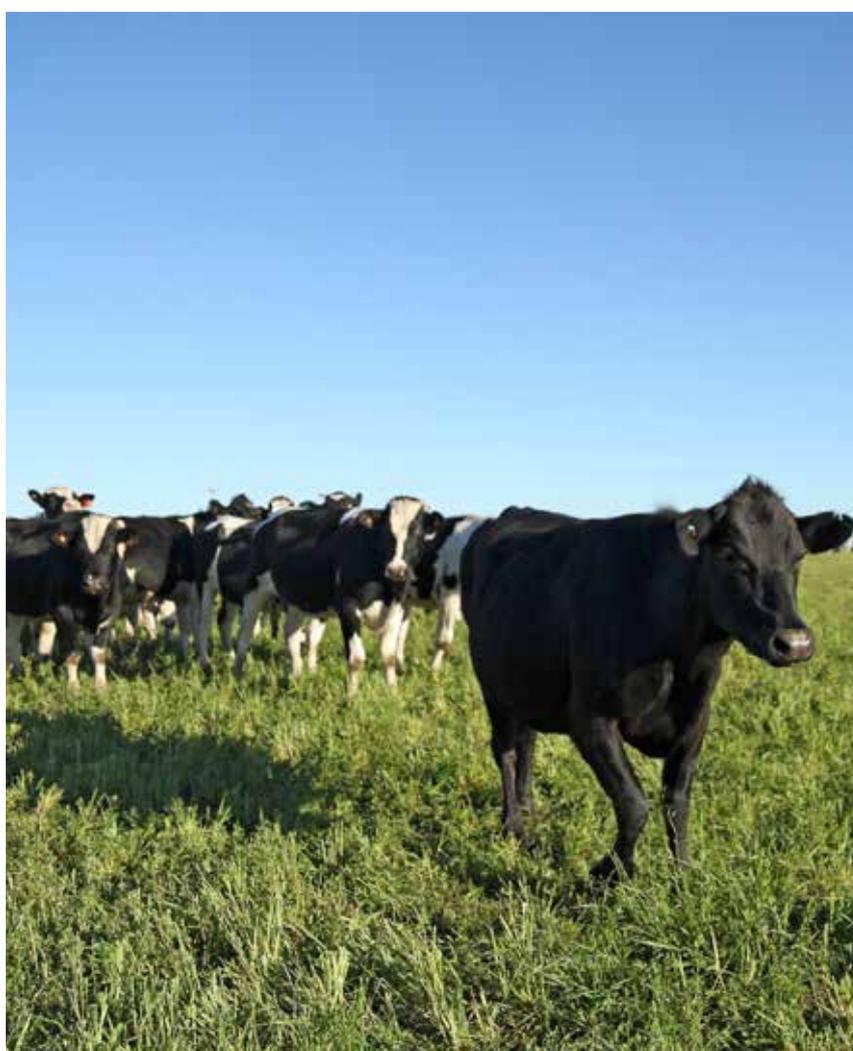


URUGUAY: PERSPECTIVAS EMPRESARIALES

SERIE DEL ITC SOBRE
MEDIDAS NO ARANCELARIAS



URUGUAY: PERSPECTIVAS EMPRESARIALES

SERIE DEL ITC SOBRE
MEDIDAS NO ARANCELARIAS

Resumen para los servicios de información comercial

ID=43031

2013

C-33 858 URU

Centro de Comercio Internacional (ITC)

Uruguay: Perspectivas Empresariales – Serie del ITC sobre Medidas No Arancelarias

Ginebra: ITC, 2013. xv, 78 págs. (Documento técnico)

No. del Documento MAR-13-231.S

Informe de país, parte de una colección de publicaciones que evalúa el impacto de las medidas no arancelarias (MNA) sobre el sector empresarial. Se basa en una encuesta a gran escala realizada en el Uruguay por medio de la cual las compañías reportaron directamente MNA gravosas y la razón por la que éstas representan obstáculos comerciales. El estudio analiza los resultados de la encuesta y los compara con otras fuentes sobre MNA para identificar obstáculos regulatorios, de procedimiento e infraestructura en el Uruguay y en los países socios. Cubre los sectores más importantes incluyendo el agrícola y el manufacturero; incluye opciones de políticas, la clasificación de las MNA, y referencias bibliográficas (págs. 75 a 77)

Descriptores: **Uruguay, Medidas No Arancelarias, Política Comercial, PYMES**

Para más información sobre este documento técnico, sírvase contactar a Érika Álvarez (ntm@intracen.org).

Español

El Centro de Comercio Internacional (ITC) es la agencia conjunta de la Organización Mundial del Comercio y las Naciones Unidas.

ITC, Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza (www.intracen.org)

Las opiniones expresadas en este documento son las de consultores y no necesariamente coinciden con las del ITC, la ONU o la OMC. Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte del centro de Comercio Internacional, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La mención de nombres de empresas y de productos comerciales no implica que tienen el respaldo del ITC.

La redacción de este informe no ha sido revisada en sus aspectos formales por el Centro de Comercio Internacional.

Imágenes digitales en la portada: © iStockphoto y © West Africa Trade Hub

© Centro de Comercio Internacional 2013

Se pueden reproducir libremente breves extractos de este documento técnico, previa debida mención de la fuente. Se solicitará una autorización para realizar una reproducción o traducción más extensa. Deberá enviarse al ITC un ejemplar del material reproducido o traducido.

Agradecimientos

El Centro de Comercio Internacional (ITC) expresa su más sincero agradecimiento a las empresas y a los expertos que accedieron a ser entrevistados y compartieron sus experiencias en materia de barreras comerciales.

Este informe fue escrito por Galdós G. Ugarte en Montevideo, Uruguay, bajo la guía y coautoría de Christian Knebel del ITC.

Agradecemos a Érika Álvarez, Carolin Averbeck, Ursula Hermelink, Olga Solleder y a Mondher Mimouni, por su apoyo administrativo, comentarios y sugerencias. Asimismo, agradecemos la valiosa coordinación de Matias Urrutigoity de la Oficina para América Latina y el Caribe del ITC.

Carolin Averbeck gestionó la implementación de la encuesta con el respaldo del equipo de medidas no arancelarias del ITC. Equipos Mori llevó a cabo las entrevistas mientras que Galdós G. Ugarte realizó entrevistas adicionales con las partes interesadas. Benjamin Prampart y el equipo de procesamiento de datos del ITC calcularon las tablas y las estadísticas para el informe.

También extendemos nuestra gratitud a nuestros socios en la Misión Permanente del Uruguay ante la Oficina de las Naciones Unidas y los organismos internacionales en Ginebra por su apoyo a lo largo de la realización del estudio.

Índice

Agradecimientos	iii
Abreviaturas	ix
Resumen ejecutivo	xi
Introducción a las medidas no arancelarias	1
Capítulo 1 Política comercial del Uruguay	5
1. Introducción a la economía general y composición sectorial	5
1.1. PIB y finanzas públicas	5
1.2. Contribución de los sectores al PIB y al empleo	5
2. Patrones comerciales	6
2.1. Composición y patrones del comercio de bienes	6
2.2. Mercados de destino	7
3. Política comercial	8
3.1. Acuerdos Comerciales	8
3.2. Aranceles que enfrentan las exportaciones	9
4. Estrategias nacionales de desarrollo del comercio	10
4.1. Promoción y facilitación del comercio	11
4.2. Mejora de la infraestructura	12
Capítulo 2 Metodología de la encuesta sobre MNA e implementación en el Uruguay	13
1. Implementación de la encuesta	13
1.1. Cronología y contrapartes principales	13
1.2. Marco de muestreo y estrategia de selección	13
2. Representatividad de la encuesta	13
2.1. Entrevistas telefónicas y representatividad	13
2.2. Entrevistas presenciales	15
2.3. Características de las empresas	15
2.4. Recopilación de información y análisis	15
Capítulo 3 Resultados de la encuesta sobre MNA	17
1. Resultados agregados y cuestiones transversales	17
1.1. Sectores afectados	17
1.2. MNA más comunes que enfrentan los exportadores	18
1.3. Las dificultades más comunes de los importadores	21
1.4. Obstáculos de procedimiento domésticos e ineficiencias en el ambiente de negocios	22

2.	Exportaciones de productos agropecuarios sin tratar y procesados	24
2.1.	La importancia del sector agrícola	24
2.2.	Composición de la muestra	27
2.3.	MNA y OP aplicados por los socios comerciales	27
2.4.	Medidas no arancelarias y obstáculos de procedimiento aplicados por el Uruguay	36
2.5.	Análisis e importancia de los subsectores	37
2.6.	Resumen y opciones de política	42
3.	Importaciones de productos agropecuarios sin tratar y procesados, madera y cuero	44
3.1.	Importaciones agrícolas	44
3.2.	MNA y OP aplicados por el Uruguay	44
3.3.	Opciones de política	47
4.	Exportaciones de productos manufacturados	47
4.1.	La importancia del sector manufacturero	47
4.2.	MNA y OP aplicados por los socios comerciales	48
4.3.	MNA y OP aplicados por el Uruguay	50
4.4.	Resumen y opciones de política	53
5.	Importaciones de productos manufacturados	55
5.1.	Importaciones de manufacturas	55
5.2.	MNA y OP aplicados por el Uruguay	55
5.3.	Resumen y opciones de política	57
Capítulo 4	Conclusiones	59
Apéndice I	Metodología global de la encuesta sobre medidas no arancelarias	63
Apéndice II	Clasificación de las medidas no arancelarias	69
Apéndice III	Obstáculos de procedimiento	72
Apéndice IV	Expertos y partes interesadas entrevistadas	73
Referencias		75
Fuentes de información		77

Cuadro 1.	Exportaciones a los socios comerciales más importantes y aranceles que enfrentan (2009)	10
Cuadro 2.	Participación en las entrevistas, por tamaño	15
Cuadro 3.	Empresas afectadas por regulaciones restrictivas u obstáculos al comercio	17
Cuadro 4.	Flujos comerciales capturados y porcentaje de afectación, por producto y país que aplica la MNA	18
Cuadro 5.	Empresas afectadas por MNA aplicadas por los países socios a las exportaciones uruguayas	20
Cuadro 6.	Agencias uruguayas en las que se registraron obstáculos de procedimiento e ineficiencias en el ambiente de negocios	23
Cuadro 7.	MNA aplicadas por los socios comerciales a las exportaciones agrícolas del Uruguay	29
Cuadro 8.	OP e IAN que enfrentan las exportaciones agrícolas	31
Cuadro 9.	MNA aplicadas por los países socios a las exportaciones agropecuarias y razones por las que son gravosas	35
Cuadro 10.	MNA aplicadas por el Uruguay a las exportaciones agropecuarias	36
Cuadro 11.	MNA aplicadas por el Uruguay a las exportaciones agrícolas y razones por las que son gravosas	44
Cuadro 12.	MNA aplicadas por el Uruguay a las importaciones de productos agropecuarios	45
Cuadro 13.	MNA aplicadas por el Uruguay a las importaciones de productos agropecuarios y razones por las que son gravosas	46
Cuadro 14.	OP e IAN que enfrentan las importaciones de productos agropecuarios	46
Cuadro 15.	MNA aplicadas por los países socios a las exportaciones de productos manufacturados	51
Cuadro 16.	OP e IAN que enfrentan las exportaciones de productos manufacturados	53
Cuadro 17.	MNA aplicadas por los países socios a las exportaciones de productos manufacturados y razones por las que son gravosas	54
Cuadro 18.	MNA aplicadas por el Uruguay a las importaciones de productos manufacturados	56
Cuadro 19.	OP e IAN que enfrentan las importaciones de productos manufacturados	57
Cuadro 20.	MNA aplicadas por el Uruguay a las importaciones de productos manufacturados y razones por las que son gravosas	58
Cuadro 21.	MNA aplicadas por los países socios a las importaciones de productos manufacturados y razones por las que son gravosas	58
Figura 1.	Crecimiento del PIB real, 2002-2010	5
Figura 2.	Contribución al PIB y al empleo de los grandes sectores económicos, 2010	6
Figura 3.	Exportaciones e importaciones totales y de los principales sectores, 2010	7
Figura 4.	Principales destinos de las exportaciones del Uruguay, 2010	8
Figura 5.	Acuerdos Comerciales del Uruguay	9
Figura 6.	Empresas entrevistadas y afectación	14
Figura 7.	Participación de los exportadores en las entrevistas telefónicas, por sector (empresas exportadoras y exportadoras e importadoras)	14
Figura 8.	Distribución porcentual de las MNA aplicadas por los países socios	19
Figura 9.	Distribución porcentual de las MNA aplicadas por el Uruguay a las importaciones	21
Figura 10.	Obstáculos de procedimiento que enfrentaron los flujos de exportación	22
Figura 11.	Obstáculos de procedimiento que enfrentaron los flujos de importación	22
Figura 12.	Evolución de las exportaciones agropecuarias y manufactureras	25
Figura 13.	Evolución de las exportaciones de los principales productos agropecuarios de 2001 a 2010	26
Figura 14.	Exportaciones agrícolas por destino	27

Figura 15.	Proporción de MNA gravosas y participación en las exportaciones agropecuarias, por socio comercial	28
Figura 16.	Principales MNA aplicadas a las exportaciones agrícolas por los países socios	29
Figura 17.	Reglamentos técnicos y total de empresas entrevistadas presencialmente	33
Figura 18.	Reglas de origen y total de empresas entrevistadas presencialmente	34
Figura 19.	Exportación de carne bovina en 2010: distribución porcentual por destino	38
Figura 20.	Exportación de madera en 2010: distribución porcentual por destino	40
Figura 21.	Exportaciones de productos lácteos en 2010: distribución porcentual por destino	42
Figura 22.	Mercados de destino de las exportaciones de productos manufacturados	48
Figura 23.	Exportaciones de manufacturas, por subsector	48
Figura 24.	Participación de los principales socios comerciales en el total de las exportaciones manufactureras y en el total de MNA	49
Figura 25.	MNA aplicadas por los países socios a las exportaciones de productos manufacturados	50

Abreviaturas

Salvo que se indique lo contrario, por dólares (\$) o \$EE. UU.) se entiende dólares de los Estados Unidos.

Se han utilizado las siguientes abreviaturas:

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ANP	Administración Nacional de Puertos
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CADIVI	Comisión Administradora de Divisas
CIU	Cámara de Industrias del Uruguay
CMPP	Cámara Mercantil de Productos del País
CNCS	Cámara Nacional de Comercio y Servicios
DGI	Dirección General Impositiva
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DNA	Dirección Nacional de Aduanas
FSC	Forest Stewardship Council
IAN	Ineficiencia en el Ambiente de Negocios
ITC	Centro de Comercio Internacional
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MNA	Medida no arancelaria
MSF	Medida sanitaria o fitosanitaria
MSP	Ministerio de Salud Pública
OMC	Organización Mundial del Comercio
OP	Obstáculo de procedimiento
PIB	Producto interno bruto
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
SA	Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Resumen ejecutivo

Introducción a las medidas no arancelarias

En un contexto global de liberalización económica y comercial, en las últimas décadas se ha visto una tendencia generalizada a eliminar y reducir aranceles en todo el mundo. Sin embargo de forma paralela se percibe el surgimiento de medidas no arancelarias (MNA), las cuales han aumentado no sólo en número sino en complejidad. Habitualmente, la justificación para el uso de estas medidas se basa en argumentos asociados a la seguridad, a la protección de la salud y del medio ambiente, y a las exigencias de los consumidores quienes requieren de información sobre la calidad y los métodos de producción de los bienes que adquieren. En ocasiones, las empresas que desean exportar, sobre todo las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de países en desarrollo, no pueden cumplir con estos requisitos. En estos países, las MNA se han convertido en obstáculos de importancia para el comercio internacional. Es por esto que actualmente las normas multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como una variedad de acuerdos regionales y bilaterales incluyen disposiciones relativas a las MNA. En este contexto, resulta indispensable analizar el impacto de las MNA desde el punto de vista de las empresas que las enfrentan, así como la capacidad de los sectores público y privado para atenuar sus efectos negativos.

Con su programa sobre MNA, el Centro de Comercio Internacional (ITC por sus siglas en inglés) busca aumentar la transparencia y facilitar la comprensión de los obstáculos no arancelarios que enfrenta el sector privado. El programa comprende la realización de encuestas empresariales a gran escala en países emergentes y en vías de desarrollo. La recopilación de información sobre MNA permite conocer los problemas que enfrentan las empresas que tratan día a día con estos obstáculos comerciales. Las MNA cubren una amplia gama de políticas, incluyendo reglamentos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), verificaciones de conformidad, restricciones cuantitativas, gravámenes adicionales, medidas financieras, etc. La encuesta del ITC no sólo se centra en las MNA, sino que también analiza los obstáculos de procedimiento (OP) que resultan de dichas medidas. Las demoras en procesos administrativos, las tarifas inusualmente elevadas, el papeleo excesivo, y la falta de instalaciones para realizar pruebas de certificación son los OP más comunes. La investigación también considera las ineficiencias en el ambiente de negocios (IAN), es decir, inconvenientes de carácter general que no están asociados a ninguna MNA en particular pero que resultan onerosos para las empresas. El ITC lleva a cabo las encuestas en estrecha colaboración con socios locales en 30 países, muchos de ellos en Latinoamérica y el Caribe. La encuesta en el Uruguay fue realizada entre agosto de 2010 y marzo de 2011.

Contexto del país

Desde hace varias décadas, el Uruguay ha seguido una política de apertura económica y promoción de las exportaciones. El Uruguay es parte de la unión aduanera del MERCOSUR, mantiene acuerdos de alcance parcial con todos los miembros de la ALADI y ha participado activamente en negociaciones multilaterales en el marco de la OMC. En los últimos años la economía uruguaya ha crecido gracias a la demanda interna, a políticas de redistribución del ingreso y al aumento en las exportaciones. Estas últimas se han beneficiado del alza de los precios internacionales de productos agropecuarios. Como un país pequeño con un mercado interno reducido, el desarrollo del Uruguay está ligado al crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios. Sin embargo, la encuesta sobre MNA revela que este crecimiento se ve obstaculizado por restricciones no arancelarias que dificultan o imposibilitan el acceso a ciertos mercados.

Implementación de la encuesta sobre MNA en el Uruguay

La encuesta del ITC sobre MNA fue realizada, en cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre agosto de 2010 y marzo de 2011. Con el fin de promover las capacidades locales, se contrató a la empresa encuestadora uruguaya, Equipos Mori, la cual se encargó de la implementación. El administrador local del proyecto y los encuestadores fueron capacitados por el ITC en MNA y en la metodología de la encuesta. Basándose en información de URUNET complementada con información del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Instituto Uruguay XXI, el ITC armó un registro comercial al cual tuvo acceso la empresa Equipos Mori. El registro incluyó la información de contacto de 1.167 empresas uruguayas. De

este registro, se seleccionó aleatoriamente a 458 empresas, las cuales fueron entrevistadas vía telefónica. En una segunda etapa, se entrevistó presencialmente a 103 empresas que reportaron tener problemas con MNA y que estuvieron dispuestas a participar. A través de las entrevistas presenciales se obtuvo información detallada sobre las dificultades que enfrentan.

Resultados generales

Los sectores capturados por la encuesta sumaron el 96,6% de las exportaciones del Uruguay en 2010, excluyendo minerales y armas.

En total, el 53,5% de las firmas entrevistadas vía telefónica reportaron MNA. Las empresas exportadoras e importadoras registraron una afectación del 56% y 45% respectivamente. Asimismo, el 63% de los exportadores de productos agrícolas reportaron MNA, comparado con el 49% de los exportadores de manufacturas. Esto confirma que, en general, los productos agropecuarios enfrentan un mayor número de barreras comerciales.

En comparación con otros países en los que se ha realizado la encuesta del ITC, la proporción de empresas exportadoras afectadas en el Uruguay (56%) se sitúa entre la del Perú (42%) y la del Paraguay (62%). Países como Malawi (82%) y Burkina Faso (63%) muestran niveles más altos de afectación, mientras que Hong Kong RAE, una potencia exportadora, registró un nivel más bajo (23%).

Las entrevistas presenciales revelaron que las verificaciones de conformidad y los reglamentos técnicos fueron el problema más importante para los exportadores, al sumar el 34% y 23% respectivamente del total de casos de MNA. Por su parte, las medidas de control de cantidad sumaron el 16% y las reglas de origen el 12%. En lo que a las verificaciones de conformidad concierne, el problema no sólo son las pruebas o análisis necesarios, sino los procedimientos para la emisión de los certificados que avalan el cumplimiento con los requisitos establecidos. Los reglamentos técnicos, las verificaciones de conformidad y las reglas de origen afectaron con mayor frecuencia a los productos destinados a países desarrollados. En lo que a las reglas de origen concierne, los casos reportados estuvieron asociados al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En contraste, las medidas de control de cantidad fueron aplicadas por los países de la región, lo cual responde a políticas comerciales restrictivas impuestas por los miembros del MERCOSUR. Un número pequeño de estas medidas fueron reportadas como gravosas en sí mismas. Sin embargo, el mayor problema reside en los OP que suelen generar, en especial retrasos en procesos administrativos.

El porcentaje de empresas afectadas por MNA en el MERCOSUR fue alto (44,2%). En la Argentina y el Brasil, los destinos de exportación más importantes para el Uruguay, el 58,3% y 45,7% de las empresas enfrentaron MNA al exportar, mientras que en el Paraguay el 18,2%. En el caso de Venezuela (República Bolivariana de) se registró una afectación del 66,7% y en Chile del 8,3%. En la Unión Europea (UE), el segundo mercado de exportación más importante para el Uruguay, el 29% de las empresas reportaron barreras comerciales. En Estados Unidos la afectación fue del 26%. A pesar de que estos dos mercados son percibidos como restrictivos por lo estricto de sus normas técnicas, el porcentaje de empresas que enfrentó MNA estuvo levemente por debajo del promedio (31%). Entre los países europeos no miembros de la UE destaca la Federación de Rusia, en donde se registró una afectación del 85,7%. Asimismo, el porcentaje de empresas afectadas al exportar a mercados en Asia y Oceanía fue bajo (22,1%). En Hong Kong RAE no se reportaron casos de MNA, mientras que en China sólo el 20% de las empresas se vieron afectadas.

Dentro del Uruguay, los exportadores reportaron OP asociados a las MNA impuestas por los países socios. En la mayoría de los casos se trató de demoras en procesos administrativos o tarifas y cargas inusualmente elevadas ligadas a las verificaciones de conformidad. El Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) registraron el mayor número de trabas. Estas agencias son responsables de emitir las certificaciones sanitarias y fitosanitarias y de avalar la inocuidad y calidad de los productos de exportación que requieren de dichas certificaciones.

En el caso de las importaciones, la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) registró el 28% del total de OP reportados, seguida por el MIEM, el MGAP y el LATU con el 11,6% cada uno.

Exportaciones de productos agropecuarios sin tratar y procesados, madera y cuero

El sector agropecuario es de suma importancia para la economía uruguaya al ser un motor de producción, de divisas y de empleo. Durante los últimos 10 años, el sector tuvo una participación promedio del 78% en el total de las exportaciones uruguayas. En 2010, los productos agrícolas constituyeron el 81% del total de exportaciones del país.

Los países socios fueron responsables del 95,9% de las MNA que enfrentaron las exportaciones de productos agrícolas. La UE con el 40% de los casos, el MERCOSUR con el 13% y los Estados Unidos con el 9% resultaron ser mercados relativamente restrictivos en comparación con otros socios comerciales.

Los reglamentos técnicos y las verificaciones de conformidad fueron las MNA impuestas por los países socios con más frecuencia, sumando el 67% del total de casos registrados. Las reglas de origen tuvieron una participación del 14%, mientras que las medidas de control de cantidad del 13%. Las reglas de origen reportadas estuvieron asociadas al SGP de países desarrollados.

En general, las PYMES y las empresas grandes tuvieron una afectación similar. Sin embargo, los reglamentos técnicos y las reglas de origen fueron más problemáticos para las PYMES. A diferencia de las firmas grandes, las PYMES carecen de los recursos y de la experiencia necesaria para lidiar con estas medidas.

Los exportadores de carne, madera y lácteos, tres de los productos más importantes, reportaron un porcentaje de afectación superior al promedio del sector.

Exportaciones de productos manufacturados

Durante la última década, el sector manufacturero mostró un alto grado de dinamismo, duplicando su volumen de exportación. Sin embargo, el 77% de las exportaciones del sector se destinan al MERCOSUR, haciendo que el Uruguay dependa tanto de este mercado como de aquéllos a los que sólo puede exportar bajo condiciones preferenciales. En este contexto, las MNA que imponen estos socios comerciales constituyen verdaderas trabas para el desarrollo de las empresas del sector.

Los procedimientos de verificación de la conformidad y las medidas de control de cantidad fueron las MNA aplicadas por los países socios con mayor frecuencia. La Argentina aplica la mayoría de las medidas de control de cantidad, las cuales, en tiempos recientes se han extendido hasta abarcar la totalidad del universo arancelario. La política comercial del país vecino ha impactado gravemente a algunas empresas uruguayas. Al momento de escribir este informe, las autoridades estaban concentradas en buscar mercados alternos y otras soluciones para estas empresas.

Al igual que en el caso de los productos agropecuarios, la encuesta reveló que con frecuencia los exportadores, particularmente las pequeñas empresas, no conocen los requisitos y procedimientos que deben seguir. Inclusive, es común que confundan las instituciones a las que deben acudir en el mismo Uruguay.

Importaciones de productos agropecuarios y manufacturas

El Uruguay aplica muy pocas MNA a las importaciones. Sin embargo, las empresas reportaron que los OP que éstas generan (p.ej. demoras en procedimientos administrativos) tienen un impacto negativo sobre sus flujos de importación.

Conclusiones y políticas recomendadas

1. Participación activa a nivel multilateral

Aunque la utilización de las MNA se basa en argumentos asociados a la seguridad nacional, a la protección de la salud y del medio ambiente, a menudo son barreras comerciales difíciles de sortear. Es por esto que, en años recientes, un número importante de negociaciones multilaterales y de acuerdos preferenciales incluyen disposiciones sobre el reconocimiento mutuo de reglamentos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias y verificaciones de conformidad. A nivel multilateral, el Uruguay, junto con otros países con objetivos similares, debe seguir participando en la Ronda de Doha para alcanzar acuerdos que

faciliten el comercio. El Uruguay debe abordar las MNA no acordes con las reglas de la OMC, incluso recurrir al sistema de solución de controversias cuando las disposiciones de acuerdos vigentes no sean respetadas y las medidas le causen un daño evidente.

2. Estrategia comercial y negociaciones bilaterales

El Uruguay también debe esforzarse por alcanzar acuerdos bilaterales de reconocimiento mutuo para así reducir la incidencia de barreras sanitarias y fitosanitarias. En años recientes, se logró que las exportaciones de carne ingresaran a casi todos los mercados del mundo al firmar protocolos negociados por los sectores público y privado. Es necesario que el Uruguay alcance acuerdos similares con más socios comerciales para más productos, en particular con la UE. También es recomendable que ambos sectores continúen colaborando y desarrollen una estrategia comercial y de apertura de mercados para los principales productos de exportación. Esto es particularmente importante dado que a partir de 2013, el Uruguay es considerado como un país de renta media-alta y por lo tanto ya no es elegible para beneficiarse del SGP de la UE. Por ende, además de negociar un acuerdo comercial con la UE, el Uruguay debe realizar un análisis de mercado que le permita desarrollar una estrategia para alcanzar un mayor grado de diversificación. A través de este análisis se podría determinar qué sectores cuentan con un alto potencial de exportación aún sin explotar y a qué mercados de alto crecimiento se podría ingresar. Además, es necesario implementar una política con miras a aumentar la competitividad de los subsectores que ya no se benefician del SGP para que puedan enfrentar el nuevo orden comercial. Por su experiencia técnica, el ITC podría guiar el proceso de análisis de mercado.

3. Mayor integración regional

Las encuestas realizadas tanto en el Uruguay como en el Paraguay revelaron que, a pesar de la integración, el MERCOSUR no está funcionando al ser un mercado de difícil acceso. En la actualidad, la Argentina requiere de licencias de importación no automáticas para la totalidad del universo arancelario. En el caso del Brasil, existe la posibilidad de que las licencias de importación se utilicen de forma arbitraria. Es por esto que las autoridades uruguayas deben monitorear el progreso de la situación en cada uno de estos países y abordarla tanto a nivel regional como bilateral. La Comisión de Comercio del MERCOSUR es el foro indicado para tal negociación. Al interior de la región, es fundamental propiciar el diálogo y la transparencia a fin de establecer un plan de acción para armonizar normas y reglamentos. Cabe mencionar que las negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales requerirán de equipos de negociación especializados. Asimismo, dada la dependencia actual y el hecho de que algunos de los productos industriales de exportación sólo compiten en mercados protegidos como el del MERCOSUR, se requiere de un análisis para identificar el porqué de la falta de competitividad.

4. Simplificación de procedimientos

Aunque la mayoría de las MNA reportadas fueron impuestas por los países socios, con frecuencia los OP se registraron en el Uruguay, particularmente durante el proceso de emisión de certificados. Actualmente, el Uruguay está en proceso de simplificar el procedimiento a seguir, de forma que sólo la entidad emisora del certificado se vea involucrada. Esto evitará el papeleo y los retrasos que implica el que el Ministerio de Economía y Finanzas participe en el proceso. Cabe mencionar que la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS), la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y la Cámara Mercantil de Productos del País (CMPP) cuentan con la autorización del Poder Ejecutivo para emitir certificados de origen en el Uruguay. También es importante asegurarse de que las entidades certificadoras cuenten con todos los formularios requeridos por el país socio para que el proceso de acreditación sea lo más breve posible. Además, ya que el MGAP y el LATU fueron las agencias uruguayas en las que se registró el mayor número de OP, también se debe hacer un esfuerzo para que sus intervenciones sean más eficientes y no representen un obstáculo al comercio. En cuanto a la falta de laboratorios, se debe analizar la situación a detalle para decidir si es preferible establecer laboratorios nuevos, fortalecer las capacidades del LATU o ambos.

5. Difusión de información sobre MNA y fortalecimiento de las capacidades de agencias uruguayas

Asimismo, es necesario mejorar la disseminación de la información sobre MNA y otros obstáculos al comercio. Los resultados de la encuesta muestran que los exportadores, particularmente las PYMES, no conocen los requisitos y procedimientos que deben seguir. Inclusive, es común que confundan las

instituciones a las que deben acudir en el propio Uruguay. Actualmente se están dando pasos en la dirección correcta con la puesta en marcha de un programa de modernización de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) que involucra a otros organismos públicos con actividades relacionadas. El objetivo del programa es mejorar la eficiencia y calidad de las actividades de fiscalización y al mismo tiempo facilitar la dinámica comercial. El proceso de modernización de la DNA es clave en la eliminación de OP a nivel nacional y en la mejora del ambiente de negocios. Como parte de la reestructura se están informatizando los procedimientos a seguir. También se implementará una ventanilla única de comercio exterior, que resolverá algunos de los obstáculos de procedimiento identificados durante la encuesta. Este proceso debería ser acelerado y emulado en otras agencias. También sería conveniente que las autoridades pertinentes realizaran talleres y seminarios para capacitar a los exportadores sobre cómo abordar las MNA. El ITC podría contribuir a este proceso.

6. Ayuda técnica

Por último, los exportadores de madera requieren de ayuda técnica para que el proceso de fumigación y la certificación del *Forest Stewardship Council* no representen barreras comerciales. Sería idóneo que se difundiera más información sobre dicha certificación, que se realizaran análisis de costo-beneficio y que los exportadores tuvieran apoyo institucional a lo largo del proceso. El ITC con Standards Map, una base de datos publica con información sobre normas voluntarias, podría proveer la asistencia técnica necesaria.

La encuesta sobre MNA del ITC tiene como objetivo identificar las barreras comerciales más importantes que enfrentan los flujos comerciales del Uruguay. Además, se busca iniciar un diálogo a nivel nacional sobre MNA y cuestiones relacionadas a fin de desarrollar políticas que eliminen sus efectos negativos. Para superar algunas de las MNA y OP discutidos en el informe, el ITC podría guiar el proceso de análisis de mercado para ver qué subsectores cuentan con un alto potencial de exportación y diversificación. El ITC también podría brindar asistencia técnica en lo referente a plataformas de disseminación de la información y normas privadas. Cabe mencionar que al desarrollar la capacidad local en materia de encuestas y análisis, se sentaron las bases para la repetición de este ejercicio. Esto será de gran utilidad al evaluar futuros avances e identificar nuevos desafíos, sobre todo en vista de la situación post-SGP y del proceso de modernización de la DNA.

Introducción a las medidas no arancelarias

El creciente papel de las medidas no arancelarias en el comercio

Por décadas, la liberalización comercial ha sido utilizada como una herramienta de desarrollo basada en los beneficios que derivan de participar activamente en el comercio internacional. En consecuencia, a través de negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales, así como de concesiones no recíprocas, se ha registrado una reducción de la protección arancelaria internacional. Con esta apertura de mercado excepcionalmente favorable, el comercio internacional ha crecido a niveles jamás antes vistos, incrementando el bienestar general y los estándares de vida.

Sin embargo, la disminución de los aranceles ha sido socavada por el uso indebido de las medidas no arancelarias (MNA). Aunque es justificable utilizar estas medidas para garantizar la salud de los consumidores, la protección ambiental o la seguridad nacional, la evidencia sugiere que los países están recurriendo a las MNA como instrumentos alternativos para proteger industrias nacionales. Las MNA han sido negociadas en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y, desde la Ronda de Tokio (1973-1979), en la OMC¹. Asimismo, estas medidas se abordan cada vez con más frecuencia en acuerdos comerciales regionales y bilaterales. Las MNA han ganado tanta importancia que algunos expertos argumentan que restringen los flujos comerciales en mayor medida que los aranceles.

Las MNA están conformadas por una variedad de políticas con excepción de los aranceles². Entre éstas destacan las medidas sanitarias y fitosanitarias, las certificaciones o requisitos de pruebas, cuotas, licencias de importación o exportación, impuestos y recargos adicionales, medidas financieras, normas de origen, entre otras. Contrariamente a los aranceles, las MNA son textos jurídicos complejos que atañen a un producto en particular y al país que la aplica. Dentro de las categorías generales previamente mencionadas existen diferencias considerables. Además, las MNA no son fácilmente cuantificables o comparables.

Las MNA son una preocupación latente para exportadores e importadores en países en desarrollo y en los menos adelantados, al tener que lidiar con requisitos complejos. Por otra parte, las empresas de estos países con frecuencia deben lidiar con una infraestructura comercial insuficiente y con obstáculos administrativos locales. Por lo tanto, aunque las MNA no representen un problema en sí mismas, en estos países tienen el potencial de convertirse en una carga pesada. La falta de otras actividades de promoción comercial y la escasez de información relevante sobre estas normas comprometen la competitividad internacional de las empresas. Por esta razón, tanto las MNA aplicadas por los socios comerciales como por las autoridades nacionales pueden restringir el acceso a los mercados y excluir a las empresas de las oportunidades creadas por globalización. En el caso del Uruguay, un país pequeño con una estrategia de crecimiento basada en el aumento de las exportaciones, es fundamental identificar las MNA que inhiben el comercio y adoptar políticas que eliminen o moderen sus efectos negativos. De esta forma se podría mejorar la eficiencia operativa y la competitividad de las empresas del país.

Las MNA, su clasificación y otros obstáculos al comercio

Los obstáculos comerciales son una materia compleja y diversa. Antes de realizar un análisis más detallado vale la pena examinar brevemente su terminología y clasificación. En primer lugar, el concepto de MNA es neutral y puede definirse en términos generales como 'una política comercial distinta a los aranceles ordinarios que afecta el comercio internacional de bienes al cambiar las cantidades comerciadas, los precios o ambos'³. En cambio, las barreras no arancelarias (BNA) conllevan un impacto negativo. El Equipo de Apoyo Multiinstitucional (MAST por sus siglas en inglés) y el Grupo de Personalidades Eminentes sobre las Barreras no Arancelarias (GBNA) proponen que las BNA sean consideradas como un subconjunto de MNA con una 'intención proteccionista o discriminatoria'⁴. Dado

¹ También se han discutido en la Ronda de Uruguay (1986-1993) y en la de Doha, iniciada en Qatar en el 2001.

² Deardorff y Stern (1998).

³ Equipo de Apoyo Multiinstitucional (MAST, 2009).

⁴ *Ibid.*

que este tipo de políticas comerciales pueden ser impuestas por razones legítimas como la protección de la sanidad humana, animal y vegetal, este informe no hace juicios de intencionalidad y emplea el término MNA. Sólo las MNA que representan barreras importantes para las empresas, es decir las MNA gravosas, son registradas durante la encuesta.

Debido a la diversidad de MNA y su especificidad, es necesario establecer un sistema de clasificación. Las encuestas del ITC están basadas en una clasificación internacional de MNA desarrollada por el MAST⁵. Para una mejor comprensión del informe es conveniente hacer las siguientes distinciones generales. Las MNA aplicadas por el país importador se dividen en medidas técnicas y no técnicas.

Las medidas técnicas se refieren a los requisitos específicos del producto, tales como los límites de tolerancia de determinadas sustancias, normas de etiquetado o las condiciones de transporte. Éstas a su vez se dividen en dos categorías. Por un lado se encuentran los Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y por otro las verificaciones de conformidad, incluyendo las certificaciones y los procedimientos de prueba para demostrar el cumplimiento con el requisito subyacente.

Las medidas no técnicas comprenden en su mayor parte impuestos, gravámenes y otras medidas paraarancelarias; medidas de control de cantidad como licencias no automáticas o cuotas; inspecciones previas al embarque y otras formalidades como licencias automáticas; reglas de origen; medidas financieras como condiciones de pago o normas sobre el tipo de cambio; y medidas de control de precios.

Además de estas medidas impuestas por los países importadores, las medidas aplicadas por el país exportador constituyen una categoría separada.

Al tomar en cuenta los obstáculos de procedimiento (OP) y las ineficiencias relacionadas al ambiente de negocios (IAN), la encuesta proporciona una imagen más detallada de los problemas que las compañías enfrentan⁶. Los OP son problemas prácticos directamente relacionados a la implementación de las MNA. Por ejemplo, los problemas causados por la falta de instalaciones adecuadas para llevar a cabo pruebas y cumplir con las medidas técnicas o el papeleo excesivo requerido para obtener una licencia son considerados como OP. Asimismo, las IAN pueden tener efectos similares, aunque éstas no están relacionadas con MNA específicas. Las demoras y los costos derivados de la escasa infraestructura o del comportamiento inconsistente de los funcionarios en aduanas y puertos son ejemplos comunes de IAN.

La necesidad de entender la perspectiva empresarial sobre MNA y OP

En la documentación, los efectos de las MNA han sido abordados desde diferentes perspectivas. La incidencia y las tasas de cobertura de las MNA constituyen uno de los primeros enfoques utilizados. Por ejemplo, entre 1966 y 1986, Laird y Yeats (1990) encontraron un aumento dramático en la incidencia de MNA en los países desarrollados, del 36% para los productos alimenticios y del 82% para los textiles. Dichos estudios dependen de bases de datos extensas que especifican las MNA por producto y país que las aplica. Durante algún tiempo, el Sistema de Análisis e Información Comercial (TRAINS por sus siglas en inglés) publicado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) era la base de datos más completa de MNA reportadas por autoridades gubernamentales. No obstante, los datos estaban incompletos y las actualizaciones eran irregulares. Actualmente, el ITC, UNCTAD y el Banco Mundial trabajan conjuntamente para recopilar datos para una nueva base de datos de MNA con un enfoque en OTC y MSF. Sin embargo, independientemente de qué tan completa sea, esta base de datos revelará poco sobre el impacto de las MNA sobre el sector empresarial y no proporcionará información sobre OP.

⁵ Para más detalles sobre la clasificación del MAST, consulte el apéndice II.

⁶ Para mayor información sobre la clasificación de OP e ineficiencias en el ambiente de negocios utilizada, consulte el apéndice III.

Las técnicas de cuantificación y evaluación directa son las dos maneras más comunes de estimar el impacto de las MNA. Varios estudios académicos han estimado cuantitativamente el impacto de las MNA sobre la cantidad y el precio de los bienes intercambiados. Dichos estudios, se han centrado en medidas muy concretas y en países específicos⁷ o han estimado estadísticamente el impacto promedio con base en un amplio muestreo de países y MNA⁸. Deardorff y Stern (1998) y Ferrantino (2006) realizaron estudios académicos de alto nivel, los cuales proveen una perspectiva general sobre el impacto cuantitativo de las MNA. Sin embargo, a menudo estos estudios son demasiado específicos o generales para brindarle una perspectiva clara y útil al sector empresarial y a los responsables de la toma de decisiones en materia comercial. Además, estimaciones cuantitativas de los efectos de las MNA, raramente permiten distinguir el impacto de las MNA per se del de los OP e IAN.

El segundo enfoque para estimar el impacto de las MNA es la evaluación directa por medio de encuestas. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recopiló los resultados de 23 encuestas empresariales sobre MNA realizadas con anterioridad⁹. Las medidas técnicas, los gravámenes adicionales y los procedimientos aduaneros fueron identificados como las barreras comerciales más gravosas. De las diez categorías evaluadas, las cuotas y otras medidas cuantitativas¹⁰ se encuentran en el lugar número cinco. Si bien esta encuesta de encuestas es un buen indicador de los problemas que aquejan al sector empresarial en materia de MNA, cabe destacar que abarca un grupo restringido de productos y socios comerciales. Asimismo, la proporción de encuestas realizadas en países en desarrollo es baja.

Este informe presenta los resultados de la encuesta a gran escala sobre MNA, OP e IAN. Al ofrecer un análisis cualitativo detallado, llena el vacío que los métodos referidos previamente no habían cubierto. El proyecto del ITC, que en 2013 aspira a cubrir 30 países en desarrollo, evalúa los principales sectores de exportación y a los países importadores. Por medio de la encuesta, las empresas identifican las MNA más gravosas y el impacto que tienen sobre sus operaciones comerciales. Ya que los exportadores e importadores lidian con MNA y otros obstáculos que se presentan día a día, conocen bien los desafíos y problemas específicos que encaran y por lo tanto su perspectiva es indispensable. También es importante que las autoridades entiendan los problemas relacionados con las MNA, OP e IAN, con miras a definir estrategias nacionales para superar estas barreras.

⁷ Calvin y Krissoff (1998); Yue, Beghin y Jensen (2006).

⁸ Disdier, Fontagné y Mimouni (2008); Dean et al. (2009); Kee, Nicita y Olarreaga (2008 y 2009).

⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2005).

¹⁰ Éstas fueron instrumentos importantes de política comercial hace algunas décadas.

Capítulo 1 Política comercial del Uruguay

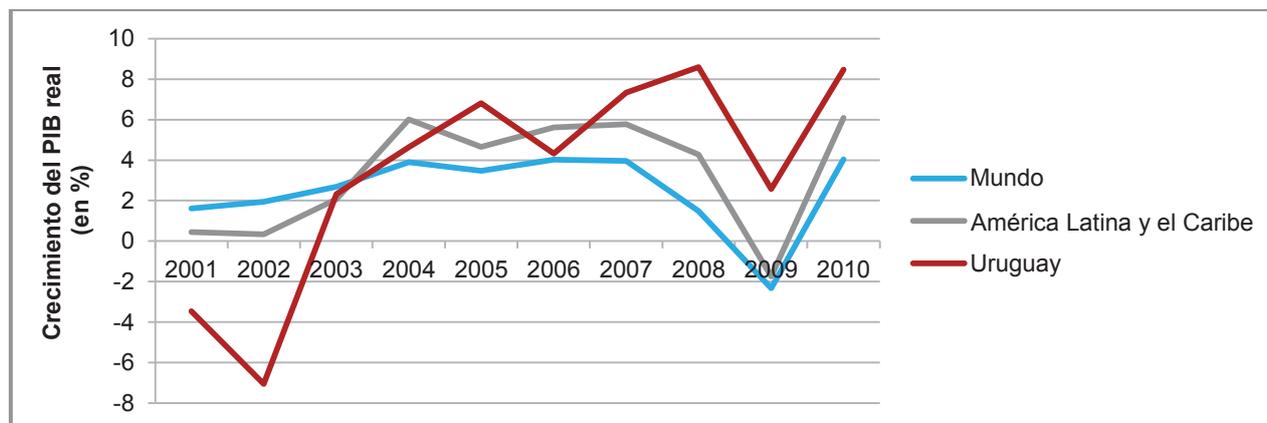
1. Introducción a la economía general y composición sectorial

En este capítulo se provee una introducción a la economía del Uruguay, haciendo énfasis en el comercio internacional. En la primera parte se presentan datos sobre la producción del país y sobre la contribución de los distintos sectores al producto interno bruto (PIB) y al empleo. La segunda sección describe la estructura comercial del Uruguay incluyendo los principales sectores de exportación e importación, así como los socios comerciales más importantes. La tercera sección aborda la política comercial del Uruguay y los acuerdos comerciales alcanzados. La última sección analiza la estrategia nacional de promoción comercial y el ambiente de negocios.

1.1. PIB y finanzas públicas

En 2010, el PIB del Uruguay ascendió a \$EE.UU. 40,3 mil millones, lo que equivale a un PIB per cápita de aproximadamente \$EE.UU. 14.300 en términos de Paridad de Poder de Compra (PPC)¹¹. Tras recuperarse de la crisis económica de 2001-2002, el Uruguay creció de forma acelerada, particularmente en los últimos años de la década de los 2000 (figura 1). De 2006 a 2011, las tasas de crecimiento del país sobrepasaron las de América latina y las del resto del mundo. Durante este tiempo, el país creció a un ritmo anual que osciló entre el 4% y el 8%, excepto en 2009 año en el que, pese a la crisis económica mundial, el Uruguay logró mantener un crecimiento de más del 2%. Asimismo, la inversión aumentó significativamente pasando del 14% del PIB en 2001 al 18% en 2010. Consecuentemente, la tasa de desempleo disminuyó pasando del 10,9% en 2006 al 6,7% en 2010¹².

Figura 1. Crecimiento del PIB real, 2002-2010



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database 2011, consultado en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/weoselgr.aspx>

El crecimiento económico ha ido acompañado de un aumento en el gasto del gobierno enfocado al combate a la pobreza y la indigencia, al desarrollo social y a la promoción de la equidad. En 2010, el déficit del gobierno central era equivalente al 1,2 % del PIB. Dadas las buenas perspectivas económicas previstas para 2011, el déficit fue financiado por préstamos de organismos multilaterales de crédito¹³.

1.2. Contribución de los sectores al PIB y al empleo

Los servicios contribuyen en mayor medida al PIB y al empleo del país. En 2010 la participación de este sector (incluyendo los servicios públicos) en el PIB, a valores constantes, sumó el 79,5%, mientras que su

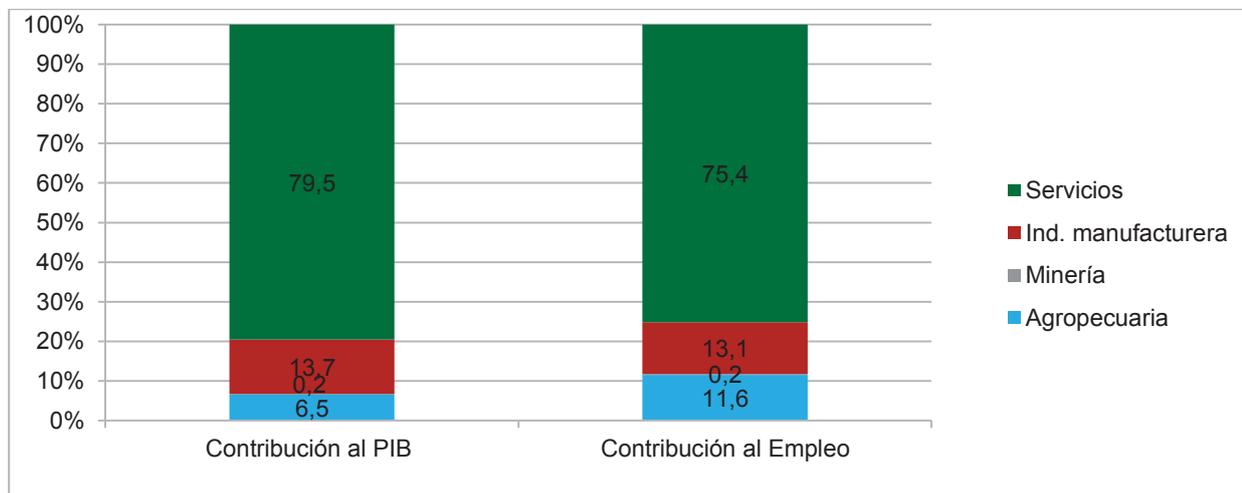
¹¹ Fondo Monetario Internacional (FMI).

¹² Banco Central del Uruguay (BCU).

¹³ Economist Intelligence Unit, Uruguay Country Report, agosto de 2011.

contribución al empleo alcanzó el 75,4%. El sector industrial manufacturero generó el 13,7% del PIB y el 13,1% del empleo. Por su parte, el sector agropecuario (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca) fue responsable del 6,5% PIB y del 11,6% del empleo. A pesar de que su contribución es baja, el sector agropecuario es sumamente importante para la economía del país por los ingresos de divisas que genera. La explotación de minas y canteras sumó el 2% del PIB y del empleo¹⁴ (figura 2).

Figura 2. Contribución al PIB y al empleo de los grandes sectores económicos, 2010



Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU) e Instituto Nacional de Estadística (INE).

2. Patrones comerciales

Esta sección resume los patrones comerciales del Uruguay. Los flujos comerciales serán analizados a detalle en capítulos posteriores.

2.1. Composición y patrones del comercio de bienes

En 2010, las exportaciones del Uruguay, excluyendo minerales y armas¹⁵, crecieron a una tasa del 28%, ascendiendo a \$EE.UU. 6.710 millones. Las importaciones crecieron un 32% situándose en \$EE.UU. 6.861 millones.

Las exportaciones de productos agropecuarios sin tratar y procesados, la madera y el cuero¹⁶ (en adelante aludidos como productos agropecuarios) sumaron \$EE.UU. 5.439 millones, lo que equivale al 81,1% del total. El 18,9% restante o \$EE.UU. 1.271 millones correspondió a las exportaciones de productos industriales manufacturados distintos de los alimentos y otros productos agropecuarios procesados¹⁷ (en adelante aludidos como productos manufacturados).

Entre los principales productos de exportación del sector agrícola destacan la carne bovina, la soja, la madera, los productos lácteos y el arroz. En el caso de las exportaciones de manufacturas, los químicos, particularmente los artículos para el transporte y envasado de plástico, fueron los productos más importantes.

¹⁴ Banco Central del Uruguay (BCU) e Instituto Nacional de Estadística (INE).

¹⁵ Las estadísticas comerciales se basan en datos de Trade Map, 2011. El ITC excluye de sus cálculos el comercio de minerales y armas.

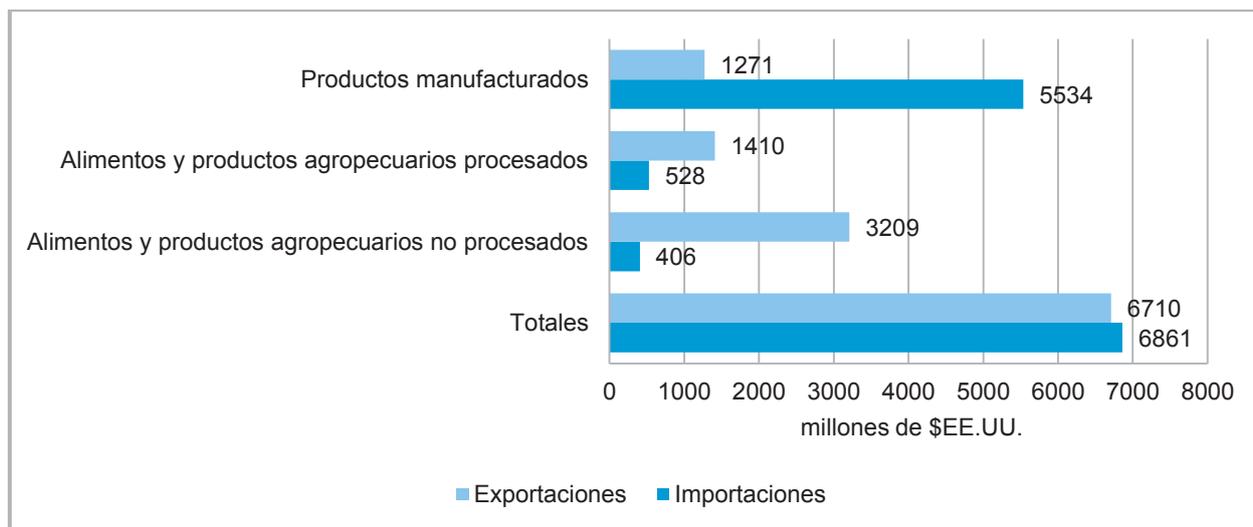
¹⁶ Comprende los sectores 01, 02, 03 y 06 de la clasificación del ITC. Ver apéndice I.

¹⁷ Comprende los sectores 04, 05, 07, 08, 09, 10, 11, 12, y 13 de la clasificación del ITC. Ver apéndice I.

Las importaciones de manufacturas sumaron \$EE.UU. 5.534 millones, que equivale al 80,6% del total de importaciones. Por su parte, las importaciones de productos agrícolas ascendieron a \$EE.UU. 1.327 millones, que suma el 19,3% del total. Entre los principales productos de importación destacan los productos químicos, los equipos de transporte y la maquinaria no eléctrica.

La figura 3 presenta el balance comercial del Uruguay. El país se caracteriza por exportar productos agrícolas y por importar manufacturas. Al excluir las importaciones de minerales, y en particular las de petróleo (que ascendieron a \$EE.UU. 1.009 millones en 2010), se subestima el déficit comercial.

Figura 3. Exportaciones e importaciones totales y de los principales sectores, 2010



Fuente: ITC con datos de Trade Map, 2011.

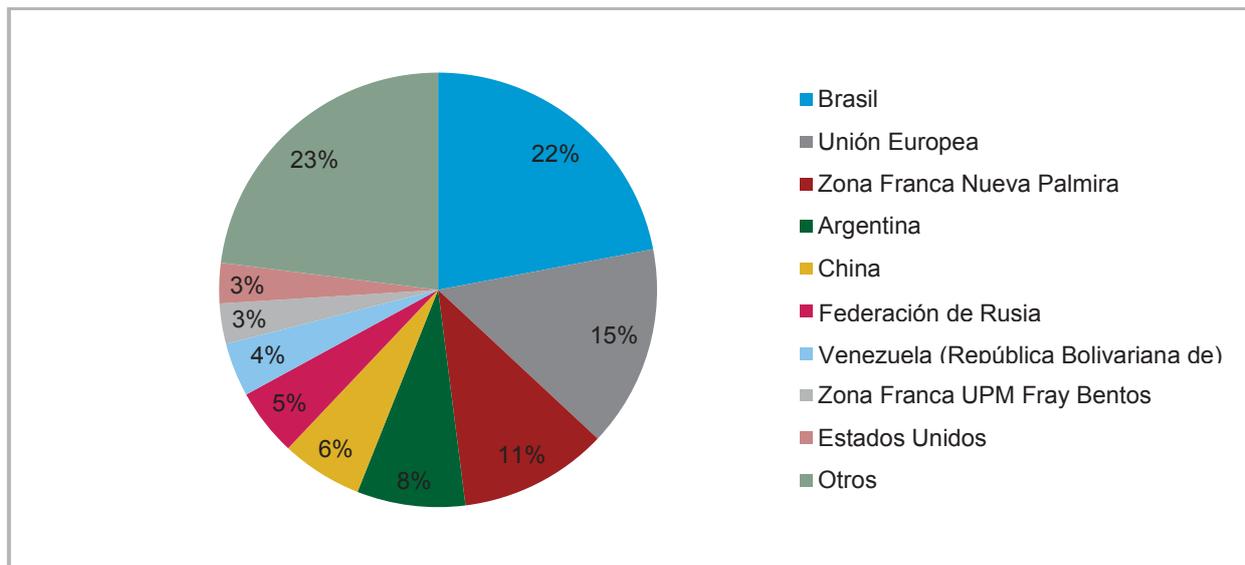
2.2. Mercados de destino

El Brasil es el principal destino de las exportaciones uruguayas, al sumar el 21,5% del total exportado. Esto era de esperar de un país fronterizo, de gran tamaño, miembro de la unión aduanera denominada Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Llama la atención que, con estas características, el Brasil no acapare un mayor porcentaje de las exportaciones uruguayas. La Unión Europea (UE) es el segundo destino más importante con el 14,8% del total de las exportaciones, seguida de la Zona Franca de Nueva Palmira con el 10,5%, la Argentina con el 7,5% y China con el 5,5% (figura 4).

La Zona Franca de Nueva Palmira se ubica en territorio uruguayo sobre el Río Uruguay. En esta zona prácticamente sólo se lleva a cabo la carga y descarga de vapores de ultramar con mercaderías a granel en tránsito. También se descargan minerales y granos provenientes de terceros países y se cargan granos de origen uruguayo. Las mercaderías enviadas a estos enclaves aduaneros son registradas como exportaciones uruguayas por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). Sin embargo, la ley de zonas francas impide el registro de las operaciones de exportación que se realizan desde zonas francas a terceros países. Por esta razón, en sentido estricto, la Zona Franca de Nueva Palmira no es un destino de exportación sino una terminal portuaria para el embarque de cereales y oleaginosas como soja y trigo destinados a China, a la UE y al Brasil¹⁸. En la Zona Franca UPM Fray Bentos se encuentra la fábrica de pulpa de papel de la empresa UPM. Sus exportaciones de pulpa de papel, de las cuales no existe registro, se dirigen principalmente a la UE y a China¹⁹.

¹⁸ Uruguay XXI. Informe sobre comercio exterior del Uruguay. Año 2010, en: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/wp-content/uploads/2012/07/Informe-de-comercio-Uruguay-MERCOSUR-Uruguay-XXI.pdf>.

¹⁹ *Ibid.*

Figura 4. Principales destinos de las exportaciones del Uruguay, 2010

Fuente: ITC con datos de Trade Map, 2011.

3. Política comercial

Existe un consenso general sobre la importancia de la expansión, diversificación y modernización de las exportaciones del país como motor de crecimiento y desarrollo económico. Es por esto que la política económica y comercial prioriza la integración regional y la plena inserción al sistema multilateral²⁰.

3.1. Acuerdos Comerciales

Aunque el Uruguay se convirtió en miembro del GATT en 1966, no fue sino hasta principios de los años 1970 cuando inició, muy lentamente y en forma autónoma, una política de liberación comercial. La liberalización se profundizó paulatinamente mediante la reducción de aranceles, la eliminación de restricciones a la importación y la firma de acuerdos comerciales, sobre todo bajo el auspicio de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Un paso fundamental en esta dirección se materializó con la creación del MERCOSUR. Esta unión aduanera fue establecida en 2005 por la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay. A pesar de que existen excepciones al arancel externo común y a la libre circulación de bienes entre los países que lo integran, a través del MERCOSUR los productos uruguayos se vieron obligados a competir con las importaciones de los miembros de la unión libres de impuesto y con bienes foráneos sujetos a un arancel externo común inferior al que existía. La pertenencia a la unión aduanera implica la adopción de una política comercial común para todos los miembros. En este sentido, la política comercial del Uruguay está supeditada al consenso de los miembros del bloque. El MERCOSUR ha alcanzado acuerdos de libre comercio con todos los miembros de la ALADI salvo por México. Sin embargo, el Uruguay obtuvo una exención de sus socios para firmar un tratado de libre comercio con este país. El MERCOSUR también ha firmado acuerdos preferenciales y de libre comercio con la India, con la Unión Aduanera Sudafricana (SACU), con Egipto e Israel, aunque el único en vigor es el acuerdo con Israel²¹.

El Uruguay también se ha beneficiado del SGP no recíprocas que otorgan los países desarrollados a los países en desarrollo. Sin embargo, al ser clasificado como un país de ingreso medio-alto, desde 2013 ya no es elegible para beneficiarse del SGP de la UE. Esto agrava la necesidad de negociar acuerdos comerciales con los países desarrollados para no perder las ventajas competitivas.

²⁰ OMC: Examen de Políticas Comerciales- Uruguay- Informe de la Secretaría (WT/TPR/S/163/Rev.1), agosto de 2006.

²¹ Ver http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&channel=secretaria.

Figura 5. Acuerdos Comerciales del Uruguay

Fuente: Ilustración del ITC basada en datos de Market Access Map, 2011.

Nota: Esta figura refleja la situación hasta noviembre de 2011 según el conocimiento del ITC. Las preferencias no recíprocas son concedidas al Uruguay, entre otros, en el marco de los SGP. "Acuerdos bilaterales" se refiere a acuerdos negociados por el MERCOSUR con socios comerciales individuales. El único acuerdo comercial fuera de la ALADI del que se beneficia el Uruguay es el acuerdo de alcance parcial entre el MERCOSUR e Israel.

3.2. Aranceles que enfrentan las exportaciones

Aunque la encuesta no se centra en los aranceles, éstos constituyen un pilar importante de las políticas comerciales y de acceso a los mercados. Los países miembros de la OMC aplican aranceles no discriminatorios denominados aranceles de la nación más favorecida (NMF) al resto de los miembros. Sin embargo, muchas exportaciones también son elegibles para reducciones arancelarias que derivan de acuerdos preferenciales permitidos por la OMC. En este caso, el arancel impuesto es el que resulta de la diferencia entre el arancel NMF y el margen preferencial (cuadro 1).

Los aranceles que enfrentan los productos agrícolas varían según el país. Por ejemplo, en la UE el arancel promedio simple es del 21,7%, mientras que en los Estados Unidos del 6,1%. No obstante, al ponderar las alícuotas en función del comercio, éstas ascienden al 48,5% en la UE y al 8,3% en los Estados Unidos. El Uruguay exporta a estos países productos agropecuarios que enfrentan un mayor grado de protección que el promedio. En el caso de los productos no agropecuarios se da la situación inversa ya que los aranceles ponderados en función del comercio a todos los destinos son inferiores al promedio simple.

Cuadro 1. Exportaciones a los socios comerciales más importantes y aranceles que enfrentan (2009)

Principales mercados	Arancel NMF promedio de las líneas arancelarias comercializadas		Margen preferencial	Importaciones exentas de arancel	
	Simple	Ponderado	Ponderado	Líneas arancelarias (% del total)	Valor (% del total)
Productos agropecuarios					
1. Brasil	11,4	13,0	13,0	99,3	100,0
2. Unión Europea	21,7	48,5	0,3	25,1	17,4
3. China	11,7	6,6	0,0	8,6	2,1
4. Federación de Rusia	19,0	17,9	4,5	1,3	4,6
5. Estados Unidos	6,1	8,3	5,2	59,6	38,4
Productos no agropecuarios					
1. Unión Europea	4,3	1,8	1,0	66,0	75,6
2. Colombia	12,1	9,6	8,0	34,1	60,7
3. Brasil	16,7	14,6	14,6	100,0	100,0
4. China	9,0	6,5	0,0	16,1	74,1
5. Argentina	18,3	18,1	18,1	100,0	100,0

Fuente: OMC, ITC y UNCTAD, Perfiles arancelarios en el mundo 2011.

El arancel que las empresas deben pagar es el que toma en cuenta el margen preferencial, siempre y cuando se cumpla con las reglas de origen correspondientes. Las exportaciones de productos agropecuarios destinadas al Brasil no pagan derechos (arancel ponderado del 13% menos el 13% de margen preferencial). Esto se debe a que el Brasil integra la unión aduanera del MERCOSUR, la cual prevé la libre circulación de bienes entre sus miembros. Lo mismo ocurre con el Paraguay y la Argentina. En estos casos el porcentaje del valor de las exportaciones exentas de impuestos alcanza el 100%. Asimismo, tanto Estados Unidos como la UE y la Federación de Rusia otorgan al Uruguay, y a otros países en desarrollo, reducciones arancelarias unilaterales en el marco del SGP. Por lo tanto los aranceles promedio ponderados en función del comercio son inferiores a los aranceles NMF. Lo mismo ocurre con Colombia, país con el que se alcanzó un acuerdo de alcance parcial bajo el auspicio de la ALADI. De los cinco mercados más importantes en 2009, China es el único en el que las exportaciones no reciben ningún trato preferencial (cuadro 1).

4. Estrategias nacionales de desarrollo del comercio

El Uruguay utiliza una variedad de instrumentos y políticas para apoyar e incentivar las exportaciones. Algunos como el régimen de zonas francas²² o el de admisión temporaria son permanentes. Otros están sujetos a consideraciones fiscales o de política industrial, por lo cual no siempre se aplican o los montos de las tasas varían en el tiempo o sólo atañen a ciertos productos, los cuales pueden cambiar.

²² Ley N° 15.921 de 17 de diciembre de 1987, concordantes y modificativas.

Las zonas francas son parte del territorio político del Uruguay, pero no del territorio aduanero. Las mercaderías de los países socios que arriban a las zonas francas están exoneradas del pago de aranceles y de cualquier otro gravamen o tributo comercial. Las actividades que se desarrollan en las zonas francas pueden ser de naturaleza industrial o de prestación de servicios. Éstas también están exentas del pago de impuestos salvo por las contribuciones del personal nacional a la seguridad social. Los bienes provenientes de las zonas francas que ingresan al Uruguay pagan aranceles de importación como si provinieran de un país extranjero. Salvo contadas excepciones, los servicios que se prestan en las zonas francas sólo se pueden prestar a residentes en el exterior. A través de este régimen se busca impulsar la inversión y las exportaciones y aumentar la demanda de mano de obra.

Otro instrumento de apoyo a las exportaciones de carácter permanente es el régimen de admisión temporaria libre de aranceles, gravámenes o tributos siempre y cuando el consumo final del bien importado no se realice en el Uruguay. La mercadería importada bajo este régimen puede utilizarse en la transformación, elaboración, reparación o adición de valor y debe ser exportada dentro de un plazo determinado, tal cual se importó, o reparada, transformada o incorporada en los productos que con ella se elaboraron. En caso de permanecer en el territorio nacional, los bienes deberán pagar tributos de importación. Mediante este instrumento se abarata el costo de los insumos para las exportaciones de la industria manufacturera. Cabe señalar que a este régimen se le denomina como *drawback* suspensivo, el cual es diferente del *drawback* devolutivo. Este último requiere del pago de aranceles, los cuales son restituidos cuando la mercancía es exportada. El *drawback* devolutivo también existe en el Uruguay, aunque casi no se utiliza²³.

La devolución de impuestos indirectos es un mecanismo de apoyo a las exportaciones que no siempre está disponible y cuyas tasas varían en el tiempo. Ciertos productos están excluidos de este régimen y otros a veces se benefician y otros no. La devolución de impuestos implica que el estado le regrese al exportador los impuestos indirectos pagados durante el proceso de producción del bien de exportación. La devolución de la mayoría de los productos de exportación es del 2% sobre su valor FOB (franco a bordo; free on board), aunque algunos reciben el 2,5%. Los productos que enfrentan dificultades comerciales o han perdido competitividad reciben el 4%²⁴.

Por otro lado, el Banco Central del Uruguay (BCU) ofrece apoyos a la exportación por medio del sistema financiero²⁵. Sin embargo, el régimen de financiación de las exportaciones fue sometido a una revisión en la que se determinó excluir ciertos productos agropecuarios. Además de las lanas sucias, el ganado en pie –con excepción del de raza– y los cueros crudos y *wet-blue*, a partir de 2011 las exportaciones de trigo, arroz cáscara, soja, girasol, cebada cruda, avena, alpiste, sebo bovino, madera en bruto y pescado entero tampoco podrán beneficiarse de este régimen.

4.1. Promoción y facilitación del comercio

La promoción de las exportaciones de bienes y servicios uruguayos y de la inversión extranjera, las realiza el Instituto Uruguay XXI, aunque otros institutos sectoriales como el Instituto Nacional de Carnes (INAC), el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI) o el Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL) también realizan actividades de promoción.

Con el fin de facilitar el comercio, actualmente está en marcha un programa de modernización de la DNA que involucra a otros organismos públicos con actividades relacionadas. El objetivo del programa es mejorar la eficiencia y calidad de las actividades de fiscalización y al mismo tiempo facilitar la dinámica comercial. El proceso de modernización de la DNA es clave en la eliminación de OP a nivel nacional y en la mejora del ambiente de negocios. Como parte de la reestructura se están informatizando los procedimientos a seguir. También se implementará una ventanilla única de comercio exterior, que permita solucionar algunos de los obstáculos de procedimiento identificados durante la encuesta.

²³ Ver http://latu21.latu.org.uy/es/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=76.

²⁴ Decreto N° 230/007 de 29 de junio de 2007 y Decreto N° 389/009 de 20 de agosto de 2009.

²⁵ Ver <http://www.bcu.gub.uy/Acerca-de-BCU/Normativa/Documents/Recopilacion-de-Normas/Operaciones/libro3.pdf>.

4.2. Mejora de la infraestructura

La expansión del comercio exterior uruguayo está poniendo a prueba la infraestructura logística del país. Por un lado, los puertos ven saturada su capacidad operativa. Por otro, las carreteras se deterioran rápidamente por el incremento del tránsito de mercaderías pesadas y voluminosas como los granos y la madera. Ya que la infraestructura puede convertirse en una limitante de primer orden para el aumento de las exportaciones en el corto plazo, el Gobierno aprobó una ley que establece el marco regulatorio aplicable al régimen de contratos de participación público-privada. Dicha ley, permite la realización de obra pública financiada por capital privado en asociación con los recursos del Estado²⁶. Asimismo, en 2011 se discutieron y consensuaron los lineamientos estratégicos para la elaboración del Plan Estratégico de Transporte, Logística e Infraestructura hasta el año 2030, el cual se está elaborando²⁷. Se espera que estos dos instrumentos ayuden a solucionar el problema de infraestructura, uno de los más importantes del país.

²⁶ Ley N° 18.786 de 12 de julio de 2011.

²⁷ Uruguay 2030- Documento Final- Diálogo Político Social por Uruguay 2030 en: <http://www.mtop.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?1,9,331,O,S,0>.

Capítulo 2 Metodología de la encuesta sobre MNA e implementación en el Uruguay

Este capítulo proporciona información sobre la implementación de la encuesta en el Uruguay, la metodología de muestreo, las características de la muestra y el enfoque de análisis. Adicionalmente, los apéndices brindan más detalles sobre estas cuestiones. El apéndice I contiene la metodología general que es el núcleo común de las encuestas en todos los países. Los apéndices II y III presentan la clasificación de las MNA y de los OP. El apéndice IV provee una lista de las instituciones y las partes interesadas que fueron entrevistadas.

1. Implementación de la encuesta

1.1. Cronología y contrapartes principales

En cooperación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la encuesta en el Uruguay se realizó entre agosto de 2010 y marzo de 2011. Con el fin de promover las capacidades locales, la empresa encuestadora uruguaya Equipos Mori se encargó de su implementación. El administrador local del proyecto y los encuestadores recibieron entrenamiento del ITC sobre MNA y sobre la metodología de la encuesta.

1.2. Marco de muestreo y estrategia de selección

Basándose en información de URUNET, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Instituto Uruguay XXI, el ITC integró un registro de 1.167 empresas uruguayas. De las 1.167 empresas, 192 eran compañías exportadoras, 440 importadoras, 266 exportadoras e importadoras y 269 realizaban operaciones de tránsito. De este registro se seleccionó aleatoriamente a 458 empresas, las cuales fueron entrevistadas por teléfono²⁸. Durante las entrevistas telefónicas se le preguntó a las empresas si alguna regulación gravosa había afectado sus operaciones de importación o exportación porque establecían requerimientos muy estrictos o porque su cumplimiento generaba altos costos u otros inconvenientes. En una segunda etapa, se entrevistó de forma presencial a 103 de las empresas que manifestaron haber tenido problemas.

A fin de que la encuesta fuera representativa, para el muestreo final se seleccionaron los siguientes Departamentos: Canelones, Colonia, Florida, Maldonado, Montevideo y Paysandú. La concentración de empresas en estos Departamentos es alta y el enviar encuestadores factible en términos económicos y logísticos.

2. Representatividad de la encuesta

2.1. Entrevistas telefónicas y representatividad

Los sectores cubiertos por la encuesta representaron el 96,6% de las exportaciones del Uruguay en 2010²⁹, excluyendo armas y minerales. De un total de 458 empresas entrevistada por teléfono, 361 tenían operaciones de exportación o de exportación e importación. Las entrevistas realizadas se estratificaron por sector de exportación como indica la figura 6. Los exportadores de productos agropecuarios no procesados, alimentos y otros productos agropecuarios procesados³⁰ tuvieron una participación del 20% y 21% en el total de empresas exportadoras encuestadas (figura 6).

²⁸ Ver apéndice I "Metodología global de la encuesta sobre medidas no arancelarias".

²⁹ Según el método de Cochran (1963), ver apéndice I.

³⁰ Los sectores de exportación más importantes del Uruguay.

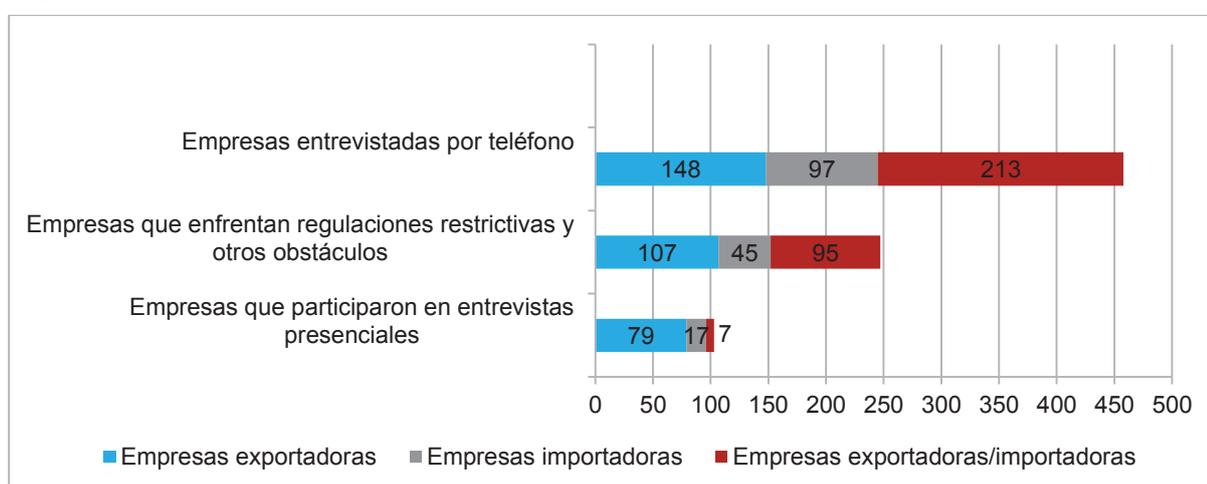
Adicionalmente, se entrevistó a 97 empresas importadoras, distribuidas de acuerdo a su valor de importación.

Las empresas entrevistadas fueron clasificadas por tamaño de acuerdo al número de personas empleadas. Cuando no se disponía de esta información, se les clasificó de acuerdo al volumen anual de ventas. Se consideró como pequeñas empresas a aquéllas con 20 empleados o menos; medianas a las que tenían entre 21 y 50 empleados; y grandes a las que contaban con más de 50 empleados. Además, se definió como empresas pequeñas a las que tenían un giro anual de hasta \$EE.UU. 1 millón; medianas a las que facturaron entre \$EE.UU. 1 millón y \$EE.UU. 20 millones; y grandes a las que superaron los \$EE.UU. 20 millones.

El 37% de las empresas exportadoras y de las que reportaron operaciones de exportación e importación, entrevistadas vía telefónica, eran de pequeño tamaño. El 21% eran empresas medianas, mientras que el 37% de gran tamaño.

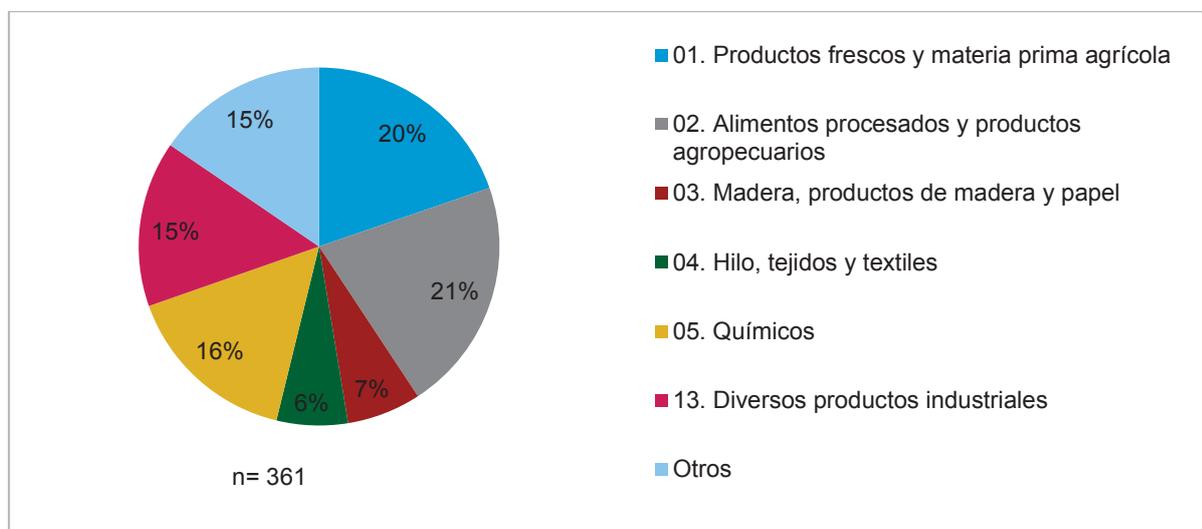
En el caso de las empresas importadoras encuestadas por teléfono, el 34% eran pequeñas, el 24% medianas y el 39% grandes (cuadro 2).

Figura 6. Empresas entrevistadas y afectación



Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA en el Uruguay, 2010.

Figura 7. Participación de los exportadores en las entrevistas telefónicas, por sector (empresas exportadoras y exportadoras e importadoras)



Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA en el Uruguay, 2010.

Cuadro 2. Participación en las entrevistas, por tamaño

Tamaño de la empresa	Empresas con operaciones de exportación				Empresas sólo con operaciones de importación			
	Entrevistas telefónicas		Entrevistas presenciales		Entrevistas telefónicas		Entrevistas presenciales	
	Cantidad	Participación (%)	Cantidad	Participación (%)	Cantidad	Participación (%)	Cantidad	Participación (%)
Pequeña	134	37	36	42	33	34	11	65
Mediana	76	21	21	24	23	24	2	12
Grande	135	37	26	30	38	39	4	23
Sin datos	16	4	3	3	3	3	0	-
Total	361	100	86	100	97	100	17	100

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

2.2. Entrevistas presenciales

Durante las entrevistas telefónicas, 247 empresas manifestaron tener problemas asociados a regulaciones restrictivas y a otros obstáculos al comercio. Las 247 empresas que reportaron MNA fueron invitadas a participar en entrevistas presenciales para proporcionar información más detallada sobre los problemas que enfrentan. En total, 103 empresas fueron entrevistadas presencialmente (figura 6).

2.3. Características de las empresas

El 42% de las empresas con operaciones de exportación que participaron en las entrevistas presenciales fueron clasificadas como pequeñas, el 24% como medianas y el 30% como grandes (cuadro 2 columna 5). Las PYMES mostraron una mayor disposición a participar en las entrevistas presenciales. La participación de las pequeñas empresas fue del 37% en las entrevistas telefónicas y del 42% en las presenciales. En el caso de las empresas de tamaño mediano la participación pasó del 21% al 24% y en el de las grandes compañías disminuyó del 37% al 30% (cuadro 2, columnas 3 y 5).

En el caso de los importadores, el 65% de las empresas entrevistadas presencialmente eran pequeñas, el 12% medianas y el 23% grandes (cuadro 5 columna 9). Nuevamente, las empresas grandes no mostraron tanta predisposición al diálogo como las de menor tamaño. Las empresas pequeñas tuvieron una participación del 34% en las entrevistas telefónicas y del 65% en las presenciales. Por otro lado, la participación de las empresas medianas y grandes pasó del 24% al 12% y del 39% al 23% respectivamente (cuadro 2 columnas 7 y 9).

Durante las entrevistas presenciales, se le preguntó a las empresas sobre la estructura de propiedad y la antigüedad de las compañías. La gran mayoría, el 80%, de las empresas encuestadas resultaron ser de propiedad uruguaya en su totalidad. El 10% reportó ser de propiedad extranjera en más del 50% y el 7% dijo que la propiedad extranjera era menor al 50%.

El 79% de las empresas encuestadas presencialmente reportaron una antigüedad mayor a 5 años, el 18% entre 1 y 5 años y el 2% menor a un año.

2.4. Recopilación de información y análisis

Las entrevistas presenciales permitieron recopilar información sobre las características de las empresas, incluyendo su tamaño, antigüedad operacional, porcentaje de propiedad extranjera y afiliación sectorial. Las compañías también fueron clasificadas como empresas “productoras” o “expedidoras” y como exportadoras o importadoras. Para fines del análisis, las empresas que reportaron flujos tanto de exportación como de importación fueron consideradas como exportadoras. Para poder entender los flujos comerciales, se les pidió información sobre los productos que exportan o importan a nivel de seis dígitos del Sistema Armonizado (SA6) y sobre el país de destino en el caso de las exportaciones o el país de

origen en el de las importaciones. Es así como se establecieron los “flujos comerciales por producto y país socio”.

Para cada flujo comercial por producto y país socio reportado, se solicitó a los representantes de las empresas informar sobre las MNA y OP con los que deben lidiar. Concretamente, se les pidió información detallada sobre cada MNA y OP³¹, sobre el país que aplicó la medida y sobre las instituciones que generaron los OP, tanto las uruguayas como las extranjeras. También se les pidió reportar si los OP estuvieron ligados a la MNA reportada y si las ineficiencias en el ambiente de negocios (IAN) representaron una traba.

El análisis final de los datos de la encuesta consistió en calcular estadísticas de frecuencia y cobertura considerando diferentes variables como el producto y el sector, las categorías principales de MNA, y las características de las compañías encuestadas.

La mayoría de las estadísticas de frecuencia y cobertura se basaron en “casos”. Un caso es la unidad analítica más desagregada de la encuesta. Cada compañía que participa en las entrevistas presenciales reportó por lo menos un caso de MNA gravosas y, cuando era relevante, OP e IAN.

Un ‘caso’ se refiere a una regulación gubernamental obligatoria, es decir a una MNA (p.ej. certificados sanitarios o fitosanitarios), al producto afectado por esta MNA y al país que aplicó la medida. Si una compañía reportara tres productos afectados por la misma MNA aplicada por el mismo socio, los resultados incluirían tres casos. Si dos compañías diferentes reportaran el mismo problema, contaría como dos casos. Si muchos países socios aplicaran el mismo tipo de medida, se registrarían todos los casos. Los detalles de cada caso, como el nombre de la regulación o su rigurosidad, pueden variar ya que lo más probable es que las normas de cada país sean diferentes.

Sin embargo, si el Uruguay aplicara una MNA a un producto que se exporta a varios destinos (medidas relativas a la exportación), se registraría como un caso único al ser considerado una política individual. Siguiendo la misma lógica, si las compañías enfrentaran una MNA aplicada por las autoridades uruguayas a la importación de un bien en particular proveniente de países de origen diferentes, la medida contaría como un solo caso.

Los casos de OP e IAN se contabilizan de la misma manera que los de MNA. Sin embargo, las estadísticas de OP e IAN se proveen por separado, aunque en ciertos casos están estrechamente relacionados a las MNA. Por ejemplo, pueden existir demoras (un OP) causadas por el procedimiento para verificar la conformidad de un producto con una norma sanitaria (una MNA). Cabe mencionar que los OP se relacionan directamente a una MNA, mientras que las IAN ocurren independientemente de la normativa oficial. La encuesta realizada en el Uruguay no capta explícitamente esta diferencia. No obstante, al estudiar las descripciones detalladas de los obstáculos encontrados, es posible distinguir los OP de las IAN.

³¹ Para así determinar la categoría a la que pertenecen de acuerdo a la clasificación del ITC (véase apéndice II).

Capítulo 3 Resultados de la encuesta sobre MNA

En este capítulo se analizan los resultados de la encuesta sobre MNA en el Uruguay. El capítulo comienza con los resultados agregados a nivel de país, enfocándose en los sectores afectados, en los problemas principales y en su localización. Posteriormente se analizan los resultados de la encuesta sector por sector.

1. Resultados agregados y cuestiones transversales

1.1. Sectores afectados

La cantidad de empresas afectadas por MNA en el Uruguay alcanzó al 53,9% del total de compañías entrevistadas vía telefónica. El 56% de las empresas exportadoras y el 45,2% de los importadores resultaron afectados por regulaciones restrictivas y otros obstáculos al comercio (cuadro 3).

Los exportadores de productos agropecuarios reportaron un porcentaje alto de afectación (63%), mientras que los de productos manufacturados un 48,6%. En el caso de los exportadores, la tasa de afectación del Uruguay (56%) está muy por arriba de la de Hong Kong RAE, en donde sólo el 23,1% de las empresas reportó MNA. No obstante, en el Uruguay la afectación está muy por debajo de países como Malawi, Kenia, Rwanda y Sri Lanka, donde el 82%, 75%, 71% y el 70% de las empresas, respectivamente, dijeron enfrentar barreras comerciales. En países de América del Sur como el Perú y el Paraguay, el porcentaje de exportadores afectados fue del 42% y 62% respectivamente.

Por otro lado, el grado de afectación reportado por los importadores de productos agropecuarios (44,6%) y manufacturados (45,2%) fue similar (cuadro 3).

Cuadro 3. Empresas afectadas por regulaciones restrictivas u obstáculos al comercio

Tipo de empresa	Sector	Valor de las exportaciones 2010 (\$EE.UU.)	Participación en las exportaciones (%)	Empresas entrevistadas por teléfono	Empresas que enfrentan regulaciones restrictivas u obstáculos al comercio	Participación de las empresas que enfrentan regulaciones restrictivas u obstáculos al comercio (%)
Empresas exportadoras*	Productos agropecuarios	5.439.029	81,06	184	116	63,0
	Productos manufacturados	1.270.903	18,94	177	86	48,6
	Sub-total	6.709.932	100,00	361	202	56,0
Empresas importadoras*	Productos agropecuarios	1.326.985	19,34	83	37	44,6
	Productos manufacturados	5.534.202	80,66	227	103	45,4
	Sub-total	6.861.187	100,00	310	140	45,2
Total*				458	247	53,9

Fuente: ITC con datos de las entrevistas telefónicas de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

* Las empresas que exportan e importan se incluyen en ambas categorías. Sin embargo, en el total se les contó sólo una vez, lo que explica que su valor sea menor a la sumatoria de los sub-totales.

Las entrevistas presenciales permitieron evaluar los flujos comerciales a detalle ya que las empresas brindaron información sobre los productos que exportan o importan a nivel de seis dígitos del Sistema Armonizado (SA6) y sobre el país de destino en el caso de las exportaciones o el país de origen en el de

las importaciones. Para cada flujo comercial por producto y país socio se identificaron las MNA enfrentadas por las empresas. La extrapolación de los flujos comerciales por producto y país socio de estas compañías al valor total de exportación del Uruguay tiene como resultado el que dichos flujos sean ponderados de forma razonable (columna 5 en el cuadro 4). Aunque la ponderación sólo toma en cuenta a las empresas que reportaron enfrentar MNA durante las entrevistas telefónicas, Un análisis más minucioso revela que la alta proporción de flujos comerciales afectados ponderados en función del comercio (columna 6 en cuadro 4) se debe a que muchos de los productos exportados enfrentan MNA en muchos de los mercados de destino.

En total, sólo el 5% de las exportaciones uruguayas enfrenta MNA aplicadas por las autoridades nacionales (cuadro 4). Un porcentaje bajo como éste era de esperar en un país con una estrategia de desarrollo basada en el aumento de las exportaciones. En contraste, los flujos de exportación se vieron afectados de forma importante (61%) por MNA impuestas por los países socios. Las exportaciones agrícolas tuvieron una afectación mayor (63%) que las de manufacturas (43%).

Cuadro 4. Flujos comerciales capturados y porcentaje de afectación, por producto y país que aplica la MNA

	Productos	Medidas aplicadas por el Uruguay		Medidas aplicadas por los países socios	
		Comercio con el mundo ^{a/}	Porcentaje del comercio (con el mundo) afectado (\$EE.UU. '000) ^{b/}	Comercio bilateral ^{a/}	Porcentaje del comercio (bilateral) afectado (\$EE.UU. '000) ^{b/}
Exportaciones	Agropecuarios	2.488.199	4%	1.400.320	63%
	Manufacturados	288.784	16%	155.757	43%
	Total	2.776.983	5%	1.556.077	61%
Importaciones	Agropecuarios	30.310	70%	7.189	0%
	Manufacturados	552.648	57%	230.103	1%
	Total (\$EE.UU. '000)	582.958	58%	237.292	1%

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010, y Trade Map, 2011.

a/ El comercio con el mundo está constituido por la suma de los valores de todos los productos intercambiados (SA a nivel de 6 dígitos) que fueron reportados durante las entrevistas (columnas 3 y 5 respectivamente) por lo menos una vez, independientemente de si se vieron afectados por MNA.

b/ El porcentaje del comercio afectado es la relación entre la suma de los valores de todos los productos intercambiados (SA a 6 dígitos) que se vieron afectados por una o más MNA (columnas 4 y 6 respectivamente) y el valor del comercio. En el caso de las MNA aplicadas por el Uruguay, se asume que todas las exportaciones o importaciones del producto y por ende el valor comercial (independientemente de cuál sea el país socio) se ven afectados. Por el contrario, cuando el país socio aplica la medida, sólo los flujos del comercio bilateral se ven afectados.

En el caso de las importaciones ocurre lo inverso. La proporción de flujos afectados por medidas impuestas por los países socios fue del 1%, mientras que las regulaciones impuestas por el Uruguay afectaron al 58% de los flujos reportados. En el caso de los productos agrícolas, la afectación alcanzó el 70% de las importaciones. Cabe mencionar que las empresas importadoras suelen conocer mejor las trabas y regulaciones uruguayas que las de los países exportadores con las que lidian sus socios comerciales en el país de origen (cuadro 4).

1.2. MNA más comunes que enfrentan los exportadores

La encuesta sobre medidas no arancelarias y otros obstáculos al comercio distingue entre MNA, OP e IAN. Las MNA son regulaciones establecidas por las autoridades gubernamentales de carácter obligatorio, por ejemplo, el límite permitido de residuos plaguicidas en la fruta³². Los OP son problemas prácticos

³² Para la clasificación completa de las MNA vea el apéndice II.

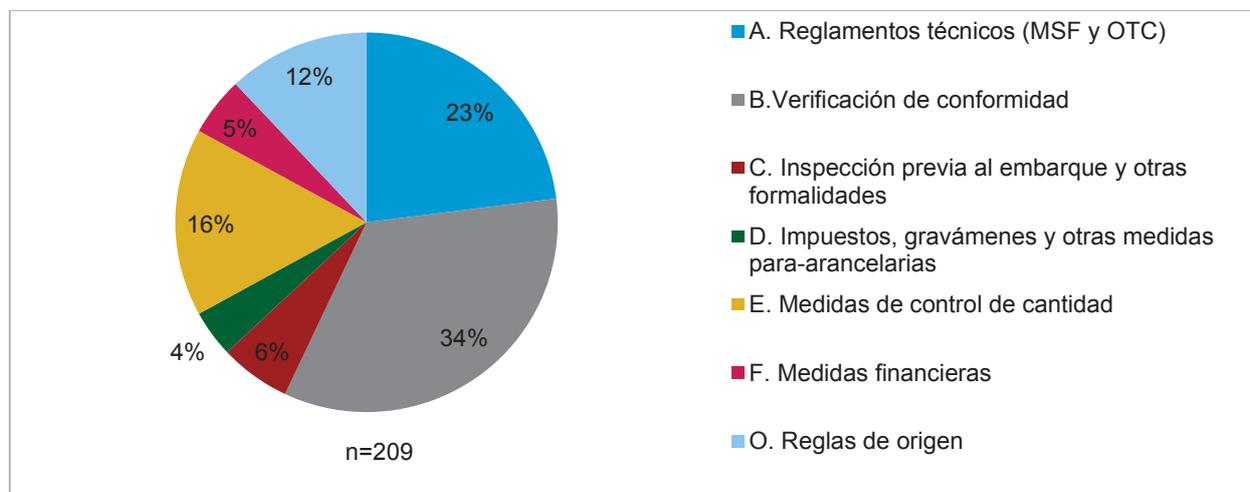
directamente relacionados con la implementación de una regulación determinada (MNA), e incluyen ineficiencias, demoras y el comportamiento arbitrario de los funcionarios³³. En el caso del ejemplo anterior, una demora excesiva al momento de determinar el contenido del residuo del plaguicida constituiría un OP. Las IAN son problemas similares a los OP, aunque éstas no están directamente relacionadas con las MNA. Una huelga de funcionarios públicos o del sindicato portuario son algunos ejemplos de IAN. A continuación se analizan las principales MNA que enfrentan los exportadores uruguayos y los países que aplican dichas medidas.

1.2.1. MNA predominantes

Los exportadores uruguayos reportaron 209 casos de MNA aplicadas por los países socios. Como se explicó, un caso de una MNA aplicada por un país socio que afecta a las exportaciones está compuesto por una MNA determinada, un producto y un país de destino específico. Por otro lado, un caso de una MNA aplicada por las autoridades uruguayas a las exportaciones está conformado por una MNA y por el producto al que afecta.

Al igual que en otros países, las exportaciones de productos agropecuarios resultaron más afectadas que las de manufacturas (63% y 48,6% del total de casos respectivamente). Esto se atribuye a los controles que se aplican en todo el mundo con el fin de salvaguardar la inocuidad de los alimentos, la sanidad de los productos de origen agropecuario, así como la salud y la vida humana, animal y vegetal. Los reglamentos técnicos, incluyendo medidas sanitarias y fitosanitarias y otros obstáculos técnicos al comercio, sumaron el 23% del total de MNA reportadas. Por su parte, los procedimientos de verificación de conformidad representaron el 34% del total. A estas medidas le siguen las de control de cantidad con el 16% de los casos y las reglas de origen con el 12% (figura 8). Conviene señalar que en el caso de las reglas de origen, la mayoría de los exportadores calificaron de gravoso el proceso para obtener la certificación y no la regla de origen en sí misma.

Figura 8. Distribución porcentual de las MNA aplicadas por los países socios



Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

Solamente se reportaron 9 casos de MNA aplicadas por las autoridades uruguayas a las exportaciones. Entre éstas destacan las certificaciones requeridas por el país exportador, otros reglamentos técnicos de exportación, licencias o permisos para exportar y otras medidas de exportación. El número de MNA aplicadas por el Uruguay es insignificante, sobre todo si se tiene en cuenta que a través de una investigación posterior al levantamiento de la encuesta se determinó que algunas de las MNA en cuestión fueron reportadas de forma equivocada. En secciones subsiguientes de este capítulo se analizarán las MNA que afectan al sector agrícola y manufacturero.

³³ Para la clasificación completa de los OP vea el apéndice III.

Cuadro 5. Empresas afectadas por MNA aplicadas por los países socios a las exportaciones uruguayas

Socios comerciales	Valor de las exportaciones al destino indicado en 2010 ^{a/}	Participación en el total de exportaciones uruguayas (%)	Número de empresas encuestadas que exportan al destino indicado	Número de empresas encuestadas que reportaron MNA en el destino indicado	Proporción de empresas afectadas por MNA entre las que exportan al destino indicado (%)
Brasil	1.453.227	21,66	46	21	45,7
Argentina	477.978	7,12	36	21	58,3
Paraguay	121.295	1,81	22	4	18,2
MERCOSUR^{a/}	2.052.500	30,59	104	46	44,2
Venezuela (República Bolivariana de)	250.733	3,74	9	6	66,7
Chile	128.753	1,92	12	1	8,3
México	127.339	1,9	11	2	18,2
Otros ALADI	163.851	2,4	34	7	20,6
ALADI (sin MERCOSUR)^{a/}	670.676	10	66	16	24,2
Otros América Latina y Caribe^{a/}	27.627	0,41	15	2	13,3
Estados Unidos	209.653	3,12	27	7	25,9
Canadá	35.147	0,52	3	0	0
América del Norte^{a/}	244.800	3,65	30	7	23,3
Alemania	242.685	3,62	14	4	28,6
España	178.453	2,66	14	4	28,6
Italia	145.485	2,17	12	5	41,7
Países Bajos	131.142	1,95	4	2	50
Reino Unido	108.902	1,62	6	1	16,7
Otros Unión Europea	140.380	2	19	4	21
Unión Europea^{a/}	947.047	14,11	69	20	29
Federación de Rusia	363.429	5,42	7	6	85,7
Otros Europa no UE	68.970	1,03	4	2	50
Europa no UE^{a/}	423.399	6,31	11	8	72,7
China	370.830	5,53	20	4	20
Hong Kong RAE	60.563	0,9	5	0	0
Otros Asia y Oceanía	514.476	7,7	43	11	25,6
Asia y Oceanía^{a/}	945.869	14,1	68	15	22,1
África^{a/}	165.486	2,47	29	8	27,6
Resto del mundo^{a/b/}	1.223.528	18,23	0	0	n.d.
Total	6.709.932	100			

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010 y Trade Map, 2011. Excluye servicios, minerales y armas.

a/ Las empresas que exportan a varios países se contaron una vez por destino. Por lo tanto el número total y el promedio general de cada grupo de países son mayores al total de empresas entrevistadas. El valor de exportación de los grupos y regiones incluye el valor de las exportaciones a todos los países integrantes del grupo.

b/ En "Resto del mundo" se sumaron los valores de las exportaciones a todos los países que no se reportó que aplicarían MNA.

1.2.2. Países socios que aplican MNA gravosas

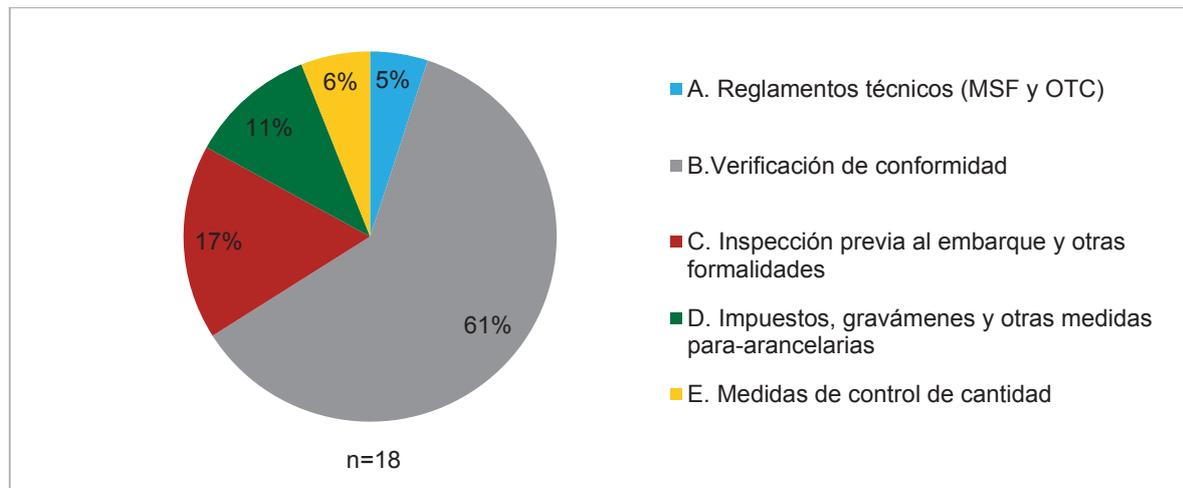
Dado que la muestra de empresas entrevistadas presencialmente está estratificada por tamaño y principal sector de exportación –aunque no por país socio–, los flujos por producto y país socio dirigidos a los mercados más importantes fueron capturados con más frecuencia. Por lo tanto un mayor número de MNA en un país determinado, no necesariamente implica que dicho país tenga una política comercial más restrictiva que la de países con menos MNA. Para determinar qué países ponen más obstáculos a las exportaciones uruguayas es necesario comparar el porcentaje de empresas afectadas que exportan a ese mercado y la participación de dicho país en el total de exportaciones uruguayas (cuadro 5, columna 6).

El porcentaje de empresas afectadas por MNA en el MERCOSUR fue alto (44,2%). En la Argentina y el Brasil, los destinos de exportación más importantes del Uruguay, el 58,3% y 45,7% de las empresas enfrentaron MNA al exportar. En el Paraguay, sólo el 18,2% de las empresas se vieron afectadas. Entre los países de ALADI (con los que el Uruguay tiene acuerdos comerciales) destaca Venezuela (República Bolivariana de) donde se registró una afectación del 66,7%, mientras que en Chile ésta ascendió al 8,3%. En el caso de la UE, el segundo mercado de exportación más importante para el Uruguay, el 29% de las empresas reportaron barreras comerciales. En Estados Unidos la afectación fue del 26%. A pesar de que estos dos mercados son percibidos como restrictivos por lo estricto de sus normas técnicas, el porcentaje de empresas que enfrentó MNA estuvo levemente por debajo del promedio (31%). Entre los países europeos no miembros de la UE destaca la Federación de Rusia, en donde se registró una afectación del 85,7%. Asimismo, el porcentaje de empresas afectadas al exportar a mercados en Asia y Oceanía fue bajo (22,1%). En Hong Kong RAE no se reportaron casos de MNA, mientras que en China sólo el 20% de las empresas se vieron afectadas.

1.3. Las dificultades más comunes de los importadores

De las 22 MNA que afectan a las importaciones, 18 fueron impuestas por el Uruguay y sólo 4 por los países socios. En total 28 flujos de importación por producto y país socio, es decir el 36% del total, se vieron afectados por MNA aplicadas por las autoridades nacionales. Este porcentaje es bajo en comparación con el de otros países en los que se ha llevado a cabo la encuesta. Las verificaciones de conformidad fueron la MNA más importante al sumar el 61,1% del total de MNA aplicadas (figura 9). Las verificaciones de conformidad son procesos sistematizados, con reglas preestablecidas, debidamente monitoreados y evaluados. A través de dichas verificaciones se busca demostrar que los productos cumplen con los requisitos exigidos por la normativa. Para determinar la calidad e inocuidad de un producto deben someterse a muestreo y análisis, lo cual inevitablemente genera demoras. Es así como se explica el que “retrasos debido a procesos administrativos” haya sido el OP más frecuente.

Figura 9. Distribución porcentual de las MNA aplicadas por el Uruguay a las importaciones



Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

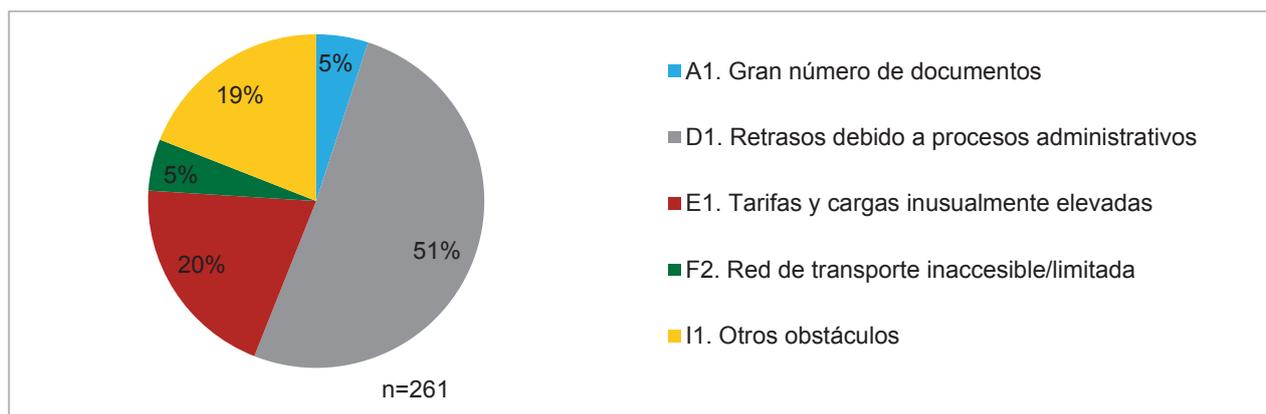
1.4. Obstáculos de procedimiento domésticos e ineficiencias en el ambiente de negocios

Los OP y las IAN pueden ocurrir a nivel nacional, donde se origina el flujo comercial, en el país al que se destinan los bienes de exportación o del que provienen los de importación. El 50,6% de los obstáculos reportados durante la encuesta fueron de tipo doméstico (132 de 261), lo cual indica que hay fallas en las agencias uruguayas.

En el caso de las exportaciones, los “retrasos debido a procesos administrativos” fueron el OP más importante con el 51% del total. Este resultado era de esperar dado el número de procedimientos de verificación de conformidad reportados, aunque las demoras también están asociadas a otras medidas. Las “tarifas y cargas inusualmente elevadas”, con el 20% del total de los casos, también fueron un obstáculo importante (figura 10).

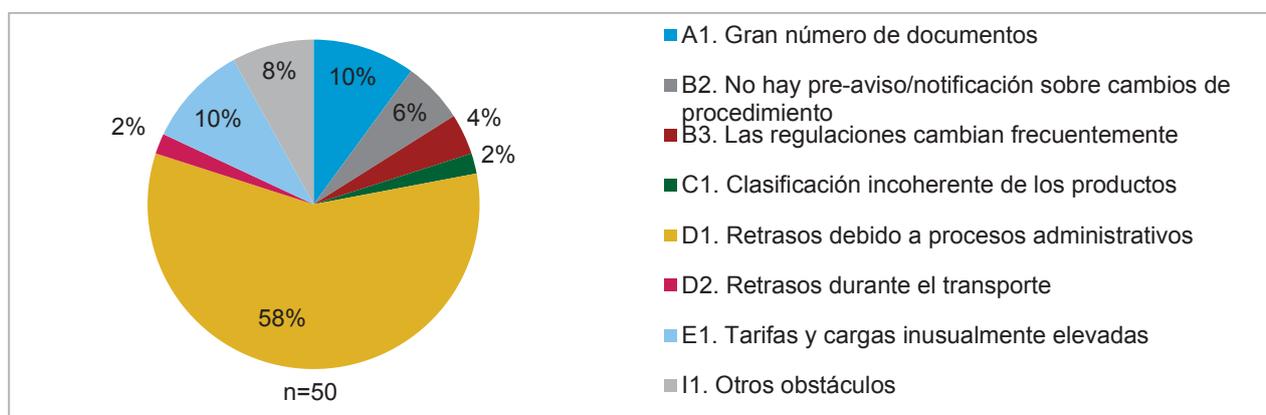
En el caso de las importaciones, los “retrasos debido a procesos administrativos” también fueron el OP más común, al sumar el 58% del total de casos (figura 11). El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) fue la agencia uruguaya en la que se registró la mayoría de los casos (30,3%). Dicho resultado era de esperar dada la importancia de las exportaciones agropecuarias (81,1% del total), las cuales requieren certificados sanitarios o fitosanitarios expedidos por el MGAP. Asimismo, los OP registrados en las compañías de logística y agencias marítimas (13 casos) sumaron el 14,6% del total (cuadro 6).

Figura 10. Obstáculos de procedimiento que enfrentaron los flujos de exportación



Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

Figura 11. Obstáculos de procedimiento que enfrentaron los flujos de importación



Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

Por su parte, la mayoría de los OP reportados por los importadores (el 28%) se registraron en la DNA, seguida por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), el Ministerio de Industria, Energía y Minería

(MIEM) y MGAP. En estas agencias se llevan a cabo procedimientos de análisis a efecto de evaluar la conformidad de diversos productos agropecuarios y manufacturados con reglamentos técnicos de distinta naturaleza.

Cuadro 6. Agencias uruguayas en las que se registraron obstáculos de procedimiento e ineficiencias en el ambiente de negocios

Agencia	OP e IAN que afectan las exportaciones		Agencia	OP e IAN que afectan las importaciones	
	Número de reportes de OP en esta agencia	Participación en el total de los obstáculos (%)		Número de reportes de OP en esta agencia	Participación en el total de los obstáculos (%)
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)	27	30,3	Dirección Nacional de Aduanas (DNA)	12	28
Transportistas, agencias marítimas y operadores logísticos	13	14,6	Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)	5	11,6
Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)	5	5,6	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)	5	11,6
Dirección Nacional de Aduanas (DNA)	4	4,5	Ministerio de Industrias Energía y Minería (MIEM)	5	11,6
Forest Stewardship Council (FSC)	4	4,5			
Administración Nacional de Puertos (ANP)	4	4,5	Dirección General Impositiva (DGI)	3	7,0
Cámara nacional de Comercio y Servicios (CNCS)	3	3,4			
Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)	3	3,4	Banco de la República (BROU)	1	2,3
Ministerio de Salud Pública (MSP)	3	3,4			
Ministerio de Defensa Nacional	2	2,2	Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA)	1	2,3
Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB)	2	2,2			
Ministerio del Interior	2	2,2	Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI)	1	2,3
Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Comisión Nacional de Patrimonio	1	1,1			
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	1	1,1	Transportistas y operadores logísticos	1	2,3
n.d.	15	16,9	n.d.	9	21
Total	89*	100	Total	43*	100

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

* El total de menciones es superior al total de casos de OP/IAN porque en un mismo caso se pueden reportar dos o más agencias.

2. Exportaciones de productos agropecuarios sin tratar y procesados

Esta sección analiza las MNA que enfrentan las exportaciones de productos agrícolas sin tratar y procesados. Los resultados se basan en 184 entrevistas telefónicas y 46 presenciales con empresas importadoras y exportadoras de productos agropecuarios. Además, dicha información fue complementada con entrevistas adicionales con expertos de agencias oficiales y asociaciones sectoriales.

Primero se discutirá la importancia del sector agrícola y se abordarán las MNA y otras restricciones que enfrentan las exportaciones agrícolas del Uruguay. Después se examinarán los subsectores de carne vacuna, productos lácteos y madera, así como los obstáculos comerciales que enfrentan estos productos. Además, se proveerá una conclusión y opciones de políticas tanto generales como para cada subsector. Al final del capítulo el lector encontrará cuadros que resumen los datos recabados durante las entrevistas presenciales con empresas del sector.

2.1. La importancia del sector agrícola

El sector agropecuario juega un papel importante en la economía uruguaya. Su contribución al PIB en 2010, en valores constantes e incluyendo la silvicultura, ascendió al 6,7%. Además, el sector es una fuente de empleo para el 11,3% de la población activa. Si también se considera la agroindustria, la contribución del sector al PIB aumenta al 10,7%³⁴. De 2001 a 2010, las exportaciones de productos agropecuarios sin tratar y procesados sumaron el 78,2% del total (excluyendo minerales y armas), evidenciando así la importancia del sector³⁵. En 2010, la cifra fue del 81,1% (figura 12)³⁶.

Entre los principales productos de exportación del Uruguay destaca la carne bovina³⁷, con una participación del 17,9% en el total de las exportaciones y un valor de exportación de \$EE.UU. 1.201 millones. La participación de las exportaciones de soja ascendió al 11,1% y su valor de exportación a \$EE.UU. 746 millones. Las exportaciones de madera³⁸ tuvieron una participación del 8,9% y un valor de \$EE.UU. 596 millones, mientras que las de productos lácteos³⁹ del 7,9% y de \$EE.UU. 531 millones. La participación del arroz fue del 5,9% y su valor de exportación de \$EE.UU. 394 millones. Asimismo, la participación del trigo y el cuero⁴⁰ ascendió a 5,7% y 3,3% y su valor de exportación a \$EE.UU. 381 millones y \$EE.UU. 224 millones respectivamente. En conjunto, estos siete productos tuvieron un valor de exportación de \$EE.UU. 4.073 millones y constituyeron el 60,7% de las exportaciones del país en 2010 (excluyendo minerales y armas). En el caso de las exportaciones de manufacturas destacan los "artículos para el transporte y envasado, de plástico"⁴¹ con una participación del 2,4% y un valor de exportación de \$EE.UU. 160 millones.

Después de la crisis de fiebre aftosa de 2001, el sector inició un período de recuperación notable alcanzando tasas de crecimiento del 10% en 2003 y 2004. Posteriormente, la tasa de crecimiento fue menor pero superior a los promedios históricos. La sequía que tuvo lugar entre 2006 y 2007 provocó una caída importante en la producción en 2007, crecimiento moderado en 2008 y 2009 y estancamiento a partir de 2010⁴². A pesar de estos altibajos, el valor de las exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales (incluyendo la madera y cuero) aumentó de 2002 a 2009. En este último año, se hicieron notar los efectos de la crisis financiera en Estados Unidos y de la baja de precios a nivel mundial (figura 12).

³⁴ Instituto Nacional de Estadística (INE) Anuario Estadístico 2011.

³⁵ Sectores 01, 02, 03 y 06 de la clasificación del ITC, ver apéndice I.

³⁶ ITC con datos del Trade Map 2011.

³⁷ Incluye los siguientes códigos del Sistema Armonizado (SA) 0201, 0202, 020610, 020621, 020622, 020629 y 160250.

³⁸ Incluye el sector 03, ver apéndice I.

³⁹ Incluye los siguientes códigos SA 0401, 0402, 0403, 0405, 0406 y 3501.

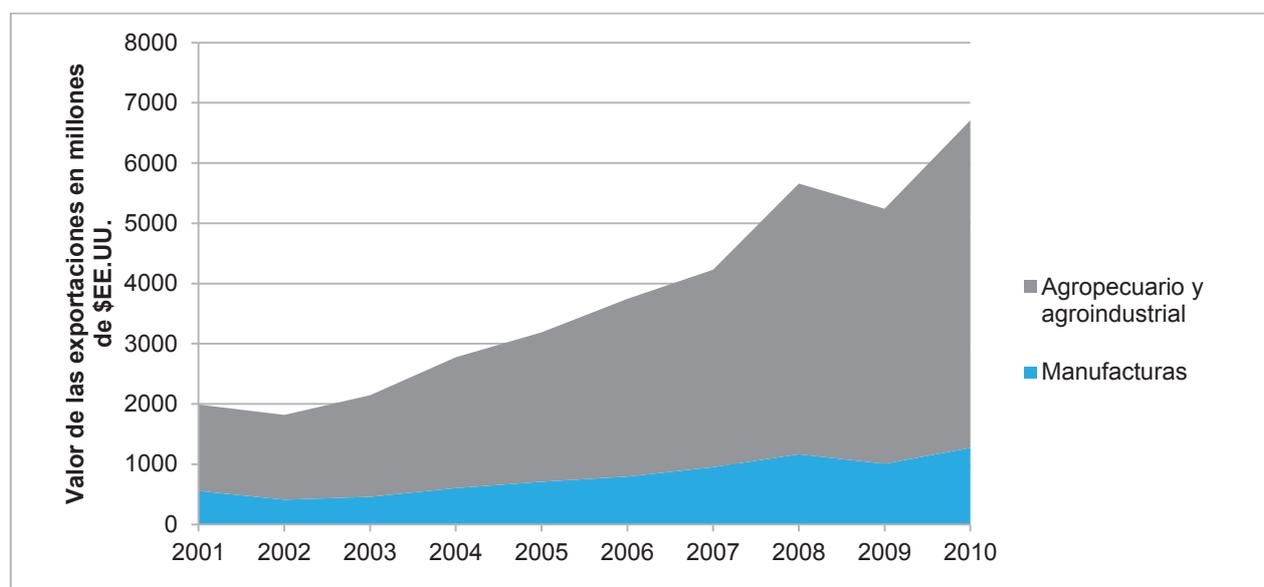
⁴⁰ Incluye el sector 06, ver apéndice I.

⁴¹ Código SA 3923.

⁴² ITC con base en datos del BCU.

El sector agropecuario ha enfrentado múltiples problemas debido a condiciones climáticas poco favorables, al brote de fiebre aftosa, a oscilaciones de precios y tipo de cambio⁴³. No obstante, a partir de 2002 el sector ha experimentado una recuperación importante asociada a la política de libre mercado que se instauró a mediados de los años 90, a la reducción de las cargas fiscales sobre el sector, a la adopción de formas innovadoras de organización de la producción⁴⁴, y a la mejora sustancial de los precios internacionales hacia el final de la década de los 2000.

Figura 12. Evolución de las exportaciones agropecuarias y manufactureras (en millones de \$EE.UU.)



Fuente: ITC con datos de Trade Map, 2011.

En la figura 13 se muestra la evolución de las exportaciones de los principales productos agropecuarios. A partir de 2001, las exportaciones de estos productos vieron un aumento pronunciado, salvo por las de cuero. Las exportaciones de carne vacuna han tenido un comportamiento notable al multiplicarse por seis en una década, aunque el crecimiento de la producción se estancó en 2006. Las exportaciones de trigo también han mostrado un aumento sostenido desde 2007. El trigo es un producto cuya producción tradicionalmente giraba en torno a las necesidades del consumo interno. Sin embargo, el alza de su precio ha resultado en un aumento en los ingresos de divisas que recibe el Uruguay por concepto de exportación. En el caso de la soja, aunque su cultivo era casi inexistente a principios de la década, en 2010 se convirtió en el segundo rubro de exportación más importante del Uruguay. Esto se debe a la incorporación de un paquete tecnológico moderno, basado en el uso de variedades genéticamente modificadas con resistencia a cierto tipo de herbicidas.

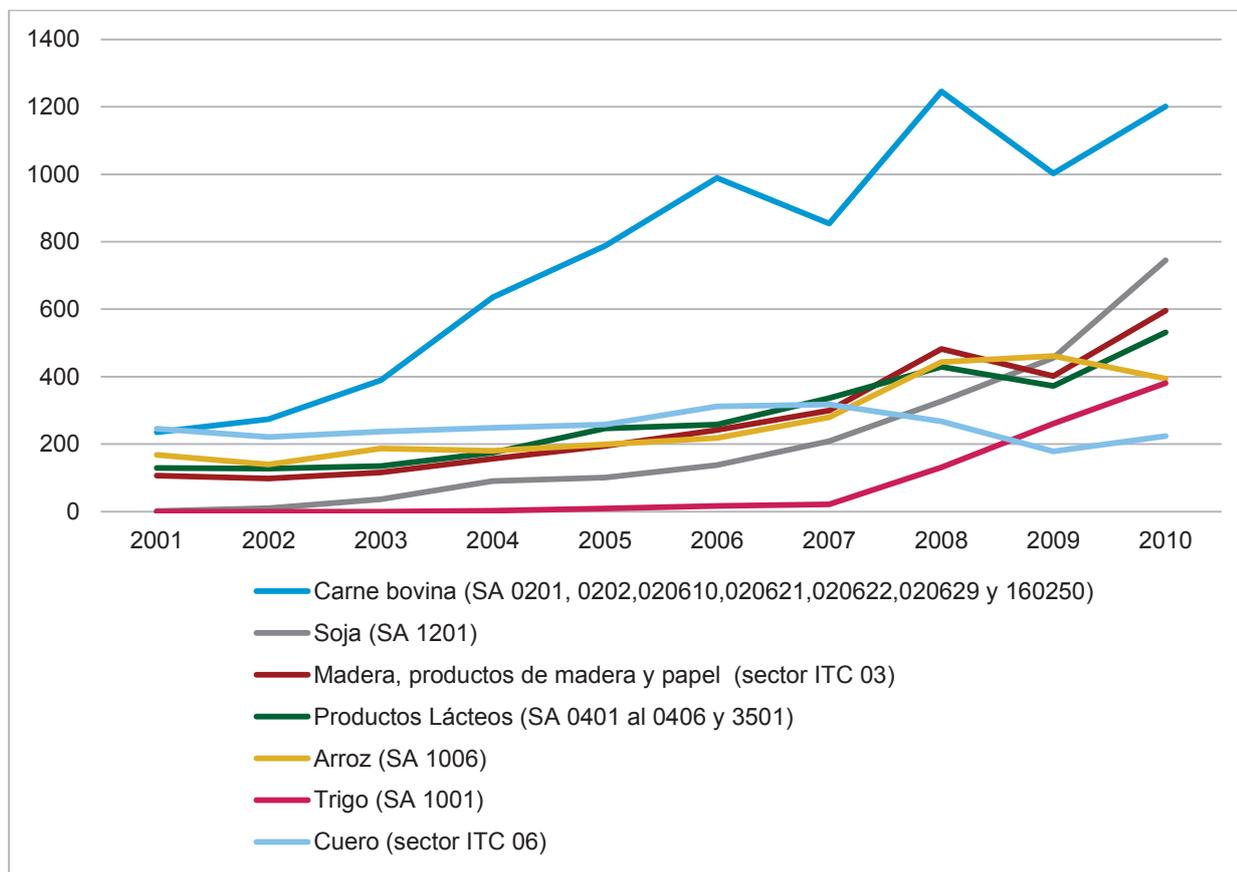
En 2010, el principal destino de las exportaciones agropecuarias fue la UE seguido por el Brasil y la Zona Franca de Nueva Palmira. Como se explicó con anterioridad, la zona franca es un puerto de embarque de granos. El destino de las exportaciones que salen de este puerto no es registrado por la DNA, aunque se estima que las exportaciones de soja se dirigen principalmente a la UE y China y las de trigo al Brasil. A estos mercados le siguen, en orden de importancia, China, la Federación de Rusia y la zona franca UPM Fray Bentos. En ésta última se ubica la fábrica de pulpa de papel de la empresa UPM-Kymmene Corporation (UPM). Es ahí a donde se exporta la madera para ser procesada (figura 14). Cabe destacar que la Argentina no figura entre los mercados más importantes ya que no es un importador de productos agropecuarios.

⁴³ Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) (2005).

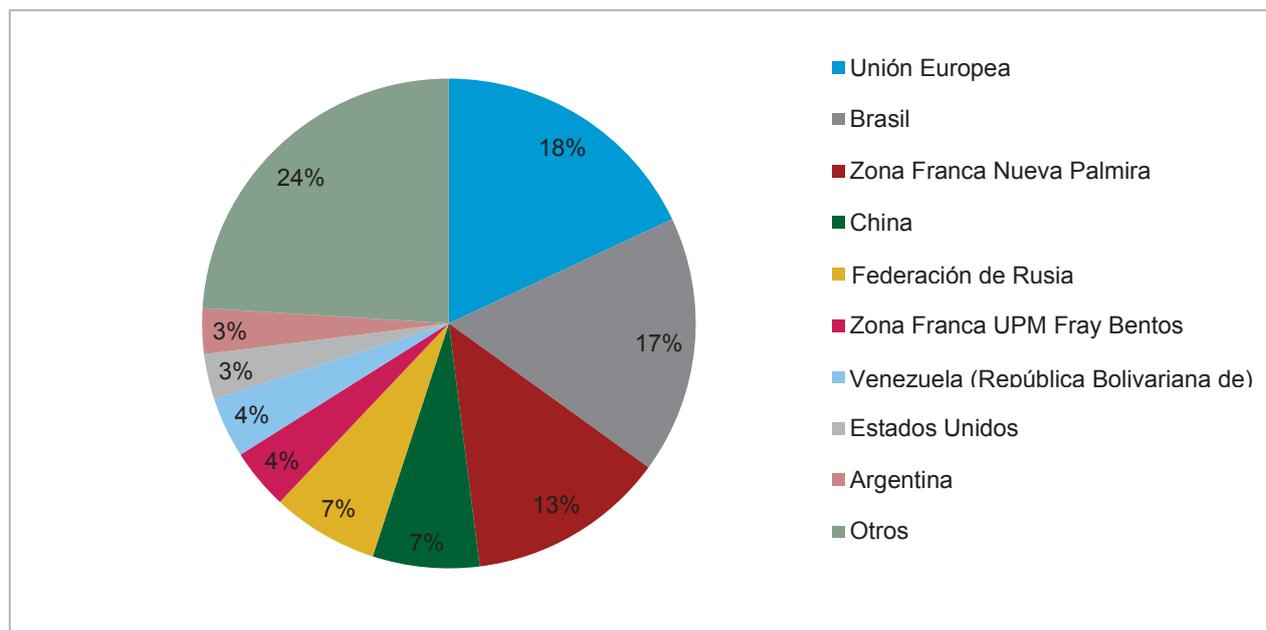
⁴⁴ Errea, Eduardo et al., "Transformaciones en el agro uruguayo: nuevas instituciones y modelos de organización empresarial", Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, abril de 2011.

En total, 9 mercados reciben el 75% de las exportaciones agropecuarias uruguayas --o 7 si se tiene en cuenta que los productos enviados a las zonas francas son reexportados. Como se verá más adelante, dicha dispersión de mercados es mayor que en el caso de las exportaciones de productos manufacturados.

Figura 13. Evolución de las exportaciones de los principales productos agropecuarios de 2001 a2010 (en millones de \$EE.UU.)



Fuente: ITC con datos de Trade Map, 2011.

Figura 14. Exportaciones agrícolas por destino

Fuente: ITC con datos de Trade Map, 2011.

2.2. Composición de la muestra

Como parte del estudio del ITC sobre MNA, se realizaron 184 entrevistas telefónicas con empresas exportadoras de productos agrícolas. En total, el 63% (116) se vieron afectadas por trabas al comercio. Posteriormente se entrevistó a 46 empresas de manera presencial⁴⁵, de las cuales 43 reportaron tener operaciones de exportación y 3 de exportación e importación. De las empresas entrevistadas, 13 eran compañías grandes, 13 medianas y 17 pequeñas. No se dispone de información sobre el tamaño de tres empresas.

Durante las entrevistas presenciales, las empresas reportaron 146 casos de MNA. Estas medidas afectaron al 35% (111) del total de flujos comerciales por producto y país socio reportados por las empresas.

Contrariamente a lo que podría esperarse, las PYMES y las empresas grandes tuvieron una afectación similar (del 32,3% y 35% respectivamente).

2.3. MNA y OP aplicados por los socios comerciales

Durante las entrevistas presenciales con exportadores de productos agropecuarios se reportaron 140 casos de MNA aplicadas por los países socios. Los socios comerciales fueron responsables del 95,9% de estas MNA, mientras que las autoridades nacionales del 4,1%. En total, se reportaron 54 MNA aplicadas por la UE, 13 por los Estados Unidos, 11 por el Brasil y 8 por la Argentina.

Para determinar cuáles fueron los mercados de destino más restrictivos, es necesario comparar la proporción de MNA impuestas por un país a su participación en el total de exportaciones agrícolas (figura 15). En el caso de China, Venezuela (República Bolivariana de) y el MERCOSUR, la participación de cada uno de estos mercados en el total de exportaciones fue mayor a su proporción de MNA. No obstante, 8 de 15 flujos por producto y país socio destinados a la Argentina y 11 de 27 dirigidos al Brasil enfrentaron MNA. Además, el 45% de los casos de MNA se registraron en el MERCOSUR. También es preciso recordar que la encuesta fue realizada entre agosto de 2010 y marzo de 2011, antes de que la Argentina y

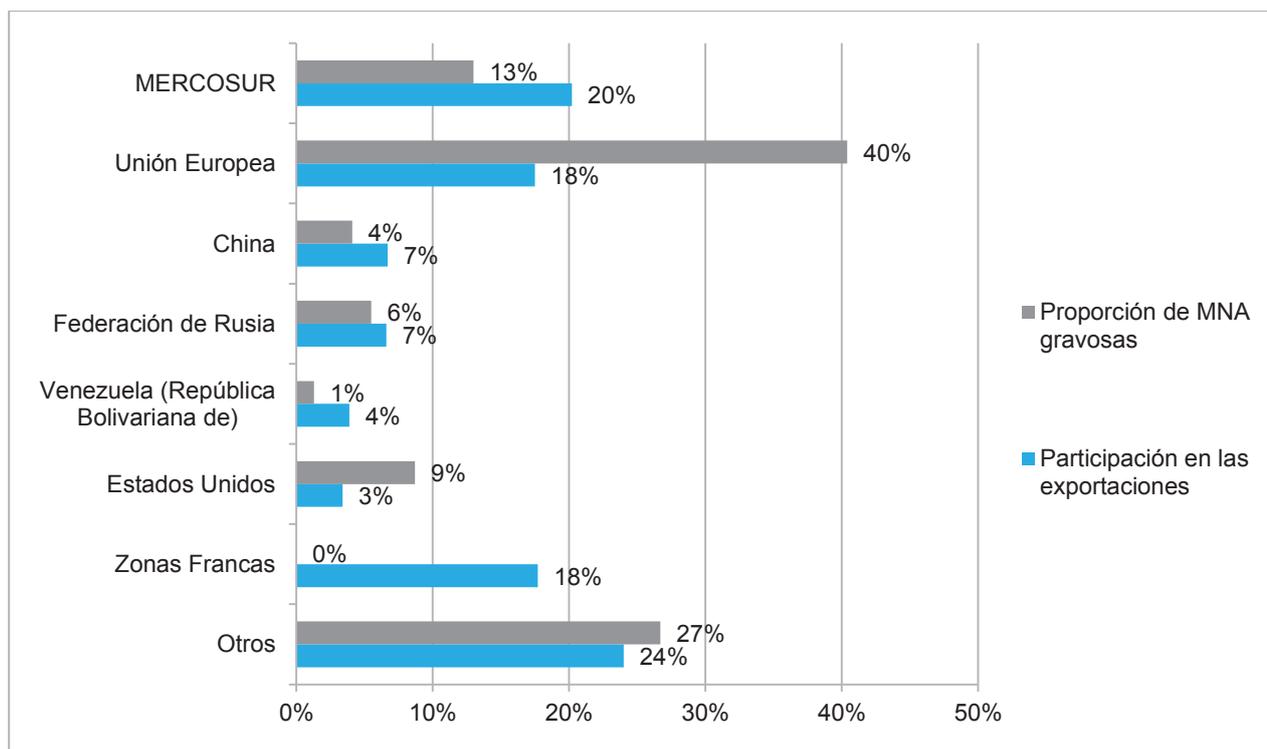
⁴⁵ Se refiere al número de empresas que dijeron exportar por lo menos un producto agrícola y no que reportaron que el sector agrícola era su principal sector de exportación.

el Brasil restringieran el acceso a sus mercados⁴⁶. Por su parte, el 50% de los flujos de exportación destinados a Venezuela (República Bolivariana de) enfrentaron MNA. La afectación registrada tanto en el MERCOSUR como en Venezuela (República Bolivariana de) superó la afectación promedio (34%). Esto indica que ambos destinos son restrictivos pese a tener una menor proporción de MNA en relación a su participación en el total de exportaciones agrícolas.

Por otro lado, el porcentaje de flujos afectados en la UE y en los Estados Unidos fue mayor que el porcentaje de exportaciones que reciben, lo cual indica que imponen requisitos técnicos muy estrictos. En 2010, la UE fue responsable del 40,4% del total de MNA aunque sólo recibió el 17,5% de los flujos de exportación. Asimismo, el 9% de las MNA se registraron en el mercado estadounidense, que tuvo una participación del 3% en el total de exportaciones agrícolas. Dadas las características de las exportaciones destinadas a las zonas francas, era previsible que no se registraran MNA.

Las MNA aplicadas por los países socios generaron 114 OP, de los cuales 72 ocurrieron en los países socios y 42 en el Uruguay (cuadro 9). En cuanto a las MNA se refiere, los reglamentos técnicos y los procedimientos de verificación de la conformidad constituyeron el 67% del total de casos registrados, las reglas de origen el 14% y las medidas de control de cantidad el 13%. Las inspecciones previas al embarque y otras formalidades, los impuestos, gravámenes y otras medidas paraarancelarias y las medidas financieras fueron reportados con menor frecuencia (ver cuadro 7 y figura 16).

Figura 15. Proporción de MNA gravosas y participación en las exportaciones agropecuarias, por socio comercial



Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010, y Trade Map, 2011.

⁴⁶ Para mayor información sobre las medidas que fueron tomadas, véase: *Trade and Investment Barriers Report 2012*, Comisión Europea, Bruselas, 2012, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/february/tradoc_149143.pdf. En el caso específico de la Argentina se recomienda consultar: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2012/march/joint-statement-argentina-import-restricting-policies>.

Cuadro 7. MNA aplicadas por los socios comerciales a las exportaciones agrícolas del Uruguay

Descripción del producto	Exportaciones dirigidas al resto del mundo		Número de casos de MNA								Países que aplican MNA gravosas (Número de casos reportados)	
	Valor de las exportaciones del producto en 2010, (\$EE.UU. '000)	Participación del producto en el valor de las exportaciones del sector*	Reglamentos técnicos	Verificaciones de conformidad	Inspección previa al embarque y otras formalidades	Impuestos, gravámenes y otras medidas para-arancelarias	Medidas de control de cantidad	Medidas financieras	Reglas de origen	Total		
01. Animales vivos	146.858	2,70%	1	2	1	0	0	0	0	0	4	Argentina (1), Brasil (1), China (1), UE (1)
02. Carne y despojos comestibles	1.286.075	23,65%	0	6	0	2	3	3	0	0	14	Federación de Rusia (4), Argelia (1), Brasil (1), China (1), Cuba (1), Egipto (1), Emiratos Árabes Unidos (2), Nigeria (1), UE (1), Venezuela (República Bolivariana de) (1)
03. Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	180.995	3,33%	3	4	2	0	0	0	0	0	9	Estados Unidos (2), Federación de Rusia (2), UE (2), Brasil (1), Palestina (1), Suiza (1),
04. Leche y productos lácteos; huevos de ave; miel natural; productos comestibles de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte	552.883	10,17%	1	2	0	0	0	1	0	0	4	Brasil (2), Federación de Rusia (1), Venezuela (República Bolivariana de) (1)
05. Los demás productos de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte	59.324	1,09%	1	4	0	0	0	0	0	0	5	Estados Unidos (2), UE (2) Suiza (1)
08. Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías	111.203	2,04%	5	2	0	0	0	0	3	0	10	UE (8), Estados Unidos (2),
10. Cereales	1.813.481	14,96%	0	0	0	0	1	0	0	0	1	Brasil (1)
12. Semillas y frutos oleaginosos; semillas y frutos diversos; plantas industriales o medicinales; paja y forrajes	750.586	13,80%	0	1	0	0	0	0	0	0	1	Brasil (1)
15. Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal	112.966	2,08%	0	2	0	0	0	0	0	0	2	México (2)
19. Preparaciones a base de cereales, harina, almidón, fécula o leche; productos de pastelería	15.953	0,29%	0	0	0	0	1	0	0	0	1	Argentina (1)
22. Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	12.280	0,23%	1	0	0	0	1	0	0	0	2	Brasil (2)
23. Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales	37.200	0,68%	1	0	0	0	0	0	0	0	1	Brasil (1)

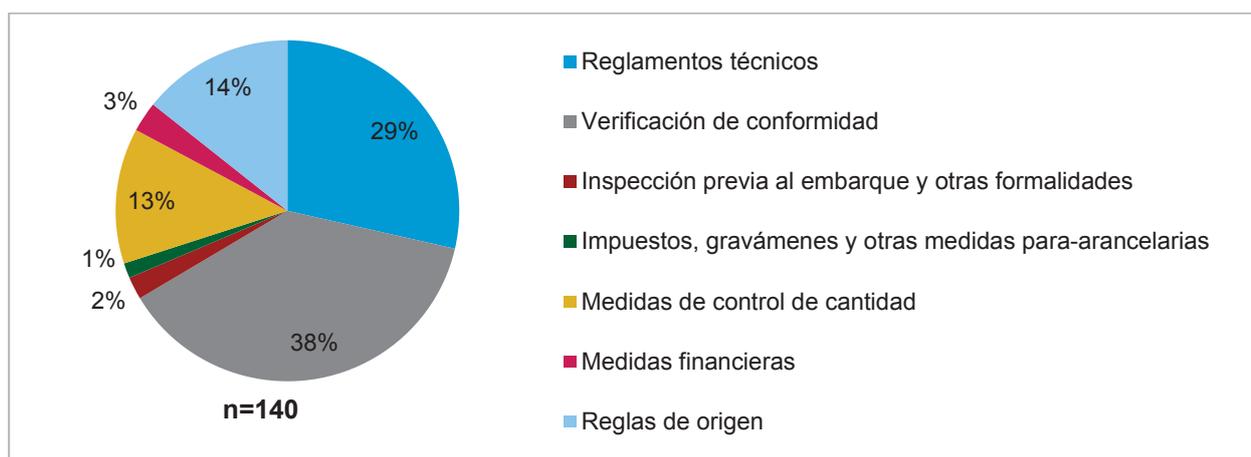
24. Tabaco y sucedáneos del tabaco, elaborados	46.333	0,85%	1	0	0	0	0	0	0	1	Sudáfrica (1)
41. Pieles (excepto peletería) y cueros	217.419	4,00%	10	12	0	0	7	0	15	44	UE (35), China (2), Argentina (1), Brasil (1), Colombia (1), India (1), México (1), Nueva Zelandia (1), Federación de Rusia (1)
44. Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	501.900	9,23%	16	18	0	0	2	0	0	36	Estados Unidos (6), Marruecos (3), Argentina (2), Chile (2), China (2), República de Corea (2), India (2), UE (2), Arabia Saudita (1), Costa Rica (1), Cuba (1), Ghana (1), Japón (1), Kuwait (1), Noruega (1), República Dominicana (1), República Unida de Tanzania (1), Turquía (2)
48. Papel y cartón; manufacturas de pasta de celulosa, de papel o cartón	89.354	1,64%	0	0	0	0	3	0	0	3	Argentina (3)
64. Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos	3.074	0,06%	0	0	0	0	0	0	2	2	Estados Unidos (1), UE (1)
Total	4.937.884	90,79%	40	53	3	2	18	4	20	140	

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA en el Uruguay, 2010.

* El valor total de las exportaciones agrícolas ascendió a \$EE.UU 5.439 millones en 2010.

El que las medidas técnicas sumaran el 67% del total de casos reportados se atribuye a que los productos agropecuarios están sujetos a un número importante de controles sanitarios y fitosanitarios a fin de proteger la sanidad humana, animal y vegetal. Asimismo, estas medidas fueron gravosas por la cantidad de OP que generaron. En total, los reglamentos técnicos y los procedimientos de verificación de conformidad fueron responsables del 67,5% de los casos de OP (cuadro 10).

Figura 16. Principales MNA aplicadas a las exportaciones agrícolas por los países socios



Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

Durante las entrevistas presenciales se identificaron 114 OP y 33 IAN. De este número, 89 se registraron en los países socios y 58 en el Uruguay (cuadro 8). Los retrasos asociados a procesos administrativos sumaron el 36,7%. De los 54 casos de retraso que se reportaron, 37 tuvieron lugar en los países socios y 17 en el Uruguay. Por su parte, las tarifas y cargas inusualmente elevadas representaron el 28,6% del total de casos. De los 42 casos registrados, 24 ocurrieron en los países socios y 18 en el Uruguay (cuadro 8).

El MGAP y el LATU fueron las agencias uruguayas en las que se registró el mayor número de OP e IAN (cuadro 8). Estas agencias verifican el que los productos comercializados cumplan con estándares de sanidad y calidad. No obstante, el número de OP e IAN que generan indica que es necesario que cumplan su función sin obstaculizar el proceso comercial.

2.3.1. Reglamentos técnicos, evaluaciones de conformidad y obstáculos de procedimiento relacionados

Las medidas técnicas representan la mayor barrera comercial para los productos agrícolas del Uruguay. Los reglamentos técnicos son de carácter obligatorio y establecen las características de un producto, proceso, servicio o método de producción, incluyendo las disposiciones administrativas aplicables. Estos reglamentos pueden establecer los límites máximos de residuos de productos químicos y de otros contaminantes, las especificidades de los tratamientos post-cosecha, así como requisitos de marcado y etiquetado, entre otros. Por su parte, las verificaciones de conformidad son procesos sistematizados, con reglas preestablecidas, debidamente monitoreados y evaluados. A través de las verificaciones de conformidad se busca demostrar que los productos cumplen con los requisitos exigidos por la normativa.

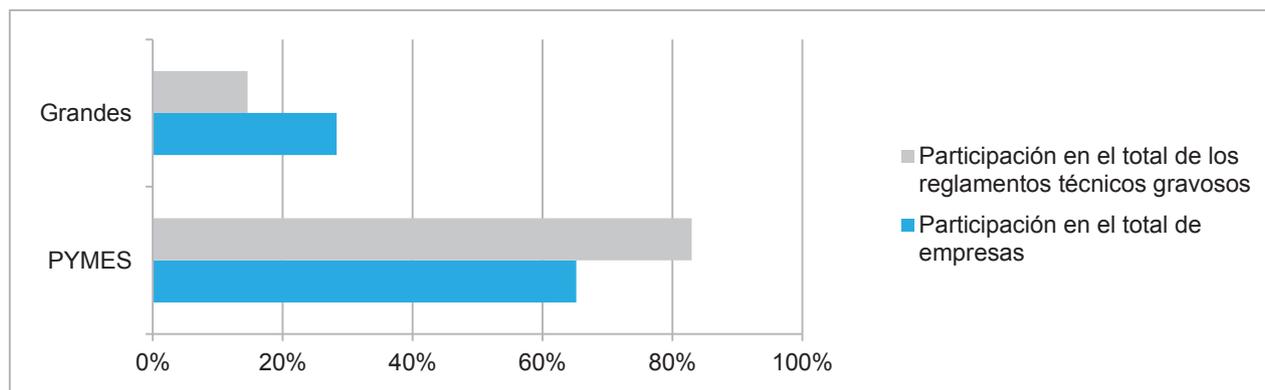
En el caso del Uruguay, los exportadores agropecuarios reportaron haber tenido problemas cumpliendo con los reglamentos técnicos en 40 ocasiones y con los procedimientos de evaluación de la conformidad en 53 instancias (cuadro 9).

La encuesta reveló que a las PYMES se les dificulta cumplir con los reglamentos técnicos en mayor medida que a las empresas grandes. Las PYMES reportaron más del 80% del total de reglamentos técnicos gravosos aunque su participación en el total de empresas entrevistadas presencialmente fue de alrededor del 65%. De forma inversa, la proporción de reglamentos técnicos gravosos que reportaron las grandes empresas fue menor a su participación en el total de empresas entrevistadas (figura 17).

Cuadro 8. OP e IAN que enfrentan las exportaciones agrícolas

OP e IAN	Número de casos de OP que ocurren...			Sub-total	
	En el Uruguay (e instituciones asociadas si es que fueron especificadas)	En los países socio			
A1. Gran número de documentos			11	UE (4), Brasil (2), Suiza (2), Estados Unidos (1), Nigeria (1), Venezuela (República Bolivariana de) (1)	11
A2. La documentación es difícil de rellenar	2	MGAP (2)			2
A4. Gran número de verificaciones, p.ej. muchas inspecciones, puntos de control	1	n.d. (1)	2	Brasil (1), Pakistán (1)	3
A5. Demasiadas ventanillas administrativas/entidades involucradas	2	MGAP (2), Ministerio de Defensa Nacional, MTOP, Ministerio del Interior			2
B1. La información no está debidamente publicada y difundida			1	Brasil (1)	1
C1. Clasificación incoherente de los productos	1	MSP (1)	4	Brasil (29 UE (2))	5
D1. Retrasos debido a procesos administrativos	17	MGAP (11), n.d. (2), CNCS (1), LATU (1), MSP (1), n.d. (1)	37	Federación de Rusia (7), Argentina (4), Emiratos Árabes Unidos (2), Estados Unidos (2), Unión Europea (2) Argelia (1);Bolivia (Estado Plurinacional de) (1), Brasil (11), China (1), Egipto (1), India (1), México (1), Noruega (1), Palestina (1), Venezuela (República Bolivariana de) (1)	54
E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	18	MGAP (5), n.d. (5), Agencias marítimas y terminales (2), ANP (2), Forest Stewardship Council (2), Gobierno uruguayo (2)	24	UE (8), Estados Unidos (6), Brasil (2), Emiratos Árabes Unidos (2), China (1), India (1), Italia (2), Marruecos (1), Noruega (1), Federación de Federación de Rusia (1), Sudáfrica (1)	42
E2. Pago informal p.ej. soborno			1	Argelia (1)	1
F1. Instalaciones pequeñas/inapropiadas (p.ej. almacenamiento, refrigeración, fumigación)	7	MGAP/LATU (4) MGAP (1), n.d. (2)	1	Marruecos (1)	8
F2. Red de transporte inaccesibles/limitadas (p.ej. Malos caminos, bloqueos de carretera - especificar)	4	Transportistas y operadores logísticos (2), ANP (1), n.d. (1)	1	Angola (1)	5
F3. Limitaciones tecnológicas (p.ej. tecnologías de información y comunicación)	1	n.d. (1)			1
G1. Bajo nivel de seguridad de personas y mercancías			1	Estados Unidos (1)	1
H5. Falta de reconocimiento (p. ej. certificados nacionales)			1	Argentina (1)	1
I1. Otros obstáculos	5	Forest Stewardship Council (2), DNA(1), empresas navieras (1), los bancos (1)	5	Argentina (3), Estados Unidos (1), Kuwait (1)	10
Total	58		89		147

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

Figura 17. Reglamentos técnicos y total de empresas entrevistadas presencialmente

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

En el caso de los procedimientos de verificación de la conformidad, las empresas grandes se vieron afectadas en mayor grado. En total, las grandes empresas reportaron el 35% del total de casos onerosos de verificación de la conformidad, mientras que las PYMES el 22%.

Asimismo, se reportaron 32 casos de OP relacionados con los reglamentos técnicos, 20 en los países socios y 12 en el Uruguay. Las tarifas y cargas inusualmente elevadas constituyeron la mitad de los casos reportados, de los cuales 11 se registraron en los países socios y 5 en el Uruguay. Los retrasos por procedimientos administrativos fueron el segundo OP más común asociado a esta medida con ocho casos, uno registrado en el Uruguay (cuadro 9).

Los procedimientos de verificación de la conformidad generaron 45 OP. Los retrasos debido a procesos administrativos fueron el OP más reportado con 18 casos, 12 registrados en los países socios y 6 en el Uruguay. Las tarifas y cargas inusualmente elevadas también fueron problemáticas al reportarse un total de 11 casos, 5 en los países socios y 6 en el Uruguay (cuadro 9).

El MGAP fue la agencia en la que se registró el mayor número de OP (cuadro 8). Esto se atribuye a que dicho ministerio es responsable de emitir los certificados sanitarios y fitosanitarios que deben presentar los exportadores de productos agrícolas ante las autoridades de los países socios. El MGAP certifica la sanidad de los animales vivos y los productos de origen animal tanto frescos como procesados, así como el que los vegetales y productos vegetales in natura cumplan con estándares fitosanitarios. Por su parte, la certificación sanitaria de alimentos de origen vegetal procesados corresponde al Ministerio de Salud Pública, mientras que la certificación de genuinidad y calidad comercial al LATU.

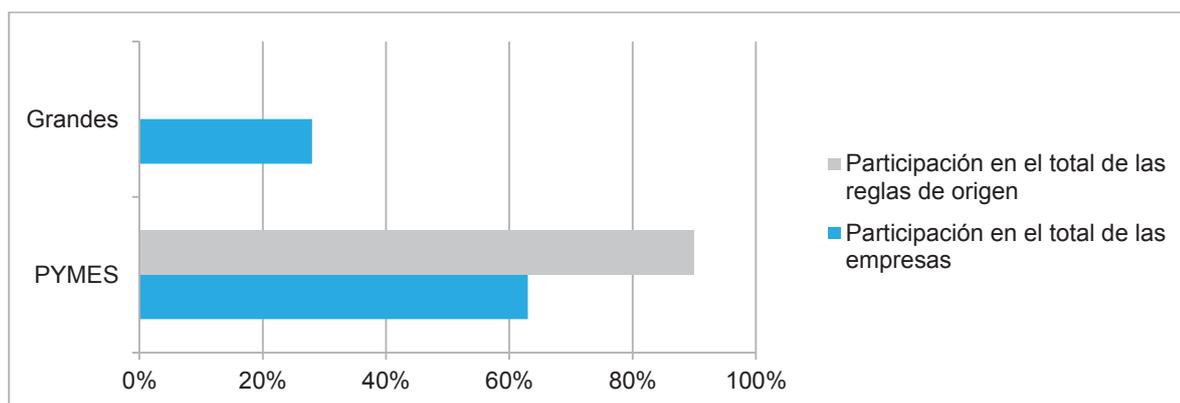
2.3.2. Reglas de origen

Las reglas de origen se vuelven relevantes cuando existen preferencias arancelarias entre dos países o territorios aduaneros. Para que los productos comercializados se beneficien de dichas preferencias, es necesario cumplir con las reglas de origen. Dichas reglas establecen el porcentaje mínimo de contenido nacional para que el producto comercializado pueda ser considerado como originario del país que lo exporta. En el caso en el que no se cumpla con las reglas de origen, terceras partes se beneficiarían de un tratamiento preferencial no acordado. Sin embargo, las reglas de origen pueden ser tan exigentes que las empresas no logren cumplir con ellas como es el caso de ciertas manufacturas fabricadas con insumos importados de terceros países. En contraste, las reglas de origen no representan una barrera comercial para los productos agropecuarios primarios que provienen del país exportador en su totalidad.

Durante la encuesta, se registraron 20 casos de reglas de origen gravosas, de los cuales 17 fueron reportados por exportadores de cueros y productos de cuero (15 del capítulo 41 del SA y 2 del 64) y 3 por comercializadores de frutas comestibles. En el caso de los cueros, las MNA estuvieron asociadas al certificado de origen del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) requerido por la UE. El trámite para la emisión de dicho certificado toma más tiempo que el de otros certificados de origen ya que interviene

tanto la entidad emisora del certificado como el Ministerio de Economía y Finanzas⁴⁷. En el caso de las frutas, los requisitos del SGP de la UE también obstaculizaron las exportaciones de arándano. Para que la fruta llegue a Europa en buenas condiciones debe ser transportada en avión justo después de la cosecha. El problema radica en el tiempo que toma obtener el certificado correspondiente. Cabe mencionar que a partir del 2013, el Uruguay ya no se beneficiará del SGP europeo, al ser considerado como un país de ingreso medio-alto. Como lo muestra la figura 18, las reglas de origen resultaron ser una barrera importante para las PYMES pero no para las empresas grandes.

Figura 18. Reglas de origen y total de empresas entrevistadas presencialmente



Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

En total, se registraron 13 casos de OP asociados a esta MNA. En el 53,8% de los casos se trató de retrasos derivados de procesos administrativos que ocurrieron en el Uruguay (cuadro 10). La obtención del certificado tipo A para el SGP requiere de la intervención tanto del Ministerio de Economía y Finanzas como de la entidad emisora, lo cual genera demoras. Cabe destacar que la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS), la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y la Cámara Mercantil de Productos del País (CMPP) son instituciones empresariales que por delegación del Poder Ejecutivo emiten los certificados de origen en el Uruguay, incluido el certificado de origen para el SGP.

2.3.3. Medidas de control de cantidad

Las medidas de control de cantidad fueron la cuarta barrera comercial más reportada después de los reglamentos técnicos, las verificaciones de conformidad y las reglas de origen. En total, se registraron 18 casos, que sumaron el 12,9% del total (cuadro 9). Aunque la Argentina no es un importador neto de productos agropecuarios, seis casos ocurrieron en este país. En la actualidad, la Argentina requiere de licencias de importación no automáticas para la totalidad del universo arancelario. Los entrevistados reportaron problemas para exportar productos panificados, papel y otros productos de madera.

En total, 7 medidas de control de cantidad fueron reportadas como gravosas en sí mismas, mientras que 11 generaron OP (cuadro 9). Nuevamente, los retrasos asociados a procedimientos administrativos fueron el OP más común. Un entrevistado señaló que la emisión de una licencia no automática por parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Argentina tomó 6 meses y el otorgamiento de una licencia automática por parte del Instituto Nacional de Alimentos (INAL) del mismo país 60 días.

⁴⁷ El sistema de supervisión reforzada fue instaurado hace cuatro años cuando se detectaron prácticas fraudulentas asociadas a este tipo de certificados. Sin embargo, informantes calificados indicaron que la emisión de dichos certificados volverá a estar a cargo de las cámaras empresariales, que realizarán los controles correspondientes sin la intervención previa del Ministerio de Economía y Finanzas.

Cuadro 9. MNA aplicadas por los países socios a las exportaciones agropecuarias y razones por las que son gravosas

MNA	Casos de MNA	Obstáculo de procedimiento asociado	Número de OP		
			En el Uruguay	En los países socios	Total
A. Reglamentos técnicos	30	D1. Retrasos debido a procesos administrativos	1	7	8
		E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	5	11	16
		F1. Instalaciones pequeñas/inapropiadas	4	1	5
		F2. Redes de transporte inaccesibles/ limitadas	2	0	2
		I1. Otros obstáculos	0	1	1
	10	<i>No OP, la MNA por sí misma representa una carga</i>			
B. Verificaciones de conformidad	53	A1. Gran número de documentos	0	6	6
		A2. La documentación es difícil de rellenar	1	0	1
		C1. Clasificación incoherente de los productos	0	2	2
		D1. Retrasos debido a procesos administrativos	6	12	18
		E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	6	5	11
		F1. Instalaciones pequeñas/inapropiadas	3	0	3
		F3. Limitaciones tecnológicas	1	0	1
		I1. Otros obstáculos	2	1	3
C. Inspección previa al embarque y otras formalidades aplicadas por el país importador	3	D1. Retrasos debido a procesos administrativos	0	3	3
D. Impuestos, gravámenes y otras medidas para-arancelarias	2	D1. Retrasos debido a procesos administrativos	0	2	2
		E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	0	2	2
E. Medidas de control de cantidad (por ejemplo, licencias, contingentes, prohibiciones)	11	A1. Gran número de documentos	0	1	1
		D1. Retrasos debido a procesos administrativos	0	7	7
		E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	0	1	1
		H5. Falta de reconocimiento	0	1	1
		I1. Otros obstáculos	0	3	3
	7	<i>No OP, la MNA por si misma impone una carga</i>			
F. Medidas financieras	4	A1. Gran número de documentos	0	1	1
		D1. Retrasos debido a procesos administrativos	0	2	2
		I1. Otros obstáculos	1	0	1
O. Reglas de origen	20	A2. La documentación es difícil de rellenar	1	0	1
		A4. Gran número de verificaciones	1	0	1
		D1. Retrasos debido a procesos administrativos	7	0	7
		E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	0	3	3
		I1. Otros obstáculos	1	0	1
Total	140		42	72	114

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizadas en el Uruguay, 2010.

2.4. Medidas no arancelarias y obstáculos de procedimiento aplicados por el Uruguay

Las entrevistas presenciales revelaron que las exportaciones de productos agropecuarios enfrentaron 6 MNA aplicadas por las autoridades uruguayas (el 4,1%). Las empresas que reportaron estas medidas pertenecen a sub sectores con una participación pequeña en el total de exportaciones uruguayas (cuadro 10). En total, el 6,3% (7) de los flujos de exportación por producto y país socio se vieron afectados por estas MNA⁴⁸.

Cuadro 10. MNA aplicadas por el Uruguay a las exportaciones agropecuarias

Tipo de empresa	Descripción del producto	Exportaciones dirigidas al resto del mundo		Número de casos de MNA			
		Valor de las exportaciones del producto en 2010, \$EE.UU. '000	Participación del producto en valor total de las exportaciones del sector*	Inspección de las exportaciones	Licencias, contingentes (cuotas) y prohibiciones	Otras medidas de exportación	Total
Empresa productora y comercializadora	03. Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos	180.995	3,33%	0	1**	1	2
	05. Los demás productos de origen animal, no expresados ni comprendidos en otra parte	59.324	1,09%	0	0	1	1
	15. Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal	112.966	2,08%	1	0	0	1
	43. Peletería y confecciones de peletería; peletería facticia o artificial	21.304	0,39%	0	0	1	1
Agente, intermediario, empresa de reexportación, empresa de transporte, empresa comercial	n.d.***	12.280	0,23%	1	0	0	1
Total		386.869	7,11%	2	1	3	6

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

* El valor total de las exportaciones agrícolas ascendió a \$EE.UU 5.439 millones.

** El Uruguay no aplica licencias para la exportación de estos productos.

*** En el caso de los agentes, intermediarios, empresas de reexportación, de transporte y firmas comerciales no se indica ningún producto ya que, al no ser productores, no enfrentan problemas específicos por producto.

Las MNA impuestas por las autoridades nacionales generaron seis OP, cinco en el Uruguay y uno en el país de destino (cuadro 11). Los OP que se registraron en el Uruguay incluyen retrasos asociados a procesos administrativos, así como tarifas y cargas inusualmente elevadas (cuadro 11). En el país socio se reportó que es necesario someterse a un gran número de verificaciones. Sin embargo, la MNA a la que

⁴⁸ La investigación posterior permitió determinar que una de estas seis MNA fue reportada erróneamente.

se asocia este obstáculo es impuesta por el Uruguay. También se reportó que los bancos uruguayos exigen que las cartas de crédito abiertas por bancos pakistaníes sean confirmadas por bancos europeos.

2.5. Análisis e importancia de los subsectores

En esta sección se analiza la incidencia de barreras comerciales en tres de los subsectores agropecuarios más importantes del Uruguay. Estos subsectores fueron seleccionados por su importancia como generadores de empleo y de divisas y porque la encuesta permitió recopilar la información necesaria para realizar un análisis a profundidad.

Los subsectores seleccionados incluyen el de carne bovina, madera y productos lácteos. En 2010, la carne bovina fue el producto de exportación más importante, mientras que la madera y los lácteos ocuparon el tercero y cuarto lugar (ver sección 2.1). La soja, que es el segundo producto de exportación más importante, no se analiza ya que no se obtuvo información sobre las MNA y los OP que enfrentan. En general, el comercio internacional de la soja, así como el de la mayoría de los cereales y oleaginosas, lo realizan compañías multinacionales especializadas en el sector. Los exportadores locales se limitan a venderle la materia prima a las multinacionales⁴⁹ y éstas se encargan de que llegue al destino final. En muchos casos, las multinacionales envían la soja a una empresa de su propiedad en otros países para procesar los granos. Dada su experiencia, el conocimiento que tienen de los mercados internacionales y de los procesos de logística, las MNA no suelen ser barreras gravosas para estas compañías.

2.5.1. Carne vacuna

La historia del país y su economía están estrechamente asociadas a la ganadería vacuna. Durante el siglo XIX se pasó de exportar cuero, a comercializar cuero y tasajo, y eventualmente carne --cuando la existencia de contenedores refrigerados lo hizo posible. Durante el siglo XX la industria de la carne pasó por diversas vicisitudes derivadas de fenómenos climáticos, sanitarios, económicos y de mercado. Además, al ser uno de los principales productos de consumo popular, se establecieron regulaciones que distorsionaron su comercialización.

En los últimos 10 años, el sector agropecuario experimentó cambios importantes tanto en la diferenciación de las actividades productivas, como en las técnicas de producción. Según el censo agropecuario del 2000, en ese año la ganadería comercial generó el 52,9% del total de los puestos de trabajo del sector, que ascendieron a 157.000. Asimismo, el 96,7% de los 16,4 millones de hectáreas productivas del país se destinaron a la actividad ganadera⁵⁰.

Después de un período de estancamiento de más de medio siglo, la producción de carne comenzó a aumentar a principios de los años 90 cuando se eliminaron las regulaciones mencionadas con anterioridad y se controlaron los brotes de fiebre aftosa. Fue entonces cuando se logró ingresar al mercado de los Estados Unidos y al de Canadá, que hasta ese momento habían sido inaccesibles. La fiebre aftosa es un virus que ataca al ganado vacuno, ovino, porcino, así como a ciervos, bisontes y, en general, a todas las especies de pezuña hendida. Ya que la enfermedad es muy virulenta y causa grandes pérdidas económicas, la importación de productos de origen animal provenientes de aquellos lugares en los que ha habido brotes está restringida⁵¹. En el Uruguay se registraron brotes de fiebre aftosa en 2000 y 2001. Sin embargo, entre 2001 y 2006, tanto la producción como las exportaciones tuvieron un crecimiento sin precedentes y se vieron mejoras en todos los indicadores de productividad. A partir de 2006, nuevamente se estancó la producción y el volumen de las exportaciones. Esto se atribuye a la expansión explosiva de las áreas dedicadas a la agricultura y la consiguiente reducción del área ganadera. Además, se registraron condiciones climáticas poco favorables, un aumento en los costos de producción y la sobrevaloración de la moneda local.

Actualmente, las condiciones sanitarias y la calidad de la carne son excelentes. El Uruguay es el único país del mundo que cuenta con un sistema de trazabilidad que permite identificar al animal del que

⁴⁹ FOB.

⁵⁰ DIEA, La ganadería en el Uruguay, junio 2003 en: <http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,5,99,O,S,0,MNU;E;39;7;MNU>.

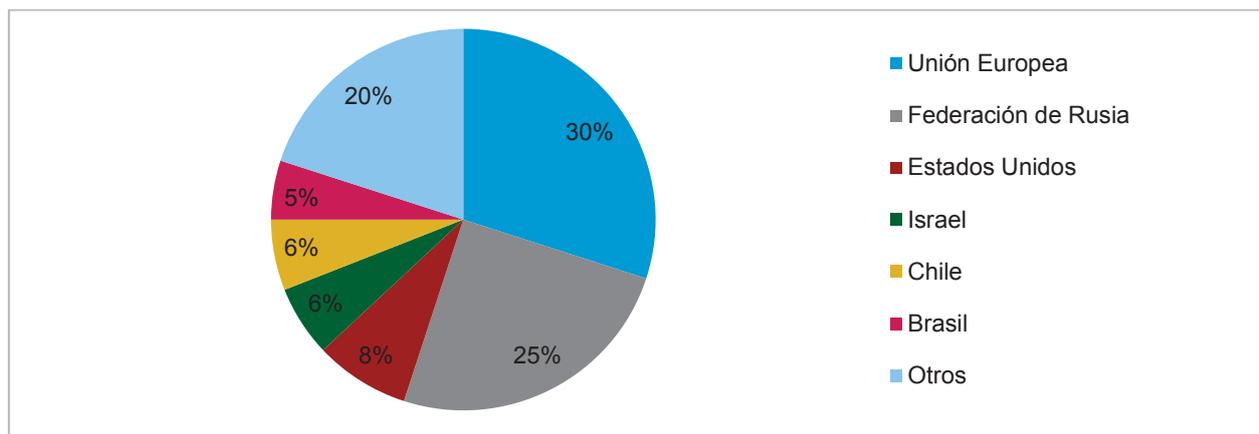
⁵¹ Para más información sobre la fiebre aftosa, consulte:

http://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Animal_Health_in_the_World/docs/pdf/foot_and_mouth_disease.pdf.

proviene la carne que se vende. Las exportaciones uruguayas de carne pueden ingresar a todos los mercados del mundo, salvo al de la República de Corea y el Japón. Pese a su reducido tamaño, en los últimos años el Uruguay ha figurado entre los seis o siete exportadores de carne bovina más importantes a nivel mundial⁵². En el año 2010, las exportaciones de carne bovina ascendieron a \$EE.UU. 1.201 millones, que representa el 17,9% del total de exportaciones (excluyendo armas y minerales). La participación de la carne bovina en las exportaciones del sector agrícola sumó el 22,1%.

Entre los principales destinos de exportación destaca la UE con el 30,2% del total, la Federación de Rusia con el 25,1%, los Estados Unidos con el 8%, Israel con el 5,9%, Chile con el 5,8% y Brasil con el 5,2% (figura 19).

Figura 19. Exportación de carne bovina en 2010: distribución porcentual por destino



Fuente: ITC con datos de Trade Map, 2011.

El Uruguay también exporta pequeñas cantidades de carne ovina y caballar. Durante parte del siglo XX la lana y sus derivados fueron el producto más importante de exportación para el país. A principios de los años 90, el Uruguay contaba con 25 millones de cabezas. Desde entonces, la cría de ovinos ha ido perdiendo importancia, de modo que actualmente sólo se cuenta con 7,4 millones de cabezas. En 2010 las exportaciones de carne ovina ascendieron a \$EE.UU. 82,3 millones, equivalente al 1,2% del total de exportaciones (excluyendo minerales y armas). En el caso de la carne de caballo, durante el mismo año las exportaciones sumaron \$EE.UU. 21,7 millones, que equivale al 0,3% del total.

En total, los exportadores de carnes y despojos comestibles, incluyendo carne bovina, ovina y caballar reportaron 14 casos de MNA (cuadro 7). De un total de 28 flujos de exportación por producto y país socio, 14 se vieron afectados. Dicha afectación (del 50%) fue alta si se compara con el promedio de los flujos del sector agrícola que ascendió a 34% (107 flujos afectados de un total de 316). Esto indica que las MNA son más problemáticas para las exportaciones de carnes que para el resto de productos agropecuarios.

Entre las MNA destacan las verificaciones de conformidad con seis casos, las medidas de control de cantidad con tres, las medidas financieras también con tres y los impuestos, gravámenes y otras medidas para-arancelarias con dos. La Federación de Rusia aplicó cuatro de estas medidas, mientras que los Emiratos Árabes Unidos dos. En el caso de Argelia, Brasil, China, Cuba, Egipto, Francia, Nigeria, y Venezuela (República Bolivariana de) se registró una MNA por país (cuadro 7).

Las exportaciones de carne bovina enfrentaron un total de cinco MNA, incluyendo tres casos de medidas financieras, uno de verificación de la conformidad, y uno de impuestos, gravámenes y otras medidas para-arancelarias. Las medidas financieras fueron aplicadas por Cuba, Argelia y Venezuela (República Bolivariana de). En el primer caso se reportó que Cuba comercializa en Euros, lo cual provoca variaciones en los ingresos de los exportadores que utilizan dólares. Por su parte, Argelia sólo permite que sus importaciones sean pagadas con cartas de crédito, provocando demoras en las operaciones de

⁵² USDA-FAS, Livestock and Poultry: World Markets and Trade, octubre 2011, en: <http://usda.mannlib.cornell.edu/MannUsda/viewDocumentInfo.do?documentID=1488>.

exportación. En el caso de Venezuela (República Bolivariana de), sólo la Comisión Administradora de Divisas (CADIVI) está autorizada para proveer divisas a los importadores, al tipo de cambio oficial, lo cual puede tomar hasta dos años. A pesar de esto, exportar a Venezuela (República Bolivariana de) es un buen negocio, debido a la diferencia entre el tipo de cambio oficial y el paralelo⁵³. Cabe mencionar que en entrevistas posteriores con la Cámara de la Industria Frigorífica (CIF) y con la Asociación de la Industria Frigorífica (ADIFU), se confirmaron las MNA reportadas. Sin embargo, los entrevistados manifestaron no tener conocimiento de que Francia aplique un requisito sanitario a la importación de menudencias diferente al resto de los países de la UE.

2.5.2. Madera y papel

La historia de la industria de la madera y el papel se remonta a 1987, cuando se promulgó la ley 15.959 para promover la actividad forestal. Mediante esta ley y otras normas se establecieron exoneraciones impositivas, créditos blandos a plazos adecuados y subsidios directos. Estas medidas resultaron en una importante expansión del área forestada que, en la actualidad, es de alrededor de 885.000 hectáreas (equivalente al 5% del territorio nacional). Además, el Estado ha declarado el 21,5% del área como de prioridad forestal.

A principios del siglo XXI se empezó a invertir en la fase industrial del complejo maderero para la producción de pulpa de celulosa y de madera aserrada y contrachapada. Se estima que en la actualidad, el complejo forestal maderero y de productos papeleros emplea a 21.400 personas, de las cuales 13.000 realizan actividades de la fase silvícola primaria. El resto trabaja en el área de transporte y logística, en los aserraderos, en la fabricación de tableros, de pasta de celulosa y de papel y cartón⁵⁴. Gracias a la expansión de la actividad productiva del sector, las exportaciones de madera y sus derivados, incluido el papel y cartón ascendieron a \$EE.UU. 595,7 millones en 2010. Esto equivale al 8,9% del total exportado (excluyendo armas y minerales). Este subsector es el tercero más importante para el Uruguay, después del de carne bovina y soja.

El principal destino de las exportaciones de madera es la Zona Franca UPM Fray Bentos que, en 2010, recibió el 39,2% del total de exportaciones. Por su parte, la UE tuvo una participación del 22,5%, la Argentina del 10,3%, Noruega del 4,6% y el Brasil del 4%. El 19,3% restante se exportó a otros destinos (figura 20).

La gran demanda de madera de la Zona Franca UPM Fray Bentos se debe a que la planta de la empresa UPM se encuentra ahí. Dicha planta se especializa en la producción de pasta de celulosa de fibra corta de madera de eucalipto. Esta empresa adquirió los bosques y la planta de producción de celulosa de la firma Botnia, la cual había aprovechado los estímulos de la Ley Forestal y las condiciones para el crecimiento de árboles invirtiendo en plantaciones uruguayas a principios de los años 90. Cuando Botnia decidió invertir en una planta para la producción de celulosa, la empresa solicitó que se le tratara como zona franca. Botnia quería estar segura de que las condiciones iniciales no serían alteradas antes de amortizar una inversión de tal envergadura y la legislación de zonas francas era la única que establecía la indemnización total de daños y perjuicios causados al inversor en caso de un cambio adverso en las condiciones fiscales iniciales. El Gobierno concedió el tratamiento de zona franca dado el monto de la inversión y los beneficios que su actividad traería para el país⁵⁵.

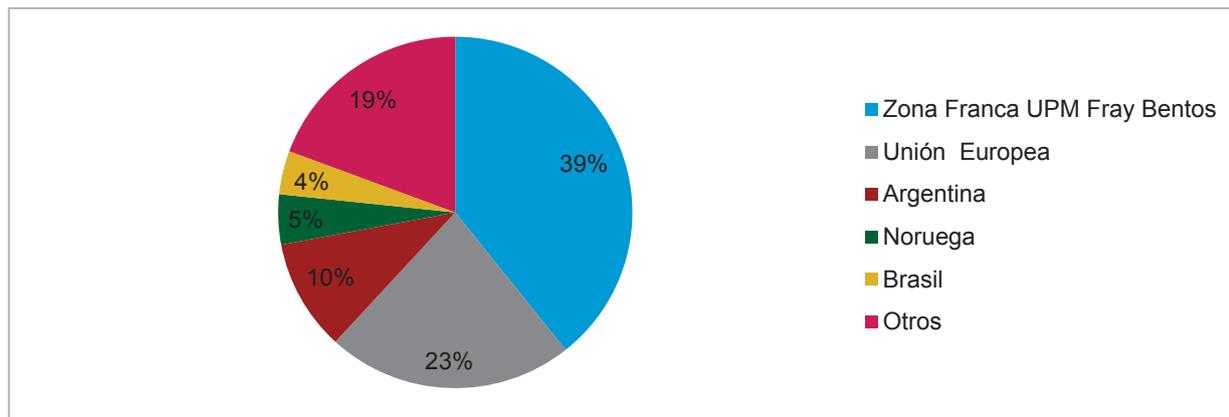
Como se explicó con anterioridad, la exportación de pasta de celulosa a otros países realizada desde la Zona Franca UPM Fray Bentos no es registrada por la DNA⁵⁶. Si se computase el valor de las exportaciones de celulosa en lugar de las de madera en bruto, éste aumentaría considerablemente.

⁵³ Información proporcionada por un experto en el mercado venezolano que pidió no ser identificado.

⁵⁴ Consulte "Sector Forestal", Uruguay XXI, Diciembre 2011 en: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/informacion-comercial-y-economica/infomes-sectoriales/>.

⁵⁵ Para más información sobre UPM ver: http://www.upmuruguay.com.uy/upm/internet/upm_fray_bentos.nsf/sp?open&cid=home.

⁵⁶ Para más información sobre el régimen de Zonas Francas del Uruguay ver: <http://www.zfrancas.gub.uy/espanol/legislacion/>.

Figura 20. Exportación de madera en 2010: distribución porcentual por destino

Fuente: ITC con datos de Trade Map, 2011.

De las nueve empresas del subsector que fueron entrevistadas presencialmente, ocho eran productoras comercializadoras y una fungía como agente intermediario. Las empresas reportaron 41 casos de MNA, de los cuales 39 entorpecieron las operaciones de exportación y dos las de importación. El 61,7% de los flujos comerciales se vieron afectados (34 flujos de exportación y 3 de importación de un total de 60).

En total, 39 MNA fueron aplicadas por los países socios y 2 por el Uruguay. Los reglamentos técnicos y las verificaciones de conformidad, con 16 y 19 casos respectivamente, resultaron ser las barreras comerciales más comunes. Las medidas de control de cantidad fueron reportadas en cinco ocasiones, mientras que los impuestos, gravámenes y otras medidas paraarancelarias una vez⁵⁷.

En el caso de los reglamentos técnicos, cinco estuvieron asociados a la fumigación de la madera, una medida fitosanitaria de uso universal. Dicha regulación fue establecida en la Norma Internacional de Medida Fitosanitaria N° 15 de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), uno de los tres Organismos de referencia del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Los entrevistados reportaron que en el caso de los Estados Unidos existen medidas que limitan el peso de los contenedores. Algunos de los Estados de la Unión limitan el peso que pueden transportar los vehículos que circulan por su territorio a 22 toneladas.

La prohibición a las importaciones de madera tratada con el preservante arseniato de cobre cromatado (CCA por sus siglas en inglés) resultó ser un reglamento técnico que obstaculiza el comercio con diez países.

En lo que concierne a los procedimientos de evaluación de la conformidad, se registraron seis casos ligados a certificados fitosanitarios. Además, Arabia Saudita y Kuwait exigen que las exportaciones de madera aserrada cuenten con certificados sobre las características físicas del producto. El Uruguay no cuenta con las instalaciones para determinar estas características.

Los entrevistados también reportaron que diez socios comerciales requieren la certificación del *Forest Stewardship Council* (FSC) que avala el manejo sustentable de los bosques y el proceso con el que se trabaja la madera. El FSC es una organización internacional privada dedicada a promover el manejo responsable y sustentable de los bosques en el mundo. El FSC establece normas en esta materia, certifica el cumplimiento de las mismas y el etiquetado correspondiente de los productos. Muchos de los países que exigen esta certificación posteriormente exportan productos elaborados con la madera uruguaya a países desarrollados que exigen dicha certificación. Los exportadores encuestados se quejaron del alto costo de la certificación.

⁵⁷ La investigación posterior permitió determinar que esta última medida paraarancelaria fue reportada erróneamente.

La Sociedad de Productores Forestales del Uruguay (SPF) confirmó las medidas reportadas durante las entrevistas presenciales, salvo por la prohibición de importación de madera tratada con CCA en algunos países socios. En cuanto a la falta de laboratorios que puedan realizar las pruebas para determinar las características físicas de la madera, la SPF manifestó que el LATU, está en condiciones de hacerlas. Sin embargo, la forma en la que suele presentar los resultados es poco práctica para compartirlos con clientes en el exterior.

2.5.3. Productos Lácteos

Entre las actividades productivas tradicionales del sector agropecuario también destaca la lechería. Originalmente, esta actividad estaba orientada a abastecer el consumo doméstico. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, el subsector se desarrolló paulatinamente hasta constituirse en un segmento importante de exportación. Por la necesidad de mano de obra que requiere la etapa primaria de producción y por el carácter familiar de la mayoría de las unidades productivas, la producción y comercialización de productos lácteos tiene un impacto no sólo económico sino social.

Según el censo agropecuario de 2000, la lechería ocupaba 741.000 hectáreas, equivalente al 4,5% del área productiva del país. En el último decenio y pese a la crisis económica de 2002, a la sequía de 2007 y a la crisis internacional de 2008, la producción de leche del país aumentó un 27%. La producción pasó de 1.460,3 millones de litros en 2001 a 1.854,1 millones de litros en 2010. Este crecimiento se atribuye a un aumento en la productividad asociado al uso de nuevas tecnologías en aspectos sanitarios, así como a mejoras genéticas y en la alimentación del ganado⁵⁸. En 2010 existían 4.519 establecimientos productores de leche que ocupaban 857.000 hectáreas. Durante ese año, de una producción total de 1.766 millones de litros, 1.552 millones de litros fueron procesados en 50 plantas industriales. La capacidad de procesamiento de dichas plantas era de 9,47 millones de litros por día⁵⁹.

Las exportaciones de productos lácteos ascendieron a \$EE.UU. 531,4 millones en 2010. Esta cifra equivale al 7,9% del total de exportaciones del país (excluyendo armas y minerales) y al 9,8% del total de exportaciones del sector agropecuario. Entre los principales productos de exportación destaca la leche en polvo con \$EE.UU. 238,6 millones, los quesos con \$EE.UU. 196,1 millones y la manteca con \$EE.UU. 38,5 millones. La participación de estos productos en el total de exportaciones fue del 44,8%, 36,9% y 7,8% respectivamente.

La encuesta reveló que los mercados de exportación de productos lácteos más importantes son Venezuela (República Bolivariana de) con una participación del 31,1% en el total de exportaciones, el Brasil con el 20,6%, México con el 12%, Cuba con el 6,5%, Argelia con el 6% y la Federación de Rusia con el 3,2% (figura 21).

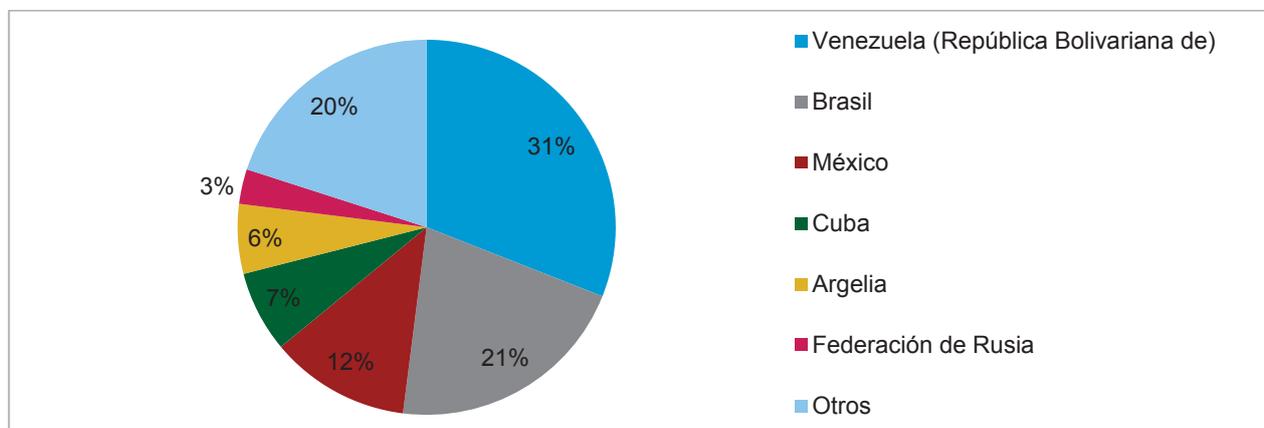
Sólo se entrevistó a una empresa exportadora de productos lácteos, la cual reportó cuatro casos de MNA. En dos ocasiones, la empresa hizo referencia a la exigencia del Brasil de incluir el número de la matrícula del camión que transporta la mercadería en el certificado sanitario correspondiente. Cuando por alguna razón se utiliza un vehículo diferente, se generan retrasos importantes. Para complementar la información recopilada por medio de la encuesta, también se realizaron entrevistas con representantes de la Cámara de Industrias Lácteas del Uruguay (CILU), quienes mencionaron que el manejo arbitrario de las licencias de importación de estos productos por parte del Brasil podría distorsionar el comercio en mayor medida. La CILU manifestó que aunque los exportadores aún no tenían problemas con la emisión de licencias, éstos podrían surgir en cualquier momento. Los entrevistados también confirmaron las MNA reportadas durante las entrevistas presenciales en la Federación de Rusia y Venezuela (República Bolivariana de). En el caso de Venezuela (República Bolivariana de) agregaron que previo a que la CADIVI realice el pago correspondiente a la importación, existen MNA que tienen como resultado el que la operación sea completamente imprevisible. Los entrevistados indicaron que el proceso comercial requiere que el exportador nomine al importador en un procedimiento de "inclusión del importador". Los importadores "incluidos" en un registro solicitan la licencia de importación al Ministerio de Alimentación, la cual puede ser denegada. Cuando el importador obtiene la licencia, debe solicitar la Autorización de Asignación de Divisas (AAD) al CADIVI, la cual no siempre es otorgada. Por estas razones, es imposible estimar el

⁵⁸ En años recientes, el subsector masificó el uso de praderas artificiales y otras técnicas de alimentación.

⁵⁹ DIEA, Estadísticas del Sector Lácteo 2010, Serie Trabajos Especiales N° 304, Noviembre de 2011.

tiempo que demora el concretar una operación de exportación o si ésta se hará o no. Cabe mencionar que estos problemas no ocurren cuando la empresa estatal Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA) realiza la importación.

Figura 21. Exportaciones de productos lácteos en 2010: distribución porcentual por destino



Fuente: ITC con datos de Trade Map, 2011.

2.6. Resumen y opciones de política

El sector agropecuario es de suma importancia para la economía uruguaya al ser un motor de producción, de divisas y de empleo. Durante los últimos 10 años, el sector tuvo una participación promedio del 78% en el total de las exportaciones uruguayas. El sector ha enfrentado vicisitudes climáticas, brotes de fiebre aftosa, oscilaciones en los precios y en el tipo de cambio. Sin embargo, en años recientes el sector ha experimentado una recuperación importante asociada a la política de libre mercado que se instauró a mediados de los años 90, a la reducción de las cargas fiscales, a la adopción de formas innovadoras de organización de la producción, y a la mejora de los precios internacionales hacia el final de la década de los 2000.

Dada la importancia de las exportaciones del sector y el hecho de que los productos agropecuarios enfrentan controles sanitarios y fitosanitarios alrededor del mundo, es importante identificar estas barreras para desarrollar políticas o estrategias que eliminen o mitiguen su impacto.

El 63% de las empresas entrevistadas se vieron afectadas por MNA, mientras que el 35% del total de los flujos comerciales por producto y país socio enfrentaron trabas. Los flujos de exportación de carnes, madera y lácteos, tres de los productos más importantes, tuvieron una afectación mayor que el promedio de los flujos de productos agropecuarios.

Los países socios fueron responsables del 95,9% de las MNA que enfrentaron las exportaciones de productos agrícolas. Además, los Estados Unidos, el MERCOSUR y la UE resultaron ser mercados relativamente restrictivos en comparación con otros países. Los reglamentos técnicos y las verificaciones de conformidad fueron las MNA impuestas por los países socios con más frecuencia, sumando el 67% del total de casos registrados. Las reglas de origen tuvieron una participación del 14%, mientras que las medidas de control de cantidad del 13%.

En general, las PYMES y las empresas grandes tuvieron una afectación similar. Sin embargo, los reglamentos técnicos y las reglas de origen fueron más problemáticos para las PYMES. A diferencia de las firmas grandes, las PYMES carecen de los recursos y de la experiencia necesaria para lidiar con estas medidas.

El proceso comercial requiere que las agencias uruguayas certifiquen que los productos de exportación cumplen con los reglamentos técnicos impuestos por los países socios. Aunque dichas MNA sean impuestas por los socios comerciales, suelen generar retrasos en procesos administrativos así como tarifas y cargas inusualmente elevadas en el Uruguay. El MGAP y el LATU fueron las agencias uruguayas

en las que se registró el mayor número de OP. Si bien las certificaciones son inevitables, es posible que los procedimientos a los que las empresas deben someterse sean más eficientes a fin de evitar que obstaculicen el comercio. Un primer paso sería el asegurarse de que las entidades certificadoras cuenten con todos los formularios requeridos por el país socio para que el proceso de acreditación sea más corto. También se recomienda que sólo la entidad emisora del certificado se encargue de dicho proceso para así evitar el papeleo y los retrasos que implica el que el Ministerio de Economía y Finanzas también esté involucrado. Cabe mencionar que tanto la CNCS, la CIU como la CMPP cuentan con la autorización del Poder Ejecutivo para emitir certificados de origen en el Uruguay.

La encuesta también reveló la dificultad de exportar al MERCOSUR. En la actualidad, la Argentina requiere de licencias de importación no automáticas para la totalidad del universo arancelario. La emisión de las licencias por parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Argentina llega a tomar hasta seis meses, mientras que el INAL demora hasta 60 días. En el caso del Brasil, la normativa requiere que los productos lácteos uruguayos cuenten con un certificado que debe incluir el número de la matrícula del camión que transporta la mercadería. Cuando por alguna razón se utiliza un vehículo diferente, se generan retrasos importantes. Por otro lado, existe la posibilidad de que las autoridades brasileñas manejen de forma arbitraria las licencias de importación de estos productos, afectando negativamente el comercio entre los dos países. En este contexto, es recomendable que las autoridades uruguayas monitoreen el progreso de la situación y la aborden tanto a nivel regional como bilateral. La Comisión de Comercio del MERCOSUR es el foro indicado para tal negociación. Al interior de la región, es fundamental propiciar el diálogo y la transparencia a fin de establecer un plan de acción para armonizar normas y reglamentos.

Las empresas también reportaron que las operaciones de exportación a Venezuela (República Bolivariana de) son imprevisibles. En este país, el proceso comercial requiere que el exportador nomine al importador en un procedimiento de "inclusión del importador". Los importadores "incluidos" deben solicitar una licencia de importación ante el Ministerio de Alimentación. Si ésta es emitida, el importador procede a solicitar la AAD al CADIVI, la cual no siempre es otorgada. La CADIVI es la única institución autorizada que puede proveer divisas a los importadores al tipo de cambio oficial, lo cual puede tomar hasta dos años. Dada esta situación, es conveniente abordar las trabas comerciales tanto a nivel regional como bilateral sobre todo, ahora que Venezuela (República Bolivariana de) también es miembro del MERCOSUR.

Además de negociar con sus socios regionales, el Uruguay debe esforzarse por alcanzar acuerdos bilaterales de reconocimiento mutuo para así reducir la incidencia de las MNA. En este sentido, el Uruguay ha logrado acuerdos para productos como la carne y algunos otros en determinados mercados. Sin embargo, es necesario que el sector público colabore con el sector privado y desarrolle una estrategia comercial para los principales productos de exportación. Esto es particularmente importante dado que a partir de 2013 el Uruguay es considerado como un país de renta media-alta y por lo tanto ya no es elegible para beneficiarse del SGP. Por ende, es conveniente realizar un análisis de mercado que permita alcanzar un mayor grado de diversificación. A través de dicho análisis se podría determinar qué sectores cuentan con un alto potencial de exportación aún sin explotar y a qué mercados se podría ingresar. Además, es necesario implementar una política con miras a aumentar la competitividad de los subsectores que ya no se benefician del SGP para que puedan enfrentar el nuevo orden comercial.

Los resultados de la encuesta también hicieron patente la necesidad de brindar apoyo técnico a las empresas de menor tamaño. Es fundamental que las PYMES entiendan el proceso de exportación para que aumente el número de empresas que comercializan. Asimismo, los exportadores de madera también requieren de ayuda técnica para que la fumigación y las normas voluntarias no representen barreras comerciales. Sería idóneo que se difundiera más información, que se realizaran análisis de costo-beneficio y que los exportadores tuvieran apoyo institucional a lo largo del proceso de certificación. El ITC al contar con Standards Map, una base de datos pública con información sobre normas voluntarias, podría proveer la asistencia técnica necesaria.

En cuanto a la falta de laboratorios, se debe analizar la situación a detalle para decidir si es preferible establecer laboratorios nuevos, fortalecer las capacidades del LATU o ambos.

Por último, es necesario mejorar la disseminación de la información sobre MNA y otros obstáculos al comercio. Los resultados de la encuesta muestran que los exportadores no siempre están al tanto de los requisitos y procedimientos que deben seguir. Inclusive, es común que confundan las instituciones a las que deben acudir en el propio Uruguay. En este contexto, es importante contar con una plataforma, fácil

de usar, que cuente con información detallada sobre MNA. También sería conveniente que se realizaran talleres y seminarios para capacitar a los exportadores sobre cómo abordar las MNA.

Cuadro 11. MNA aplicadas por el Uruguay a las exportaciones agrícolas y razones por las que son gravosas

MNA	Casos de MNA	OP asociados	Número de OP		
			En el Uruguay	En los países socios	Total
PA. Inspección y certificación de las exportaciones, u otras especificaciones técnicas de productos y sistemas de conformidad aplicados por el país de origen	2	D1. Retrasos debido a procesos administrativos	1	0	1
		E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	1	0	1
PB. Licencias, contingentes (cuotas), prohibición de exportación y otras medidas restrictivas de volúmenes de exportación	1	D1. Retrasos debido a procesos administrativos	1	0	1
PZ. Otras medidas de exportación	3	A4. Gran número de verificaciones, p.ej. muchas inspecciones, puntos de control	0	1	1
		E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	2	0	2
Total	6		5	1	6

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

3. Importaciones de productos agropecuarios sin tratar y procesados, madera y cuero

En esta sección se analizan las MNA que enfrentan las importaciones de productos agropecuarios. Los resultados se basan en entrevistas telefónicas y presenciales con importadores del sector. Después de una breve introducción, se analizan las MNA, OP e IAN que fueron reportados. También se proveen opciones de política y cuadros que resumen la información recopilada por medio de las entrevistas presenciales.

3.1. Importaciones agrícolas

En el 2010, las importaciones agrícolas del Uruguay ascendieron a \$EE.UU. 1.327 millones. Esta cifra equivale al 19,3% del total de importaciones del país (excluyendo armas y minerales).

A diferencia de las exportaciones agropecuarias, las importaciones del sector no están concentradas en tan pocos productos. Por ejemplo, el producto de importación más importante, tiene una participación del 4% en el total de las importaciones. En conjunto, los diez productos principales sólo alcanzan el 31% y los 20 primeros el 49%.

Entre estos productos destacan, a nivel de cuatro dígitos del Sistema Armonizado y en orden de importancia, el azúcar, la yerba mate, cueros bovinos curtidados, lana, preparaciones alimenticias, tabaco, ovinos vivos, alimento para animales, calzado y productos de panadería

3.2. MNA y OP aplicados por el Uruguay

En total, se entrevistó vía telefónica a 30 empresas importadoras de productos agropecuarios, de las cuales el 50% manifestó enfrentar MNA y OP. Las siete empresas que aceptaron participar en entrevistas

presenciales reportaron 7 MNA aplicadas por el Uruguay. En cuanto a los flujos de importación se refiere, el 72,2% enfrentó barreras comerciales (13 de 18).

Cuadro 12. MNA aplicadas por el Uruguay a las importaciones de productos agropecuarios

Tipo de empresa	Descripción del producto	Importaciones		Número de casos de MNA				Total
		Valor de las importaciones del producto en 2010 (\$EE.UU.'000)	Participación del producto en el valor total de las importaciones del sector*	Reglamentos técnicos	Verificaciones de conformidad	Inspección previa al embarque y otras formalidades aplicadas por el país importador	Impuestos, gravámenes y otras medidas para-arancelarias	
Empresa productora y comercializadora	20. Preparaciones de hortalizas, frutos u otros frutos o demás partes de plantas	57.581	4,34%	0	1	0	0	1
	22. Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre	43.770	3,30%	0	1	0	0	1
	44. Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera	44.336	3,34%	0	1	0	0	1
Agente, intermediario, empresa de reexpedición, empresa de transporte, firmas comerciales	n.d.**	281.405	21,21%	1	1	1	1	4
Total		427.092	32,19%	1	4	1	1	7

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

* El valor total de las importaciones agrícolas ascendió a \$EE.UU \$1.327 millones.

** En el caso de los agentes, intermediarios, empresas de reexpedición, de transporte y firmas comerciales no se indica ningún producto ya que, al no ser productores, no enfrentan problemas específicos por producto.

El 57,1% de las medidas aplicadas estuvieron asociadas a procedimientos de verificación de la conformidad (cuadro 13), las cuales generaron 7 OP. En 6 de estos casos se trató de retrasos en procesos administrativos (cuadro 13).

Durante las entrevistas presenciales, se identificó un total de 12 OP y 2 IAN, 13 en el Uruguay y 1 en la Argentina (país de tránsito). Nuevamente, los retrasos en procesos administrativos fueron el OP más común, al sumar el 71,4% del total (cuadro 14).

En el caso de las importaciones de productos agropecuarios, las agencias uruguayas en las que se registró el mayor número de OP también fueron el MGAP y el LATU, que controlan la sanidad y calidad de los productos agropecuarios que se importan al país (cuadro 14).

De las siete empresas entrevistadas de forma presencial, cuatro eran pequeños agentes o intermediarios y tres eran productoras comercializadoras. También se entrevistó a dos firmas grandes y a una pequeña.

Cuadro 13. MNA aplicadas por el Uruguay a las importaciones de productos agropecuarios y razones por las que son gravosas

MNA	Casos de MNA	OP asociados	Número de OP	
			En el Uruguay	Total
A. Reglamentos técnicos	1	D1. Retrasos debido a procesos administrativos	1	1
		E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	1	1
B. Verificaciones de conformidad	4	A1. Gran número de documentos	1	1
		D1. Retrasos debido a procesos administrativos	6	6
C. Inspección previa al embarque y otras formalidades aplicadas por el país importador	1	D1. Retrasos debido a procesos administrativos	1	1
D. Impuestos, gravámenes y otras medidas para arancelarias	1	D1. Retrasos debido a procesos administrativos	1	1
		E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	1	1
Total	7		12	12

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

Cuadro 14. OP e IAN que enfrentan las importaciones de productos agropecuarios

OP e IAN	Número de casos de OP e IAN que ocurren...				
	en el Uruguay (e instituciones asociadas, si es que fueron especificadas)		En el país socio		Sub-total
A1. Gran número de documentos	1	n.d. (1)			
D1. Retrasos debido a procesos administrativos	9	MGAP (3), LATU (2), DNA (1), Gobierno uruguayo (1), INAVI (1), n.d. (1)	1	Argentina (1*)	10
D2. Retrasos durante el transporte	1	n.d. (1)			1
E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	2	MGAP(1), n.d. (1)			2
Total	13		1		14

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

* Ocurrió en el país de tránsito.

3.3. Opciones de política

Las opciones de política para superar los obstáculos técnicos y evitar cuellos de botella al importar productos agrícolas son similares a las enumeradas en la sección anterior. Los procedimientos de inspección y análisis que se realizan para evaluar la sanidad y calidad de los productos y su conformidad con los reglamentos técnicos pertinentes fueron la barrera más importante para los importadores de productos agropecuarios. Las empresas indicaron que estos procedimientos generan OP gravosos, principalmente demoras. Es conveniente que las agencias involucradas, fundamentalmente el MGAP y el LATU agilicen dichos procedimientos para así evitar costos innecesarios.

En el caso de los productos provenientes de los países del MERCOSUR, se recomienda negociar acuerdos de reconocimiento mutuo de las verificaciones de conformidad que evitarían controles redundantes. Se podría empezar con los productos de bajo riesgo sanitario o fitosanitario.

4. Exportaciones de productos manufacturados

Esta sección analiza las MNA que enfrentan las exportaciones de manufacturas. Los resultados se basan en 177 entrevistas telefónicas y 40 presenciales con empresas exportadoras de productos manufacturados. En la primera parte se proveerán datos generales sobre el sector manufacturero. Después se abordarán las MNA y OP que enfrentan las exportaciones de estos productos. Además, se proveerá una conclusión y opciones de políticas. Al final del capítulo el lector encontrará cuadros que resumen los datos recabados durante las entrevistas presenciales con empresas del sector.

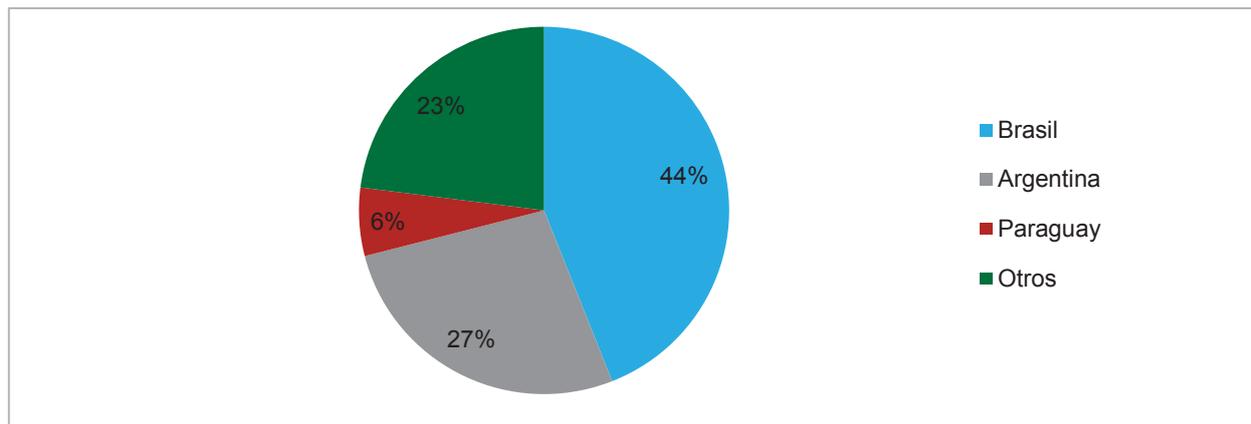
4.1. La importancia del sector manufacturero

En 2010, el sector manufacturero fue responsable del 13,7% del PIB y del 13,1% del empleo del país. Tras implementar una política de sustitución de importaciones, se dio la apertura comercial del país. La exposición a la competencia derivada del desmantelamiento arancelario del MERCOSUR resultó en la reestructura del sector. En la actualidad, el Uruguay cuenta con empresas manufactureras competitivas a nivel regional y que exportan a países con preferencias arancelarias como las del SGP. Sin embargo, a partir del 2013 el Uruguay ya no se beneficiará del SGP europeo, al ser considerado como un país de ingreso medio-alto.

El sector ha mostrado un alto grado de dinamismo durante la última década. Las exportaciones de productos manufacturados⁶⁰ se duplicaron en diez años, pasando de \$EE.UU. 556,5 millones en 2001 a \$EE.UU. 1.271 millones en 2010. Sin embargo, dada la notable expansión de las exportaciones de productos agropecuarios, su participación en el total de exportaciones del país (excluyendo armas y minerales) se redujo, pasando del 28% en 2001 al 19% en 2010.

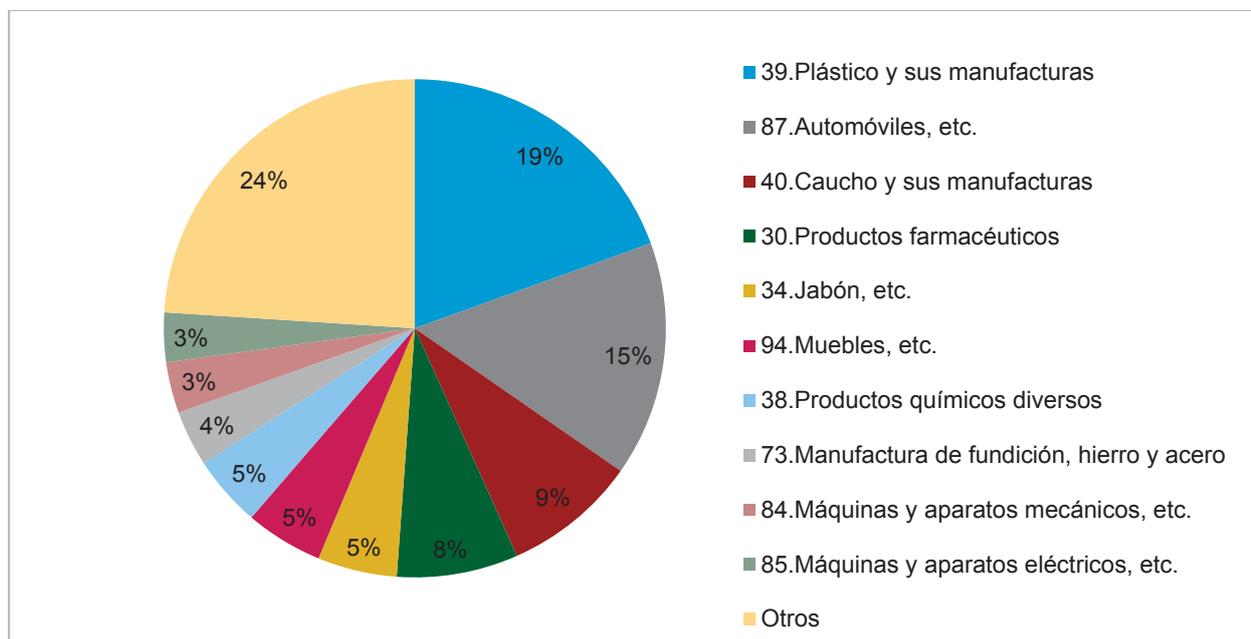
A diferencia de las exportaciones de productos agropecuarios que se destinan tanto a la región del MERCOSUR como a otros países, las manufacturas se concentran en los países vecinos (figura 22). El Brasil recibe el 43,5% de las exportaciones manufactureras del Uruguay, mientras que la Argentina el 26,6%. En total, el MERCOSUR es el mercado de destino para el 75,6% de las manufacturas uruguayas.

⁶⁰ Sectores 04, 05 y del 07 al 13 del ITC.

Figura 22. Mercados de destino de las exportaciones de productos manufacturados

Fuente: ITC con datos de Trade Map, 2011.

Asimismo, las exportaciones de manufacturas están menos concentradas. Los cinco productos manufacturados más importantes (a nivel de cuatro dígitos del SA) sumaron el 37,1% del total de exportaciones de manufacturas, mientras que en el sector agrícola los cinco productos principales sumaron el 63,8% de las exportaciones del sector. Entre las manufacturas más importantes destaca el plástico y sus manufacturas con el 19%, los automóviles con el 15%, el caucho y sus manufacturas con el 9%, productos farmacéuticos con el 8%, el jabón, los muebles y productos químicos diversos con el 5% cada uno, la manufactura de fundición, hierro y acero con el 4%, y las máquinas y aparatos mecánicos y eléctricos cada uno con el 3% (figura 23).

Figura 23. Exportaciones de manufacturas, por subsector

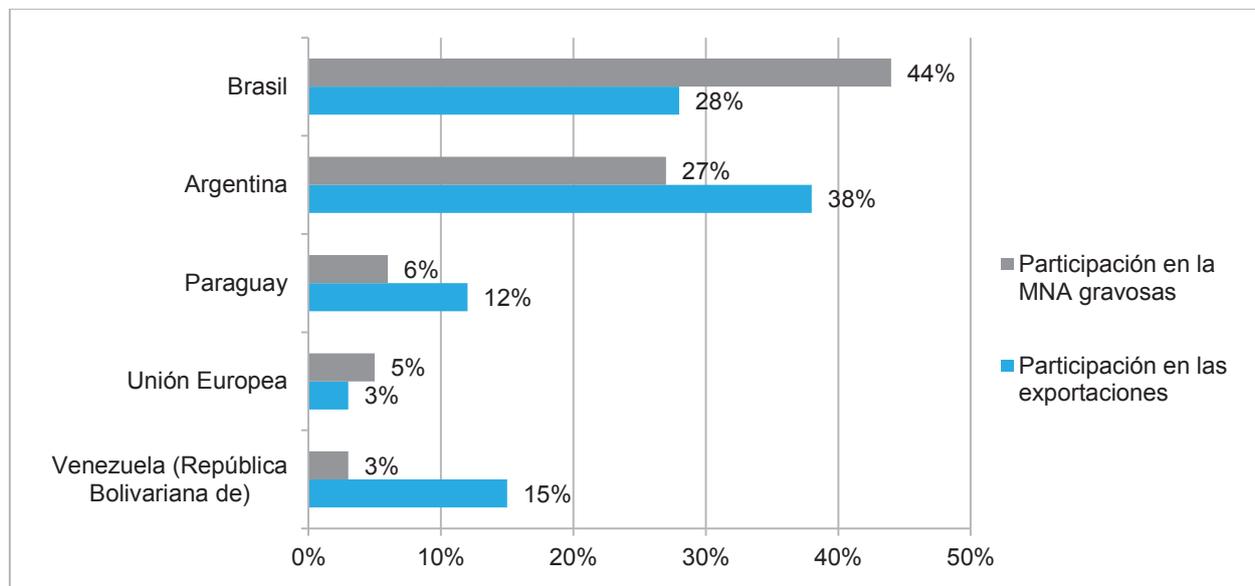
Fuente: ITC con datos de Trade Map, 2011.

4.2. MNA y OP aplicados por los socios comerciales

Ya que las exportaciones de manufacturas uruguayas se dirigen en su mayoría a los países del MERCOSUR (figura 22), fue ahí donde se registró el mayor número de MNA. En total, se reportaron 26 casos de MNA en la Argentina, 19 en el Brasil y 6 en el Paraguay. Los exportadores también reportaron 10 casos en Venezuela (República Bolivariana de) (cuadro 16). Teniendo en cuenta que el MERCOSUR es una unión aduanera, la participación de la región en el total de MNA es alta.

Para determinar cuáles son los socios comerciales más restrictivos, es necesario comparar la participación de cada país en el total de MNA registradas con el porcentaje de las exportaciones que recibe (figura 24). El Brasil y la UE resultaron ser los mercados más restrictivos, ya que el porcentaje de MNA que aplican es más alto que su participación en el total de las exportaciones de manufacturas uruguayas.

Figura 24. Participación de los principales socios comerciales en el total de las exportaciones manufactureras y en el total de MNA



Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

4.2.1. Reglas de origen, inspecciones, medidas de control de cantidad

En el caso de la UE, las reglas de origen asociadas al SGP resultaron ser la MNA más importante. Cabe mencionar, que las reglas de origen no son gravosas en sí mismas, sino que el problema radica en el tiempo que toma la emisión de los certificados. Además, como se discutió en la sección sobre el sector agrícola, el MEF interviene en el proceso de certificación. Por otro lado, los miembros del MERCOSUR requieren de legalizaciones consulares, aunque éstas varían según el país. Cinco de los seis casos de MNA registrados en el Paraguay tuvieron que ver con legalizaciones consulares. En el Brasil, las inspecciones físicas de la carga fueron la MNA aplicada con mayor frecuencia. Por su parte, las medidas de control de cantidad, específicamente las licencias de importación, fueron la medida más común en la Argentina. Como se señaló en la sección sobre el sector agropecuario, en la actualidad, la Argentina requiere de licencias de importación no automáticas para la totalidad del universo arancelario. En este país, el 50% de los casos de MNA estuvieron asociados a este tipo de medidas, las cuales generaron retrasos durante los procesos administrativos. Las demoras fueron el OP más común (24 de 26 casos).

4.2.2. Medidas financieras y reglamentos técnicos

En Venezuela (República Bolivariana de) se reportaron siete casos de medidas financieras y tres de reglamentos técnicos (licencias de importación por razones económicas). El procedimiento para exportar manufacturas es el mismo que deben seguir los exportadores de productos lácteos. La única diferencia es que se debe tramitar un "certificado de insuficiencia o de no producción nacional" ante el Ministerio de Industrias Livianas y Comercio (MILCO), antes de solicitarle divisas a la CADIVI. Estas gestiones resultan en demoras imprevisibles y su aprobación no está garantizada. Con frecuencia, es más rentable para los importadores obtener las divisas al precio oficial a fin de venderlas en el mercado paralelo. Esto explica la sobre-facturación de las importaciones que se da en Venezuela (República Bolivariana de).

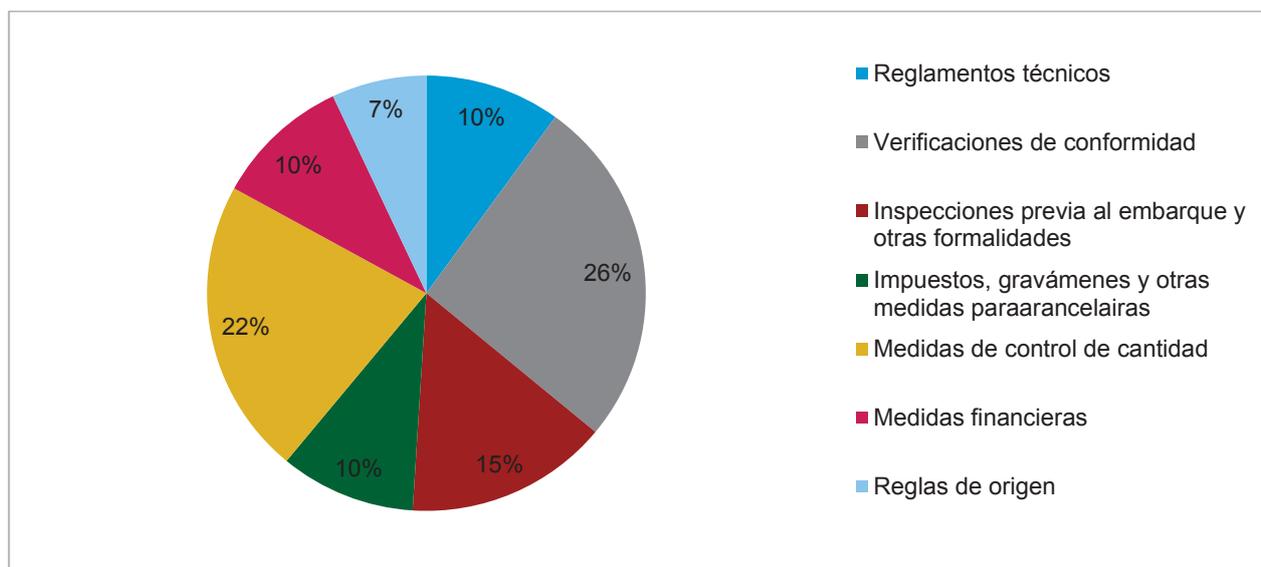
En total, el 48,6% de los exportadores de productos manufacturados (86 de 1177) reportaron MNA y OP durante las entrevistas telefónicas. Esta afectación es menor a la registrada en el sector agropecuario (del 63%), confirmando que los productos agrícolas enfrentan un mayor número de barreras a la exportación.

Durante las entrevistas presenciales, los exportadores de manufacturas reportaron 69 MNA aplicadas por los países socios. Además el 27% de los flujos de manufacturas (66 de 248) se vieron afectados por barreras comerciales, comparado con el 33,8% de los flujos de productos agrícolas (cuadro 15).

Los reglamentos técnicos y las verificaciones de conformidad sumaron el 26% del total de casos de MNA (7 y 18 casos respectivamente), las medidas de control de cantidad el 21,7% (15 casos) y las inspecciones previas al embarque y otras formalidades el 14,4% (10 casos). Por su parte tanto los impuestos, gravámenes y otras medidas paraarancelarias como las medidas financieras sumaron el 10% cada una y las reglas de origen el 7,2% del total (cuadro 15).

Las 69 MNA que los socios comerciales aplicaron a las manufacturas uruguayas generaron 114 OP e IAN, de los cuales 93 ocurrieron en los países socios y 21 en el Uruguay (cuadro 16). Al igual que en otros países donde se ha realizado la encuesta, los “retrasos asociados a procedimientos administrativos” fueron el OP más común. Este OP sumó el 76% del total de casos registrados en los países socios y el 38% de los que tuvieron lugar en el Uruguay (cuadro 16). En el cuadro 17 se aprecia que las “verificaciones de conformidad” fueron la MNA más común (18 casos), generando “retrasos durante procesos administrativos” en 16 instancias. Cabe mencionar que todas las MNA reportadas resultaron en retrasos (cuadro 17).

Figura 25. MNA aplicadas por los países socios a las exportaciones de productos manufacturados



Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

4.3. MNA y OP aplicados por el Uruguay

La encuesta reveló que sólo hubo tres casos de MNA aplicadas por el Uruguay a las exportaciones de manufacturas. Los productos afectados representaron el 4,77% del total de las exportaciones de manufacturas en 2010. Las pruebas para detectar insecticidas y fungicidas realizadas previo a la exportación fueron reportadas en dos instancias. También se indicó que ciertos productos de exportación deben contar con un permiso otorgado por la Comisión Nacional del Patrimonio para la Exportación de Antigüedades y Objetos de Arte. Sin embargo, en entrevistas posteriores, representantes de la Comisión de Fabricantes de Fitosanitarios del Uruguay de la Asociación de Industrias Químicas del Uruguay (ASIQUUR) y el MGAP indicaron que las autoridades uruguayas no realizan estos análisis y que el país no aplica estas medidas fitosanitarias. Según los entrevistados, algunos países exigen constancia de que los productos exportados figuran en registros del país de origen. Es posible que las empresas entrevistadas reportaran que la demora en obtener dicha constancia constituye una barrera comercial. No obstante, para efectos prácticos, se puede afirmar que el Uruguay no aplica MNA a las exportaciones de productos industriales.

Cuadro 15. MNA aplicadas por los países socios a las exportaciones de productos manufacturados

Tipo de empresa	Descripción del producto	Exportaciones dirigidas al resto del mundo		Número de casos de MNA								
		Valor de las exportaciones del producto en 2010 (\$EE.UU.'000)	Participación del producto en valor total de las exportaciones del sector*	Reglamentos técnicos (MFS y OTC)	Verificaciones de conformidad	Inspección previa al embarque y otras	Impuestos, gravámenes y otras medidas	Medidas de control de	Medidas financieras	Reglas de origen	Total	Países que aplican MNA gravosas (número de casos reportados)
Empresa productora y comercializadora	28. Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos u orgánicos de los metales preciosos, de los elementos radiactivos, de metales de las tierras raras o de isótopos	23.882	1,88%	1	2	0	1	0	1	0	5	Venezuela (República Bolivariana de) (2), Argentina (1), Brasil (1), Paraguay (1)
	29. Productos químicos orgánicos	13.056	1,03%	1	1	0	1	0	1	0	4	Venezuela (República Bolivariana de) (2) Brasil (1), Paraguay (1)
	30. Productos farmacéuticos	99.095	7,80%	2	5	2	0	1	0	0	10	Argentina (4), Bolivia (Estado Plurinacional de) (1), Brasil (3), Cuba (1), Ecuador (1)
	32. Extractos curtientes o tintóreos; taninos y sus derivados; pigmentos y demás materias colorantes; pinturas y barnices; mastiques; tintas	31.804	2,50%	0	1	2	1	0	0	0	4	Argentina (3), Paraguay (1)
	34. Jabón, agentes de superficie orgánicos, preparaciones para lavar, preparaciones lubricantes, ceras artificiales, ceras preparadas, productos de limpieza, velas y artículos similares, pastas para modelar, "ceras para odontología" y preparaciones para o	64.627	5,09%	1	1	0	1	0	1	1	5	Venezuela (República Bolivariana de) (2) Brasil (2), Paraguay (1)
	38. Productos diversos de las industrias químicas	59.592	4,69%	0	1	0	0	0	0	0	1	Paraguay (1)
	39. Plástico y sus manufacturas	247.695	19,49%	0	2	1	0	2	1	0	6	Argentina (4), Brasil (1), Venezuela (República Bolivariana de) (1)
	42. Manufacturas de cuero; artículos de talabartería o guarnicionería; artículos de viaje, bolsos de mano (carteras) y continentes similares; manufacturas de tripa	3.542	0,28%	0	0	0	0	0	0	2	2	Estados Unidos (1), Suecia (1)

Tipo de empresa	Descripción del producto	Exportaciones dirigidas al resto del mundo		Número de casos de MNA								Países que aplican MNA gravosas (número de casos reportados)
		Valor de las exportaciones del producto en 2010 (\$EE.UU.'000)	Participación del producto en valor total de las exportaciones del sector*	Reglamentos técnicos (MFS y OTC)	Verificaciones de conformidad	Inspección previa al embarque y otras	Impuestos, gravámenes y otras medidas	Medidas de control de	Medidas financieras	Reglas de origen	Total	
	49. Productos editoriales de la prensa y de las demás industrias graficas; textos manuscritos o mecanografiados y planos	12.534	0,99%	0	0	0	0	3	0	0	3	Argentina (2), Brasil (1)
	51. Lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin	232.326	18,28%	0	0	0	0	4	0	0	4	Argentina (4)
	61. Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto	18.305	1,44%	0	1	3	0	0	0	0	4	Brasil (3), Ecuador (1)
	65. Sombreros, demás tocados y sus partes	239	0,02%	0	0	0	0	0	0	2	2	Estados Unidos (1), Suecia (1)
	69. Productos cerámicos	2.628	0,21%	0	0	0	0	2	0	0	2	Argentina (2)
	84. Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos	42.802	3,37%	0	1	0	0	0	1	0	2	Brasil (1), Venezuela (República Bolivariana de) (1)
	85. Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos	40.891	3,22%	0	0	0	0	2	0	0	2	Argentina (1), Brasil (1)
	90. Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía y cinematografía, de medida, control o precisión; instrumentos y aparatos medico quirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos	15.326	1,21%	2	2	0	0	0	2	0	6	Brasil (4), Venezuela (República Bolivariana de) (2)
Agente, intermediario, empresa de reexpedición, empresa de transporte, firmas comerciales	n.d.**	196.109	15,43%	0	1	2	3	0	0	0	6	Argentina (4), Brasil (1), Paraguay (1)
Total		1.104.453	86,90%	7	18	10	7	15	7	5	69	

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

* El valor total de las exportaciones de manufacturas ascendió a \$EE.UU. 1.271 millones.

** En el caso de los agentes, intermediarios, empresas de reexpedición, de transporte y firmas comerciales no se indica ningún producto ya que, al no ser productores, no enfrentan problemas específicos por producto.

Cuadro 16. OP e IAN que enfrentan las exportaciones de productos manufacturados

OP e IAN	Casos de OP e IAN que ocurren...				Sub-total
	En el Uruguay (e instituciones asociadas, si es que fueron especificadas)		En el país socio		
A1. Gran número de documentos			2	Cuba (1), Ecuador (1)	2
A2. La documentación es difícil de rellenar	1	CIU (1)			1
B1. La información no está debidamente publicada y difundida			1	Brasil (1)	1
B3. Las regulaciones cambian frecuentemente			2	Bolivia (Estado Plurinacional de) (1), Ecuador (1)	2
C1. Clasificación incoherente de los productos			3	Venezuela (República Bolivariana de) (2) Argentina (1)	3
D1. Retrasos debido a procesos administrativos	8	CNCS (2), MGAP (2), n.d. (2), CIU, Comisión Nacional del Patrimonio(1), MSP (1)	71	Argentina (27), Brasil (21), Venezuela (República Bolivariana de) (10), Paraguay (8), Bolivia (Estado Plurinacional de) (3), Cuba (1), Ecuador (1)	79
E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	2	Agencias marítimas y terminales (1), Empresas de transporte (1)	8	Brasil (5), Cuba (1), Guatemala (1), Venezuela (República Bolivariana de) (1)	10
E3. Necesidad de contratar a un agente aduanal para desbloquear el cargamento	1	DNA (1)			1
F2. Redes de transporte inaccesibles/ limitadas (p.ej. Malos caminos, bloqueos de carreteras)	7	Empresas de transporte (4), Transportistas (2), ANP (1),	2	Argentina (2)	9
H5. Falta de reconocimiento (p. ej. certificados nacionales)			1	Argentina (1)	1
I1. Otros obstáculos	2	DNA (2)	3	Brasil (2), Venezuela (República Bolivariana de) (1)	5
Total	21		93		114

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

4.4. Resumen y opciones de política

Durante la última década, el sector manufacturero mostró un alto grado de dinamismo, duplicando su volumen de exportación. Sin embargo, las exportaciones del sector se destinan en su mayoría al MERCOSUR, haciendo que el Uruguay dependa tanto de este mercado como de aquéllos a los que sólo puede exportar bajo condiciones preferenciales. En este contexto las MNA que imponen estos socios comerciales constituyen verdaderas trabas para el desarrollo de las empresas del sector. Cabe destacar que tras realizar entrevistas adicionales con expertos del sector, no se reportaron MNA impuestas por las autoridades nacionales.

Los procedimientos de verificación de la conformidad y las medidas de control de cantidad fueron las MNA aplicadas por los países socios con mayor frecuencia. Las empresas entrevistadas reportaron que la Argentina aplica la mayoría de las medidas de control de cantidad, las cuales, en tiempos recientes se han extendido hasta abarcar la totalidad del universo arancelario. La política comercial del país vecino ha impactado negativamente a algunas empresas uruguayas. Al momento de escribir este informe, las autoridades uruguayas estaban concentradas en buscar mercados alternos y otras soluciones para estas empresas. Asimismo, es indispensable poner sobre la mesa el problema de las legalizaciones consulares que requieren los países del MERCOSUR. Las autoridades uruguayas deben monitorear el progreso de la situación y abordarla tanto a nivel regional como bilateral. La Comisión de Comercio del MERCOSUR es el foro indicado para tal negociación.

Cuadro 17. MNA aplicadas por los países socios a las exportaciones de productos manufacturados y razones por las que son gravosas

MNA	Casos de MNA	OP asociado	Casos de OP		
			En el Uruguay	En el país socio	Total
A. Reglamentos técnicos (MSF y OTC)	7	A1. Gran número de documentos	0	1	1
		D1. Retrasos debido a procesos administrativos	0	5	5
		E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	0	3	3
B. Verificaciones de conformidad	18	A2. La documentación es difícil de rellenar	1	0	1
		B3. Las regulaciones cambian frecuentemente	0	2	2
		D1. Retrasos debido a procesos administrativos	1	15	16
		E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	0	1	1
		F2. Redes de transporte inaccesibles/ limitadas (p.ej. malos caminos, bloqueos de carretera)	1	0	1
		H5. Falta de reconocimiento (p. ej. certificados nacionales)	0	1	1
C. Inspección previa al embarque y otras formalidades aplicadas por el país importador	10	D1. Retrasos debido a procesos administrativos	0	10	10
D. Impuestos, gravámenes y otras medidas para-arancelarias	7	D1. Retrasos debido a procesos administrativos	0	10	10
E. Medidas de control de cantidad (por ejemplo, licencias, contingentes, prohibiciones)	14	D1. Retrasos debido a procesos administrativos	0	13	13
		I1. Otros obstáculos	0	1	1
	1	<i>No OP, la MNA es gravosa en si misma</i>			
F. Medidas financieras	7	C1. Clasificación incoherente de los productos	0	2	2
		D1. Retrasos debido a procesos administrativos	0	7	7
		E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	0	1	1
		I1. Otros obstáculos	0	1	1
O. Reglas de origen	5	D1. Retrasos debido a procesos administrativos	2	0	2
		E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	0	1	1
		I1. Otros obstáculos	2	0	2
Total MNA	69	Total OP	7	74	81

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

La imprevisibilidad que enfrentan los exportadores uruguayos en Venezuela (República Bolivariana de) también es un tema de importancia. Los requisitos para obtener una licencia de importación y la autorización de divisas deben ser transparentados. Ahora que Venezuela (República Bolivariana de) es un miembro del MERCOSUR, el Uruguay debe aprovechar las plataformas de diálogo regionales para resolver estos problemas.

Es importante que el sector privado participe en el desarrollo de una nueva estrategia comercial con miras a superar los problemas que las empresas enfrentan en la región. Además, dado que a partir de 2013 el Uruguay es considerado como un país de renta media-alta y ya no es elegible para beneficiarse del SGP, es conveniente realizar un análisis de mercado que permita alcanzar un mayor grado de diversificación. A través de dicho análisis se podría determinar qué subsectores, que aún no exportan, cuentan con un alto potencial de comercialización y a qué mercados se podría ingresar. Además, es necesario implementar una política que tenga como objetivo aumentar la competitividad de los subsectores para que el Uruguay no dependa exclusivamente de mercados altamente protegidos ni de preferencias comerciales.

Al igual que en el caso de los productos agropecuarios, la encuesta reveló que con frecuencia los exportadores, particularmente las pequeñas empresas, no siempre están al tanto de los requisitos y procedimientos que deben seguir. Inclusive, es común que confundan las instituciones a las que deben acudir en el miso Uruguay. En este contexto, es importante desarrollar una plataforma, fácil de usar, que cuente con información detallada sobre MNA. También sería conveniente que se realizaran talleres y seminarios para capacitar a los exportadores sobre cómo abordar las MNA. Algunos de estos talleres deben dirigirse a las PYMES.

5. Importaciones de productos manufacturados

Este subcapítulo analiza las MNA y OP que enfrentan las importaciones de manufacturas. En la primera parte, se proveerán datos generales sobre las importaciones de manufacturas. Posteriormente se abordarán las MNA y OP que enfrentan estos flujos comerciales. Además se proveerá una conclusión y opciones de política. Al final del subcapítulo, el lector encontrará cuadros que resumen los datos de las entrevistas presenciales.

5.1. Importaciones de manufacturas

En 2010, las importaciones del Uruguay, excluyendo armas y minerales, ascendieron a \$EE.UU. 6.861 millones. Las manufacturas tuvieron una participación del 80,7% en el total de importaciones del país, sumando \$EE.UU. 5.534 millones⁶¹. Los 19 productos de importación más importantes del Uruguay son manufacturas. Entre estos destacan los bienes de consumo y capital como automóviles, camiones, repuestos, teléfonos, computadoras, receptores de televisión, tractores agrícolas, maquinaria agrícola, etc.; los insumos para la agricultura y la industria química incluyendo fertilizantes, productos agroquímicos, poliésteres, etc.; así como los medicamentos y el caucho. En el lugar número 20 aparece el azúcar como el principal producto de importación agrícola.

5.2. MNA y OP aplicados por el Uruguay

En total, se realizaron 227 entrevistas telefónicas con importadores de manufacturas, de los cuales el 45% (103) reportó haberse visto afectado por MNA y otros obstáculos al comercio⁶². Posteriormente se realizaron 19 entrevistas presenciales para conocer a detalle las MNA y los OP reportados vía telefónica⁶³.

Durante las entrevistas presenciales se reportaron 15 casos de MNA, 11 aplicadas por el Uruguay y 4 por los países socios. El que se registraran más barreras comerciales en el Uruguay era de esperar ya que las

⁶¹ Sectores 04, 05 y del 07 al 13 del ITC.

⁶² Del total de empresas entrevistadas, 67 tenían operaciones de importación únicamente. El 40% de estas empresas enfrentaron barreras comerciales.

⁶³ De estas 19 empresas, 12 declararon durante las entrevistas telefónicas que la importación de manufacturas era su principal actividad. Las otras 7 también eran importadoras de productos manufacturados aunque no lo reportaron como actividad principal durante las entrevistas telefónicas.

empresas importadoras conocen mejor las medidas de su propio país que las del país de procedencia de los productos que importan (cuadro 18).

Las verificaciones de conformidad fueron la MNA más común, al sumar el 63,6% del total de casos (7 de 11, cuadro 18). En total, el 32,2% (19) de los flujos de importación se vieron afectados por dichas medidas, un porcentaje de afectación sustancialmente inferior al que registraron los flujos de importación de productos agrícolas (del 81,2%). Las MNA generaron 19 OP, 15 en el Uruguay y 4 en los países socios. También se reportaron IAN en 17 instancias, 14 en el Uruguay, 2 en los países socios y 1 en un país de tránsito (cuadros 19, 20, 21).

Cuadro 18. MNA aplicadas por el Uruguay a las importaciones de productos manufacturados

Tipo de empresa	Descripción del producto	Importaciones		Casos de MNA				Total
		Valor de las importaciones del producto en 2010 (\$EE.UU. '000)	Participación del producto en el valor total de importaciones del sector*	Verificaciones de conformidad	Inspección previa al embarque y otras formalidades	Impuestos, gravámenes y otras medidas paraarancelarias	Medidas de control de cantidad	
Empresa productora y comercializadora	84. Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos	960.776	17,36%	3	0	1**	0	4
	95. Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes y accesorios	47.566	0,86%	1	0	0	0	1
Agente, intermediario, empresa de reexpedición, empresa de transporte, firma comercial	n. d.***	1.269.229	22,93%	3	2	0	1	6
Total		2.277.571	41,15%	7	2	1	1	11

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

* El valor total de las importaciones ascendió a \$EE.UU. 5.534 millones.

** De acuerdo a investigaciones adicionales, el Uruguay no aplica medidas paraarancelarias. Es probable que el importador que reportó esta medida no contara con la información adecuada.

*** En el caso de los agentes, intermediarios, empresas de reexpedición, de transporte y firmas comerciales no se indica ningún producto ya que, al no ser productores, no enfrentan problemas específicos por producto.

La DNA es la institución que concentra la mayor parte de los OP y otras barreras a la importación (10 casos). En segundo lugar aparece el MIEM con 6 casos, seguido por el LATU con 3. Por su parte la Dirección General Impositiva (DGI), La Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y las empresas transportistas también fueron reportados (cuadro 19).

Cuadro 19. OP e IAN que enfrentan las importaciones de productos manufacturados

OP e IAN	Casos de OP e IAN que ocurren...				
	En el Uruguay (e instituciones involucradas, si es que fueron especificadas)		En los países socios		Subtotal
A1. Gran número de documentos	3	MIEM (3)**	1	Argentina (1)	4
B2. No hay pre-aviso/notificación sobre cambios de procedimiento	2	DNA (2)	1	China (1)	3
B3. Las regulaciones cambian frecuentemente	2	DGI (2)			2
C1. Clasificación incoherente de los productos	1	DNA (1)			1
D1. Retrasos debido a procesos administrativos	13	DNA (4)***, LATU (2), MIEM (3), n.d. (2), DGI (1), DINAMA/DNA (1), MGAP (1)	6	Argentina (1+1*), Brasil (2), China (1), Estados Unidos (1)	19
E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	2	n. a. (1), LATU (1)	1	Estados Unidos (1)	3
I1. Otros obstáculos	4	DNA (2), BROU (1), Empresas de transporte (1)			4
Total	27		9		36

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

* País de tránsito.

** Se refiere al certificado de "no producción nacional" necesario para quedar exonerado del pago de aranceles de importación de bienes de capital para proyectos de inversión promovidos dentro del marco de las leyes 14.178 y 16.906. No se necesita ninguna certificación o permiso especial para una simple importación de bienes de capital.

*** Se reportó erróneamente un problema arancelario.

5.3. Resumen y opciones de política

Los productos manufacturados ocupan un lugar preeminente en la estructura comercial del Uruguay. En 2010, las manufacturas tuvieron una participación del 81% en el total de importaciones del país. Dado el bajo número de MNA comparado con el gran volumen de importación, el Uruguay parece no restringir las importaciones de estos productos. Sin embargo, es necesario hacer más eficientes los procedimientos de verificación de la conformidad para evitar retrasos, particularmente durante inspecciones aduaneras de canal rojo. Sería conveniente que esta situación se abordara ahora que la DNA está en proceso de reestructuración y modernización. Es necesario que al inspeccionar los productos se apliquen criterios objetivos de evaluación de riesgo y que los inspectores tomen en cuenta el historial de cumplimiento de los importadores.

Cuadro 20. MNA aplicadas por el Uruguay a las importaciones de productos manufacturados y razones por las que son gravosas

MNA	Casos de MNA	Obstáculos de Procedimiento (OP)	Casos de OP		
			En el Uruguay	En los países socios	Total
B. Verificaciones de conformidad	7	A1. Gran número de documentos	3	0	3
		D1. Retrasos debido a procesos administrativos	6	1	7
		E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	1	0	1
C. Inspección previa al embarque y otras formalidades aplicadas por el país importador	2	D1. Retrasos debido a procesos administrativos	2	0	2
D. Impuestos, gravámenes y otras medidas para-arancelarias	1	E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	1	0	1
E. Medidas de control de cantidad	1	D1. Retrasos debido a procesos administrativos	0	1	1
Total	11		13	2	15

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

Cuadro 21. MNA aplicadas por los países socios a las importaciones de productos manufacturados y razones por las que son gravosas

MNA	Casos de MNA	OP asociados	Casos de OP	
			En los países socios	Total
PA. Inspección y certificación de las exportaciones, u otras especificaciones técnicas de productos y sistemas de conformidad aplicados por el país de origen	1	D1. Retrasos debido a procesos administrativos	1	1
PB. Licencias, contingentes (cuotas), prohibición de exportación y otras medidas restrictivas de volúmenes de exportación	1	A1. Gran número de documentos	1	1
PC. Impuestos y gravámenes de exportación	1	E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas	1	1
PZ. Otras medidas de exportación	1	B2. No hay pre-aviso/notificación sobre cambios de procedimiento	1	1
Total	4		4	4

Fuente: ITC con datos de la encuesta sobre MNA realizada en el Uruguay, 2010.

Capítulo 4 Conclusiones

En las últimas décadas se ha visto una tendencia generalizada a eliminar y reducir aranceles alrededor del mundo. Sin embargo de forma paralela se percibe el surgimiento de MNA. Habitualmente, la justificación para el uso de estas medidas se basa en argumentos asociados a la seguridad, a la protección de la salud y del medio ambiente, y a las exigencias de los consumidores, quienes requieren de información sobre la calidad y los métodos de producción de los bienes que adquieren. Dada la complejidad de las MNA y la falta de información que prevalece, el ITC busca aumentar la transparencia y facilitar la comprensión de los obstáculos no arancelarios. Además, al analizar los obstáculos de procedimiento y las ineficiencias en el ambiente de negocios, este informe brinda una perspectiva amplia de los efectos de estas medidas sobre el sector privado uruguayo. Este análisis sirve de base para el desarrollo de estrategias y políticas gubernamentales que eliminen o atenúen los efectos negativos de las barreras comerciales.

La encuesta reveló que tanto los exportadores como los importadores enfrentan MNA y otros obstáculos al comercio. En general, el 56% de los exportadores se vieron afectados por MNA. Las verificaciones de conformidad y los reglamentos técnicos fueron el problema más importante, al sumar el 34% y 23% respectivamente del total de casos de MNA reportados por los exportadores. Por su parte, las medidas de control de cantidad sumaron el 16%, mientras que las reglas de origen el 12%.

La mayoría de las MNA fueron aplicadas por los países socios. Sin embargo, dentro del Uruguay los exportadores reportaron OP asociados a dichas medidas. Para aumentar la competitividad de los flujos comerciales uruguayos es necesario minimizar costos y fricciones innecesarias a nivel nacional.

El sector agropecuario es de suma importancia para la economía uruguaya al ser un motor de producción, de divisas y de empleo. Durante los últimos 10 años, el sector tuvo una participación promedio del 78% en el total de las exportaciones uruguayas. En 2010, los productos agrícolas constituyeron el 81% del total de exportaciones del país. Las exportaciones de productos agrícolas enfrentaron un mayor número de barreras comerciales que las de manufacturas. Los reglamentos técnicos y las verificaciones de conformidad fueron las MNA impuestas por los países socios con más frecuencia, sumando el 67% del total de casos registrados. Las reglas de origen tuvieron una participación del 14%, mientras que las medidas de control de cantidad del 13%. Las reglas de origen reportadas estuvieron asociadas al SGP de países desarrollados.

Por su parte, el sector manufacturero ha mostrado un alto grado de dinamismo, duplicando su volumen de exportación durante la última década. Sin embargo, el 77% de las exportaciones del sector se destinan al MERCOSUR, haciendo que el Uruguay dependa tanto de este mercado como de aquellos a los que sólo puede exportar bajo condiciones preferenciales. En este contexto las MNA que imponen estos socios comerciales constituyen verdaderas trabas para el desarrollo de las empresas del sector. Los procedimientos de verificación de la conformidad y las medidas de control de cantidad fueron las MNA aplicadas por los países socios con mayor frecuencia.

El Uruguay aplica muy pocas MNA a las importaciones. Sin embargo, las empresas reportaron que los OP que éstas generan como las demoras en procedimientos administrativos tienen un impacto negativo sobre sus flujos de importación.

Opciones de política

1. Participación activa a nivel multilateral

Aunque la utilización de las MNA se basa en argumentos asociados a la seguridad nacional, a la protección de la salud y del medio ambiente, a menudo son barreras comerciales difíciles de sortear. Es por esto que, en años recientes, un número importante de negociaciones multilaterales y de acuerdos preferenciales incluyen disposiciones sobre el reconocimiento mutuo de reglamentos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias y verificaciones de conformidad. A nivel multilateral, el Uruguay, junto con otros países con objetivos similares, debe seguir participando en la Ronda de Doha para alcanzar acuerdos que faciliten el comercio. El Uruguay debe abordar las MNA no acordadas con las reglas de la OMC, incluso

recurrir al sistema de solución de controversias cuando las disposiciones de acuerdos vigentes no sean respetadas y las medidas le causen un daño evidente.

2. Estrategia comercial y negociaciones bilaterales

El Uruguay también debe esforzarse por alcanzar acuerdos bilaterales de reconocimiento mutuo para así reducir la incidencia de barreras sanitarias y fitosanitarias. En años recientes, se logró que las exportaciones de carne ingresaran a casi todos los mercados del mundo al firmar protocolos negociados por los sectores público y privado. Es necesario que el Uruguay alcance acuerdos similares con más socios comerciales para más productos, en particular con la UE. También es recomendable que ambos sectores continúen colaborando y desarrollen una estrategia comercial y de apertura de mercados para los principales productos de exportación. Esto es particularmente importante dado que a partir de 2013, el Uruguay es considerado como un país de renta media-alta y por lo tanto ya no es elegible para beneficiarse del SGP de la UE. Por ende, además de negociar un acuerdo comercial con la UE, el Uruguay debe realizar un análisis de mercado que le permita desarrollar una estrategia para alcanzar un mayor grado de diversificación. A través de este análisis se podría determinar qué sectores cuentan con un alto potencial de exportación aún sin explotar y a qué mercados de alto crecimiento se podría ingresar. Además, es necesario implementar una política con miras a aumentar la competitividad de los subsectores que ya no se benefician del SGP para que puedan enfrentar el nuevo orden comercial. Por su experiencia técnica, el ITC podría guiar el proceso de análisis de mercado.

3. Mayor integración regional

Las encuestas realizadas tanto en el Uruguay como en el Paraguay revelaron que, a pesar del proceso de integración, el MERCOSUR no está funcionando al ser un mercado de difícil acceso. En la actualidad, la Argentina requiere de licencias de importación no automáticas para la totalidad del universo arancelario. En el caso del Brasil, existe la posibilidad de que las licencias de importación se utilicen de forma arbitraria. Es por esto que las autoridades uruguayas deben monitorear el progreso de la situación en cada uno de estos países y abordarla tanto a nivel regional como bilateral. La Comisión de Comercio del MERCOSUR es el foro indicado para tal negociación. Al interior de la región, es fundamental propiciar el diálogo y la transparencia a fin de establecer un plan de acción para armonizar normas y reglamentos. Cabe mencionar que las negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales requerirán de equipos de negociación especializados. Asimismo, dada la dependencia actual y el hecho de que algunos de los productos industriales de exportación sólo compiten en mercados protegidos como el del MERCOSUR, se requiere de un análisis para identificar el porqué de la falta de competitividad.

4. Simplificación de procedimientos

Aunque la mayoría de las MNA reportadas fueron impuestas por los países socios, con frecuencia los OP se registraron en el Uruguay, particularmente durante el proceso de emisión de certificados. Actualmente, el Uruguay está en proceso de simplificar el procedimiento a seguir, de forma que sólo la entidad emisora del certificado se vea involucrada. Esto evitará el papeleo y los retrasos que implica el que el Ministerio de Economía y Finanzas participe en el proceso. Cabe mencionar que la CNCS, la CIU y la CMPP cuentan con la autorización del Poder Ejecutivo para emitir certificados de origen en el Uruguay. También es importante asegurarse de que las entidades certificadoras cuenten con todos los formularios requeridos por el país socio para que el proceso de acreditación sea lo más breve posible. Además, ya que el MGAP y el LATU fueron las agencias uruguayas en las que se registró el mayor número de OP, también se debe hacer un esfuerzo para que sus intervenciones sean más eficientes y no representen un obstáculo al comercio. En cuanto a la falta de laboratorios, se debe analizar la situación a detalle para decidir si es preferible establecer laboratorios nuevos, fortalecer las capacidades del LATU o ambos.

5. Difusión de información sobre MNA y fortalecimiento de las capacidades de agencias uruguayas

Asimismo, es necesario mejorar la disseminación de la información sobre MNA y otros obstáculos al comercio. Los resultados de la encuesta muestran que los exportadores, particularmente las PYMES, no conocen los requisitos y procedimientos que deben seguir. Inclusive, es común que confundan las instituciones a las que deben acudir en el propio Uruguay. Actualmente se están dando pasos en la dirección correcta con la puesta en marcha de un programa de modernización de la DNA que involucra a otros organismos públicos con actividades relacionadas. El objetivo del programa es mejorar la eficiencia

y calidad de las actividades de fiscalización y al mismo tiempo facilitar la dinámica comercial. El proceso de modernización de la DNA es clave en la eliminación de OP a nivel nacional y en la mejora del ambiente de negocios. Como parte de la reestructura se están informatizando los procedimientos a seguir. También se implementará una ventanilla única de comercio exterior, que resolverá algunos de los obstáculos de procedimiento identificados durante la encuesta. Este proceso debería ser acelerado y emulado en otras agencias. También sería conveniente que las autoridades pertinentes realizaran talleres y seminarios para capacitar a los exportadores sobre cómo abordar las MNA. El ITC podría contribuir a este proceso.

6. Ayuda técnica

Por último, los exportadores de madera requieren de ayuda técnica para que el proceso de fumigación y la certificación del *Forest Stewardship Council* no representen barreras comerciales. Sería idóneo que se difundiera más información sobre dicha certificación, que se realizaran análisis de costo-beneficio y que los exportadores tuvieran apoyo institucional a lo largo del proceso. El ITC al contar con Standards Map, una base de datos pública con información sobre normas voluntarias, podría proveer la asistencia técnica necesaria.

La encuesta sobre MNA del ITC tiene como objetivo identificar las barreras comerciales más importantes que enfrentan los flujos comerciales del Uruguay. Además, se busca iniciar un diálogo a nivel nacional sobre MNA y cuestiones relacionadas a fin de desarrollar políticas que eliminen sus efectos negativos. Para superar algunas de las MNA y OP discutidos en el informe, el ITC podría guiar el proceso de análisis de mercado para ver qué subsectores cuentan con un alto potencial de exportación y diversificación. El ITC también podría brindar asistencia técnica en lo referente a plataformas de diseminación de la información y normas privadas. Cabe mencionar que al desarrollar la capacidad local en materia de encuestas y análisis, se sentaron las bases para la repetición de este ejercicio. Esto será de gran utilidad al evaluar futuros avances e identificar nuevos desafíos, sobre todo en vista de la situación post-SGP y del proceso de modernización de la DNA.

Apéndice I Metodología global de la encuesta sobre medidas no arancelarias

Encuestas sobre medidas no arancelarias

Entre 2008 y 2010⁶⁴, el Centro de Comercio Internacional (ITC) llevó a cabo encuestas empresariales a gran escala sobre medidas no arancelarias gravosas y otras barreras al comercio (en lo sucesivo MNA) en 10 países en desarrollo y menos adelantados⁶⁵. En 2011, se iniciaron 10 nuevas encuestas y en 2013 se espera cubrir 30 nuevos países. Las encuestas sobre MNA tienen por objetivo conocer, de manera pormenorizada, la percepción empresarial sobre MNA gravosas y otros obstáculos al comercio --por producto y socio comercial.

Todas las encuestas se basan en una metodología global conformada por una parte central y una específica para cada país. La parte central de la metodología de la encuesta sobre MNA descrita en este apéndice es igual para todos los países encuestados, permitiendo así que el análisis y la comparación entre países sean posibles. Por otro lado, la parte específica da flexibilidad al abordar las necesidades y exigencias de cada país. El Capítulo 2 de este estudio incluye aspectos específicos y particularidades de la implementación de la encuesta en el Uruguay.

Alcance y cobertura de las encuestas sobre medidas no arancelarias

La encuesta sobre MNA requiere de una muestra representativa que permita la extrapolación de los resultados a todo el país. Para lograr este objetivo, la encuesta sobre MNA cubre por lo menos el 90% del valor total de las exportaciones del país participante (excluyendo minerales y armas). De los 13 sectores en los que se divide la economía, la encuesta incluye los que cuentan con una participación del 2% o más en el total de las exportaciones.

Los sectores incluidos en la encuesta sobre MNA se definen de la siguiente manera:

1. Alimentos frescos y productos de base agrícola sin tratar
2. Alimentos y productos de base agrícola procesados
3. Madera, productos de madera y papel
4. Hilados, telas y textiles
5. Químicos
6. Cuero
7. Metal y otras manufacturas básicas
8. Maquinaria no eléctrica
9. Ordenadores, telecomunicaciones y electrónica de consumo
10. Componentes electrónicos
11. Equipos de transporte
12. Prendas de vestir
13. Manufacturas misceláneas

⁶⁴ El trabajo comenzó en 2006, cuando el Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) estableció el Grupo de Personalidades Eminentes sobre las Barreras de No Arancelarias (GBNA). El propósito principal del GBNA es discutir la definición, clasificación, recolección y cuantificación de las barreras no arancelarias para identificar su exigencia en materia de datos y por lo tanto, promover la comprensión de las MNA y su impacto sobre el comercio. Para llevar a cabo el trabajo técnico del GBNA se estableció el Equipo de Apoyo Multiinstitucional (MAST). Desde entonces, el ITC se ha enfocado en tres ámbitos de las MNA. En primer lugar, el ITC contribuyó a la clasificación internacional de las medidas no arancelarias (Clasificación de MNA) que se concretó en octubre de 2009. En segundo lugar, el ITC realiza encuestas sobre MNA en países en desarrollo utilizando dicha clasificación. Tercero, el ITC, la UNCTAD y el Banco Mundial recopilan y catalogan conjuntamente regulaciones oficiales sobre MNA aplicadas por países importadores, tanto desarrollados como en desarrollo. Ya que las regulaciones oficiales sirven como punto de referencia para el análisis y que las encuestas identifican el impacto de las MNA sobre las empresas y por consiguiente, sobre el comercio internacional, el panorama que se proporciona es muy completo.

⁶⁵ Las primeras encuestas sobre MNA se llevaron a cabo, en cooperación con la UNCTAD, en 2008 y 2009 en el Brasil, Chile, la India, Filipinas, Tailandia, Túnez y Uganda. Las encuestas piloto generaron información, la cual permitió una mejora significativa en la clasificación de las MNA y en la metodología de la encuesta. Desde entonces, el ITC ha realizado encuestas sobre MNA empleando la nueva metodología en Burkina Faso, Hong Kong RAE, Egipto, Kenya, Malawi, Marruecos, el Perú, Rwanda, el Paraguay y Sri Lanka.

Las compañías dedicadas al comercio de armas y minerales fueron excluidas ya que las exportaciones de minerales normalmente no están sujetas a barreras comerciales. Esto se atribuye a la gran demanda que existe por estos productos y a las actividades comerciales de las multinacionales, las cuales dominan el mercado internacional. Por otra parte, las exportaciones de armas rebasan el ámbito del ITC.

La encuesta sobre MNA se realiza entre compañías dedicadas a la exportación e importación de bienes. Se excluye a las compañías dedicadas al intercambio de servicios ya que una encuesta sobre MNA que afectan los servicios implicaría otro enfoque y una metodología diferente. Dicho esto, la encuesta sobre MNA incluye compañías especializadas en procesos de importación y exportación y servicios como los que realizan agentes, intermediarios y compañías expedidoras (también conocidos como 'agentes comerciales'). Estas empresas pueden ser consideradas como compañías de servicios ya que proveen servicios de logística. En la mayoría de los casos, las respuestas de los agentes comerciales se analizan por separado de las de compañías que exportan sus propios productos.

La encuesta sobre MNA considera compañías legalmente registradas de todos los tamaños y tipos de propiedad. Dependiendo del tamaño y geografía del país, la muestra incluye de una a cuatro regiones geográficas caracterizadas por una alta concentración de actividad económica (un número importante de compañías).

Planteamiento en dos etapas

A los representantes de las compañías encuestadas, generalmente especialistas en importaciones y exportaciones o altos directivos, se les pide reportar los problemas comerciales que experimentaron durante el año anterior y que representan obstáculos importantes para sus operaciones. Para identificar aquellas compañías que enfrentan MNA gravosas, se realizan entrevistas telefónicas con todas las compañías de la muestra (etapa uno) seguidas por entrevistas presenciales con las compañías que reportaron MNA gravosas durante las entrevistas telefónicas (etapa dos).

Etapas 1: Entrevistas telefónicas

La primera etapa consiste en realizar entrevistas telefónicas en las que se le pregunta a las empresas sobre su principal sector de actividad, la orientación de su comercio (exportación o importación) y si han enfrentado MNA gravosas. Si la compañía no reporta problemas asociados con MNA, se termina la entrevista telefónica. Las compañías que sí reportan dificultades son invitadas a participar en una entrevista presencial más detallada. El lugar y la hora para dicho encuentro se fijan antes de finalizar la conversación telefónica.

Etapas 2: Entrevistas presenciales

Dada la complejidad de las MNA, por medio de las entrevistas presenciales se busca obtener los pormenores sobre las MNA gravosas y otros obstáculos al comercio a nivel de producto y de socio comercial. Gracias a la interacción presencial con entrevistadores experimentados se asegura que los encuestados entiendan correctamente la finalidad y cobertura de la encuesta y que éstos clasifiquen sus respuestas de acuerdo a categorías previamente definidas.

El cuestionario utilizado como base de apoyo para las entrevistas presenciales está compuesto por tres partes principales. La primera parte se centra en las características de las compañías: el número de empleados, la rotación de personal y la participación de las exportaciones en el total de ventas, si la compañía exporta sus propios productos o si provee servicios de exportación a productores nacionales.

La segunda parte se enfoca en las actividades de exportación e importación de las compañías y requiere que todos los productos comercializados y los socios comerciales sean capturados. Durante este proceso, el encuestador identifica los productos afectados por regulaciones onerosas y los países que aplican dicha regulación.

Durante la tercera parte de la entrevista, cada problema es documentado de forma detallada. Un encuestador calificado ayuda a que los entrevistados identifiquen la normativa gubernamental relevante; los productos afectados a nivel de seis dígitos del Sistema Armonizado; los socios comerciales que

exportan o importan estos productos y el país que aplica la regulación (puede ser el socio comercial, el país de tránsito o el de origen).

La regulación gravosa es clasificada de acuerdo a la Clasificación de MNA, una taxonomía internacional que cuenta con más de 200 medidas divididas en 16 categorías (véase apéndice II). La clasificación de MNA es la parte central de la encuesta, al hacer posible la aplicación de un planteamiento uniforme y sistemático al registro y análisis de MNA gravosas en países con políticas y enfoques comerciales idiosincrásicos.

Durante la entrevista presencial se recaba información sobre los tipos de MNA gravosas y los obstáculos de procedimiento (OP) con los que lidian las compañías. Los OP ilustran la naturaleza del problema y explican por qué ciertas medidas representan barreras al comercio. El cuestionario también registra la ubicación de cada obstáculo y las agencias involucradas, si es que existiesen. Un país importador que requiere la fumigación de los contenedores en los que se transporta el cargamento es un ejemplo de una MNA aplicada por un socio comercial. Si las instalaciones de fumigación son caras en el país exportador, aumentando significativamente los costos de exportación para una compañía, entonces también existe un OP en el país de origen. Las compañías también pueden reportar problemas generales no relacionados con ninguna regulación en específico, pero que afectan sus actividades de exportación e importación. A estos se les llama ineficiencias en el ambiente de negocios (IAN). La corrupción y la falta de infraestructura para la exportación son ejemplos comunes de IAN (véase apéndice III).

Compañía encuestadora local

Las entrevistas telefónicas y presenciales son efectuadas por un socio local, a menudo una empresa especializada en encuestas, seleccionado a través de un proceso de licitación competitiva. Generalmente, las encuestas sobre MNA se llevan a cabo en idiomas locales. Las entrevistas telefónicas se graban mediante un sistema telefónico asistido por ordenador, en hojas de cálculo electrónicas o en papel. Las entrevistas presenciales son capturadas inicialmente por los encuestadores en cuestionarios de papel, los cuales son digitalizados por la compañía socia utilizando un sistema de hojas de cálculo electrónicas desarrollado por el ITC.

Discusiones abiertas

Durante la realización de la encuesta sobre MNA y la preparación del informe, se llevan a cabo discusiones abiertas con expertos nacionales y con las partes interesadas, por ejemplo, con instituciones de apoyo al comercio y asociaciones sectoriales y de exportación. Estas discusiones proporcionan una mayor comprensión, control de calidad y validación de los resultados de la encuesta. Los participantes examinan los resultados principales, ayudan a explicar la preponderancia de ciertos problemas y sugieren posibles soluciones.

Las discusiones abiertas son realizadas por una empresa encuestadora, por un socio en otra organización local, en una universidad, o por estudiantes de postgrado que participan en un proyecto especial organizado en colaboración con la Universidad de Columbia (Estados Unidos).

Confidencialidad

La encuesta sobre MNA es confidencial. La confidencialidad de la información es primordial para asegurar el más alto nivel de participación, la integridad y calidad de los datos. Los datos capturados en papel y de manera electrónica se transmiten al ITC al final de la encuesta.

Método de muestreo

La selección de compañías entrevistadas vía telefónica se basa en un muestreo aleatorio estratificado. En dicho muestreo, todas las unidades de la población son organizadas en grupos homogéneos o 'estratos' de acuerdo a características predefinidas, escogidas por su relación con las variables más importantes bajo estudio. En el caso de la encuesta sobre MNA, las compañías son estratificadas por sector, ya que tanto el tipo como la incidencia de las MNA suelen estar asociados a productos específicos. Después, se seleccionan muestras aleatorias simples para cada sector.

Las encuestas sobre MNA intentan ser representativas a nivel de país. El número de compañías encuestadas por sector de exportación debe ser lo suficientemente amplio para que la proporción de empresas que enfrenta MNA gravosas sea estimada correctamente y pueda ser extrapolada a todo el sector. Para lograr este objetivo, el tamaño de la muestra de las entrevistas telefónicas es determinado independientemente para cada sector de exportación⁶⁶.

Para las compañías importadoras, el tamaño de la muestra se define a nivel de país. El tamaño de la muestra de las compañías importadoras puede ser menor al de las compañías exportadoras por dos motivos. En primer lugar, las compañías exportadoras a menudo fungen como intermediarias de importación y reportan las MNA con las que lidian como empresas exportadoras e importadoras. Además, los problemas que enfrentan las compañías importadoras generalmente están ligados a regulaciones impuestas por su propio país. Aún con un tamaño de muestra pequeño, se hace un esfuerzo por obtener una muestra representativa de las empresas importadoras por sector de importación y tamaño de la compañía.

En cambio, las compañías exportadoras suelen tener problemas cumpliendo con regulaciones tanto nacionales como extranjeras. A pesar de que el tamaño de la muestra no se estratifica según el destino de exportación, al ser una muestra grande se dispone de un número importante de reportes sobre regulaciones impuestas por varios socios comerciales. Por diseño, la encuesta captura con más frecuencia a los principales socios comerciales ya que es más probable que una compañía escogida al azar exporte a uno de estos países.

El tamaño de la muestra para las entrevistas presenciales depende de los resultados de las entrevistas telefónicas.

Tamaño promedio de la muestra

Con base en los resultados de las encuestas sobre MNA en 10 países, el número de entrevistas telefónicas realizadas con compañías exportadoras e importadoras va de 150 a 1.000 con un número subsecuente de entre 150 y 300 entrevistas presenciales. El número de entrevistas telefónicas es determinado por el tamaño y la estructura de la economía, la disponibilidad y calidad del registro comercial y la tasa de respuesta. El tamaño de la muestra para las entrevistas presenciales depende del número de compañías afectadas y de su disposición para participar en dichas entrevistas.

Análisis de los datos de la encuesta

El análisis de los datos de la encuesta consiste en calcular estadísticas de frecuencia y cobertura considerando variables como el producto y sector, las MNA clasificadas por categoría (p.ej. medidas técnicas, medidas de control de cantidad) y otras características de las compañías encuestadas (p.ej. tamaño y grado de presencia extranjera).

⁶⁶ El tamaño de la muestra depende del número de compañías exportadoras por sector y de los supuestos relacionados a la proporción de compañías exportadoras afectadas por MNA en la población del sector. El cálculo del tamaño de la muestra está basado en la siguiente ecuación (desarrollada por Cochran, 1963) que resulta en una muestra representativa para proporciones en poblaciones grandes según el supuesto de distribución normal.

$$n_o = \frac{t^2 * p(1-p)}{d^2}$$

Donde

n_o : Tamaño de la muestra para poblaciones grandes

t : Valor de t para el margen de error seleccionado (d). En el caso de la encuesta sobre MNA, se acepta un intervalo de confianza del 95%, lo cual significa que el valor de t es 1.96.

p : Proporción estimada de un atributo o característica presente en la población. En el caso de la encuesta sobre MNA, se trata de la proporción de compañías que enfrentan MNA gravosas. Dado que previo a la encuesta se desconoce esta proporción, se emplea la estimación más conservadora conducente a un tamaño de muestra grande, $p=0.5$.

d : El margen de error aceptable para la proporción estimada. En otras palabras, el margen de error que el investigador está dispuesto a aceptar. En el caso de la encuesta sobre MNA $d=0.1$.

Fuente: Cochran, W.G. 1963. *Sampling Techniques*, 2^o ed., Nueva York: John Wiley and Sons, Inc.

Las estadísticas de frecuencia y cobertura están basadas en 'casos'. Un caso es la unidad analítica más desagregada de la encuesta. Todas las compañías entrevistadas presencialmente reportan por lo menos un caso de una MNA gravosa y, si fuera pertinente, obstáculos de procedimiento relacionados e ineficiencias en el ambiente de negocios.

Un 'caso' consta de una MNA, del país que la aplica, del producto al que afecta y la compañía que reporta la medida. Por ejemplo, si una compañía reportara tres productos afectados por la misma MNA aplicada por el mismo socio, se contabilizaría como tres casos. Si dos compañías reportaran el mismo problema, contaría como dos casos.

Si varios socios comerciales aplicaran el mismo tipo de medida, se registrarían varios casos. Los detalles de cada caso como el nombre de la regulación y su rigurosidad pueden variar ya que es probable que la normativa de países diferentes sea distinta. En cambio, si el país de origen aplicara una MNA a un producto exportado por una compañía a varios países, se registraría como un caso. Cuando una compañía encuestada exporta e importa y reporta casos relacionados a ambas actividades, estos se incluyen en el análisis dos veces (en el de exportaciones y en el de importaciones). La siguiente tabla resume la diferencia.

Variables de un caso de una MNA

Variables	País que aplica la medida	País de origen (lugar en el que se realiza la encuesta)	Socios comerciales (países a los que se exporta o de los que provienen las importaciones) y países de tránsito
Compañía que reporta la medida		X	X
Producto afectado (código a nivel de 6 dígitos del SA o línea arancelaria nacional)		X	X
MNA aplicada (código de la medida proveniente de la clasificación de MNA)		X	X
Flujo comercial (exportación o importación)		X	X
Socio comercial que aplica la medida			X

Los casos de OP e IAN se cuentan de la misma forma que los casos de MNA. Las estadísticas de OP e IAN se presentan por separado, aunque los OP están estrechamente relacionados a las MNA. Por ejemplo, los requisitos para las inspecciones previas al embarque pueden causar retrasos. Ya que muchos de los OP e IAN no son específicos para cada producto, las estadísticas se construyen con datos sobre el tipo de obstáculos, el país en el que ocurren y las agencias involucradas.

Mejora de las capacidades locales

La encuesta sobre MNA fomenta el desarrollo de capacidades al transmitir habilidades y conocimientos a una compañía socia local. El ITC no realiza la encuesta sino que guía y brinda apoyo a una compañía encuestadora local y a otros expertos.

Previo al inicio de la encuesta, el ITC capacita a los gestores del proyecto y a los encuestadores de la compañía socia en materia de MNA y de metodología de la encuesta. Los representantes del ITC permanecen en el país durante el arranque de la encuesta y durante las entrevistas iniciales. Asimismo, el ITC se mantiene en contacto con la compañía socia local durante el período de realización de la encuesta que dura alrededor de seis meses. Los expertos del ITC siguen de cerca el trabajo de la compañía socia

local; proveen retroalimentación sobre la calidad de los datos que captura y sobre el desarrollo general de la encuesta; y ayudan a que supere los problemas que surjan.

Además, el ITC contribuye a la creación de un registro comercial o una lista de compañías exportadoras e importadoras que incluye sus datos de contacto. Dicho registro permanece a disposición de la compañía encuestadora y de las partes interesadas. El registro comercial es de suma importancia para toda encuesta empresarial, aunque no siempre se dispone de uno –incluso en países desarrollados. El ITC invierte mucho esfuerzo, tiempo y recursos en la construcción de los registros comerciales de compañías exportadoras e importadoras. La información inicial se obtiene con ayuda de las autoridades nacionales y de otras partes interesadas. Si las autoridades gubernamentales o las asociaciones sectoriales no disponen de dicha información, el ITC la adquiere de compañías terceras y, en ciertos casos, también la digitaliza. La información proveniente de varias fuentes es procesada y fusionada para así crear una lista exhaustiva de compañías exportadoras e importadoras.

Al término de la encuesta sobre MNA, la compañía socia local es capaz de realizar por sí misma una encuesta de seguimiento u otras encuestas empresariales ya que cuenta con el registro comercial y ha sido capacitada en materia de encuestas, comercio y MNA.

Advertencias

A pesar del esfuerzo realizado para asegurar la representatividad y la alta calidad de los resultados de la encuesta, se debe tener en cuenta lo siguiente.

Las encuestas sobre MNA generan datos de percepción, ya que se le pide a los encuestados reportar aquellas regulaciones gravosas que representan una barrera importante a sus operaciones de exportación e importación. Los encuestados tienen parámetros diferentes para juzgar qué constituye un impedimento. Además, los factores culturales, políticos, sociales, económicos y lingüísticos pueden agudizar las diferencias entre países. Dada la complejidad y el carácter idiosincrásico de las MNA, puede haber inconsistencias entre las MNA reportadas y los códigos de clasificación.

Asimismo, en muchos países no se dispone de un registro comercial sistemático y completo que cubra todos los sectores. Esto dificulta el muestreo aleatorio para cada sector y explica por qué la tasa de participación de los sectores más pequeños no siempre es suficiente. En estos casos, las limitaciones de la encuesta se abordan explícitamente en el informe correspondiente.

Cabe mencionar que las compañías exportadoras e importadoras no siempre están al tanto de todas las cuestiones relativas a las MNA como, por ejemplo, las limitaciones de la demanda en los países importadores incluyendo campañas para comprar productos locales.

Finalmente, la encuesta sólo considera compañías que operan legalmente y no incluye el comercio no registrado.

Después de la encuesta sobre MNA

Los resultados de cada encuesta sobre MNA son presentados y discutidos en un taller, el cual reúne a funcionarios gubernamentales, expertos, compañías, donantes, organizaciones no gubernamentales (ONG) y académicos. Dicha reunión propicia el diálogo sobre MNA y contribuye a identificar posibles soluciones.

Los resultados de la encuesta sirven como una herramienta para identificar problemas y formular estrategias para resolverlos, ya sea a nivel nacional o internacional. Los resultados también pueden servir para diseñar y financiar proyectos que aborden las cuestiones más urgentes.

Apéndice II Clasificación de las medidas no arancelarias

Los países importadores aplican las MNA de manera idiosincrática. Por ello, era necesario desarrollar una taxonomía internacional de MNA, la cual fue preparada por un grupo de expertos técnicos de ocho organizaciones internacionales, incluyendo a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Fondo Monetario Internacional, el Centro de Comercio Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. Esta clasificación, finalizada en 2009, se utiliza para recabar, clasificar, analizar y difundir información sobre MNA recibida de fuentes oficiales, p.ej. regulaciones gubernamentales. Para la realización de las encuestas a gran escala sobre MNA, el ITC usa una versión simplificada de la clasificación internacional.

La clasificación utilizada para las encuestas agrupa a las MNA en 16 capítulos diferentes (denotados por letras del alfabeto, ver la figura que se presenta). Cada capítulo contiene subcapítulos (denotados por dos letras) y la medida individual (denotada por dos letras y un dígito). A continuación se resume cada capítulo.

Capítulo A, sobre reglamentos técnicos, se refiere a requisitos para cada producto. Éstos son jurídicamente vinculantes y son establecidos por los países importadores. Los reglamentos técnicos definen las características del producto, las especificaciones técnicas de un producto, de un proceso de producción y del tratamiento de post-producción. Éstos engloban disposiciones administrativas aplicables con las que se debe de cumplir. Los requisitos técnicos incluyen medidas sanitarias y fitosanitarias, que por lo general se utilizan para proteger la salud humana, animal y vegetal.

Capítulo B, sobre verificaciones de conformidad, se refiere a las medidas que determinan si un producto o un proceso cumple con los requisitos técnicos establecidos bajo el capítulo A. Las verificaciones de conformidad incluyen procedimientos de control, inspección y aprobación – como pruebas, inspecciones, certificaciones y trazabilidad – los cuales confirman y controlan el que un producto cumpla con los requisitos técnicos y con los estándares obligatorios impuestos por el país importador, p.ej. para salvaguardar la salud y sanidad de los consumidores.

Capítulo C, sobre inspecciones previas al embarque y otras formalidades, se refiere a la práctica de revisión, consigna, monitoreo y control del envío de los bienes antes o al momento de entrada al país de destino.

Capítulo D, sobre cargas, impuestos y otras medidas paraarancelarias, se refiere a medidas, con excepción de los aranceles, que aumentan el costo de las importaciones de manera similar a éstos, p.ej. en un porcentaje o monto fijo. También se les conoce como medidas paraarancelarias. Las sobrecargas aduaneras y el impuesto general a la venta son ejemplos de éstas.

Capítulo E, sobre licencias, contingentes, prohibiciones y otras medidas de control de cantidad, incluye medidas que restringen la cantidad de bienes que pueden ser importados, independientemente del número de proveedores del que provengan. Las condiciones restrictivas en materia de concesión de licencias, la fijación de contingentes arancelarios predeterminados y las prohibiciones son ejemplos de estas medidas.

Capítulo F, sobre medidas financieras, se refiere a medidas que tienen por objeto regular el acceso y el costo de divisas para poder realizar operaciones de importación y definir las condiciones de pago. Estas medidas pueden aumentar los costos de importación de la misma manera que las medidas arancelarias.

Capítulo G, sobre medidas de control de precios, incluye medidas aplicadas para controlar los precios de artículos importados con el objetivo de: beneficiar el precio interno de ciertos productos cuando el precio de importación de estos bienes es más bajo; establecer el precio interno de ciertos productos debido a las fluctuaciones de precios en el mercado nacional o a la inestabilidad de precios en mercados extranjeros; contrarrestar el daño que resulta de prácticas comerciales “injustas”.

Capítulo H, sobre medidas anticompetitivas, se refiere a medidas que tienen por objeto conceder preferencias y privilegios exclusivos o especiales a uno o varios grupos limitados de operadores económicos.

Capítulo I, sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, se refiere a medidas que limitan las inversiones al exigir que exista contenido local o que las inversiones estén ligadas a las exportaciones para equilibrar las importaciones.

Clasificación de MNA utilizada para las encuestas del ITC sobre MNA (versión de 2010)

A a O. Medidas aplicadas a las importaciones

Medidas aplicadas por el país socio a los bienes que Ud. exporta hacia su país socio y medidas aplicadas por su país a los bienes que Ud. importa.

A. Medidas técnicas

B. Verificación de conformidad

C. Inspección previa al embarque y otras formalidades

D. Impuestos, gravámenes y otras medidas para-arancelarias

E. Medidas de control de cantidad (por ej., licencias, contingentes, prohibiciones)

F. Medidas financieras

G. Medidas de control de precios

H. Medidas anticompetitivas

I. Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio

J. Restricciones en materia de distribución

K. Restricción a los servicios post-venta

L. Subsidios

M. Restricciones en materia de compras gubernamentales

N. Propiedad intelectual

O. Reglas de origen

P. Medidas aplicadas a las exportaciones

Medidas aplicadas por el país socio a los bienes que Ud. importa desde ese país socio y medidas aplicadas por su país a los bienes que Ud. exporta.

Capítulo J, sobre restricciones en materia de distribución, se refiere a medidas restrictivas relacionadas con la distribución interna de los productos importados.

Capítulo K, sobre restricciones a los servicios de postventa, se refiere a medidas que limitan la prestación de servicios de postventa por parte de los productores de bienes exportados en el país de importación.

Capítulo L, sobre subsidios, incluye medidas relacionadas con las contribuciones financieras de un gobierno u organismo gubernamental a una industria o compañía en particular como la transferencia de recursos directa o potencial (p.ej. subvenciones, préstamos o aportaciones de capital), pagos a un mecanismo de financiación y apoyo a la renta o a los precios.

Capítulo M, sobre restricciones en materia de compras gubernamentales, se refiere a medidas que controlan la compra de bienes por parte de agencias gubernamentales, generalmente para otorgar preferencias a proveedores nacionales.

Capítulo N, sobre propiedad intelectual, se refiere a medidas relacionadas con los derechos de propiedad intelectual en el comercio. La legislación en materia de propiedad intelectual comprende las patentes, marcas de fábrica, diseños industriales, esquemas de trazado de circuitos integrados, derechos de autor, indicaciones geográficas y secretos comerciales.

Capítulo O, sobre reglas de origen, abarca leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general impuestos por las autoridades de los países importadores para determinar el país de origen de los productos.

Capítulo P, sobre medidas aplicadas a las exportaciones, incluye todas las medidas que los países aplican a sus exportaciones como impuestos, cuotas o prohibiciones a la exportación, entre otros.

Apéndice III Obstáculos de procedimiento

Lista de obstáculos de procedimiento relacionados al cumplimiento de las medidas no arancelarias y a ineficiencias en el ambiente de negocios.

A.	Cargas administrativas	A1. Gran número de documentos (<i>por favor especifique el número de documentos</i>) A2. La documentación es difícil de rellenar A3. Dificultades relativas a la traducción de documentos de uno a otro idioma A4. Gran número de controles p. ej. inspecciones, puntos de control, básculas (<i>por favor especifique el número y tipo de controles</i>) A5. Demasiadas ventanillas administrativas/entidades involucradas
B.	Problemas de información/transparencia	B1. La información no está debidamente publicada y difundida B2. No hay pre-aviso/notificación sobre cambios de procedimiento B3. Las regulaciones cambian frecuentemente B4. Los requisitos y procesos difieren de la información publicada
C.	Comportamiento incoherente o discriminatorio de los funcionarios	C1. Clasificación-Incoherente de los productos C2. Comportamiento arbitrario o-incoherente de los funcionarios
D.	Limitaciones de tiempo	D1. Retrasos en procesos administrativos (<i>por favor especifique el número de días</i>) D2. Retrasos de transporte (<i>por favor especifique el número de días</i>) D3. Los plazos establecidos para el cumplimiento de los requerimientos son demasiado cortos (<i>por favor especifique el número de días</i>)
E.	Pagos	E1. Tarifas y cargas inusualmente elevadas (<i>por favor, especifique el importe</i>) E2. Pago informal p.ej. soborno E3. Necesidad de contratar a un agente aduanero para desbloquear el cargamento
F.	Retos de infraestructura	F1. Instalaciones pequeñas/inapropiadas p.ej. almacenamiento, refrigeración, fumigación (<i>por favor, especifique</i>) F2. Red de transporte inaccesible/limitada p.ej. malos caminos, bloqueos de carretera (<i>por favor, especifique</i>) F3. Limitaciones tecnológicas p.ej. tecnologías de información y comunicación (<i>por favor, especifique</i>)
G.	Seguridad	G1. Bajo nivel de seguridad de personas y mercancías
H.	Limitaciones legales	H1. No hay reglas de procedimiento definidas con antelación H2. No hay procedimientos de solución de controversias H3. No hay recurso contra procedimientos de apelación independiente H4. Poca protección a derechos de propiedad intelectual p.ej. violación de derechos de autor, patentes, marcas, etc. H5. Falta de reconocimiento p.ej. de certificados nacionales
I.	Otros	I1. Otros obstáculos (<i>por favor especifique</i>)

Apéndice IV Expertos y partes interesadas entrevistadas

Además de las entrevistas de la encuesta sobre MNA, se llevaron a cabo entrevistas adicionales con representantes de las siguientes instituciones:

- Administración Nacional de Puertos
- Asociación de la Industria Frigorífica (ADIFU)
- Cámara de la Industria Frigorífica (CIF)
- Cámara de Industrias Lácteas del Uruguay (CILU)
- Comisión de Fabricantes de Fitosanitarios de la Asociación de Industrias Químicas del Uruguay (ASIQUR)
- Dirección General de Servicios Agrícolas del MGAP (DGSA/MGAP)
- Sociedad de Productores Forestales (SPF)
- Unión de Productores y Exportadores Frutihortícolas del Uruguay (UPEFRUY)

Referencias

- Administración de Medicamentos y Alimentos de los Estados Unidos (FDA). Nueva ley de modernización de los estándares de seguridad de la FDA (FSMA). Disponible en: <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FSMA/ucm242500.htm>. Consultado el 9 de julio de 2013.
- Banco Central del Uruguay, Normas sobre Operaciones, Libro III, Financiamiento de Exportaciones. Disponible en: <http://www.bcu.gub.uy/Acerca-de-BCU/Normativa/Documents/Recopilacion-de-Normas/Operaciones/libro3.pdf>. Consultado el 9 de julio de 2013.
- Calvin, L. y B. Krissoff. Technical barriers to trade: A case study of phytosanitary barriers and U.S. - Japanese apple trade. *Journal of Agricultural and Resource Economics* 23(2): 351-366, 1998.
- Cochran, W.G. *Las técnicas de muestreo*. 2ª ed. Nueva York, John Wiley & Sons, 1963.
- Comisión Europea. Trade and Investment Barriers Report 2012, Bruselas 2012. Disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/february/tradoc_149143.pdf. Consultado el 9 de julio de 2013.
- De Wulf, L. y J.B. Sokol. Customs modernization initiatives: Case studies, Banco Mundial. Washington, D.C. 132 págs., 2004.
- Dean, J.M. y otros. Estimating the price effects of non-tariff barriers. The B.E. *Journal of Economic Analysis & Policy* 9:1, Artículo 12, 2009.
- Deardorff, A.V. y R.M. Stern. Measurement of non-tariff barriers. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1998.
- Dirección de Estadísticas Agropecuarias (DIEA). La ganadería en Uruguay, junio 2003. Disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,5,99,O,S,0,MNU;E;39;7;MNU>. Consultado el 9 de julio de 2013.
- Dirección Nacional de Planificación y Logística. Uruguay 2030, Documento Final. Diálogo Político Social por Uruguay 2030. Disponible en: <http://www.mtop.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?1,9,331,O,S,0>. Consultado el 9 de julio de 2013.
- Disdier, A.C., L. Fontagné y M. Mimouni. The impact of regulations on agricultural trade: Evidence from the SPS and TBT Agreements. *American Journal of Agricultural Economics* 90 (2): 336-350, 2008.
- Economist Intelligence Unit, Uruguay Country Report. Agosto de 2011.
- Errea, E. y otros. Transformaciones en el agro uruguayo: nuevas instituciones y modelos de organización empresarial. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay. Abril de 2011.
- Ferrantino, M. Quantifying the trade and economic effects of non-tariff measures. París, OECD Publishing, 2006. Política de Comercio de la OCDE (Documento de Trabajo No. 28).
- Iowa State University y OIE, Foot and Mouth Disease, 24 de septiembre de 2007, Disponible en: http://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Animal_Health_in_the_World/docs/pdf/foot_and_mouth_disease.pdf Consultado el 9 de julio de 2013.
- Kee, H.L., A. Nicita y M. Olarreaga. Estimating Trade Restrictiveness Indices. *Economic Journal* 119(534): págs. 172-199, 2009.
- Kee, H.L., A. Nicita y M. Olarreaga. Import demand elasticities and trade distortions. *The Review of Economics and Statistics* 90(4): 666-682, 2008.
- MERCOSUR. Estado de Ratificaciones y Vigencias de Tratados y Protocolos del MERCOSUR y Estados Asociados. Disponible en: http://www.mercosur.int/t_ligaenmarco.jsp?contentid=4823&channel=secretaria. Consultado el 9 de julio de 2013.
- Multi-Agency Support Team (MAST). Report to the Group of Eminent Persons on Non-Tariff Barriers. Final Report, 2009.
- Office of the United States Trade Representative (USTR). Joint Statement on Argentina's Import Restricting Policies and Practices, 30 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.ustr.gov/about->

[us/press-office/press-releases/2012/march/joint-statement-argentin-as-import-restricting-polic-y](http://www.gub.uy/press-office/press-releases/2012/march/joint-statement-argentin-as-import-restricting-polic-y). Consultado el 9 de julio de 2013.

Oficina de Programación y Política Agropecuaria. Anuarios 2006-2011. Disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,7,206,O,S,0,MNU;E;2;17;63;1;MNU>. Consultado el 9 de julio de 2013.

Organización Mundial del Comercio (OMC), Centro de Comercio Internacional (ITC) y Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Perfiles arancelarios en el mundo 2011. Ginebra 2011.

Organización Mundial del Comercio (OMC). Examen de las Políticas Comerciales: Uruguay. Informe de la Secretaría (WT/TPR/S/163/Rev.1), abril de 2006. Disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tp264_s.htm. Consultado el 9 de julio de 2013.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Looking beyond tariffs. The role of non-tariff barriers in world trade. París, OCDE, 2005.

Swann, G.P. International Standards and Trade: A Review of the Empirical Literature. París, OECD Publishing, 2010 (OECD Trade Policy Working Paper No. 97).

Transparency International. Índice de Percepción de la Corrupción 2011. Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2011>. Consultado el 9 de julio de 2013.

Uruguay. Decreto N° 230/007 de 29 de junio de 2007. Disponible en: <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/decretos/2009/05/3458.pdf>. Consultado el 9 de julio de 2013.

Uruguay. Decreto N° 389/009 de 20 de agosto de 2009. Disponible en: <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/decretos/2009/08/e2273.pdf>. Consultado el 9 de julio de 2013.

Uruguay. Legislación sobre Zonas Francas. Disponible en: <http://www.zfrancas.gub.uy/espanol/legislacion/>. Consultado el 9 de julio de 2013.

Uruguay. Admisión Temporal, Toma de Stock y Drawback. Ley N° 18.184 de 27 de octubre de 2007 y Decreto N° 505/009 de 3 de noviembre de 2009. Disponible en: http://latu21.latu.org.uy/es/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=76. Consultado el 9 de julio de 2013.

Uruguay. Contratos de Participación Público-Privada para la Realización de Obras de Infraestructura y Prestación de Servicios Conexos. Ley N° 18.786 de 19 de julio de 2011. Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18786&Anchor=>. Consultado el 9 de julio de 2013).

Uruguay XXI. Informes de Comercio Exterior, Año 2010: Exportaciones e Importaciones de Uruguay. Disponible en: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/wp-content/uploads/2011/11/Informe-de-Comercio-Exterior-de-Uruguay-Año-2010-.pdf>. Consultado el 9 de julio de 2013.

Uruguay XXI. Sector Forestal: Oportunidades de Inversión en Uruguay, enero de 2011. Disponible en: http://www.uruguayxxi.gub.uy/wp-content/uploads/2011/11/Sector-Forestal_UruguayXXI.pdf. Consultado el 9 de julio de 2013.

USDA-FAS. Livestock and Poultry: World Markets and Trade, octubre de 2011. Disponible en: <http://usda01.library.cornell.edu/usda/fas/livestock-poultry-ma//2010s/2011/livestock-poultry-ma-10-14-2011.pdf>. Consultado el 9 de julio de 2013.

Yue, C., J. Beghin y H.H. Jensen. Tariff equivalent of technical barriers with imperfect substitution and trade costs. *American Journal of Agricultural Economics* 88(4): 947–96, 2006.

Fuentes de información

Banco Central del Uruguay. Cuentas Nacionales. Evolución de la Actividad Económica. Base 2005
Disponible en:
<http://www.bcu.gub.uy/comunicaciones/Paginas/Default.aspx?c=Indicadores%20Econ%C3%B3micos>.

Centro de Comercio Internacional (ITC). Herramientas de Análisis de Mercado. Disponible en:
<http://www.intracen.org/marketanalysis>.

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2011. IMF Data Mapper. Disponible en:
<http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>.

Instituto Nacional de Estadística (INE). Anuario Estadístico 2011, en:
<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/anuario2011/anuario2011.pdf>.

Instituto Nacional de Estadística (INE). Información en línea, GDP, 2011. Disponible en:
<http://www.ine.gub.uy/economia/cuentas2008.asp>.

OMC, ITC y UNCTAD. Perfiles arancelarios en el mundo 2011. Disponible en:
<http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=UY>.

Serie del ITC sobre medidas no arancelarias

Informes disponibles

Sri Lanka: Perspectivas empresariales (inglés, 2011)

Burkina Faso: Perspectivas empresariales (francés, 2011)

Marruecos: Perspectivas empresariales (francés, 2012)

Perú: Perspectivas empresariales (inglés, 2012; español, 2013)

Malawi: Perspectivas empresariales (inglés, 2013)

Próximos informes

Paraguay: Perspectivas empresariales (español)

Madagascar: Perspectivas empresariales (francés)

Rwanda: Perspectivas empresariales (inglés)

Egipto: Perspectivas empresariales (inglés)

Kenya: Perspectivas empresariales (inglés)

Estos informes están disponibles de forma gratuita en la página de publicaciones del ITC:
<http://www.intracen.org/publicaciones/>.



El FSC es una organización no gubernamental independiente, sin fines de lucro creada para promover la gestión responsable de los bosques del mundo.

Impreso por el Servicio de Reprografía del ITC en papel ecológico (sin cloro) con tintas de base vegetal. El material impreso es reciclable.

Un pdf gratis está disponible en el sitio web del ITC en:
www.intracen.org/publications.



Dirección sede
Centro de Comercio Internacional
54-56 Rue de Montbrillant
1202 Ginebra, Suiza

P: +41 22 730 0111
F: +41 22 733 4439
E: itreg@intracen.org
www.intracen.org

Dirección postal
Centro de Comercio Internacional
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

El Centro de Comercio Internacional (ITC) es la agencia conjunta de la Organización Mundial del Comercio y las Naciones Unidas.