

# **Inserción Comercial Internacional de Uruguay**

# Sobre la estructura de la negociación

- **Acceso en Bienes** (aranceles y reos)
- **Acceso en Servicios** (TN, NMF y consolidación de status quo)
- **Materias complementarias**
  - Inversiones
  - Compras Públicas
  - Propiedad intelectual
  - Facilitación de Comercio
  - Normas laborales y ambientales

# Sobre la estructura de la negociación

- **Barreras en bienes siempre concentran mucha atención en las negociaciones**
  - Efectos rápidos
  - Economía política más clara: ganadores vis a vis perdedores
  - Énfasis de los países del Sur
- **Resto temática afecta en principio el espacio de políticas públicas**
  - Efectos menos rápidos
  - Economía política menos clara aunque también hay ganadores y perdedores
  - Énfasis de los países del Norte

# Sobre la estructura de la negociación

- En Uruguay la negociación es coordinada globalmente por el MRREE, con una participación fuerte de equipos técnicos del MEF y de los ministerios sectoriales
  - En general el MEF ha coordinado técnicamente las negociaciones comerciales de los capítulos de bienes
  - A continuación se exponen las metodologías de negociación que se emplean en este caso

# Metodología capítulo de bienes

- Detectando oportunidades al momento de la negociación
  - Identificando los intereses ofensivos
  - Identificando los intereses aperturistas
- Detectando amenazas al momento de la negociación
  - Identificando las sensibilidades domésticas
  - Identificando las sensibilidades regionales

# Detectando oportunidades: intereses ofensivos

- En un capítulo de bienes, los intereses ofensivos refieren a poder acceder al mercado del país socio con los bienes que el país doméstico está produciendo
- Se trata de mejorar el acceso de los productos que tienen potencialidad de ser exportados a dicho país
- El énfasis está en poder derribar barreras en el acceso que mejoren las condiciones comerciales iniciales

# Detectando oportunidades: intereses ofensivos

- Se dice que un país  $k$  tiene una oportunidad comercial en el mercado de un país  $z$  para un determinado producto  $i$  cuando se cumplen las siguientes dos condiciones:

- a)  $k$  presenta ventajas comparativas reveladas (VCR) en la comercialización del bien  $i$
- b) El acceso al mercado del país  $z$  se encuentra restringido por barreras al comercio (aranceles y/o restricciones cuantitativas) que un acuerdo comercial puede reducir

# Detectando oportunidades: intereses ofensivos

- Las VCR se calculan como:

$$VCR_i = \frac{Export_{ik} / Export_k}{Export_{iw} / Export_w} > 1$$

Donde:  $k$  es el país para el que se están identificando los intereses y  $w$  representa el resto del mundo

# Detectando oportunidades: intereses ofensivos

- **Las oportunidades comerciales se agrupan en diferentes canastas en función de tres parámetros:**
  1. La existencia de VCR fuerte o débil
  2. El nivel de restricción de la política comercial enfrentada en el mercado de destino; y
  3. La existencia o no de canales de comercialización ya establecidos con el país que se está negociando
- **Los productos dentro de cada canasta se identifican a 6 dígitos del SA**

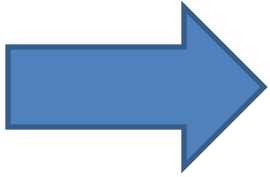
| Canasta | Sección | VCR    | Política Comercial | Cliente |
|---------|---------|--------|--------------------|---------|
| 1       | A       | Fuerte | Muy alta           | SI      |
|         | B       | Fuerte | Muy alta           | NO      |
| 2       | A       | Fuerte | Alta               | SI      |
|         | B       | Fuerte | Alta               | NO      |
| 3       | A       | Fuerte | Media              | SI      |
|         | B       | Fuerte | Media              | NO      |
| 4       | A       | Fuerte | Baja               | SI      |
|         | B       | Fuerte | Baja               | NO      |
| 5       | A       | Débil  | Muy alta           | SI      |
|         | B       | Débil  | Muy alta           | NO      |
| 6       | A       | Débil  | Alta               | SI      |
|         | B       | Débil  | Alta               | NO      |
| 7       | A       | Débil  | Media              | SI      |
|         | B       | Débil  | Media              | NO      |
| 8       | A       | Débil  | Baja               | SI      |
|         | B       | Débil  | Baja               | NO      |

# Detectando oportunidades: intereses ofensivos

Se considera:

- **VCR fuerte:**  $VCR (\text{extra - zona}) \geq 2$
- **VCR débil:**  $VCR (\text{total}) > 1$  y  $1 \leq VCR (\text{extra - zona}) < 2$
- **Política comercial del socio muy alta:**  $EAVT \geq 30\%$
- **Política comercial del socio alta:**  $15\% \leq EAVT < 30\%$
- **Política comercial del socio media:**  $5\% \leq EAVT < 15\%$
- **Política comercial del socio baja:**  $0\% \leq EAVT < 5\%$
- **“Cliente sí”:** son los casos en que se registran exportaciones del país al potencial socio en al menos dos años del período analizado, por valores superiores a los US\$ “X”

# Detectando oportunidades: intereses ofensivos



## Lista de pedidos:

- Se elabora una primera lista de “intereses ofensivos” con aquellos productos que integran las canastas anteriores, estableciendo un ranking que va de la 1A a la 8B
- Se solicita a los ministerios sectoriales su lista de pedidos específicos y, de no estar comprendidos en el relevamiento anterior, se analiza la conveniencia de su inclusión

# Detectando oportunidades: intereses aperturistas

- Los intereses aperturistas surgen cuando un país tiene dificultades para reducir las barreras al acceso que él mismo introduce, pero desea hacerlo (conforma una unión aduanera, está sujeto a lobbies muy fuertes de su sector privado, etc.)
- Refiere directamente a la necesidad de abaratar costos de producción y gasto en consumo: si se reducen las barreras a la entrada el precio doméstico del bien se reduce
- Es particularmente importante en países con escasa integración vertical

# Detectando oportunidades: intereses aperturistas

- **La evaluación de los intereses aperturistas de un país con respecto a un eventual socio comercial se realiza en dos etapas:**
  - 1) Determinación de los intereses aperturistas respecto al mundo
  - 2) Determinación de los intereses aperturistas del país con respecto al potencial socio

# Detectando oportunidades: intereses aperturistas

## A. Primera Etapa: Determinación de los Intereses Aperturistas Generales

- Se desarrolla para el caso de una UA
- Se consideran cinco indicadores:
  1. Participación de las importaciones en el comercio total
  2. Valor de las importaciones
  3. Tipo de producto
  4. Nivel del Arancel Externo Común (AEC)
  5. Porcentaje del arancel cobrado respecto al AEC

# Detectando oportunidades: intereses aperturistas

## 1. Participación de las importaciones en el comercio total

$$IM_{ik} = \frac{Import_{ik}}{Import_{ik} + Export_{ik}}$$

| IM          | Descripción               | Nivel    | Grupo |
|-------------|---------------------------|----------|-------|
| 0 – 0,25    | Exportables fuertes       | Muy baja | I = 0 |
| 0,25 – 0,40 | Exportables débiles       | Baja     | I = 1 |
| 0,40 – 0,60 | Exportables / importables | Media    | I = 2 |
| 0,60 – 0,75 | Importables débiles       | Alta     | I = 3 |
| 0,75 – 1    | Importables fuertes       | Muy alta | I = 4 |

# Detectando oportunidades: intereses aperturistas

## 2. Valor de las importaciones

| Importaciones             | Nivel | Grupo |
|---------------------------|-------|-------|
| > USD 500.000             | Alto  | V = 2 |
| USD 100.000 – USD 500.000 | Medio | V = 1 |
| USD 0 – USD 100.000       | Bajo  | V = 0 |

## 3. Tipo de producto

| Tipo de bien                                                                     | Grupo |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Bienes de capital y sus partes, bienes intermedios, y combustibles y lubricantes | T = 1 |
| Resto                                                                            | T = 2 |

# Detectando oportunidades: intereses aperturistas

## 4. Nivel del AEC

A mayor arancel, mayor es el efecto de la reducción

| AEC    | Nivel | Grupo |
|--------|-------|-------|
| >14    | Alto  | A = 2 |
| 6 – 12 | Medio | A = 1 |
| 0 – 4  | Bajo  | A = 0 |

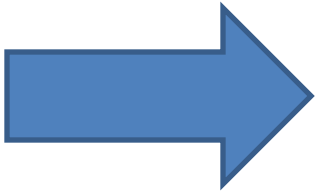
# Detectando oportunidades: intereses aperturistas

## 5. Arancel Efectivo: participación del arancel cobrado en el AEC

$$AE = \frac{AC}{AEC}$$

| AE          | Nivel    | Grupo |
|-------------|----------|-------|
| 0,75 - 1    | Alto     | E = 0 |
| 0,50 – 0,75 | Medio    | E = 1 |
| 0,25 – 0,50 | Bajo     | E = 2 |
| 0 – 0,25    | Muy bajo | E = 3 |

# Detectando oportunidades: intereses aperturistas



- Se considera que existe un interés aperturista alto en el caso de los productos que cumplen simultáneamente con los siguientes criterios:

| Criterio            | Grupos | Descripción                                                                    |
|---------------------|--------|--------------------------------------------------------------------------------|
| %IM en comercio     | 2,3,4  | De medio a muy alto                                                            |
| Valor Importaciones | 1,2    | De medio a muy alto                                                            |
| Tipo de bien        | 1      | Bienes de capital y sus partes, bienes intermedios, combustibles y lubricantes |
| AEC                 | 1,2    | De medio a muy alto                                                            |
| AE                  | 2,3    | De bajo a muy bajo                                                             |

# Detectando oportunidades: intereses aperturistas

## B. Segunda Etapa: Determinación de los Intereses Aperturistas con un país particular

- Para que un interés aperturista general sea relevante, la contraparte debe ser proveedora de ese producto
- Es necesario contar con información sobre VCR de la contraparte y de sus exportaciones al mundo
- De esta manera:

Se consideran intereses aperturistas con otro país aquellos ítems en los que el país analizado tiene un interés aperturista general y en los que, a su vez, el otro país presenta un  $VCR > 1$  o exportaciones al mundo superiores a “X” dólares

# Detectando amenazas: sensibilidades domésticas

- Se entiende por productos sensibles domésticamente a aquellos bienes de producción nacional que tienen por destino principal el mercado interno y podrían verse enfrentados en este a una fuerte competencia con el nuevo socio comercial
- Para la determinación de las sensibilidades domésticas se necesitan datos de producción y ventas en el mercado interno, actual y potencial
- Cuando no se cuenta con esta información suficientemente desagregada se solicita a diversas entidades que envíen el listado de productos sensibles a su entender (MIEM, MGAP)

# Detectando amenazas: sensibilidades regionales

- Estas sensibilidades existen cuando el país forma parte de un bloque regional que mantiene una política comercial común respecto a terceros y, por lo tanto, mantiene un AEC
- Se generan a partir de la protección ampliada que brinda el bloque que se ve “amenazada” ante un acuerdo comercial con otro país:
  - En la medida que el país doméstico logra colocar una parte importante de su producción en el mercado regional ampliado, la firma de un acuerdo del bloque con un tercero expone a las exportaciones regionales del país doméstico a las nuevas importaciones en la región provenientes del nuevo socio

# Detectando amenazas: sensibilidades regionales

- En particular, se dice que un bien es sensible regional si cumple con la triple condición de tener:
  - 1) Fuertes exportaciones al bloque por parte del país doméstico
  - 2) Débiles exportaciones fuera del bloque por parte del país doméstico
  - 3) Fuertes exportaciones al mundo por parte del potencial socio

**Observación:** las sensibilidades se determinan en aquellos casos en que  $AEC \geq 6$ . En otros casos no tiene sentido dado que se supone un interés aperturista

# Detectando amenazas: sensibilidades regionales

## Ejemplo acuerdo MS con Israel

Son sensibles regionales aquellos bienes que cumplen con:

- **Fuertes exportaciones de UY al MS:**
  - Exportaciones de UY al MS  $> 50.000$  USD
- **Débiles exportaciones de UY a EZ:**
  - Exportaciones de UY a EZ  $< 100.000$  USD
- **Fuertes exportaciones de Israel al mundo:**
  - Exportaciones de Israel al mundo  $> 100.000$  USD (cambia según el país)

# Estrategia global de la negociación en bienes

## Una vez que se tienen determinados los intereses y sensibilidades:

- Se arma una **lista de pedidos** a la contraparte de la negociación de acuerdo a los intereses ofensivos
- Se arma una **propuesta de oferta** a la contraparte de la negociación de acuerdo a los intereses aperturistas y sensibilidades (domésticas y regionales)
- **Oferta Mercosur y Pedidos Mercosur:** Tanto los pedidos como la oferta se consolidan a nivel Mercosur previo a presentársele a la contraparte

# Estrategia global de la negociación en bienes

## El éxito de una negociación en bienes dependerá de:

- Cuán alineados estén los intereses de los países miembros del bloque regional al que pertenece el país doméstico
- La posibilidad de hacer concesiones al socio potencial en el propio capítulo de bienes o en otros capítulos (moneda de cambio)
- El manejo adecuado de las sensibilidades internas y el acompañamiento a los sectores industriales que surgen como perdedores en la negociación

# Consistencia de la estrategia de ICI

- Los objetivos de un país en materia de Inserción Internacional dependen de sus características particulares (determinantes estructurales como el tamaño de mercado, la ubicación geográfica y la dotación de recursos)
- La estrategia de ICI debe proveer consistencia entre el objetivo de crecimiento y desarrollo económico y las características particulares del país que condicionan este proceso. Esto es, debe ser un puente entre los determinantes estructurales y los objetivos supremos del Estado como el crecimiento económico acompañado de mejora en la distribución del ingreso y la disminución de la pobreza

# ¿Cuáles son las particularidades de Uruguay?

## Pequeño tamaño económico

- Mayor dependencia de las exportaciones para colocar la producción doméstica de bienes y servicios
- Mayor dependencia de las importaciones para abastecer de insumos y de tecnología a la producción y satisfacer la demanda en general;
- Mayor vulnerabilidad frente a los shocks externos (por el mayor grado de interrelación con el resto del mundo y la fuerte concentración de la oferta exportable)
- Mayores dificultades para explotar economías de escala
- Menor poder de negociación en las relaciones económicas internacionales
- Menor disponibilidad de capital
- Mayores costos de transporte debido a los menores volúmenes de las cargas

# ¿Cuáles son las particularidades de Uruguay?

Todos estos factores que se encuentran implícitos en la definición de economía pequeña implican restricciones al crecimiento económico que la estrategia de inserción internacional debe intentar levantar o, al menos, reducir.

## **Dotación de recursos naturales**

- Lo que implica ventajas comparativas en la producción de bienes agrícolas y agroindustriales

## **Insuficiencia de capitales nacionales**

- Mayor necesidad de fomento de la IED

# ¿Cuáles son las particularidades de Uruguay?

## Ubicación geográfica

- Alejado de los principales centros de producción y consumo mundiales, y cercano a los principales centros regionales

## Compromisos ya asumidos en acuerdos internacionales

- Los acuerdos comerciales (bilaterales, regionales y multilaterales) limitan la aplicación de instrumentos de política comercial que sean incompatibles con los mismos (ejemplo: aranceles por encima de los consolidados en la OMC, medidas discriminatorias, etc.)

# ¿Cuáles son las particularidades de Uruguay?

## Exposición de la producción doméstica a la competencia externa

- Una economía “abierta” es una economía expuesta a la competencia extranjera. Esto implica:
  - a) Efectos pro-competitivos (mejora en el bienestar)
  - b) Mayores dificultades para proteger la producción nacional: definición política de sectores “sensibles” a apoyar

# Características particulares...roles particulares

**Crecimiento sostenido ⇔ expansión sostenida de la inversión ⇔ IED**

En el caso de Uruguay, ante una limitada disponibilidad de capitales nacionales y de recursos públicos para inversión en I+D, la atracción de inversores extranjeros se vuelve necesaria para potenciar la producción y la provisión eficiente de bienes y servicios desde el territorio nacional.

# Características particulares...roles particulares

## Comercio de bienes y servicios

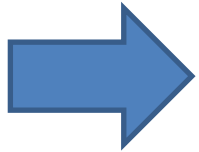
- Acceso a mercados externos (absoluto y relativo)
- Abastecimiento eficiente desde el exterior (como forma de compensar la escasa integración vertical de la economía)
- Rol de los servicios (menores requisitos de escala que la producción de bienes, intensivos en la incorporación de conocimiento, contribuyen a la agregación de valor y la diferenciación de los bienes, suelen ser más intensivos en mano de obra)



# Características particulares...roles particulares

- Los servicios no solo participan directamente en el desarrollo exportador sino que también contribuyen a la agregación de valor y a la diversificación de las exportaciones de bienes (la diferenciación de los bienes muchas veces tiene que ver con servicios de diseño o sistemas de distribución, por ejemplo el just in time)
- El sector de los servicios incluye actividades que tienen como determinante de su competitividad la incorporación de conocimiento y que, al mismo tiempo, implican exigencias de escala muy inferiores a las de la producción manufacturera
- Por último los servicios suelen, además, ser más intensivos en mano de obra que los bienes

# Características particulares...roles particulares



Todo esto indica que la expansión de las exportaciones de servicios es consistente con objetivos de estímulos al valor agregado nacional, el empleo y la incorporación de conocimiento, así como con las potencialidades de los recursos humanos disponibles y las restricciones de escala características de nuestra economía

# Características particulares...roles particulares

## Inserción en la región y en el resto del mundo: complementariedad

- **Mercado regional:** mercado ampliado para la reindustrialización basada en economías de escala y comercio intra-industrial.
- **Mercados extra-regionales:** desarrollo de las cadenas agroindustriales ⇔ acuerdos comerciales

**La inserción en la región y en el resto del mundo no solo no es excluyente sino que es complementaria** (se puede dividir a la oferta exportable en dos mitades bien diferenciadas, esto es, los productos que viajan a la región son distintos de los que viajan al resto del mundo)

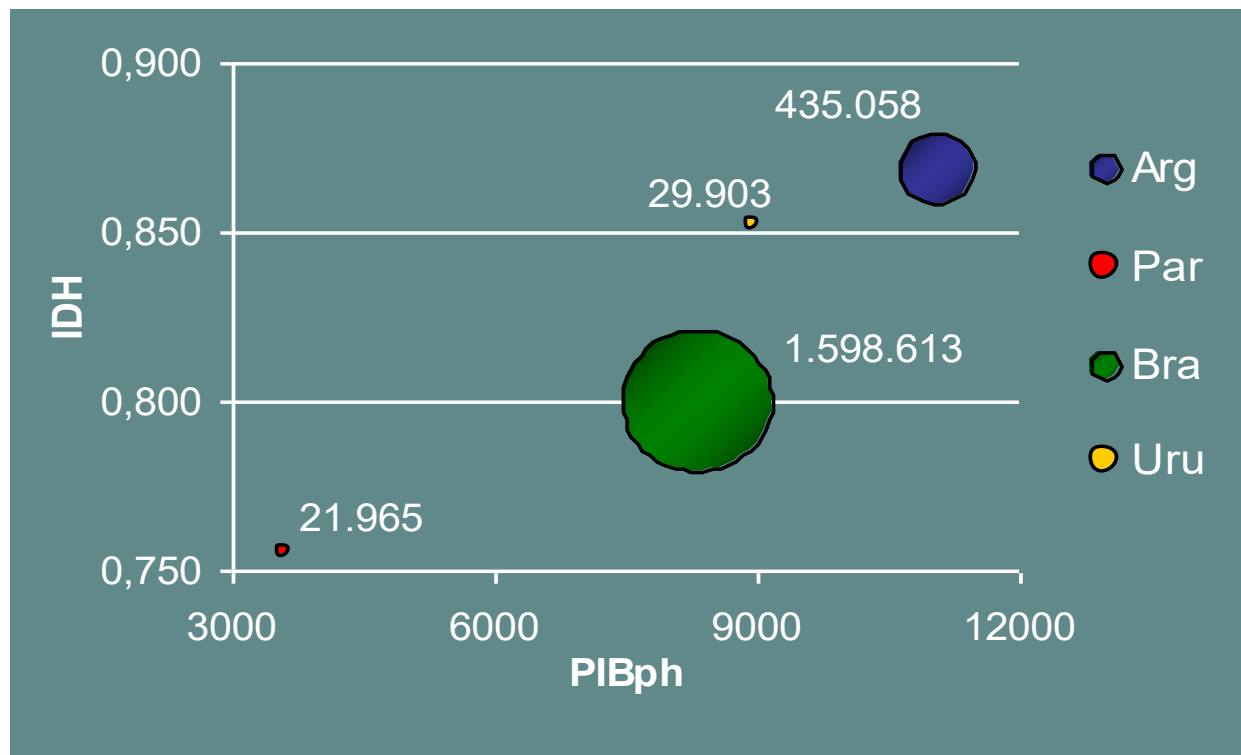
# Características particulares...roles particulares

- La agregación de valor de las cadenas agroindustriales depende críticamente del acceso a aquellos mercados que adquieren estos productos y que, fundamentalmente, se encuentran fuera de la región. Se trata en general de bienes muy protegidos que requieren de algún tipo de negociación comercial para poder ser colocados sistemáticamente en volúmenes significativos (ejemplo: Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Rusia)

# Rol del Mercosur en la ICI

- El MERCOSUR fue concebido como un instrumento adecuado para alcanzar los objetivos básicos de la ICI:
  - Prevé un mercado ampliado con la liberalización comercial y la armonización de políticas necesarias para la reindustrialización basada en economías de escala y comercio intra-industrial
  - Potencia la mejora del acceso a terceros mercados a través de un mayor poder de negociación
- El MERCOSUR puede contener diversas iniciativas de cooperación regional (tecnología; salud; medio ambiente; desarrollo de zonas fronterizas; cooperación aduanera)
- El MERCOUR tiene un rol crítico en la estrategia de crecimiento y desarrollo

# Asimetrías en el MERCOSUR



Datos CEPAL, FMI y PNUD

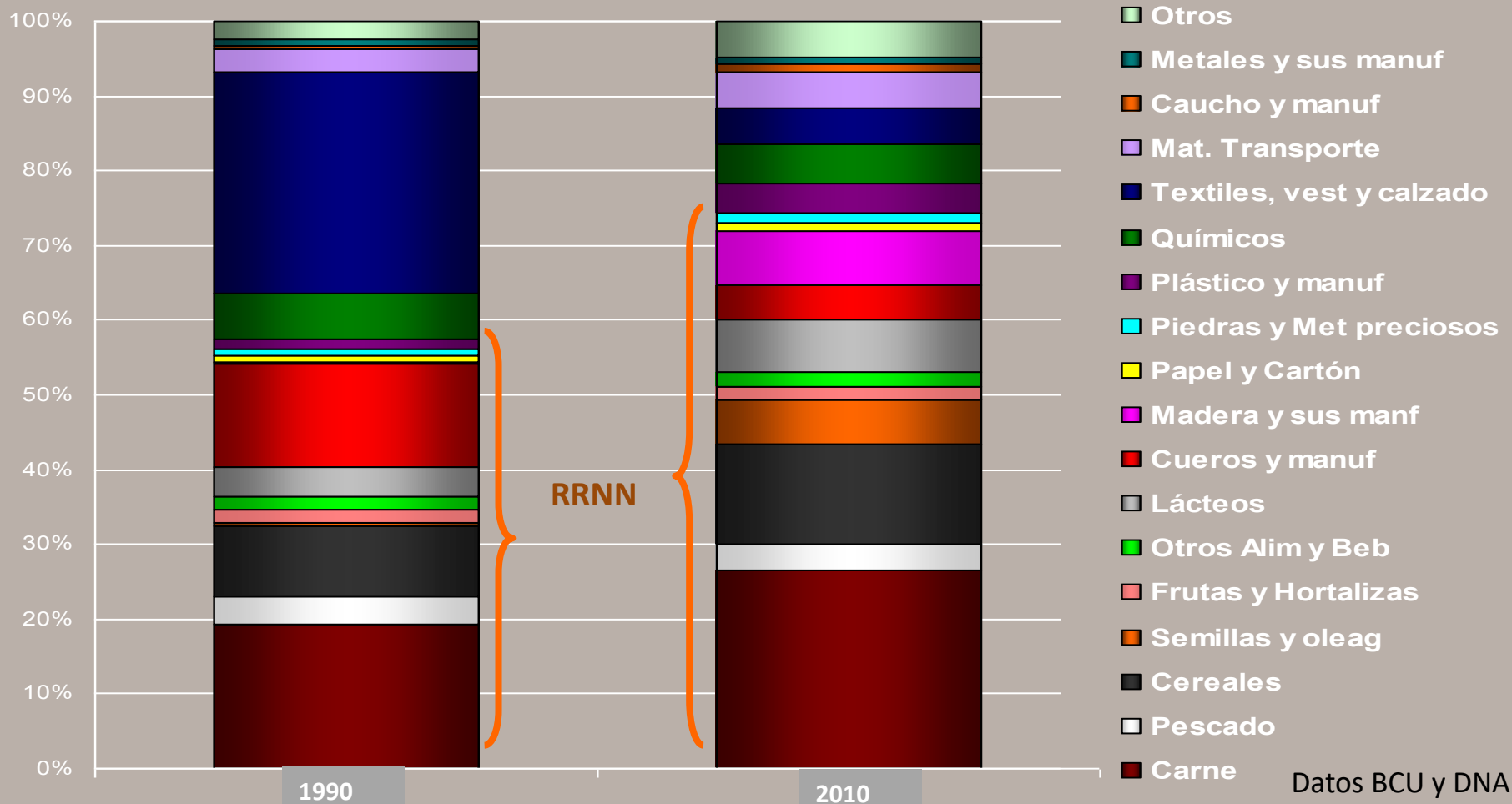
PBI millones de USD

PBIph USD

PBI y PBIph ajustados PPC

- Tamaño económico: Brasil / Paraguay = 73 veces; Argentina / Uruguay = 14 veces
- Una estrategia de superación de asimetrías basada en transferencias de recursos entre los miembros enfrenta serias dificultades
- Ningún país es rico en términos absolutos
- El único país de gran tamaño no es el relativamente más rico
- Las desigualdades son aun más profundas al interior de algunos países

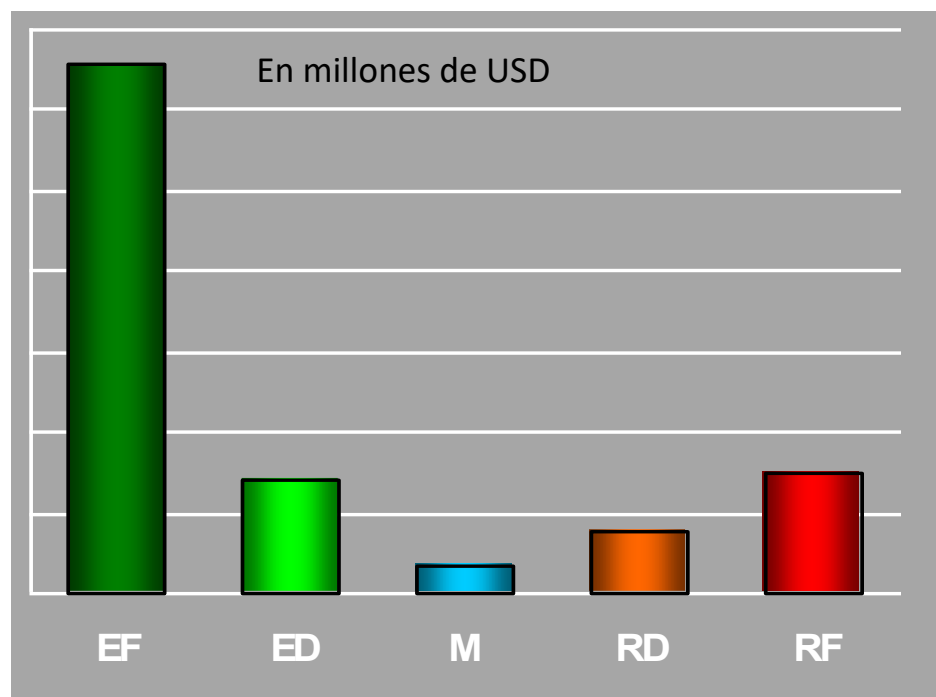
# Exportaciones de bienes: composición



- Incremento de la participación de sectores basados en ventajas comparativas tradicionales
- Caídas: textil-vestimenta y cueros. Nuevos sectores: madera y granos.
- No se han desarrollado sectores exportadores basados en las economías de escala

# Exportaciones de bienes: orientación

## Exportaciones de bienes según inserción de la empresa



## Exportaciones de bienes según inserción de la empresa

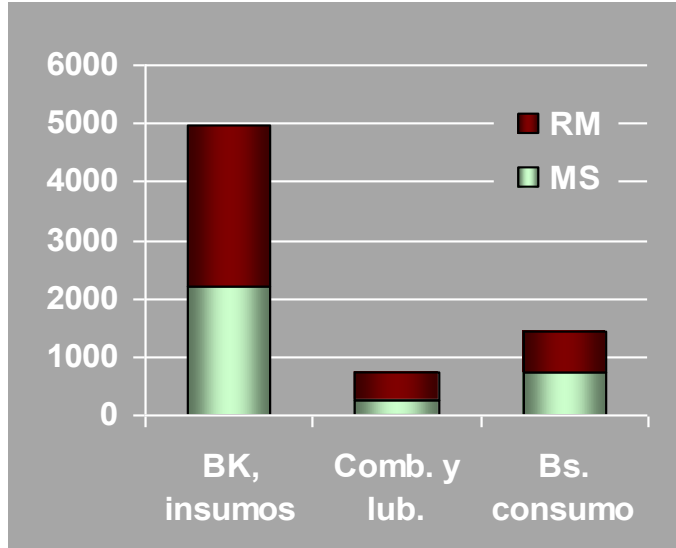
|                  |       |
|------------------|-------|
| Extra reg Fuerte | 62,3% |
| Extra reg Débil  | 13,3% |
| Mundial          | 3,0%  |
| Regional Débil   | 7,1%  |
| Regional Fuerte  | 10,7% |

Datos DNA

- Tres cuartas partes de las empresas exportadoras (productos exportados) se orientan hacia fuera del MERCOSUR
- Muy baja participación de empresas y productos con inserción “dual”
- Sectores regionales (industriales): Plásticos; Químicos; Automotrices; Caucho; Papel; Metalúrgicos

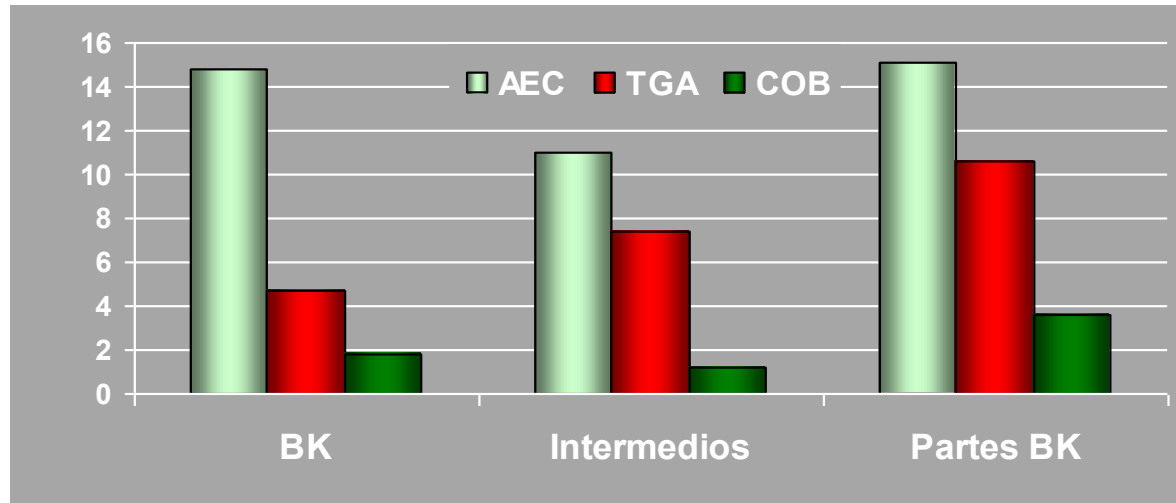
# Importaciones de bienes

**Composición y origen de las importaciones (millones USD)**



Datos BCU 2010

**Aranceles a las importaciones de bienes de capital e insumos (%)**



Datos DNA 2010

- Las importaciones muestran una muy elevada participación de BK e insumos
- Las condiciones en que se realizan las importaciones son relevantes para la competitividad
- La política comercial doméstica, a partir de excepciones al AEC y regímenes especiales de importación no armonizados, permite un abastecimiento de bienes de capital, tecnología e insumos a un costo inferior al implícito en la política arancelaria del MERCOSUR
- La convergencia al AEC sin contrapartidas tendría costos importantes

# Situación del MERCOSUR

- **Mercado regional ampliado**

- RNA: no se han eliminado las existentes y se han aplicado nuevas (asimetrías de tamaño + incertidumbre). Se ha concretado una reversión duradera en la apertura comercial
- Políticas públicas: no se ha avanzado en la definición de disciplinas comunes sobre políticas que distorsionan el comercio y la localización de inversiones (inconsistencia del proceso)
- Los gobiernos asumieron compromisos más allá de sus posibilidades de decisión

- **Negociaciones comerciales con terceros**

- No se han efectivizado acuerdos con contenido comercial con los principales mercados para intereses exportadores e importadores de Uruguay (pero estos países sí han acordado con competidores)
- No se ha potenciado el poder de negociación

# Situación del MERCOSUR

- **Debilitamiento institucional**

- No hay una hoja de ruta
- Incumplimiento de compromisos económico-comerciales
- Incumplimiento de laudos arbitrales  $\Rightarrow$  pierde eficacia la solución de controversias  $\Rightarrow$  se facilitan los incumplimientos
- Los países pequeños son los peores dotados para estas acciones
- Bilateralismos en temas comerciales que involucran a todos los socios
- Falta de liderazgo

- **Cooperación regional**

- Multiplicidad de órganos e instituciones (desarrollo social; derechos humanos; democracia; salud; medio ambiente; agricultura familiar; entre otros)

# Situación del MERCOSUR

- ¿Por que no se cuestiona la membrecía plena al MERCOSUR?
  - Razones históricas, geográficas, culturales, ideológicas....
  - Razones económicas: deben tenerse en cuenta varios costos potenciales de pasar a una categoría de País Asociado
  - No se puede suponer que se van a mantener las condiciones de acceso a los países del MERCOSUR
  - Las dificultades comerciales no van a ser menores (el MERCOSUR las ha reducido)
  - Es probable que Uruguay deje de ser un objetivo deseable para terceros países
  - Existe la expectativa de poder cooperar en diversos temas