez años de debate<sup>102</sup>. La LPPLC fue sancionada al restablecerse en Venezuela el derecho a la libertad económica consagrado en la Constitución de la República de 1961. La garantía que protege el derecho a la libertad económica había sido suspendida al día siguiente de promulgada la Constitución y recién fue reestablecida en 1991.<sup>103</sup> Con el reestablecimiento de la libertad económica se hizo necesario desarrollar un marco legal para “*promover y proteger el ejercicio de la libre competencia y la eficiencia en beneficio de los productores y consumidores*”<sup>104</sup>.

### 8.1 Conductas Prohibidas

La LPPLC eligió un modelo similar al planteado en el esquema europeo de los artículos 81 y 82, al prohibir por un lado determinadas conductas y contemplar por el otro un régimen de excepciones. Así, el artículo 5 establece una prohibición general de las “*conductas, prácticas, acuerdos, convenios, contratos o decisiones que impidan, restrinjan, falseen o limiten la libre competencia*”, las que pueden ser realizadas por personas públicas o privadas. Esta norma tiene un carácter residual, las conductas no tipificadas en las prohibiciones particulares que se expondrán a continuación se deben analizar a su luz.<sup>105</sup>

Las prohibiciones “particulares” contenidas en los artículos siguientes pueden clasificarse en cuatro categorías: prácticas colusivas<sup>106</sup>, exclusionarias<sup>107</sup>, para las cuales no se exige que la empresa infractora tenga posición dominante, concentraciones económicas restrictivas de la competencia o que creen una posición dominante<sup>108</sup> y abuso de posición dominante<sup>109</sup>. La ley no brinda una definición de

101 Publicada en la Gazeta Oficial 34.880 del 13 de enero de 1992.

102 Véase Jatar (1993).

103 Véase “Informe sobre la Política de Competencia en Venezuela, Procompetencia, 1998”.

104 LPPLC, artículo 1.

105 “Informe sobre la Política de Competencia en Venezuela, Precompetencia, 1998, II.1.

106 LPPLC, artículos 9, 10 y 12.

107 LPPLC, artículos 6,7 y 8.

108 LPPLC, artículo 11.

109 LPPLC, artículo 13.

posición de dominio pero si prohíbe el abuso de la posición y lista las conductas prohibidas, las cuales pueden ser cometidas por una o varias empresas con posición dominante, en este último caso se estará frente a una posición de dominio colectiva.

Si bien la prohibición general establecida en el artículo 5 parece exigir que las conductas deben producir un efecto anticompetitivo para ser consideradas infracciones, de la redacción de las llamadas prohibiciones particulares surge que para estas conductas resultaría suficiente con que las mismas tengan por objeto o que puedan llegar a producir, un efecto anticompetitivo, sin que sea necesario que éste se produzca efectivamente.<sup>110</sup> El Reglamento N° 1 incorpora una suerte de doctrina “*de minimis*” al establecer que no son anticompetitivos los actos que no afecten significativamente el comportamiento del mercado relevante al tener las empresas intervinientes una participación de mercado menor al porcentaje que determine anualmente la Superintendencia mediante Resolución.<sup>111</sup>

### Régimen de excepciones

Como ya se expresara, la legislación venezolana siguió el modelo comunitario europeo. Prohíbe ciertas prácticas y luego establece un régimen de excepciones para algunas de ellas. El régimen de excepciones fue regulado por el Poder Ejecutivo en el Reglamento 1. El Reglamento aclara expresamente que las conductas colusivas y los abusos de posición dominante no son susceptibles de autorización por la Superintendencia.<sup>112</sup>

Las prácticas y conductas únicamente pueden ser autorizadas cuando estén presentes ciertos extremos, muy similares a los previstos en el artículo 81 inciso 3 del Tratado de Roma: deben aportar ventajas a los consumidores o usuarios, contribuir a incrementar la eficiencia económica de las personas participantes en ellas<sup>113</sup>, y deben contener lo indispensable para lograr el objeto que se persigue.<sup>114</sup> Para otorgar una autorización individual la Superintendencia toma en cuenta que la naturaleza y duración de la práctica no impida el ejercicio de una competencia efectiva en el mercado relevante; que la exclusión de la competencia derivada de su eventual realización no sea significativa; que no estimule las probabilidades de coordinación entre los agentes participantes y que se limite a lo imprescindible para alcanzar las eficiencias buscadas. Los beneficios deben a su vez exceder los efectos restrictivos o limitativos sobre la competencia.

---

110 LPPLC, artículos 7,8, 12.

111 Reglamento 1, artículo 5

112 Reglamento 1, artículo 2.

113 Reglamento 1, artículo 8.

114 LPPLC, artículo 18.

Al igual que en la Unión Europea, para alivianar la carga que le significa a la autoridad de aplicación el sistema de excepciones, algunas categorías de prácticas y conductas se exceptúan de manera general. El otorgamiento de excepciones globales está sujeto a condiciones similares a los de las excepciones individuales pero en estos casos la empresa no tiene la carga de la prueba de demostrar que la práctica en cuestión cumple con los extremos necesarios para recibir la excepción.<sup>115</sup>

## 8.2 control de Concentraciones Económicas

El régimen de defensa de la competencia venezolano incluye además del control de conductas el control de estructuras. Por un lado la ley prohíbe las concentraciones económicas anticompetitivas, *“en especial las que se produzcan en el ejercicio de una misma actividad, cuando a consecuencia de ellas se generen efectos restrictivos sobre la libre competencia o se produzca una situación de dominio en todo o parte del mercado”*<sup>116</sup>. Por otra parte el Reglamento 2 establece un régimen de notificación obligatoria de ciertas operaciones de concentración económica.

En función de lo dispuesto por el Reglamento deben notificarse obligatoriamente aquellas operaciones de concentración económica entre empresas cuyos volúmenes de negocios superen los umbrales que define la Superintendencia.<sup>117</sup> No surge con claridad del Reglamento si los volúmenes de negocios que deben ser computarse son los realizados a nivel nacional o mundial. No se requiere que la transacción tenga un volumen mínimo, solo se utiliza la dimensión de las empresas involucradas.

La definición de concentración económica es amplia, y al igual que la legislación comunitaria europea y argentina gira en torno a la noción de control: incluye a las fusiones, constituciones de empresas comunes con carácter permanente, toma de control a través de adquisiciones accionarias o de cualquier otro acto y cualquier otro acto por medio del cual se concentre empresas, divisiones de empresas o activos productivos. Para establecer si una operación de concentración económica genera efectos restrictivos sobre la libre competencia, o produce o refuerza una posición de dominio, la Superintendencia realiza un análisis económico standard y toma en cuenta si la operación produce un aumento significativo de la concentración en el mercado, si la operación facilita sustancialmente la realización de conductas anticompetitivas o si posibilita que la empresa resultante de la operación pueda elevar precios unilateralmente<sup>118</sup>.

115 “Informe sobre la Política de Competencia en Venezuela, Precompetencia, 1998” II, 2.

116 LPPLC, artículo 11.

117 Reglamento N° 2 Artículo 2.

118 LPPLC, artículo 5.

La ley no obliga a las empresas e suspender la ejecución de la operación<sup>119</sup> pero en el caso que la misma se ejecute si la Superintendencia considera que es anticompetitiva puede abrir un procedimiento sancionador. La Superintendencia puede resolver ordenando la desconcentración o separación de las empresas, activos o divisiones concentradas y la cesación del control y la adopción de otras medidas que permitan restablecer una competencia efectiva e imponer las sanciones previstas en dicha Ley.

### 8.3 Autoridad de Aplicación

La autoridad de aplicación de la ley es la Superintendencia para la Promoción y protección de la libre competencia, organismo creado al sancionarse la Ley 34.880. La Superintendencia es un organismo con autonomía funcional, adscrito administrativamente al Ministerio de Industrias Ligeras y Comercio. Es un organismo unipersonal, presidido por un Superintendente designado por el Presidente de la República. A su vez el Superintendente tiene un Adjunto también designado por el Presidente de la República. Ambos duran cuatro (4) años en el ejercicio de sus cargos, período durante el cual no pueden ser destituidos sin causa. Las decisiones de Precompetencia agotan la vía administrativa y solo pueden ser revisadas judicialmente.

El procedimiento se inicia por denuncia de parte interesada o de oficio por orden del Superintendente. La investigación y sustanciación del caso la realiza la Sala de Sustanciación a cargo del Superintendente Adjunto. Las sanciones previstas son de multa, el monto de éstas se determina en función del volumen de ventas del infractor, de la modalidad y alcance de la conducta, su efecto y duración.

### Proyecto de Ley de Defensa de la Competencia

Actualmente se encuentra en discusión un proyecto de Ley de “Monopolio, Antioligopolio y Competencia Desleal”. Lamentablemente el enfoque de la nueva ley cambia radicalmente el de la actual. El objetivo de la proyectada ley deja de ser el de proteger la competencia y la eficiencia al incluir la protección de elementos ajenos a la competencia tales como el “*el desarrollo endógeno Económico, sostenible y sustentable de la Nación*”.<sup>120</sup> El ámbito de aplicación de la ley se reduce por un lado y se amplía por el otro. Se reduce al excluirse expresamente a las empresas públicas<sup>121</sup>. Esta exclusión puede generar dificultades en el caso en que las empre-

---

119 LPPLC, artículo 6.

120 Proyecto de Ley, artículo 1.

121 Proyecto de Ley, artículo 5.

sas públicas realicen conductas anticompetitivas con efectos regionales. Si bien se aclara que se dará aplicación preferente al ordenamiento jurídico adoptado en el marco de los acuerdos de integración en caso que una conducta anticompetitiva tenga efectos en mercados a los cuales esté integrada Venezuela a través de tratados<sup>122</sup>, no queda claro que pasará en el caso que la infractora sea una empresa pública.

El ámbito de aplicación se amplía al incluir a las empresas que realicen actividades dentro del país o cuya "*actividad económica o relación comercial tenga efectos dentro del territorio nacional*"<sup>123</sup>. De esta manera la legislación propuesta consagra la doctrina de los efectos, de manera similar a la legislación brasileña y argentina. Por otra parte el Proyecto mantiene el esquema de prohibiciones generales de conductas acompañado de un sistema de excepciones especiales. Se incluyen consideraciones ajenas a la competencia al brindarse una protección especial a las PYMES en relación a conductas que puedan realizar grandes empresas, y al considerarse lícitos ciertos actos colusivos en la medida en que estén presentes "razones estratégicas, o cuando se trate de políticas públicas"<sup>124</sup> Se prevé la creación del Instituto Nacional Antimonopolio y Antioligopolio como autoridad de aplicación de la ley, el que seguirá siendo unipersonal y a cargo de un Presidente del Instituto con facultades similares a la del actual Presidente de Precompetencia.

El Proyecto mantiene el control de concentraciones. Las operaciones deben notificarse antes de su realización pero sigue sin prohibirse su ejecución mientras la autoridad de aplicación la evalúa. En relación a qué operaciones deben notificarse se incorpora un doble umbral de volúmenes de negocios, uno nacional y otro mundial.

---

122 Proyecto de Ley, artículo 3.

123 Proyecto de Ley, artículo 5.

124 Proyecto de Ley, artículo 39.



## 9. PARAGUAY

Paraguay aún no tiene legislación de competencia. En Octubre de 2004 el Poder Ejecutivo elevó un Proyecto, elaborado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el cual no tuvo tratamiento en la Cámara de Senadores donde fue introducido.

### 9.1 Conductas Prohibidas

El Proyecto tiene una estructura similar a la legislación comunitaria europea en tanto que prohíbe ciertas conductas y establece un régimen de excepciones a dichas prohibiciones. El artículo 7 prohíbe los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que tengan por objeto, produzcan o puedan producir el efecto de impedir, restringir, o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional. No quedan alcanzadas en esta prohibición las conductas unilaterales, éstas únicamente infringirán la ley en la medida que sean cometidas por empresas con posición dominante y su conducta sea abusiva. En este punto el Proyecto también se acerca a las normas europeas apartándose de las argentinas, brasileras y venezolanas.

El régimen de exenciones está fuertemente inspirado en la legislación europea, en especial las condiciones cuya presencia se exige para el otorgamiento de las mismas, la cual son idénticas a las previstas en el inciso 3 del artículo 81 del Tratado de Roma. Se considera además la posibilidad de autorizar conductas justificadas en razones tales como “la situación económica general” y “el interés público” y siempre que estén destinadas a la promoción de exportaciones, y mientras que sean compatibles con los convenios internacionales o que produzcan una elevación significativa del nivel social y económico de sectores deprimidos. Está previsto también un régimen de exenciones por categoría las que serían adoptadas por el Ministro de Industria y Comercio.

El Proyecto incluye algunas figuras *per se*, que prohíbe independientemente de su impacto en el mercado. Entre ellas figuran prácticas horizontales tales como acuerdos de precios, limitación de la producción y reparto de mercados o fuentes de abastecimiento, como así también algunas prácticas verticales tales como la fijación de precios de reventa o la concesión de protección territorial absoluta.

## 9.2 Control de Concentraciones Económicas

El Proyecto contempla un régimen de control de concentraciones económicas. Los plazos de notificación previstos son idénticos a los previstos en el artículo 8 de la ley argentina. Está prevista la suspensión de la ejecución de la operación, con la posibilidad de que la misma sea levantada excepcionalmente, pero de la redacción de la norma parece surgir que la suspensión es solo para aquellas operaciones materializadas mediante oferta pública y no para todas las operaciones de concentración<sup>125</sup>.

El régimen de autorizaciones es complejo. Las operaciones se deben notificar a la Secretaría Técnica. Si la Secretaría considera que la operación notificada no crea ni refuerza una posición dominante lo informará a las partes. De lo contrario deberá evaluar la operación la Comisión de Defensa de la Competencia quien deberá elaborar un dictamen, siendo el Ministro de Industria y Comercio el que dicte la Resolución final.

## 9.3 Autoridad de Aplicación

El Proyecto prevé la creación de la Comisión de Defensa de la Competencia, el que sería un ente autónomo e independiente integrado por un Presidente y dos Vocales, todos ellos designados por el Presidente de la República a propuesta de una Junta Calificadora por un período de cinco años.

En semejanza con la legislación brasilera el Proyecto propone desdoblarse la instrucción y el juzgamiento de las conductas. La primera estará a cargo de la Secretaría Técnica de defensa de la Competencia mientras que el juzgamiento será responsabilidad de la Comisión. Como hemos visto la Comisión únicamente resuelve en los casos de conductas, ya que en las concentraciones la resolución queda en manos de la autoridad política.

---

125 Proyecto de Ley, artículo 64 apartado 5.

## 10. CONCLUSIONES

Como vimos en las secciones anteriores, las instituciones de defensa de la competencia del MERCOSUR padecen cuatro deficiencias principales: (a) ausencia de órganos antitrust en Paraguay y Uruguay, (b) reforma incompleta de la ley argentina, que aún tiene pendiente la constitución del Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia (TNDC); (c) inadecuación del Protocolo de Fortaleza para lidiar con las cuestiones de competencia regionales (d) o proyecto de reforma de la ley venezolana, que implica un retroceso institucional que puede volver inviable la cooperación entre los órganos de defensa de la competencia de los estados miembros.

Las legislaciones nacionales no están armonizadas, algunas de las diferencias son más significativas que otras, tales como la ausencia de un régimen de control de concentraciones económicas (Uruguay), los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación (el proyecto de ley de Venezuela exime a las empresas públicas), la exigencia de un factor de atribución subjetiva para la comisión de infracción, la política de clemencia para conductas anticompetitivas. De nada servirá tampoco que el Protocolo entre en vigencia sino se legisla también sobre medidas antidumping y ayudas de estado ya que las distorsiones a las condiciones de competencia vendrán de la acción de los propios estados.

Existe una notoria falta de cultura de la competencia en la región. Uno de los estados miembros aún no tiene legislación, otro la tiene en estado embrionario, otro está en vías de apartarse de los objetivos de la legislación de competencia, otro parece carecer de la voluntad política de tener una autoridad de aplicación independiente y parece estar girando más hacia políticas de control de precios que de confianza en el correcto funcionamiento de los mercados.

En virtud de estas deficiencias, la agenda del MERCOSUR de los últimos diez años ha sido dominada por conflictos comerciales que frecuentemente resultan en violaciones de los principios de defensa de la competencia, que a su vez, impiden la busca de soluciones duraderas para aquellos conflictos. Los ejemplos más notables de este círculo vicioso entre presiones proteccionistas locales y medidas comerciales regionales son los diversos acuerdos sectoriales vigentes entre Argentina y Brasil, que ya se tornaron una tradición en la relación entre los dos países, como los de la industria automotriz, heladeras, máquinas de lavar, televisores, baterías, calzado, textil, etc.

Dentro de las deficiencias referidas, por lo menos una de ellas podría ser corregida en el corto plazo: la constitución del TNDC. Además de los beneficios obvios para la economía argentina, esta medida permitiría implementar un acuerdo de cooperación de defensa de la competencia firmado con Brasil en el año

2003. La implementación de este acuerdo podrá superar, al menos en el plano bilateral, las deficiencias del Protocolo de Fortaleza y podrá generar dos efectos relevantes: (a) reducir la inseguridad jurídica de las inversiones directas binacionales; (b) introducir en la agenda del Mercosur el debate sobre carteles y demás conductas anticompetitivas que distorsionen el funcionamiento de los mercados domésticos de la región.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade, M. C. (2001) A Defesa Da Concorrência No MERCOSUR O Protocolo de Fortaleza, **Boletín Latinoamericano de Competencia**, Boletín N° 12.
- Balzarotti, N. (2000) Política de Competencia Internacional: Cooperación, Armonización y Experiencia, **Boletín Latinoamericano** N° 10.
- Coloma, G. C. (2003) **Defensa de la Competencia**, Ciudad Argentina.
- Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (1997) **Breve análisis económico de la ley argentina de defensa de la competencia**, ([www.mecon.gov.ar/cndc/doculc.htm](http://www.mecon.gov.ar/cndc/doculc.htm)).
- Comisión Nacional de Defensa de la Competencia Argentina (1998) **Seminario de Políticas de Competencia en el MERCOSUR**. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Enero.
- Cuevas, G. (2005) **Derecho Antimonopólico y de Defensa de la Competencia**, Heliasta.
- Faull, J. e Nikpay, A. (eds.) (1999) **The EC Law of Competition**. Oxford University Press.
- Font, A., Briones, J., Navarro, E. y Crespo, J. F. (1999) **El control de concentraciones en la Unión Europea, La Práctica de la Comisión Europea y las Novedades Introducidas en el Reglamento CEE 4064/89 por el Reglamento CE 1310/97**. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Quevedo, M. V. G. (2000) Reformas a la Legislación de Defensa de la Competencia Argentina, Ley 25.156, **Boletín Latinoamericano de Competencia** N° 9, febrero.
- Quevedo, M. V. G. (2000) Apuntes sobre el Régimen de Notificación Obligatoria de Concentraciones Económicas, **Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones**, Edición De Palma, Año 33.
- Hargain, D. (2001) **Análisis de la Legislación de Defensa de la Competencia**, La Justicia Uruguaya, tomo 124, septiembre/octubre.
- Jatar, A. J. (1993) **Políticas de competencia en economías recientemente liberalizadas: el caso de Venezuela**. (<http://www.procompetencia.gov.ve/politicascompetenciavenezuela.html>).
- OCDE. (2000) **Competition Policy and Regulatory Reform in Brasil**, Progress Report.
- OCDE (2005) **Brasil Peer Review**.
- Oliveira, G. (1998) Competition Policy in Brazil and Mercosur : Aspects of the Recent Experience, **Boletín Latinoamericano de Competencia**, N° 3.
- Oliveira, G. (2000) Aspects of Competition Policy in MERCOSUR, **Boletín Latinoamericano de Competencia** N° 11.

Peña, F. (2001) Defensa de la Competencia Económica en el MERCOSUR, **Diário de La Ley**, 14 de maio.

Motta, M. (2004) **Competition Policy, Theory and Practice**, Cambridge, University Press.

Araujo Jr., J. T. (1998) **Transparency and Competition: FTAA and CER**  
(www.ecostrat.net)

Araujo Jr., J. T. (2001) **Política de Concorrência no MERCOSUR: Uma Agenda Mínima**  
(www.ecostrat.net)

Araujo Jr., J. T. y Tineo, L. (1997) **The Harmonization of Competition Policies Among Mercosur Countries**. Organization of American States Trade Unit, July.

Rowat, M., Lubrano, M, Porrata, R. (1997) **Competition Policy and Mercosur**, World Bank Technical Paper N 385, September.

## ANEXO

### LEGISLACIÓN DE COMPETENCIA EN LOS PAÍSES MIEMBROS DEL MERCOSUR

	Argentina	Brasil	Uruguay	Venezuela
<b>Legislación</b>	Ley 25.156 (1999) Decreto 89/2001 Decreto 396/2001 Resolución 164/2001	Ley 8884(1994) Resolución 20 CADE, 1999 Lineamientos para Fusiones Horizontales (SDE y SEAE) 2001	Ley 17.243 (2001) Decreto 86/2001 Ley 17.296/2001	Ley para Promover y Proteger el ejercicio de la libre competencia (1992)
<b>Ambito de Aplicación</b>	Personas físicas o jurídicas, públicas o privadas	Personas físicas o jurídicas de derecho público o privado	Se excluyen servicios públicos y ciertos sujetos por razones de “interés general”	Personas públicas o Privadas
<b>Conductas Prohibidas</b>	Actos o conductas con objeto o efecto anticompetitivo	Actos con objeto o posible efecto anticompetitivo, de dominación del mercado relevante o aumento arbitrario de beneficios. Régimen de notificación de actos que puedan perjudicar la libre competencia o resultar en dominación de mercados	Acuerdos y prácticas concertadas con efecto anticompetitivo efectivamente producido	Prohibición general de conductas con objeto o efecto anticompetitivo + régimen de excepciones individuales o generales
	Peligro potencial al interés económico general		Perjuicio relevante al interés general	
	Unilaterales o multilaterales	Unilaterales o multilaterales	Multilaterales (unilaterales únicamente con PD)	Unilaterales o multilaterales
	No figuras per se	No figuras per se	No figuras per se	No figuras per se

Continúa en la siguiente página



	Argentina	Brasil	Uruguay	Venezuela
<b>Posición dominante</b>	Empresa/s no enfrentan competencia sustancial	Existe PD cuando la empresa controla porción sustancial del mercado relevante. Se presume su existencia si su participación de mercado es superior al 20%	No hay definición de PD, solo ejemplos de prácticas abusivas	No hay definición de PD solo lista de prácticas abusivas
<b>Control de Concentraciones Económicas</b> <i>(Continúa en la siguiente página)</i>	Prohibición de operaciones anti-competitivas y obligación de notificar ciertas operaciones en función del volumen de la transacción y volumen de negocios a nivel local de las partes intervinientes	Obligación de notificar operaciones a raíz de las cuales las partes alcancen el 20 % del mercado relevante o en función del función del volumen de negocios a nivel local de las partes intervinientes	No hay régimen de control de concentraciones	Prohibición de operaciones anticompetitivas o que generen una situación de dominio. Obligación de notificar ciertas operaciones en función del tamaño de dlas partes intervinientes
	Operaciones deben notificarse en el plazo de una semana de la fecha de conclusión del acuerdo, publicación de oferta de compra o adquisición de participación de control.	Operaciones deben notificarse previamente o dentro de los 15 días de realizadas.		Operaciones serán evaluadas antes de su realización o ejecución.

*Continúa en la siguiente página*

	Argentina	Brasil	Uruguay	Venezuela
<b>Control de Concentraciones Económicas</b>	Suspensión de efectos de la operación hasta la aprobación de la misma.	CADE puede dictar medidas cautelares para evitar consumación de operaciones. Partes pueden comprometerse mediante APRO a preservar ciertas condiciones.		No se debe suspender la ejecución.
	Evaluación bajo estándar de poder de mercado (lineamientos)	Operaciones deben cumplir ciertas condiciones de eficiencia y participación de los consumidores en los beneficios para su aprobación. Excepcionalmente se puede autorizar una operación por motivos de "economía nacional o bien común"		
<b>Autoridad de Aplicación</b> <i>(Continúa en la siguiente página)</i>	Instrucción y Juzgamiento a cargo del Tribunal de Defensa de la Competencia, organismo autárquico, formado por siete miembros designados por concurso. Aún no constituido.	Sistema de Política de Competencia de Brasil: CADE, SDE y SEAE	Dirección General de Comercio, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas.	Superintendencia para la Promoción y Protección de la libre competencia. Organismo unipersonal, Presidente designado por PE.

Continúa en la siguiente página

	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>Uruguay</b>	<b>Venezuela</b>
<b>Autoridad de Aplicación</b>	Hasta la fecha la CNDC emite dictámenes no vinculantes, la autoridad política dicta Resolución apelable ante la justicia	SDE inicia procedimiento, SEAE brinda asesoramiento y elabora análisis técnicos para la SDE, CADE juzga, sus decisiones son revisables judicialmente		



**Crecimiento  
económico,  
instituciones,  
política comercial  
y defensa de la  
competencia en el  
Mercosur**

Honorio Kume (coordinador)

José Tavares de Araujo Jr.

Gladys S. Benegas

Julio Berlinski

Ramiro Bertoni

Hernán Colmán

Rosina Estol

María Fernanda Gadelha

Marta Calmon Lemme

Cristina Alen Pais Mainiere

Pedro Miranda

Leane Cornet Naidin

Rosa Osimani

Guida Piani

María V. Guadagni de Quevedo

Pablo Sued

Carlos Wolf

El objetivo de este libro es evaluar el impacto de la liberalización comercial y de las instituciones sobre el crecimiento económico en los países del MERCOSUR en el período 1990-2005.

El estudio está dividido en dos partes. La primera, dedicada a una evaluación de los efectos de la apertura comercial y de los indicadores de gobernanza en el desempeño del comercio y de la productividad del MERCOSUR, incluyéndose un análisis del bloque y estudios de caso de cada uno de los países miembros.

La segunda parte analiza las instituciones de defensa comercial y de política de competencia de los países socios del MERCOSUR, tomando como referencia la experiencia internacional en estas áreas.

Este libro corresponde a una versión resumida de la investigación "Crecimiento económico, instituciones y política comercial en el MERCOSUR", parte del proyecto "MERCOSUR: Economic Research and Integration Phase III", promovido por la Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, con financiamiento del International Development Research Centre (IDRC) - Canadá.



11

