

Estudio sobre formación de precios al consumo en Uruguay¹

Leticia Aguiar, Sebastián Fleitas, Agustín Marchesano, Gabriel Oddone e Ignacio Umpiérrez

Diciembre de 2020

Contenido

Resumen ejecutivo	2
1. Introducción: contexto y entendimiento de la situación	5
2. Comparación de precios	7
2.1. Metodología de comparación de precios entre países.....	7
2.1.1. Productos.....	7
2.1.2. Fuentes	7
2.1.3. Sensibilidad al tipo de cambio.....	8
2.2. Discusión y análisis de resultados.	8
2.2.1. Principales conclusiones por categorías de productos	9
2.2.2. Efectos de las diferencias en los precios al consumidor	10
3. Factores explicativos sobre comportamiento de precios en bienes importados	12
3.1. Origen de los productos y distribuidores exclusivos.....	12
3.2. Aranceles.	14
3.3. Doble marginación.....	14
3.4. Importación directa.	15
3.5. Competencia inter-marca.....	16
3.6. Importaciones paralelas	18
3.7. Importaciones paralelas ilegales	20
4. Recomendaciones de política pública	24
4.1. Modernización y flexibilización de requisitos para registro sanitario (productos importados).....	24
4.1.1. Oportunidades de avanzar hacia la frontera regulatoria.....	25
4.1.2. Posibles innovaciones.....	27
4.2. Competencia: productos y marco regulatorio	29
4.2.1. Un ejercicio contractual a la luz de la legislación europea	29
4.2.2. Estímulo a la competencia por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia	32
5. Principales conclusiones	34
6. Anexo	37
6.1. Marco teórico: modelo contrato de exclusividad de importación.....	37
6.2. Resultados de comparar precios con países de la región	40
6.2.1. Artículos de tocador, higiene personal y limpieza de ropa	40
6.2.2. Alimentos y bebidas	45
6.2.3. Frutas, verduras y carne bovina	52

¹ Estudio elaborado para Tata.

6.3. Comparación de precios entre países expresado en dólares.....	54
6.4. Construcción del IPC contrafactual	64
6.5. Registración de productos importados: costos y normativa detallada	67
6.6. Relevamiento de precios Feria de Montevideo	72
6.7. Antecedentes en materia de regulación y prácticas de exclusividad	72
6.7.1. Experiencia internacional en términos de registración de productos importados	72
6.7.2. Experiencia internacional en materia de acuerdos de distribución exclusiva	75

Resumen ejecutivo

En Uruguay el debate sobre los precios de la economía suele estar dominado por consideraciones de naturaleza macroeconómica. Seguramente ello se explica porque la de la segunda mitad del siglo XX registra uno de los procesos de inflación crónica más prolongados que se conocen y porque, a pesar de que partir de 1998 la tasa de inflación se consolidó en un dígito, siguió siendo elevada en términos comparados.

Sin perjuicio de lo anterior, los problemas de precios en Uruguay no están asociados solamente a tasas de inflación elevadas, sino que también se traducen en que es un país caro. Es que la inflación y la carestía no están necesariamente relacionadas. Por ejemplo, los países nórdicos son comparativamente caros y, sin embargo, tienen tasas de inflación bajas. Además, el término “caro” es un concepto relativo, se es caro o barato en relación con algo (otros bienes y servicios o el pasado).

En consecuencia, indagar sobre aspectos de naturaleza microeconómica que afectan la formación de precios de la economía que afectan su competitividad y el bienestar de la población, es relevante para el diseño de políticas públicas.

El presente trabajo presenta evidencia que permite afirmar que en un conjunto de bienes de consumo masivo Uruguay es relativamente más caro que Argentina, Brasil y Chile. En particular, al comparar precios entre supermercados de esos países para artículos de la canasta de consumo (tocador, higiene personal, productos de limpieza, ropa, alimentos y bebidas), las diferencias de precios son significativas. Este fenómeno parece ser más evidente en bienes producidos en el resto del mundo, es decir importados desde Uruguay². En contraste, al analizar diferencias de precios entre bienes para los cuales hay producción nacional no se encontraron diferencias significativas.

Para cuantificar estas diferencias de precios, se compara la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC) de Uruguay con un escenario contrafactual que estima cuál habría sido el IPC de Uruguay si los precios de los productos tomados en cuenta fueran los precios que se registran en los otros países de la región. Este ejercicio muestra que el nivel de precios al

² En particular, estos bienes incluyen pasta dental, enjuague bucal, shampoo, acondicionador, desodorante antitranspirante, jabón de tocador, papel higiénico, jabón en polvo, jabón líquido para ropa, mayonesa, sal fina, café, enlatados, galletas y cerveza.

consumo podría ser entre 1,0 y 1,4 puntos porcentuales menor al actual. A raíz de ello, podría generarse una mejora en el bienestar de los consumidores.

El trabajo analiza posibles explicaciones acerca de la formación de precios de productos importados en los que se encontraron diferencias significativas con la región. Al respecto, en primer lugar, no parece haber un patrón único que permita afirmar que la importación desde un determinado origen determina que el producto sea relativamente más caro en Uruguay que en los países analizados. La cuantía de los aranceles de importación tampoco parece ser un factor relevante.

En segundo lugar, se detecta que en la mayoría de los productos analizados existe una sola empresa importadora, por lo que en los hechos serían distribuidores únicos. Ello ocurre a pesar de que legalmente no existen impedimentos para la concurrencia de múltiples distribuidores. Este sería un potencial factor que limita la competencia intra-marca facilitando la discriminación de precios.

Por último, se indaga la viabilidad económica y legal de acciones que podría tomar un agente de venta final (por ejemplo, un supermercado) en Uruguay para alentar una mayor competencia y reducir las brechas de precios identificadas. Como soluciones en base a la iniciativa privada, una primera opción analizada es que el agente de venta final intente comprar directamente en el resto del mundo de modo de limitar en número de intermediarios. Para los productos analizados no se identificó ningún caso en el que sean importados por el propio vendedor minorista. Ello sugiere que el productor en origen no tiene incentivos para no negociar acuerdos directos con los vendedores minoristas.

Una segunda opción, es la de importar marcas más baratas producidas por un productor alternativo en el resto del mundo de manera de aumentar la intensidad de la competencia entre marcas. Esto podría generar efectos positivos sobre el precio del producto, tanto a porque se importa un producto más barato como por presionar a la baja los márgenes de intermediación. No obstante, este canal tampoco parece ser una alternativa viable. En el análisis de las ventas que se realiza en el trabajo, todos los productos con diferencias de precios significativas presentan elevadas cuotas de mercado. Ello sugiere que los consumidores uruguayos tendrían una mayor disponibilidad a pagar por determinadas marcas en base a razones de preferencia, con relativa independencia de su precio o la disponibilidad de bienes alternativos.

Finalmente, otra vía de acción posible son importaciones paralelas desde un punto de venta en origen diferente al productor que permitieran fomentar competencia intra-marca. Esta estrategia tiene sentido económico cuando existen diferencias de precios significativas entre diferentes países (como las encontradas en este trabajo) y cuando las otras alternativas no fueran efectivas. Sin embargo, y más allá de los incentivos generados por las diferencias de precios, en Uruguay existen algunos requisitos para inscribir productos que podrían limitar en la práctica la multiplicidad de registros, y con ello las importaciones paralelas. En particular, para conseguir el registro de un producto, se requiere entre otras cosas, contar con el *dossier* del producto en cuestión que incluye información técnica suministrada exclusivamente por su fabricante. Dichas prácticas se encuentran en general alineadas a las

regulaciones existentes en la órbita del Mercosur, aunque serían más restrictivas que las aplicadas en otras jurisdicciones como Estados Unidos o España. A su vez, existe un dilema de política entre la defensa de la propiedad intelectual y el requerimiento del *dossier* para el registro.

Como consecuencia de lo anterior, el presente trabajo concluye que más allá de las estrategias empresariales de los privados, son necesarios cambios en la política pública para favorecer la intensidad de la competencia en estos mercados. Por eso, el documento plantea algunas recomendaciones para contribuir a alinear prácticas locales a estándares internacionales en materia de registración de productos y defensa de la competencia.

Estas reformas se concentran en dos ámbitos de aplicación: cambios a la regulación vigente en materia de registro sanitario de productos importados y evaluación de la intensidad de la competencia en ciertos mercados.

En referencia a la regulación de registros, los cambios propuestos van en el sentido de avanzar hacia las mejores prácticas regulatorias existentes en otras jurisdicciones. En particular, se sugiere contar con un registro sanitario único a nivel Mercosur y/o con la flexibilización de los requisitos de registro actualmente vigentes. Sobre este último, se plantea un cambio en el proceso de registración que facilite el registro de productos importados. Concretamente se propone que una vez que el registro de un producto esté aprobado por la autoridad sanitaria a pedido del primer importador y que se cumplan con los controles correspondientes (seguridad, bromatológicos, alimentarios, de calidad entre otros), los importadores adicionales puedan registrar el producto sin tener que suministrar nuevamente un *dossier* o ficha técnica. Bastaría para poder registrar el producto cumplir con los requisitos legales de importación y establecer la responsabilidad jurídica por cada lote importado.

En cuanto a la defensa de la competencia, se sugiere que la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia investigue los efectos de potenciales acuerdos de distribución exclusiva que limitan la competencia intra-marca teniendo en cuenta que se trata de bienes de consumo masivo y con servicios de post-venta a priori poco especializados. Un análisis de la situación de estos productos a la luz de los requerimientos de la legislación y prácticas de defensa de la competencia en Europa muestra que sería deseable que la Comisión estudiara los efectos potenciales de los acuerdos de exclusividad de modo de evaluar si configuran situaciones lesivas a la competencia.

1. Introducción: contexto y entendimiento de la situación

Solemos escuchar y repetir que Uruguay es un país caro. A diferencia de lo que suele pensarse, ello está más asociado a fenómenos de naturaleza microeconómica que macroeconómica. Es que la inflación y la “carestía” no tienen por qué estar necesariamente relacionados. Por ejemplo, los países nórdicos son comparativamente caros respecto a otras economías desarrolladas y, sin embargo, tienen inflaciones comparativamente bajas. Además, el término “caro” es un concepto relativo, se es caro o barato en relación con algo (otros bienes y servicios o el pasado).

A fines de 2020 Uruguay es caro desde varias perspectivas. Lo es respecto a sus socios y competidores en los mercados internacionales como lo muestra el nivel de tipo de cambio real bilateral con varios países. También lo es al tomar en cuenta la diferencia entre los precios de varios artículos de la canasta de consumo y los ingresos de los hogares.

Esto último está relacionado con diversos aspectos asociados al tamaño de su economía, así como al funcionamiento y la profundidad de ciertos mercados. Estas características, si bien no son causa de la inflación, limitan los descensos de los precios de algunos bienes afectando el nivel del costo de vida. En otras palabras, influyen negativamente sobre el bienestar general de la población. En particular, mercados escasamente competitivos dan lugar a márgenes corporativos elevados y, sobre todo, facilitan el traslado a los precios de venta las presiones de costos que las empresas que participan en esos mercados enfrentan.

Naturalmente, los precios de una economía reflejan los costos e impuestos que presentan los bienes, así como las márgenes de las empresas. Estas últimas determinan sus precios considerando, entre muchas otras variables, la intensidad de la competencia del mercado en el que participan. La evidencia sugiere que las empresas son estratégicas en sus decisiones y tienden a reducir sus precios cuando enfrentan mayor competencia.

En este sentido, las políticas públicas de defensa de la competencia son una herramienta que los gobiernos emplean para desestimular prácticas de abuso de posición dominante, por ejemplo, acuerdos comerciales para ganar poder de mercado, los cuales pueden afectar el bienestar general ya sea por restricciones de acceso o por mayores precios. Un ejemplo asociado a este tipo de prácticas es las que surgen a raíz de una fusión o adquisición, fundamentalmente las horizontales, o sea entre competidores directos en el mercado, que buscan tener como efecto reforzar el poder de mercado de las empresas fusionadas.

Por otro lado, las políticas pro-competencia también suelen tratar de evitar que otras regulaciones (sanitarias, bromatológicas, seguridad alimentaria, etc.) puedan favorecer prácticas contrarias a la competencia que se traduzcan en mayores costos para las cadenas de producción y distribución y que terminen trasladándose a los precios que enfrentan los consumidores.

A nivel general es frecuente encontrar prácticas de mercado que no fomentan la competencia en negocios de importación de bienes. Un ejemplo de ello son los acuerdos de exclusividad de importación, que son conocidos dentro de las prácticas de competencia como acuerdos de trato exclusivo (*exclusive dealing*). En general, las políticas de defensa de

la competencia tienden a considerar estos acuerdos de trato exclusivo bajo la “regla de la razón”, y por lo tanto son evaluadas a la luz de la evidencia que debe ser presentada antes de tomar decisiones sobre su conveniencia o prohibición. Cuando no se trata de productos especializados o que no requieren de servicios post ventas complejos, los acuerdos de trato exclusivo podrían eventualmente evaluarse como perjudiciales. Debido a ello, la simplificación de los procesos de importación de productos de consumo masivo y/o no especializados y la mayor consistencia regulatoria que afecta a los productos importados, forman parte de las iniciativas de políticas públicas en diversas jurisdicciones.

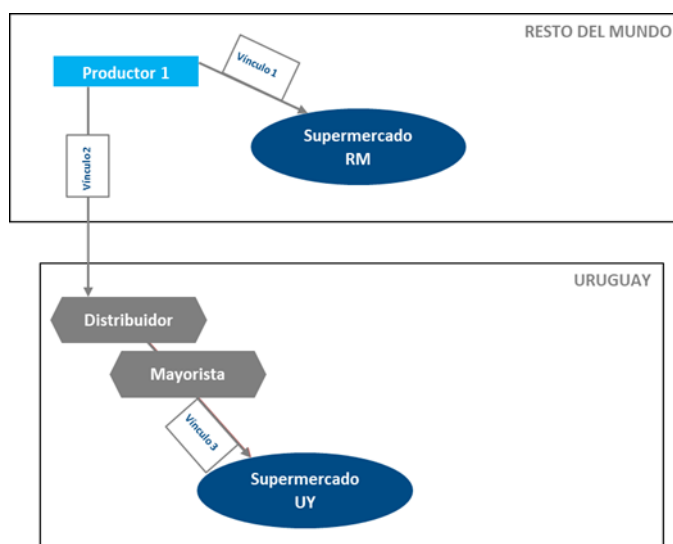
En Uruguay podría especularse que la existencia de acuerdos comerciales y/o la existencia de normas sanitarias restrictivas, superpuestas y/o no alineadas con la región y el mundo, en ciertos mercados tienen influencia sobre el nivel general de precios y, a través de él, sobre el bienestar. A su vez, también hay evidencia parcial que sugiere que algunas de esas prácticas están presentes en el negocio de importación de bienes poco diferenciados, por ejemplo, alimentos elaborados, productos de limpieza y tocador, entre otros. Sí así fuera, habría oportunidades para promover políticas pro-competencia y alentar una mayor armonización regulatoria para la importación de bienes. Ello podría contribuir a aumentar la eficiencia en la asignación de recursos de la economía y, con ello, mejorar el bienestar general de la población.

A tales efectos, el presente trabajo tiene como objetivo identificar posibles efectos negativos sobre el bienestar de los procesos de formación de precios de algunos productos de la canasta de consumo de los uruguayos (importados o de producción doméstica) que están asociados a problemas con la intensidad de la competencia en la distribución, prácticas comerciales y/o regulaciones públicas.

El documento se estructura de la siguiente manera. En la sección 2 se reúne evidencia sobre la existencia de diferencias de precios respecto de países de la región en algunos productos relevantes en la canasta de consumo de los uruguayos, se analizan patrones de comportamiento por rubros, así como los impactos de dichas diferencias en el Índice de Precios al Consumo (IPC). En la sección 3 se describen algunos de los factores y prácticas que podrían explicar las diferencias de precios encontradas basándose en un modelo teórico simplificado del funcionamiento del mercado de distribución de productos de consumo masivo. Finalmente, en la sección 4 se realizan recomendaciones de política pública en función de la evidencia encontrada y el alineamiento de las prácticas locales a los estándares internacionales en materia de registración de productos y defensa de la competencia. La sección 5 presenta algunas reflexiones finales a modo de conclusión y la sección 6 es el anexo con la evidencia adicional, la revisión de antecedentes sobre el tratamiento de aspectos vinculados a la registración de productos importados y prácticas comerciales de distribución exclusiva en diferentes jurisdicciones regionales e internacionales, así como el detalle del modelo teórico del funcionamiento del mercado utilizado anteriormente.

2. Comparación de precios

A los efectos de identificar en la canasta de consumo de los uruguayos comportamientos que permitan presumir procesos de formación de precios afectados por problemas en la intensidad de la competencia, en prácticas comerciales y/o en regulaciones públicas, se compararán los precios de rubros seleccionados en Uruguay y otros mercados de la región. Es decir, se analizarán las diferencias de precios subyacentes al vínculo 1 en el resto del mundo con el vínculo 2 + 3 de Uruguay en el esquema propuesto.



En el Anexo 6.1 se presenta en mayor detalle las implicancias económicas de dichos vínculos en el marco de un modelo simplificado del funcionamiento del mercado de distribución de productos de consumo masivo, el cual se tomará como referencia para indagar los posibles factores que podrían explicar la evidencia encontrada.

2.1. Metodología de comparación de precios entre países

2.1.1. Productos

En una primera aproximación al análisis propuesto y para determinar el universo de productos a estudiar se tomaron en cuenta los siguientes aspectos:

- La percepción previa sobre algunos **productos cuya formación de sus precios esté afectada por algún tipo de regulación** (sanitaria, bromatológica, etc.).
- La **ponderación relativa** de los diferentes rubros de productos en el **Índice de Precios al Consumo (IPC)** y de los diversos productos intra-rubro. Esto es relevante a los efectos de analizar productos con un peso relativo significativo en la canasta de consumo. De esta manera, de existir elementos no deseables que afecten la formación de precios de estos productos, modificaciones en materia de regulación y/o competencia podrían tener impactos relevantes sobre el nivel general de precios y así disminuir el costo de la canasta de consumo de los uruguayos.
- La **existencia de cuotas de mercado elevadas en determinadas marcas de algunos productos** (preferidas por los consumidores), de manera que se transforme en un factor limitante para la importación de bienes sustitutos de menor precio.

2.1.2. Fuentes

A los efectos de realizar una **comparación de precios** de un mismo producto (o en su defecto de similares características o especificación) **entre diferentes países de la región** se relevaron precios según la información disponible en las páginas web de algunos supermercados seleccionados para cada país en el mes de Julio de 2020.

Tabla 1

País	Supermercado	Página Web
Argentina	Carrefour (Buenos Aires)	https://www.carrefour.com.ar/
Brasil	Zmart (Porto Alegre) y Mambo (San Pablo)	https://www.lojazmart.com/ ; https://www.mambo.com.br/
Chile	Líder (Santiago de Chile)	https://www.lider.cl/
Uruguay	Ta-Ta y Disco	https://www.tata.com.uy/ ; https://www.disco.com.uy/

Fuente: páginas web supermercados seleccionados

2.1.3. Sensibilidad al tipo de cambio

Con el objetivo de expresar los precios de los diversos artículos comercializados en cada país en pesos uruguayos, se consideró un **intervalo de precios** que recoge la diferencia mínima y máxima del tipo de cambio bilateral con Uruguay entre el período 01/01/2020 y 31/07/2020. Esto tiene como cometido sensibilizar las variaciones de precios relativos asociadas al tipo de cambio. A continuación, se listan las paridades consideradas según datos del Banco Central del Uruguay (BCU).

Tabla 2

País	Paridad	Mínima	Máxima
Argentina	ARS/UYU	0,59 (28/7)	0,73 (18/3)
Brasil	BRL/UYU	7,41 (13/5)	9,31 (10/3)
Chile	CLP/UYU	0,05 (31/1)	0,06 (3/6)

Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU)

De este modo, **si el precio del producto en Uruguay se encuentra supera ese intervalo se entiende que es más caro** con relación a Argentina/Brasil/Chile más allá de las variaciones cambiarias. Si se encuentra comprendido dentro del intervalo no habría evidencia de diferencia de precios (descontada la volatilidad cambiaria) y, si se ubica por debajo mínimo del límite del intervalo, el precio sería más barato que en el otro país considerado. Los resultados detallados de dicho ejercicio por mercado y producto pueden visualizarse en el Anexo 6.2.

Para corroborar cuán robusto es el ejercicio, se analizó también la sensibilidad de este ejercicio a la variación del tipo de cambio en Uruguay. Para ello, se repitió el ejercicio expresando los precios de cada país en dólares, pero ahora se considera para Uruguay el tipo de cambio mínimo y máximo para el período de referencia. Así, se comparan los precios de los cuatro países (todos en dólares) y generando un intervalo que reflejan la volatilidad cambiaria.

Los resultados de la forma alternativa de comparación son presentados en el Anexo 6.3, mostrando pocas diferencias con las estimaciones originales. Debido a ello, se entiende que las conclusiones no son sensibles a oscilaciones del tipo de cambio.

2.2. Discusión y análisis de resultados.

A partir del relevamiento de los diferentes productos a nivel regional, se identificó un patrón de diferencia de precios de Uruguay con Argentina, Brasil y Chile en gran parte del universo objeto de estudio.

Si bien ese patrón no es homogéneo intra y entre rubros, las diferencias de precios relevadas para un conjunto de productos parecen ser significativas. Es decir, considerando el esquema teórico que identifica los distintos vínculos entre los diferentes agentes de mercado, se visualiza que un mismo producto es adquirido por los consumidores finales uruguayos a un precio más elevado que los consumidores argentinos, brasileños y chilenos. En esta línea, el vínculo fabricante – supermercado (ambos del país extranjero) podría incluir menores costos y/o márgenes en la cadena que la que tiene lugar entre productor del resto del mundo, distribuidor local, mayorista (si hubiera) y supermercado final en Uruguay.

2.2.1. Principales conclusiones por categorías de productos

De acuerdo con análisis realizado, pueden establecerse cuatro categorías de productos cuyos precios presentan comportamientos similares:

- En el caso de los **artículos de tocador, higiene personal y limpieza de ropa** (shampoo y acondicionador, pasta de dientes y enjuague bucal, jabón de manos, desodorante, papel higiénico y jabón líquido y en polvo), se observan diferencias de precios significativas con Brasil y Argentina, y en menor medida con Chile. La característica central de estos mercados radica en que predominan las marcas importadas, por lo que se estudiará más adelante algunas de las posibles explicaciones de dicho fenómeno.
- En relación con los **alimentos** en los que predominan las marcas **de industria nacional** como la harina, la azúcar, el arroz, la salsa de tomate, el aceite de girasol o los fideos, el comportamiento de precios varía según el país con que se compare. Sin embargo, en ningún caso el producto sería más caro que respecto de dos de los tres países de referencia luego de sensibilizar los efectos de la variación del tipo de cambio. Esto indica que los productos producidos localmente no estarían siendo afectados diferencialmente (con respecto a la región) por las prácticas comerciales o que los costos asociados en la cadena de producción y distribución no impactarían negativamente de forma diferencial en la formación de precios.
- Respecto de **alimentos y bebidas importadas** como la mayonesa, el café, las galletas, la cerveza, la sal, las lentejas y los enlatados (arvejas y choclo), los precios en Uruguay serían más caros que en al menos dos de los tres países analizados. Dichos productos importados a su vez compiten con marcas locales cuyos precios no presentan variaciones significativas. En este sentido, resulta de vital importancia conocer las preferencias de los consumidores por estos productos para determinar posibles efectos negativos en la formación de precios en estos mercados.
- En el caso de las **frutas, verduras y carnes**, según el relevamiento realizado no existirían diferencias significativas de precios entre países más allá de algunos rubros específicos. No obstante, esta comparación de precios está limitada por algunos factores i) la estacionalidad asociada a la oferta y demanda de frutas y verduras, así como la volatilidad del precio internacional de la carne. Ambos hechos afectan la formación de

precios en los mercados locales, ii) la diferencia de costos de producción de cada bien y las ventajas relativas que presentan los países, iii) la calidad de los productos, en particular la carne.

2.2.2. *Efectos de las diferencias en los precios al consumidor*

El análisis propuesto muestra diferencias de precios para un conjunto de productos entre Uruguay y los países de la región. Sin embargo, dado que son varios productos, es conveniente tener una visión sintética para comparar y entender la magnitud de estas diferencias en el costo de vida de los uruguayos.

Una forma de visualizar la materialidad de estas diferencias es analizar el efecto que estas tienen sobre el Índice de Precios al Consumo en Uruguay (IPC). En otras palabras, comparar los datos reales con el siguiente contrafactual: cuál habría sido el IPC de Uruguay si los precios de los productos analizados se hubieran alineado en enero de 2020 con los precios que se registran en los otros países de la región.

Para ello, se utiliza la información del Instituto Nacional de Estadística (INE) que publica en su página web la información del IPC desagregada a nivel de Divisiones, Grupos, Clases, Familias y Productos. Para cada una de estas desagregaciones, se encuentra disponible el ponderador que tiene cada producto sobre el IPC general. De esta forma, es posible saber, por ejemplo, que los productos 12131020, 12131030, 12131040, 12131050 son, respectivamente, Jabón de tocador, Pasta dental, Shampoo y Desodorante, y también es posible saber su ponderación o peso de estos productos para el IPC general.

En segundo lugar, es necesario computar la diferencia de precios entre Uruguay y el extremo superior del intervalo de precios para cada país. Al considerar el extremo superior del intervalo, esta rebaja es conservadora y representa un umbral mínimo de la diferencia de precios. Vale aclarar que, debido a la legislación sobre secreto estadístico vigente en Uruguay, el INE no revela exactamente cuál/es es/son la/s marca/s y presentación/es que se utilizan para calcular el índice de precios del producto. De esta forma, para cada uno de estos productos que componen el IPC y en los cuales se han analizado los precios en las secciones anteriores³, se computa cuál es la diferencia promedio entre las diferentes marcas y presentaciones de los precios de Uruguay con el precio de cada país.

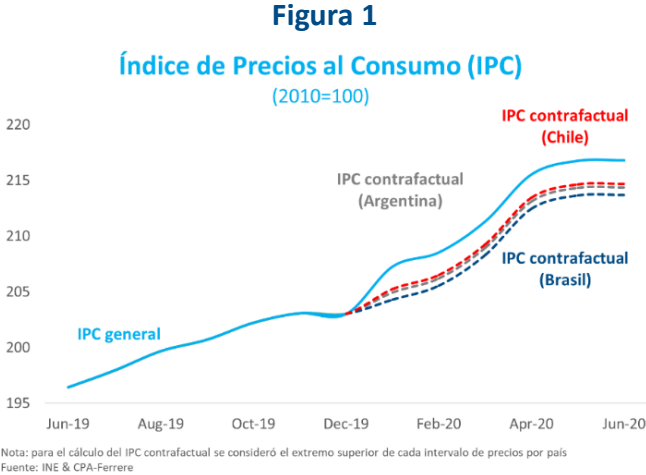
En tercer lugar, y tras haber computado la diferencia porcentual promedio para cada producto entre Uruguay y el país considerado, se aplicó esta diferencia sobre el valor del índice para ese producto. En concreto, se le imputó al índice de cada producto una rebaja igual a la diferencia porcentual promedio del precio en Uruguay y el del país considerado para las marcas y presentaciones relevadas para ese producto (en Anexo 6.4. se presentan detalles adicionales de dicho cálculo).

Finalmente, y solo a los efectos de la representación gráfica (Figura 1), se asumió que este cambio sucede en el mes de enero de 2020. Ello para poder visualizar la caída del IPC y su efecto de “escalón” para un mes del IPC.

³ Los productos son: pasta de dientes, enjuague bucal, shampoo, acondicionador, jabón de tocador, jabón en polvo y líquido para ropa, mayonesa, café, azúcar, harina de trigo, lentejas, arvejas y choclo en lata, galletas dulces, saladas y de salvado, salsa de tomate, café, fideos al huevo, sal fina, cerveza, arroz y aceite.

Usando esta metodología se encontró que, si estuvieran vigentes en Uruguay los precios de Argentina, Brasil o Chile para los productos analizados (que representan el 5,5% de la canasta total del IPC), se producirían rebajas por una vez de magnitud relativamente significativa en el IPC. Ello tendría un efecto positivo desde el punto de vista del bienestar del consumidor.

La diferencia de precios para los productos considerados podría haber contribuido a que el IPC se redujese entre 1,0 y 1,4 % tomando los precios de Chile y Brasil respectivamente, mientras habría alcanzado 1,1 % al considerar los de Argentina⁴. **En otras palabras, el efecto implicaría una reducción de 1,0 a 1,4 puntos porcentuales en el nivel del IPC.** El análisis de sensibilidad permite concluir que los resultados obtenidos son robustos.



Lo anterior tiene efectos relevantes sobre los ingresos de los hogares puesto que los productos incluidos son de consumo masivo. Una forma alternativa de ver el mismo fenómeno es que si estuvieran vigentes en Uruguay los precios de Argentina, Brasil o Chile para los productos analizados (que representan el 5,5% de la canasta total del IPC), se producirían aumentos significativos de la capacidad de compra de los consumidores. Adicionalmente, es probable que estos efectos sean potencialmente más importantes en tanto el ejercicio propuesto considera un conjunto limitado de bienes, al tiempo que las diferencias de precio se obtienen a partir de supuestos conservadores.

En síntesis, este ejercicio contrafáctico sugiere que un alineamiento de los precios de estos productos a los observados en otros países de la región podría generar una mejora en el bienestar de los consumidores. En este marco, resulta de vital importancia explorar algunos factores que podrían estar promoviendo las diferencias de precios encontradas.

⁴ En el caso de Argentina, el efecto sobre el IPC podría estar siendo subestimado dado que se consideró para la construcción de los intervalos de precios el tipo de cambio oficial. En caso de haber tomado como referencia cambiaria para dicho ejercicio el dólar “contado con liquidación”, el efecto sería mayor dada la brecha que existe actualmente entre ambos tipos de cambio (en torno al 90%).

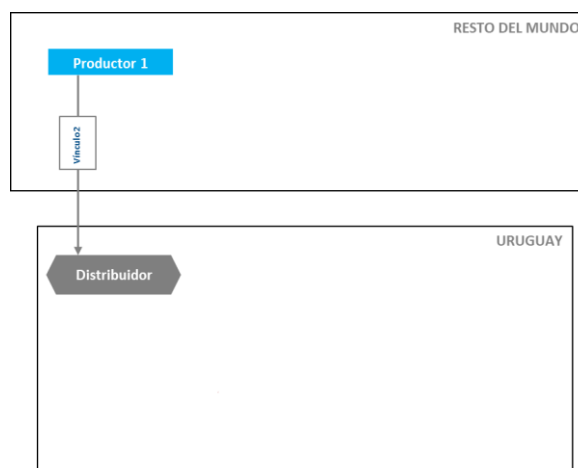
3. Factores explicativos sobre comportamiento de precios en bienes importados

En base a la evidencia reunida y al esquema teórico que se describe en el Anexo 6.1, se propone analizar desde una óptica económica las implicancias y efectos de los vínculos identificados y los posibles factores que podrían explicar la formación de precios de los productos importados en los que se encontraron diferencias con la región.

3.1. Origen de los productos y distribuidores exclusivos

El origen de los productos, así como la presencia de distribuidores exclusivos son dos de los posibles factores explicativos que podrían determinar los comportamientos de precios observados en los bienes importados relevados.

Tal como fuera planteado, las prácticas de exclusividad de importación podrían potencialmente limitar la competencia intra-marca y con ella elevar los precios de estos productos y por lo tanto tener efectos negativos sobre el bienestar de los consumidores.



En el siguiente cuadro se presentan las principales marcas por rubros donde se encontraron diferencias de precios significativas con la región (esto es, artículos de tocador e higiene personal, alimentos y bebidas importadas) con el objetivo de identificar algún tipo de correlación entre dicho comportamiento de precios, el origen de los bienes o la existencia de importadores únicos en Uruguay.

Para alguna de las marcas relevadas se identifican agentes productores en el resto del mundo y distribuidores en Uruguay, el país donde los productos fueron producidos y una escala que muestra un intervalo de diferencia de precios con Argentina, Brasil y Chile. Sobre esto último, el color verde se asocia a que no existirían diferencias de precios significativas una vez sensibilizada la volatilidad cambiaría, el color naranja se identifica con diferencias de precios con el país considerado de hasta un 25%, mientras que el color rojo muestra diferencias de precios superiores a dicho umbral.

Este análisis contenido en la Figura 2 permite realizar tres comentarios. Primero, **no parece existir una correlación clara entre la procedencia del producto y la diferencia de precios observada en los países de la región.** En este conjunto de bienes hay cuatro orígenes: Argentina, Brasil, México y Estados Unidos. Sin embargo, no parece haber un patrón homogéneo que permita afirmar que la importación de un determinado país hace que el producto sea relativamente más caro en Uruguay que en el resto de los países de la región. Sin perjuicio de lo anterior, en la mayoría de los casos se identifica que cuando el bien es

producido en Argentina o Brasil, la diferencia de precios respecto de dichos países sería al menos significativa.

Figura 2

Artículos de tocador e higiene personal							
Mercado	Marca principal fabricante	Fabricante	Distribuidor	Origen del producto	Diferencia de precios con países de la región		
					Argentina	Brasil	Chile
Pasta de dientes	Colgate	Colgate-Palmolive	Colgate-Palmolive Uy	Brasil			
	Oral B	P&G	Sebamar SA	México/EE.UU.			
	Sensodyne	GSK	GSK Uruguay SA	Brasil			
Shampoo	Dove	Unilever	Unilever Uy SCC SA	Brasil			
	Pantene	P&G	Algorta SA	México			
	Elvive	L'oreal	L'oreal Uruguay SA	México			
Acondicionador	Dove	Unilever	Unilever Uy SCC SA	Brasil			
	Elvive	L'oreal	L'oreal Uruguay SA	México			
	Pantene	GSK	Algorta SA	México			
Desodorante	Rexona	Unilever	Unilever Uy SCC SA	Argentina			
	Old Spice	P&G	Sebamar SA	México			
	Nivea	Beiersdorf	Uruguay Beiersdorf SA	Brasil			
Enjuague bucal	Colgate	Colgate-Palmolive	Colgate-Palmolive Uy	Brasil			
	Listerine	J&J	J&J Uruguay	Brasil			
Jabón de tocador	Astral	Colgate-Palmolive	Colgate-Palmolive Uy	Brasil			
	Dove	Unilever	Unilever Uy SCC SA	Argentina			
	Nivea	Beiersdorf	Uruguay Beiersdorf SA	Argentina			

Alimentos y bebidas importadas							
Mayonesa	Hellman's	Unilever	Unilever Uy SCC SA	Argentina			
	Heinz	Kraft Foods	Leopoldo Gross y Asoc.	Argentina			
Café	Nescafé	Nestlé	Nestlé Uruguay	Brasil			
Cerveza	Corona	Cervecería Modelo	FNC SA	México			
	Heineken	Comp. Ind Cervecera	CCU Uruguay	Argentina			
Galletas	Óreo	Mondelez	Mondelez Uruguay	Argentina			
	Toddy	PepsiCo	PepsiCo Uruguay	Argentina			
	Club Social	Mondelez	Mondelez Uruguay	Brasil			

Referencias		
S/dif.	0%-25%	>25%

Segundo, según la información presentada en la Figura 2 en los casos en los que se identifican diferencias significativas, parece existir **una sola empresa importadora**, por lo que en los hechos serían distribuidores únicos. Es importante notar que este hecho se da en un contexto en el cual, desde el punto de vista legal, no existen impedimentos para la existencia de más de un distribuidor.

Tercero, es posible especular con que en la mayoría de las marcas consideradas tanto el **productor del resto del mundo como el distribuidor en Uruguay** mantendría algún tipo de relación comercial más allá de su rol económico en la cadena de producción y distribución. En otras palabras, se trataría de empresas independientes que podrían presentar **algún grado de integración vertical**, ya que las empresas importadoras muchas veces utilizan un nombre similar al de la marca en el país de origen y refieren ser su representación en Uruguay (por ejemplo, Unilever productor en el país de origen con Unilever Uruguay como distribuidor).

3.2. Aranceles.

Adicionalmente, cuando los productos son originarios del resto del mundo, uno de los aspectos a considerar en cualquier proceso de formación de precios es la importancia cuantitativa de los aranceles de importación.

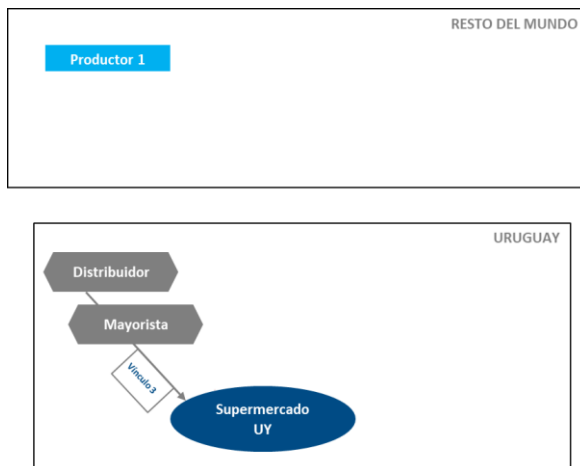
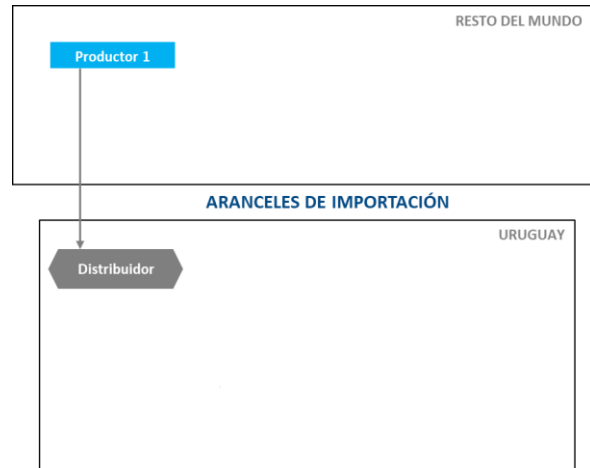
Sin embargo, en los casos de los productos referidos originarios de Argentina o Brasil, los aranceles de importación no parecen ser un factor relevante que explique las diferencias de precios observadas. Según la información disponible en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), estos productos analizados presentan arancel 0 intra-MERCOSUR.

Sin perjuicio de lo anterior, para obtener este beneficio es necesario el mecanismo de acreditación del origen, lo cual implica que se presente una declaración jurada u otro instrumento jurídico equivalente, suscrita por el productor final. Sin embargo, las dificultades que pueden presentarse para la obtención de un certificado de origen pueden repercutir en la formación de los precios. En ocasiones estamos ante productos originarios del Mercosur, a los que les corresponde la importación con Tasa Global Arancelaria de 0%, pero la dificultad en la obtención del certificado genera que deba abonarse el arancel de importación correspondiente. Es importante entonces mejorar el funcionamiento del requisito administrativo de presentación del certificado de origen para que esto no constituya sobrecostos para los productos importados.

Asimismo, el mismo caso parece encontrarse con los productos provenientes de México. Los productos originarios de México presentan también tarifas arancelarias nulas dado el Tratado de Libre Comercio (TLC) que rige con Uruguay desde 2003.

3.3. Doble marginación

Otro posible factor que podría explicar las diferencias de precios observadas en bienes importados refiere a problemas de doble marginación, es decir que tanto productores como distribuidores u otros agentes intervinientes en la cadena (como en el caso de los mayoristas) apliquen un margen por sobre el costo marginal de un producto, encareciendo su precio de venta final.



Dada la dificultad de encontrar información sobre márgenes en las cadenas, para analizar el comportamiento de los márgenes en la cadena se procedió de la siguiente forma. En primer lugar, se analizó el informe de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia (CPDC) en un estudio de mercado de productos importados realizado en el año 2015. En segundo lugar, se obtuvo información aportada privada de un supermercado respecto de precios de compra, venta y márgenes de ganancias por producto, marca y especificación para el primer semestre de 2020.

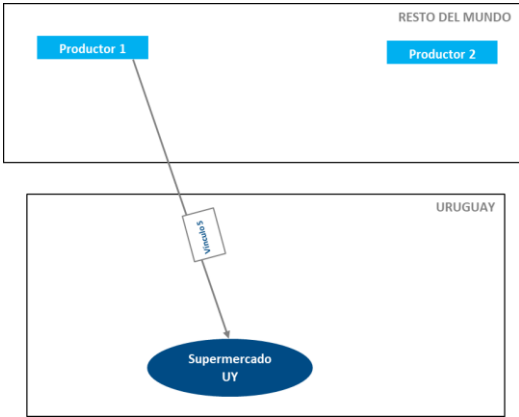
En el informe de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia solo se presenta información sobre los márgenes en la cadena para el producto Mayonesa Hellman’s (presentación 500 gramos). Al respecto, la Comisión no se expide en el informe sobre el tamaño de estos márgenes. Sin embargo, aclara que no se encontraron indicios de existencia de acuerdos colusorios ni entre supermercados ni entre las distintas marcas del mercado estudiado.

La existencia de la información sobre los márgenes de este producto para los años 2012 al 2014 permite compararlos con los márgenes reportados por un supermercado de plaza. **Esta comparación permite conjeturar la existencia de márgenes estables en la cadena de los productos.** En primer lugar, para este producto en el cual se tiene información de márgenes en ambos períodos, los márgenes brutos de contribución reportados por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia para los años 2012, 2013 y 2014 son similares a los que se obtienen para 2020. Así, los márgenes en la cadena no parecen haber sufrido variaciones relevantes en estos ocho años. En segundo lugar, los márgenes brutos de contribución aportados por un supermercado de plaza para el resto de los productos que se analizan en este documento se ubican en un mismo rango que el caso analizado por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

3.4. Importación directa.

Hasta aquí se ha analizado si las diferencias de precios entre Uruguay y otros países podrían ser determinadas por acuerdos comerciales de tipo exclusivo entre productores o distribuidores o por prácticas de doble marginación. A su vez, se ha descartado que los aranceles expliquen estas diferencias. Seguidamente, se evalúan posibles acciones de un supermercado en Uruguay para alentar más competencia y reducir brechas de precios.

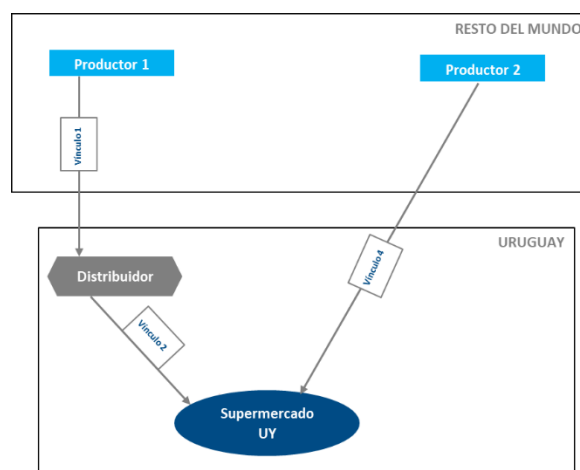
Una primera opción es comprarle directamente al productor 1 del resto del mundo, limitando los agentes intermediarios. El principal desafío de este camino es el acuerdo celebrado entre privados en el exterior. En ese caso, el productor del resto del mundo podría tener incentivos a no negociar un acuerdo alternativo con el supermercado de Uruguay.



De hecho, a partir del análisis del vínculo 2 y 3, **para los productos analizados no se identificó ningún caso en el que los productos sean importados por el propio supermercado**. De esta forma, ese vínculo no parecería ser una alternativa posible y frecuente.

3.5. Competencia inter-marca

Otro de los caminos de acción para el Supermercado en Uruguay es comprar otra marca sustituta y relativamente más barata a otro productor en el resto del mundo. Esta estrategia genera competencia inter-marca. Así, el objetivo sería promover una presión competitiva a la baja de los precios en el mercado de ese producto y reducir las diferencias de precios observadas en productos importados con países de la región.



De esta manera, un aumento en la intensidad de la competencia entre marcas generaría efectos positivos sobre el nivel de precios del producto en cuestión, tanto a partir de importar un producto más barato (desde el productor 2) como de generar presión a la baja de los márgenes de intermediación del producto del productor 1.

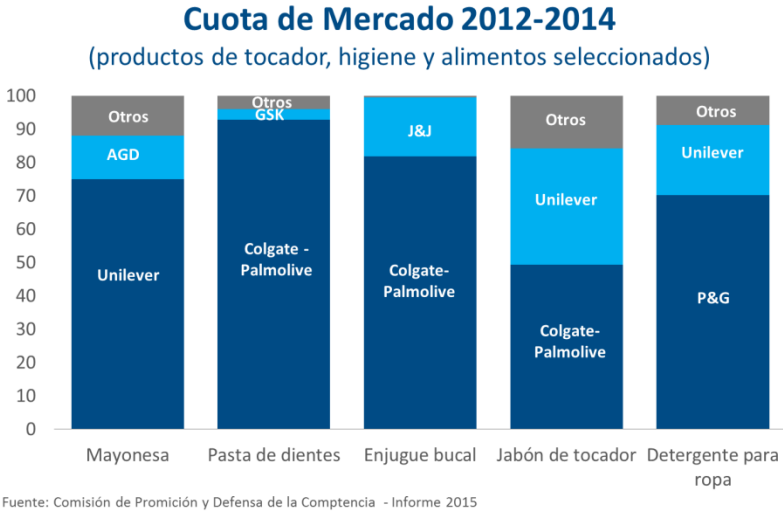
Sin embargo, para que este canal de competencia inter - marca sea efectivo, los consumidores deberían considerar el bien del productor 2 como un buen sustituto del ofrecido por el productor 1. En caso contrario este canal no operaría, ya que la presencia del producto 2 en el mercado no generaría presiones competitivas para el bien del productor 1.

Una forma de aproximarse a entender o poder conjeturar cuál es la sustituibilidad del producto del productor 1 por otros productos importables es analizar las cuotas de mercado de las empresas. En un marco donde existen diferencias de precios relevantes, la presencia de una cuota de mercado elevada de un producto permite conjeturar que los consumidores tienen una valoración especial de ese producto y que por algún motivo (por ejemplo, calidad, publicidad o efecto “marca”) ven ese producto como mejor, y por lo tanto no estarían dispuestos a sustituirlo por otro. Sin embargo, cabe aclarar que esto es una aproximación ya que las altas cuotas de mercado pueden responder también a otros factores. Los consumidores podrían eventualmente responder a los estímulos de un menor precio por el producto, pero para ello necesitan que el supermercado importe dicho producto alternativo (el cual presupone que tiene baja sustituibilidad dada la elevada cuota de mercado de su competencia) u oferte un producto sustituto de buena calidad y bajo precio (ya sea marca nacional o marca blanca).

Como aproximación a las preferencias de los consumidores, en la Figura 3 se presentan las cuotas de mercado en Uruguay de las principales empresas productoras de artículos de tocador, higiene personal y algunos alimentos según el Informe de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia de 2015. Los porcentajes permiten entonces acercarse a las

preferencias que los consumidores otorgan a las marcas comercializadas por esas empresas. En dicha figura se observa que, **en todos los productos analizados, las marcas producidas por el principal productor presentarían como mínimo una cuota de mercado cercana al 40% de los consumidores y en muchos casos mucho más elevada.** En este sentido, a los efectos de elaborar dicho informe se contó con información privada sobre cuotas de mercado para los mismos productos que se analizan en la figura y otros artículos importados⁵ para el primer semestre de 2020. Esta información privada confirma la estabilidad de los valores observados por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia entre 2012 y 2014, así como que dicho fenómeno de concentración es similar con otros productos importados.

Figura 3



Los mercados de pasta de dientes y mayonesa se presentan como aquellos donde una empresa presentaría la preferencia más elevada de los consumidores por las marcas que producen. En el primero, Colgate-Palmolive con sus marcas Colgate, Kolynos, Periodont y Pico Jenner tiene una cuota de mercado que supera el 90%, mientras que marcas como Sensodyne (GSK) u Oral B (P&G) serían menos demandadas por los consumidores. Respecto del mercado de mayonesa, marcas producidas por Unilever como Hellman’s, Ri-k, Fanacoa mantendrían preferencias cercanas al 75% por sobre otras como Manleys, Natura (AGD) o BC (La Campagnola).

Por otro lado, el mercado de enjuague bucal se presentaría como un duopolio, con marcas como Colgate (Colgate Palmolive) y Listerine (J&J) ampliamente preferidas por los consumidores. Por último, los mercados de jabón de tocador y jabón para ropa también se presentarían como un duopolio, con marcas como Astral y Palmolive (Colgate – Palmolive) o Dove, Rexona y Lux (Unilever) que se presentan como las más demandadas por los consumidores uruguayos.

⁵ Shampoo, acondicionador, desodorante, café.

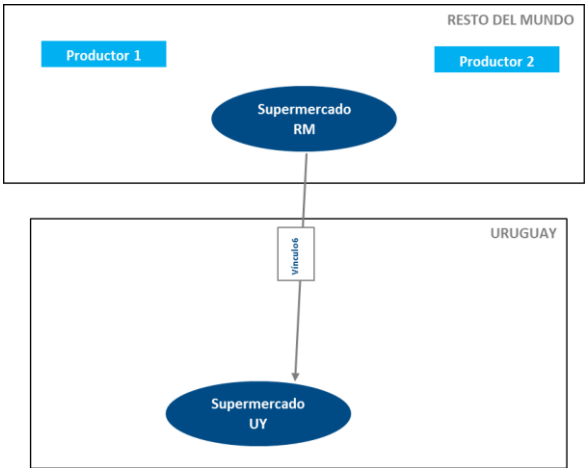
A partir de lo anterior se pueden realizar las siguientes consideraciones: i) aquellas empresas que poseen mayor market share presentarían una mayor gama de marcas y especificaciones que les permitiría atender segmentos más amplios de mercado que sus competidores, ii) existe una elevada concentración, lo cual determinaría que los consumidores uruguayos tendrían una mayor disponibilidad a pagar por determinadas marcas en base a razones de preferencias, con relativa independencia de su precio.

A modo de conclusión, la alternativa de importar a mayor escala otras marcas más baratas producidas por el productor 2 podría no ser efectiva para lograr cambios en los precios y promover disminuciones de las brechas de precios con los países de la región en los rubros analizados. Es decir, **una elevada preferencia de los consumidores por algunas marcas limitaría una mayor competencia inter-marca que podría surgir si aumentara la oferta de marcas sustitutas a las preferidas por los consumidores.**

3.6. Importaciones paralelas

Como se planteó el modelo teórico en que se basa este documento (ver Anexo 6.1), las importaciones paralelas pueden jugar un rol relevante cuando estrategias alternativas no son suficientes para promover una mayor competencia o no son comercialmente viables.

Una precondition para que las importaciones paralelas sean viables, es que existan diferencias de precios significativas entre los precios en diferentes países que justifiquen la importación del producto.



En las secciones anteriores de este documento, se presentaron diferencias de precios entre Uruguay y los países de la región. En este marco, las importaciones paralelas podrían tener el efecto de crear competencia intra-marca y consecuentemente generar presiones a la baja en los precios.

Sin embargo, y más allá de los incentivos generados por las diferencias de precios, en Uruguay podrían existir legislaciones o regulaciones que prohíban o dificulten las importaciones paralelas, haciéndolas inviables jurídica o económicamente por sus costos o requisitos. Para analizar esta situación, se analizaron los requerimientos de registro y se elaboró una matriz que contiene las diferentes regulaciones, requisitos y costos asociados a la importación de los productos objeto de estudio (ver Figura 4). Un mayor detalle de dicha información se presenta en el Anexo 6.5.

El análisis de esta información permite extraer algunas conclusiones. En primer lugar, para muchos de los productos que son objeto del análisis incluido en el presente documento, **la normativa vigente en Uruguay se enmarca en las disposiciones Mercosur.** Ello hace que las

exigencias regulatorias nacionales no difieran significativamente. En este contexto, no es posible afirmar que existe una limitación legal a la existencia de registros múltiples de parte de distribuidores o importadores.

Figura 4

PRODUCTO	REGULACIÓN GRAL	OBJETO	COSTO ASOCIADO	REQUISITOS RELEVANTES
Jabón de tocador, pasta dental, shampoo, acondicionador, desodorante y enjuaje bucal	Ley 15443 Medicamentos y Afines	Habilitación de empresa importadora y comercializadora en MSP /	Habilitación: 1 UR (depósito tercerizado) o dependiente de empleados y m2 depósito / Registro producto: 30 UR. Ambos renovación cada 5 años	CLV - Fórmula cualitativa y cuantitativa
	Decreto 521/984 Reglamentación Ley 15443	Registro de producto en MSP (no exclusivo)		
	Decreto 95/090 Registro de Cosméticos			CLV - Fórmula cualitativa y cuantitativa
	Decreto 428/007 Clasificación de productos de higiene personal, cosméticos y perfumes	Necesidad de contar con depósito y director técnico	Contratación o construcción de depósito / Contratación de director técnico	
Fideos secos al huevo, harina de trigo, polenta, arroz, azúcar, aceite de girasol, arvejas y choclo en lata, lentejas, sal, café, pulpa de tomate, galletas, mayonesa y cerveza.	Ley 9202 Ley Orgánica MSP	Policía sanitaria en materia de alimentos. Habilitación empresa y registro alimentos modificados	Habilitación: 1 UR (depósito tercerizado) o dependiente de empleados y m2 depósito / Registro producto: 30 UR. Ambos renovación cada 5 años	Registro producto: Memoria descriptiva del producto incluyendo, caracterización, lista de ingredientes, proceso de elaboración y diagrama de flujo, habilitación de cada uno de los ingredientes utilizados, tipo, características y origen del envase junto con su correspondiente habilitación, CLV.
	Ley 9515 Gobierno y Administración de los Municipios	Competencia para inspección y el análisis de toda clase de sustancias alimenticias y bebidas	Contratación o construcción de depósito / Contratación de director técnico	
	Decreto 315/994 Reglamento Bromatológico Nacional	Habilitación de empresa alimentaria y registro de producto		
	Resolución 4054/18 Intendencia de Montevideo	Habilitación de empresa alimentaria y registro de producto destinado a expendio o consumo en Montevideo / Responsable Técnico	Tasa bromatológica habilitación empresa: depende de alcance, m2, etc. Registro de producto: 5 U.R. Renovación cada 5 años. / Contratación RT	
	Decreto 338/982 Sistema inspectivo para alimentos y bebidas importadas	Registro de empresa y Certificado de comercialización de alimentos	Costo de certificado de importación por lote importado / El precio por los servicios correspondientes a la obtención del Certificado de Comercialización es del 1,5% del valor CIF + IVA de la mercadería. Dicho monto es liquidado por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA).	

En segundo lugar, **los costos de la regulación y registro no parecen ser un factor determinante de la formación de precios.** Esto se debe a que las empresas enfrentan estos costos mayoritariamente como costos de entrada, o de una vez y, en tal sentido, los costos fijos asociados al registro pueden ser amortizados por el flujo futuro de ventas.

En tercer lugar, **parecen existir algunos requerimientos del proceso de registro que podrían limitar en la práctica la multiplicidad de registros.** En particular, para conseguir un registro, entre otras cosas, **la regulación requiere en Uruguay el dossier del producto** que incluye sus datos técnicos que son suministrados exclusivamente por el fabricante (ej. fórmula del

producto o certificado de libre venta del producto en origen). **El requerimiento de este dossier para cada registro genera potencialmente una barrera a la entrada al mercado ya que solo puede ser obtenido directamente con el productor del bien en origen.** Como fuera planteado, la negociación entre el productor 1 y el supermercado en Uruguay podría no concretarse, y por tanto, de la misma forma que las importaciones directas al productor podrían no ser una opción, tampoco lo terminaría siendo el acceso al dossier para el registro.

Adicionalmente, es importante subrayar que existe un *trade-off* entre la **defensa de la propiedad intelectual** de las empresas y la **flexibilización del requerimiento del dossier para el registro**. Este compromiso deriva de que el dossier incluye información privada, en cuanto a la fórmula del producto y otros aspectos comerciales que podrían quererse mantener en reserva porque integran parte de los activos de la firma que produce el bien. En la sección siguiente, dedicada a recomendaciones de cambios en la política pública, se discutirán, a la luz de este tipo de consideraciones, criterios para flexibilizar los requerimientos del dossier del producto.

En síntesis, aun cuando parecen haber fuertes incentivos económicos para la realización de importaciones paralelas legales, no hay evidencia de que las mismas se estén realizando. Esto sugiere la existencia de barrera a la entrada al mercado, por ejemplo, a partir de algunos requerimientos del proceso de registro.

3.7. Importaciones paralelas ilegales

Importa también las **importaciones paralelas ilegales** que se producen vía contrabando. La existencia de importaciones paralelas ilegales permite discutir tres elementos relevantes sobre este mercado. En primer lugar, estas importaciones capturan una parte significativa del mercado que debería estar incorporada al canal formal. Segundo, dado que estas importaciones evitan los canales formales y además no pagan algunas cargas legales, ofrecen a los consumidores diferencias de precios significativas. Por último, hacen explícito que circulan en el país mercaderías (por ejemplo, alimentos y otros productos de higiene personal) incumpliendo con los requisitos de registro, lo cual podría generar eventualmente efectos lesivos sobre la salud y seguridad de los consumidores.

Por su propio carácter, la información sobre estas importaciones paralelas ilegales es difícil de conseguir. Adicionalmente, parte de la dificultad de las comparaciones viene dada por las diferencias de calidad o disponibilidad de producto. Sin embargo, para aproximarnos a las cantidades y precios en estos mercados es necesario para entender las características y alcance de este fenómeno. Por estos motivos, se analizan a continuación mercados donde no se comercializan marcas producidas localmente y/o las mismas representan una porción muy pequeña del consumo total. A este respecto, se seleccionaron los mercados de pasta de dientes, shampoo y desodorante.

En primer lugar, se analizan las cantidades y la cuota de mercado que representa este fenómeno. A los efectos de conjeturar sobre su dimensión se procedió de la siguiente forma. Primero, en base a diferentes artículos de prensa, se estimó el consumo per cápita anual de los uruguayos de los productos mencionados (expresados en kg) en base a información

disponible para Uruguay y/u otros mercados. En el caso de la pasta de dientes⁶, la información recogida presenta dicha estimación para cada país de América Latina en el año 2018. Por su parte, para el consumo anual per cápita de shampoo⁷ y desodorante⁸, dado que no se encontró dicha información para el caso uruguayo, se tomó como proxy el consumo per cápita anual en Argentina. Luego, se estimó el consumo total de Uruguay para estos productos, multiplicando el consumo per cápita anual identificado por la población estimada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el año 2020 (3.530.912 personas). Seguidamente, en base a datos de Aduana se identificó las cantidades importadas (en kg) para los rubros 3306.10.00 (Dentífricos – Pasta de dientes), 3305.10.00 (Champues – Shampoo) y 3307.20.10 (Desodorantes corporales y antitranspirantes) correspondientes a los primeros ocho meses del año 2020. En base a dicha información, suponiendo un comportamiento análogo en los restantes 4 meses del año, se estimó las cantidades importadas de estos productos para todo el año 2020. En cuarto lugar, se calculó el peso de las cantidades importadas en el año 2020 sobre el consumo total estimado en Uruguay para los tres productos, de manera de determinar qué proporción de éste sería cubierto con importaciones legales. Por último, se estimó en base a información aportada por un supermercado de plaza, la cuota de mercado de la producción doméstica, considerando el volumen de ventas por marca de los productos de industria nacional.

En la Figura 5 se visualizan los productos analizados, su código aduanero en el marco de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM), la estimación del consumo per cápita anual de estos bienes en Uruguay, su consumo total por año, la estimación de las cantidades importadas declaradas en Aduana para el año 2020, así como la estimación acerca de cuánto de las cantidades consumidas son cubiertas por importaciones legales, producción nacional u otras fuentes alternativas.

Figura 5

Producto	Código aduanero (NCM)	Consumo p/cápita (kg)	Consumo total/año (kg)	Cantidad importada/año (kg)	Importaciones legales (%)	Producción local (%)*	Otras fuentes
Pasta de dientes	3306.10.00	0,36	1,27 MM	0,98 MM	77%	0%	23%
Shampoo	3305.10.00	1,33	4,70 MM	3,88 MM	83%	2%	15%
Desodorante	3307.20.10	0,40	1,41 MM	0,98 MM	70%	4%	26%

Fuente: datos aportados por el cliente en base a información de Aduana

* Nota: en base a cuotas de mercados aportadas por el cliente

Aun con la cautela que implica entender que pueden existir sesgos en estas estimaciones en el contexto de información imperfecta, las estimaciones a las que se llega permiten conjeturar que **el fenómeno de importaciones ilegales presentaría una dimensión significativa en Uruguay**. En los mercados relevados, del consumo total realizado por los

⁶ <https://www.tiempoar.com.ar/nota/la-crisis-llego-a-la-sonrisa-cayo-el-consumo-de-pasta-de-dientes> (en base a informe del Congreso Dental Mundial de 2018)

⁷ <https://www.lanacion.com.ar/economia/los-argentinos-con-la-cabeza-limpia-nid1833357/> (en base a informe de Kantar World Panel de 2015, considerando la equivalencia 1L = 0.95 kgs).

⁸ <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-desodorante-con-mucho-para-crecer-nid2125502/> (en base a informe de Kantar World Panel de 2018, considerando una unidad promedio de 150 ml y equivalencia 150ml = 100 grs).

uruguayos, aproximadamente entre 15% de la demanda de shampoo y 26% de desodorante sería cubierta por fuentes alternativas a las importaciones legales y la producción local.

Por el lado de los precios, para aproximarnos a las diferencias que se presentan entre bienes cuyo origen precede de canales diferentes, se realizó un relevamiento para los productos anteriormente seleccionados de la página web de un supermercado de plaza y una feria barrial de Montevideo entre los días 27 y 28 de agosto de 2020. Esto nos permitirá identificar que tan relevantes son las diferencias de precios que los consumidores enfrentan cuando los productos ingresan al país de forma irregular o no pagan impuestos que encarecen el precio de venta final.

Figura 6

Producto	Marca y especificación	Precio Supermercado	Precio Feria 1	Dif. Precio vs Supermercado
Pasta de dientes	Colgate Herbal 90 grs	79	65	22%
Pasta de dientes	Colgate Triple Acción 180 grs	195	150	30%
Pasta de dientes	Colgate Luminus White 90grs	255	210	21%
Shampoo	Dove 400 ml	305	245	24%
Shampoo	Pantene 400 ml	349	265	32%
Shampoo	Elvive 400 ml	305	265	15%
Desodorante	Rexona 150 ml	149	125	19%
Desodorante	Dove 150 ml	179	135	33%
Desodorante	Dove roll on 50cc	135	100	35%

Fuente: relevamiento en feria de Montevideo y página web de Ta-Ta (días 27 y 28 de agosto)

En la Figura 6 se muestran los precios relevados en la feria y en la página web del supermercado y las diferencias de precios para un conjunto de marcas y especificaciones de pasta de dientes, shampoo y desodorante entre los agentes de venta final anunciados.

En función de la información presentada, se puede visualizar que existen diferencias significativas de precios entre los puntos de ventas formales y las ferias barriales. Dichas diferencias, podrían generarse por diferentes factores. Por un lado, podrían ser generados porque los puntos de ventas de las ferias no tienen que pagar los costos fijos que afrontan los supermercados, ni tampoco pagan diferentes tasas o impuestos. Sin embargo, otro elemento que puede explicar estas diferencias es que dichos productos sean adquiridos por los feriantes irregularmente desde frontera a un precio menor al que accede el supermercado o legalmente de forma directa a un agente mayorista en Uruguay.

Adicionalmente, en el relevamiento de precios se consultaron por los precios del resto de los bienes que se analizan en este documento. Nuevamente se vuelven a encontrar importantes diferencias en productos de tocador, higiene personal y alimentos importados, y no así un patrón homogéneo en alimentos de producción nacional. En el Anexo 6.6 se presenta el detalle de estos resultados.

Por último, es importante tener en cuenta que las importaciones ilegales se producen al margen del cumplimiento de los controles aduaneros, del pago de los costos asociados a su ingreso y de los impuestos ligados a su venta final, así como de las regulaciones específicas en materia de salud y seguridad. Por tanto, no solo es una **práctica ilegal que implica una pérdida de recaudación para el estado**, sino también que podría ser **potencialmente perjudicial para los consumidores en la medida que no se certifica la calidad del producto por parte de la autoridad competente** (en materia de seguridad, salud, etc.). La existencia de importaciones paralelas ilegales es un fenómeno que permite conjeturar la existencia de incentivos para las importaciones paralelas legales, en un marco más flexible de los requisitos para la importación y registro.

En síntesis, más allá de las estrategias empresariales de los privados, parecen ser necesarios cambios de política pública para favorecer la intensidad de la competencia en estos mercados.

4. Recomendaciones de política pública

En esta sección, se discuten propuestas de cambios a las políticas públicas vigentes y se analizan posibles cursos de acción que buscan incrementar el bienestar de los consumidores a la luz de la experiencia internacional en la materia (en Anexo 6.7 se presenta un detallado análisis de estas prácticas).

En particular, esta sección desarrolla dos tipos de iniciativas: i) la modernización y flexibilización de los requisitos de los registros sanitarios y; ii) cambios en la política de defensa de la competencia para los mercados de importación de productos que integran la canasta de consumo. Al respecto, en la figura 7 se resumen algunas sugerencias.

Figura 7

Ámbito de aplicación	Situación actual	Dificultades derivadas de la situación actual	Desafíos y dilemas a contemplar	Innovaciones de política pública	Impacto esperado
Regulación de la normativa sobre registro sanitario de productos	Para cada producto importado se requiere presentar dossier o ficha técnica del mismo (otorgado exclusivamente por su fabricante) ante la autoridad competente.	i) Limitación de existencia de multiplicidad de registros sanitarios, ii) Barrera a la entrada para importadores que no mantiene vínculos con fabricante de dichos productos	<i>Trade off</i> entre defensa de los derechos de propiedad intelectual de las empresas fabricantes y maximización del bienestar de los consumidores.	i) Registro sanitario único a nivel Mercosur, ii) Flexibilización de la normativa uruguaya en materia de registro sanitario (primer importador registra el producto e importadores adicionales deberán registrarlo pero sin suministrar dossier del mismo)	i) Integración del mercado regional y tendencia al arbitraje de precios, ii) Promoción del comercio paralelo, iii) Reducción de costos asociados al registro, iv) Facilitación de trámites administrativos
Intensidad de la competencia	i) Existencia de diferencia de precios significativas con países de la región, ii) Potenciales acuerdos de distribución exclusiva entre productores del resto del mundo y distribuidores en Uruguay	i) Competencia intra-marca disminuida, ii) Competencia inter-marca con poco margen de actuación, iii) Importaciones paralelas limitadas en los hechos, iv) Mercados de bienes de consumo masivo altamente concentrados	Maximización del bienestar de los consumidores y desestímulo para proliferación de acuerdos comerciales de trato exclusivo entre privados.	Conveniencia de analizar por parte de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia prácticas y acuerdos de tipo exclusivo que limitan la competencia intra-marca y por ende perjudican el bienestar de los consumidores.	Actuación de la autoridad competente en la materia para determinar comportamientos que limitan la competencia y eventualmente imponer sanciones o cambios en la forma de evaluar este tipo de prácticas (a la luz de la legislación europea).

4.1. Modernización y flexibilización de requisitos para registro sanitario (productos importados)

En las secciones anteriores del documento se analizaron algunos mercados de productos de consumo masivo caracterizados por la concentración de marcas importadas, en los cuales se encontró evidencia de diferencias de precios significativas con países de la región aún después de considerar el efecto de la volatilidad del tipo de cambio.

El análisis de las posibles estrategias que podría tomar un supermercado en Uruguay frente a esta situación permite conjeturar el efecto limitado de una estrategia de confiar solamente en un aumento de la competencia inter-marca a partir de importar productos alternativos de otros proveedores. Esto se debe a que el comportamiento de los consumidores en los mercados de los productos analizados permite conjeturar que son productos que cuentan con alta preferencia de los consumidores y por lo tanto baja elasticidad de la demanda. Así, estos productos presentan marcas con elevadas cuotas de mercado aun cuando ya puedan encontrarse algunas variedades ofrecidas a precios más bajos.

Por este motivo, las estrategias más efectivas deberían incluir la generación de una mayor intensidad en la competencia intra-marca, generando formas alternativas a las existentes

actualmente, de ofrecer el mismo producto en el mercado. Este tipo de competencia puede generarse a partir de dos vías. Por un lado, comprándole directamente al productor del producto en el resto del mundo (sin intermediarios de por medio). Por otro lado, importando de forma paralela desde un vendedor del resto del mundo ese mismo producto en caso de que el productor no quiera acordar. En cualquiera de estos casos, la empresa que quiera importar deberá afrontar, como requisito para importar y comercializar dicho producto, el registro de este, su comunicación o autorización previa ante la autoridad competente.

Uruguay presenta una normativa que desde el punto de vista legal no prohíbe ni impide las importaciones paralelas (aunque en esta clase de productos regulados no es lícito realizar importaciones paralelas si no se es el titular del registro) ni la multiplicidad de registros. No obstante, uno de los mayores desafíos para la obtención del registro sanitario radica en que según la actual regulación, el agente importador debe presentar la información técnica o dossier del producto en cuestión, que es aportada exclusivamente por su fabricante (entre ella, formula del producto y certificado de libre venta en origen). De este modo, **cuando el vínculo directo entre productor del resto del mundo y el supermercado en Uruguay no es una alternativa comercial factible, en la práctica la regulación actual en materia de registro sanitario genera potencialmente una barrera a la entrada al mercado para importaciones adicionales del mismo producto y la creación de la competencia intra-marca.**

En este marco, un **cambio de la política pública que implique una modernización y flexibilización de los requisitos para el registro sanitario de los productos importados podría tener un efecto positivo sobre el bienestar de los consumidores.** Este efecto es fundamentalmente a través de una reducción del precio de algunos productos de consumo masivo que se importan desde el resto del mundo. Un cambio regulatorio en esta dirección podría incentivar las importaciones paralelas, aumentando la competencia intra-marca y la competencia inter-marca a nivel de todo el rubro del producto cuando los consumidores mantienen elevadas preferencias por una marca en particular en dichos mercados.

En el resto de esta sección se proponen cambios específicos avanzando en dos direcciones. Primero, y a la luz de la experiencia comparada, se discute en qué aspectos regulatorios Uruguay podría moverse hacia la frontera regulatoria. Segundo, se discuten cuáles podrían ser las innovaciones que i) tengan como objetivo mejorar el bienestar de los consumidores a través de una reducción del precio de los productos, ii) preserven un equilibrio entre la defensa de los derechos de propiedad intelectual de los fabricantes de los productos y la maximización del bienestar general.

4.1.1. Oportunidades de avanzar hacia la frontera regulatoria

Existen a nivel internacional dos enfoques distintos en cuanto a materia de requisitos legales para la importación y comercialización de productos. En primer lugar, existe una frontera regulatoria basada principalmente en controles ex-ante, esto es antes del ingreso de un producto importado se exigen una serie de requisitos (en particular, el registro sanitario del producto presentando su dossier) y posteriormente la autoridad sanitaria habilita su comercialización en el mercado.

En este marco, se ubica la normativa Mercosur, dentro de la cual Uruguay se encuentra alineado. Al respecto, en los países miembros no existen impedimentos legales ni se exige exclusividad en el registro e importación de productos. Es decir, cualquier empresa habilitada

por la autoridad competente puede registrar el producto (proporcionando la información técnica correspondiente) e importarlo, una vez cuente con dicho registro sanitario. Asimismo, la información técnica solicitada no difiere radicalmente entre países, ya que la presentación del dossier incluye fórmula cuali-cuantitativa, memoria descriptiva del producto, certificado de libre venta en origen, entre otros requisitos.

No obstante, aun dentro de este marco, pueden visualizarse algunas excepciones contempladas en Argentina y Brasil, que podrían adoptarse en Uruguay. Este tipo de cambios constituirían avances y mejoras hacia las mejores prácticas, aun dentro del mismo paradigma regulatorio.

Por ejemplo, y tal como lo establece la regulación argentina en el caso de los productos alimenticios, **en Uruguay podrían exceptuarse de registro aquellos alimentos de origen Mercosur.** No obstante, en los hechos actualmente no se está aplicando dicha excepción, avanzar hacia dicha frontera regulatoria implicaría mantener como requisitos la presentación de una constancia por parte de la autoridad sanitaria del país de origen, así como de su fabricante (pero no expidiendo el dossier del producto). Este cambio permitiría reducir costos asociados a la registración (tasa bromatológica, arancel de registro, pago de responsable técnico y certificado de comercialización) y simplificar trámites administrativos (teniendo en cuenta que según normativa vigente en este tipo de productos tienen competencia regulatoria tanto Intendencias Departamentales, Ministerio de Salud Pública como en algunos casos Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca).

Adicionalmente, respecto a alimentos importados, Uruguay podría adoptar excepciones similares a las contempladas en la normativa brasilera. De esta forma, se podría solicitar el registro sanitario con la presentación del dossier de aquellos considerados “nuevos alimentos e ingredientes” (alimentos con alegaciones de propiedad funcional o de salud, alimentos para niños, productos de nutrición enteral, alimentos en contacto con envases de nueva tecnología reciclada, sustancias bioactivas y probióticos con alegaciones de propiedades funcionales o de salud). De aplicar esta excepción, bastaría con exigir al resto de productos que involucran este rubro una comunicación de inicio de importación, en la cual la empresa importadora (debidamente licenciada para realizar la acción económica) debe aportar marca y características del producto, información sobre envasado, datos del fabricante y país de origen. Este cambio implicaría nuevamente una reducción de costos de registración, aunque tendría como mayor desafío la defensa de los derechos de propiedad del fabricante del producto, ya que no se exigiría la presentación de su ficha técnica ni una autorización para su posterior comercialización como en el caso anterior.

En segundo lugar, existe otra frontera regulatoria que se basa principalmente en controles ex-post. De aplicar este enfoque, **Uruguay podría no exigir como requisito para importar y comercializar un producto la presentación del dossier o ficha técnica del mismo, sino que deberían realizarse controles inspectivos una vez el producto se comercializa en el mercado.** Como fuera planteado anteriormente, este tipo de regulación es aplicada en jurisdicciones como Estados Unidos o España.

Este enfoque tiene la ventaja de reducir considerablemente los costos administrativos de la registración y facilitar la competencia. Sin embargo, moverse hacia este tipo de frontera regulatoria presentaría también algunos desafíos. En primer lugar, un cambio de regulación podría entrar en contradicción con la normativa vigente de los países del Mercosur, que

exige entre otras cosas la presentación del dossier del producto. En segundo lugar, para aplicar este enfoque regulatorio sería necesario que la autoridad sanitaria fortalezca sus procedimientos de contralor posteriores a la comercialización del producto. Esto implicaría una mayor necesidad de presupuesto para realizar estas tareas (principalmente contar con mayores recursos humanos para afrontar la tarea fiscalizadora), y a su vez, un recorte en los ingresos del estado en materia de recaudación por registro. En tercer lugar, sería necesario acompañar este régimen con la implementación de sanciones elevadas, en casos de que las empresas incumplan la normativa vigente sobre temas fitosanitarios, calidad, seguridad o no adulteración del producto. A este respecto, aunque sin ánimo de eliminar el control previo mediante el registro de los productos, la Ley de Presupuesto Quinquenal 2020-2024 plantea fortalecer la función fiscalizadora del Ministerio de Salud Pública (incrementando considerablemente las sanciones aplicables).

En síntesis, la normativa uruguaya parece estar más alineada a las prácticas regionales y más lejos de la frontera cuando se lo compara con los regímenes vigentes en Estados Unidos y España. De cualquier forma, existen posibilidades concretas de avanzar hacia alguna de estas fronteras, a partir de flexibilizar y facilitar el régimen de registro.

4.1.2. Posibles innovaciones

Adicionalmente, de estas mejoras hacia la frontera regulatoria utilizada por otros países, existe también la posibilidad de realizar innovaciones para mejorar el régimen uruguayo. A continuación, se presentan posibles modificaciones legales a la normativa existente y se describen las mayores tensiones o desafíos que tendrían de llevarse a cabo.

Una posible innovación en la materia, podría ser el **establecimiento de un registro sanitario único a nivel Mercosur**. Es decir, una vez que un producto este aprobado por la autoridad sanitaria de alguno de los países miembros del bloque, cualquier empresa que cumpla con las condiciones legales podría importarlo sin necesitar el registro de este, con independencia de su jurisdicción. Este registro sanitario único podría funcionar tanto a nivel de bienes que se producen en la región como extra regionalmente. El mayor desafío para la implementación de este cambio se presentaría en el alineamiento de diversos aspectos entre los países del Mercosur. Por ejemplo, deberían definirse, entre otros aspectos, cómo se regulan: i) quién es la autoridad sanitaria competente, ii) cómo se distribuyen los costos de registración, iii) cuál es el universo de productos bajo este régimen, iv) cuáles son los registros exigidos, v) cuáles son las excepciones contempladas.

Otro posible campo de acción refiere a la **flexibilización de la normativa uruguaya de registro sanitario en cuanto al requisito de presentación del dossier del producto**. Esta flexibilización de los requerimientos comenzaría una vez que el producto esté aprobado por la autoridad sanitaria nacional a pedido del primer importador y que se cumplan con los controles correspondientes (seguridad, bromatológicos, alimentarios, de calidad entre otros). A partir de entonces, **los importadores adicionales del mismo bien podrían realizar el proceso de registro sin tener que suministrar como requisito su dossier o ficha técnica**. Bastaría entonces solo con cumplir los requisitos legales de importación y establecer la responsabilidad jurídica por cada lote importado. En este marco, es importante notar que **la autoridad sanitaria continuaría siendo la responsable de la habilitación de los productos y la única que manejaría las fichas técnicas de los mismos, por lo tanto, se preservaría el derecho de propiedad intelectual de las empresas productoras**.

Por su parte, a los efectos de generar incentivos para el registro de un producto por primera vez, podría establecerse un cierto período de exclusividad de registro sanitario a la empresa importadora que suministra el dossier antes de la puesta en funcionamiento de dicho mecanismo o una exoneración del pago de registro sanitario del producto. Asimismo, las siguientes empresas que estén dispuestas a importar dicho bien deberían pagar un canon o su similar en un monto a determinar por la autoridad competente. Esto último, se sugiere a los efectos de contemplar un potencial desnivelamiento de las reglas del juego, ya que en caso contrario la primera empresa importadora afrontaría algunos costos adicionales respecto de sus competidoras.

A tales efectos, la alternativa planteada debería i) implicar que los importadores se encuentren debidamente registrados/habilitados ante la autoridad competente, ii) implicar que los importadores registren el producto (sin la presentación de la información técnica, que ya fue presentada por el primer registrante y iii) establecer claramente el mecanismo para determinar la responsabilidad de cada importador respecto a los lotes de productos importados por cada uno de ellos.

No obstante, esta alternativa presenta algunos desafíos tanto desde el punto de vista de las empresas fabricantes. Entre ellos podrían identificarse i) un menor conocimiento y control por parte de los fabricantes respecto a los importadores y comercializadores de los productos en Uruguay, ii) un menor nivel de seguridad de que todos los importadores y comercializadores de los productos estén cumpliendo con buenas prácticas de almacenamiento y distribución de los mismos (generalmente estas implican una obligación contractual en la relación entre el fabricante y el distribuidor), iii) en caso de darse lo anterior, podría derivar en la comercialización de productos que eventualmente puedan generar un daño a los consumidores, lo cual generaría un riesgo o potencial daño reputacional para la marca del producto y consecuentemente para su fabricante, iv) no existiría control por parte de los fabricantes respecto a si los importadores y comercializadores en Uruguay realizan publicidad de los productos, y en caso de hacerlo, que sea en cumplimiento de la normativa vigente.

Por otra parte, considerando que gran parte de la regulación aplicable a estos productos son normas Mercosur, una reforma sustancial del sistema de registros, podría verse obstaculizada por ser contraria a la armonización de la normativa del bloque regional. Sin embargo, es cierto que actualmente no todos los países miembros del mismo tienen exactamente los mismos criterios y exigen idénticos requisitos.

A modo de conclusión, se entiende las alternativas planteadas contemplan una reducción de las barreras a la entrada encontradas en el análisis a partir de una agilización de los trámites administrativos, así como una reducción de los costos asociados al registro sanitario. A su vez, desde el punto de vista de la competencia, un cambio regulatorio como el que se sugiere podría incentivar las importaciones paralelas y con ello aumentar la competencia en los mercados de productos importados, disminuyendo la brecha de precios con países de la región y aumentando el bienestar de los consumidores. No obstante lo anterior, cualquier propuesta de modificación del marco regulatorio vigente en materia de registro sanitario debería contemplar los diferentes desafíos y dilemas entre elementos técnico-sanitarios y de competencia a los efectos maximizar el bienestar de los consumidores en su sentido más amplio.

4.2. Competencia: productos y marco regulatorio

La intensidad de la competencia en la cadena de importación y distribución de estos productos puede ser un factor explicativo de las diferencias de precios observadas con la región. En los mercados de consumo masivo, como por ejemplo artículos de tocador e higiene personal, se observa de la existencia de una única empresa importadora en aquellas marcas con elevada preferencia de los consumidores, aun cuando no existen impedimentos desde el punto de vista legal para la existencia de múltiples distribuidores. La existencia de prácticas de distribución exclusiva para ciertos productos importados puede ser objeto del accionar de la defensa de la competencia si perjudica el bienestar de los consumidores limitando en la práctica una mayor competencia intra-marca, lo cual podría favorecer niveles de precios más altos y la discriminación de precios en dichos mercados.

En este sentido, la promoción y aplicación de una legislación que promueva una mayor competencia en los mercados y desaliente los acuerdos verticales que puedan perjudicar a los consumidores, forman parte de las iniciativas de políticas públicas en diversas jurisdicciones. Tanto Estados Unidos como la Unión Europea tienen legislaciones que contemplan estas situaciones y las analizan a la luz de algunos criterios generales. En particular en la Unión Europea, el tratamiento de temas referentes a prácticas de distribución o importación exclusiva es más explícito, por lo que podría ser considerada como posible punto de referencia para comenzar a dar respuestas a este tipo de prácticas desde una óptica de defensa de la competencia en Uruguay.

4.2.1. Un ejercicio contractual a la luz de la legislación europea

La legislación europea prohíbe cualquier tipo de acuerdo vertical entre empresas que pueda alterar el comercio entre los países al restringir la competencia. A la luz de esta normativa, los acuerdos de exclusividad de importación en ciertos productos y marcas pueden no admitirse cuando entran en conflicto con algunos objetivos del derecho de la competencia, como son la promoción de la competencia intra-marca, la integración del mercado (a nivel regional) y la promoción del comercio paralelo que genere un arbitraje de precios entre países.

En esta subsección se plantea un **ejercicio contrafactual para visualizar cómo luciría a la luz de la normativa europea actual la situación actual en Uruguay para algunos productos analizados en este documento**. En toda esta subsección, es importante tener en cuenta que el ejercicio está necesariamente acotado por los límites que impone la información imperfecta e incompleta con la que se cuenta.

La figura 8 presenta información sobre los diversos criterios que la Comisión Europea toma en cuenta en caso de concretarse una denuncia ante su Dirección General de Defensa de la Competencia (Directorate-General for Competition, DGComp). Para cada uno de estos criterios se discute, en el marco de la información disponible para Uruguay, cómo se posicionan los productos analizados y cómo este desempeño sería evaluado en Europa para llevar adelante acciones de política pública de defensa de la competencia. Así, en el cuadro se analizan, para los productos seleccionados, los acuerdos de distribución exclusiva bajo los criterios de: a) la cuota de mercado, b) la promoción de la competencia intra-marca, y c) la mejora potencial del bienestar de los consumidores dado el valor agregado que las marcas puedan otorgar por sus servicios.

Figura 8: Ejercicio Contrafactual en base a normativa europea.

Producto	Cuota de Mercado (umbral clave 30%)	Competencia intra-marca	Valor de marca y potencial beneficio a los consumidores
Pasta de dientes	Mercado altamente concentrado. Empresa líder presenta más del 90% del mismo.	Limitada. Marcas y especificaciones de los productos de dichas empresas serían importadas por sus filiales en Uruguay.	Marca: AAA Especificación: AA 90 grs Dif. Precio con Arg: \$48 Cant. Vendida por TaTa: 12.744 Excedente: \$611.712
Enjuague bucal	Mercado duopólico donde principales empresas concentran más del 95% del mismo.	Idem	Marca: BBB Especificación: AA 250 ml Dif. Precio con Arg: \$43 Cant. Vendida por TaTa: 704 Excedente: \$30.272
Jabón de tocador	Mercado cuasi duopólico. Principales empresas se reparten más del 84% del mismo con market share superior al 40%.	Idem	Marca: CCC Especificación: CC 290 grs Dif. Precio con Arg: \$6 Cant. Vendida por TaTa: 31.300 Excedente: \$187.800
Shampoo	Mercado con una empresa líder con preferencias por sus marcas mayores al 40% y otras dos cercanas al 20%.	Idem	Marca: DDD Especificación: DD 400 ml Dif. Precio con Arg: \$113 Cant. Vendida por TaTa: 3.062 Excedente: \$346.006
Desodorante	Mercado cuasi monopolístico. Empresa líder concentra el más del 70% del mercado.	Idem	Marca: EEE Especificación: EE 150 ml Dif. Precio con Arg: \$38 Cant. Vendida por TaTa: 9623 Excedente: \$365.674
Mayonesa	Mercado cuasi monopolístico. Empresa líder concentra el más del 75% del mercado.	Idem	Marca: FFF Especificación: FF 500 ml Dif. Precio con Arg: \$34 Cant. Vendida por TaTa: 51.524 Excedente: \$1.571.816
Café	Mercado altamente concentrado. Empresa líder concentra más del 75% del mercado.	Idem	Marca: GGG Especificación: GG 200 grs Dif. Precio con Arg: \$120 Cant. Vendida por TaTa: 2.067 Excedente: \$248.040

*Nota: cantidades vendidas refieren al 1er semestre de 2020 (por marca y especificación determinada)

A partir de este análisis contrafactual, pueden extraerse algunas conclusiones. En primer lugar, **la principal empresa que comercializa sus productos presenta una o un conjunto de marcas con un poder de mercado superior al 30%**. Este porcentaje lo establece la normativa europea como un umbral por encima del cual podría perjudicarse la competencia cuando se producen acuerdos comerciales de tipo vertical.

En segundo lugar, **se visualiza que en dichos rubros la competencia intra-marca estaría limitada al existir distribuidores únicos para un conjunto de marcas y especificaciones**. Adicionalmente, en un contexto donde se pueden conjeturar elevada preferencia de los consumidores por las marcas líderes, la poca intensidad de la competencia intra-marca no puede ser sustituida por una mayor competencia inter-marca, ya que esta última también se ve restringida. Esto podría ser tomado en cuenta por la normativa europea para eventualmente tomar acción de defensa de la competencia.

En tercer lugar, la normativa europea contempla la posibilidad que los acuerdos exclusivos puedan aumentar el bienestar de los consumidores, a partir de hacer posible realizar inversiones específicas, activos de marca, economía de escala u otros factores que serían imposibles en otra situación. Una discusión sobre este punto fue presentada también en la Sección 3 de este documento. Un importador exclusivo podría tener incentivos a invertir en estos aspectos, en situaciones donde una multiplicidad de importadores podría generar el problema del free riding o de aprovecharse de inversiones de otros.

Con la información disponible en este estudio es imposible poder aproximar de forma certera estas eficiencias y ganancias de bienestar de los consumidores. Sin embargo, para que estas eficiencias logren aumentar el beneficio de los consumidores, el tamaño de estas debe ser mayor, y por lo tanto compensar, el pago extra que realizan los consumidores al enfrentar precios más elevados. De esta forma, **el extra-pago o excedente que se genera con estos productos funciona como una aproximación del tamaño que como mínimo deberían tener las ganancias de eficiencia generadas por tener distribuidores exclusivos, para que estas prácticas sean buenas para el bienestar de los consumidores.**

Para aproximarnos a cuantificar este excedente o extra-pago se procedió de la siguiente manera. En primer lugar, para cada producto seleccionado se computó la diferencia de precios con Argentina de la marca líder en una especificación determinada. Esto se calculó en pesos uruguayos y se consideró el extremo superior del intervalo de precios realizado en la sección 4, por lo cual se utiliza una estimación conservadora. En segundo lugar, como no se disponen de las cantidades totales vendidas en el mercado, se utilizó las ventas reportadas por un supermercado de plaza para el primer semestre del año. En tercer lugar, se calculó el excedente adicional o extra-pago para el semestre como la multiplicación de la diferencia de precios por la cantidad del supermercado tomado como base en el primer semestre del año.

De esta forma, las eficiencias y ganancias de bienestar de los consumidores creadas en el primer semestre de 2020 por existencia de distribuidores exclusivos deberían ser mayores a \$30.272 pesos en el caso del enjuague bucal y de \$1.751.816 en el caso de la mayonesa. Debe notarse que estas cifras son calculadas solamente sobre el canal de ventas del supermercado tomado como base en el primer semestre, por lo cual si éste representara por ejemplo un 10 por ciento de las ventas totales de este producto en el mercado en el año, el monto de las eficiencias anuales necesarias para justificar la importación exclusiva debería ser veinte veces mayores. Así, las eficiencias y ganancias de bienestar que deberían demostrarse para compensar los extra-pagos deberían ser de un monto probablemente muy elevado. Más aún, en un contexto de bienes que tienen escasos servicios post venta o requieren de pocas inversiones específicas, adicionalmente a la publicidad y la protección de marca o y de la seguridad en la cadena logística de los productos.

En la Sección 3 se discuten los motivos que podrían estar atrás de estas diferencias de precios, que no se limitan a la existencia de distribuidores exclusivos. En ese análisis es posible descartar algunos factores, como los aranceles de importación, que no están explicando estas diferencias. Sin embargo, es importante tener en cuenta como limitación, que parte de estos extra-pagos o excedentes pueden estar dados por costos o factores que no han podido ser descartados en las secciones anteriores de este documento (por ejemplo, las diferencias en los costos de logística).

De esta forma, y aun con el recaudo de que podrían existir otros factores que contribuyan a las diferencias de precios entre países, **las ganancias de eficiencia creadas por tener distribuidores exclusivos necesarias para aumentar el bienestar de los consumidores en este contexto deberían ser muy elevadas**, para que de esta forma justifiquen las prácticas y compensen los excedentes o extra-pagos.

4.2.2. *Estímulo a la competencia por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia*

El análisis anterior sugiere que, de analizarse la situación de estos productos a la luz de las prácticas europeas, parecería existir evidencia suficientemente relevante como para que los procesos de formación de precios en dichos mercados deban ser analizados e investigados por parte de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia.

En este sentido, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia ya realizó en 2015 una investigación sobre formación de precios de algunos productos importados de consumo masivo (pasta de dientes, enjuague bucal, jabón de tocador, detergente líquido para ropa, mayonesa y analgésicos)⁹. Esta investigación surgió a partir de denuncias y discusión pública sobre potenciales márgenes excesivos de ganancia de algunos importadores, que bajo esta interpretación generaban importantes efectos negativos sobre el bienestar general.

En el informe del caso, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia concluyó que, si bien dichos mercados presentan elevados grados de concentración, en ninguno se encontró evidencia que permita afirmar la existencia de acuerdos de precios de tipo colusorio entre empresas que operan en un mismo mercado.

A lo largo de dicho informe, la Comisión realiza algunas consideraciones consistentes con las conclusiones a las que se llega en este documento como i) la existencia de mercados cuasi monopolísticos u oligopólicos, ii) la mayor disponibilidad a pagar por parte de los consumidores por determinadas marcas, independientemente de que en la mayor parte de las presentaciones del producto sea más cara, lo cual reafirma la importancia de mejorar la competencia intra-marca, iii) la existencia de marcas con elevadas cuotas de mercado que presentan gran diversificación de especificaciones, lo que les permite a las empresas atender un mayor número de segmentos del mercado, entre otras.

Sin embargo, ni en el informe de la Comisión ni en la resolución¹⁰ emitida donde se avala este informe, se analizaron las prácticas o efectos sobre la competencia de prácticas de importación o distribución exclusiva. De esta forma, sería conveniente que **la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia investigue los efectos de los potenciales acuerdos de distribución exclusiva para analizar sus efectos sobre el bienestar de los consumidores**. Esto es fundamental en un contexto donde la intensidad de la competencia intra-marca en los mercados de productos de consumo masivo analizados podrían estar afectando la formación de precios, y consecuentemente disminuyendo el bienestar de los consumidores.

Por último, es importante notar que la Comisión de Defensa de la Competencia presenta un control sancionatorio *ex post*, esto es actúa luego de que una práctica que afecta la

⁹ <http://competencia.mef.gub.uy/innovaportal/file/16578/2/informe-70-15-productos-importados.pdf>

¹⁰ <http://competencia.mef.gub.uy/innovaportal/file/16579/1/resolucion-73-15-productos-importados---medida-preparatoria.pdf>

competencia sea investigada y probada. En este sentido, de comprobarse un efecto perjudicial para los consumidores, la misma podría considerar sanciones como un apercibimiento o multa al infractor de dicha práctica¹¹.

¹¹ Según la Ley 18.159 de Promoción y Defensa de la Competencia las multas se ubicarán ente un mínimo de 10.000 Unidades Indexadas (equivalente a \$ 47.578 según la cotización del 18/11/20) y un máximo general de 20.000.000 de Unidades Indexadas (\$ 95.156.000 al 18/11/20), o bien del 10% de la facturación anual del infractor o el triple de los perjuicios causados por la práctica anticompetitiva.

5. Principales conclusiones

El análisis de precios de un conjunto de artículos de la canasta de consumo permite afirmar que Uruguay es relativamente más caro con respecto a países vecinos como Argentina, Brasil y Chile.

Particularmente, las mayores diferencias se encuentran en productos donde existe una importante concentración de marcas importadas y casi no se comercializan marcas de industria nacional y/o marcas blancas. Este el caso de artículos de tocador, higiene personal y productos de limpieza para ropa tales como pasta dental, enjuague bucal, desodorante anti-transpirante, shampoo, acondicionador, jabón de tocador, papel higiénico y jabón en polvo o líquido para ropa. Adicionalmente, similares diferencias se encuentran en alimentos y bebidas importadas que presentan una mayor preferencia por parte de los consumidores respecto de algunas marcas nacionales como la mayonesa, el café, los enlatados, las galletas, la sal o la cerveza. Por otro lado, cuando se comparan rubros donde en cada país predominan productos de producción nacional, no se visualiza un patrón de diferencia de precios que permita afirmar que Uruguay es significativamente más caro. Este el caso de alimentos no perecederos como la harina, el azúcar, el arroz, los fideos, el aceite de girasol o la salsa de tomate.

Eliminar estas diferencias de precios con la región podría implicar una reducción de aproximadamente 1 a 1,4 por ciento en el Índice de Precios al Consumo. Esta reducción es la que se encuentra cuando se compara el IPC con los precios observados con la situación contrafáctica de cuál habría sido el Índice de Precios al Consumo (IPC) en Uruguay si los precios de los productos analizados se alinearan con los precios que se registran en los otros países analizados. De esta forma, un alineamiento de precios respecto a los países de la región generaría una mejora significativa en el bienestar de los consumidores.

Al analizar las posibles causas microeconómicas subyacentes a este fenómeno de formación de precios adverso para el bienestar general, se identificaron factores vinculados a la intensidad de la competencia en la distribución, prácticas comerciales de trato exclusivo entre productores e importadores y la existencia de normas regulatorias que en los hechos limitan una mayor competencia en los mercados. Sin embargo, aspectos vinculados con el origen de los productos, la cuantía de los aranceles de importación o el costo asociado a la registración de un producto no parecerían ser un factor determinante en dicho proceso.

Por un lado, existirían para ciertos productos importados, prácticas de naturaleza comercial entre productores y distribuidores exclusivos que podrían implicar una disminución de la intensidad de la competencia en la cadena. En este sentido, la presencia de un distribuidor único en la mayoría de los productos importados analizados limita en la práctica una mayor competencia intra-marca, lo cual podría favorecer niveles de precios más elevados y la discriminación de precios en dichos mercados. Por su parte, y de acuerdo con las prácticas internacionales de defensa de la competencia, estas prácticas comerciales podrían no estar justificadas, al tratarse de productos poco especializados o que no requieren servicios post ventas complejos.

Por su parte, dadas las diferencias de precios existentes con países de la región en productos importados, se analizaron las diferentes alternativas que podría considerar el supermercado en Uruguay como forma de alentar una mayor competencia y reducir las brechas de precios identificadas. En primer lugar, se consideró la importación directa al productor en el resto del mundo, sin presencia de agentes intermediarios. Sin embargo, para los productos analizados no se identificó ningún caso en que los mismos sean importados por el propio supermercado, por lo que dicha vía no parecería estar disponible como una alternativa. Adicionalmente, el fabricante en el resto del mundo podría tener incentivos a no negociar este tipo de acuerdos.

En segundo lugar, otra alternativa podría ser la promoción de la competencia inter-marca. Esto es, la posibilidad de que el supermercado en Uruguay importe directamente a otro productor del resto del mundo un producto de menor precio. Si así fuera, ese vínculo podría generar efectos positivos por dos canales. Por un lado, a partir de importar un producto más barato y hacerlo disponible a los consumidores. Por otro lado, al generar una presión a la baja de los márgenes de intermediación del productor y distribuidor inicial. No obstante, este canal tampoco sería una alternativa viable ya que en los productos importados que se analizaron parecen existir importantes preferencias de los consumidores por determinadas marcas, con relativa independencia de su precio.

Finalmente, cuando existen diferencias de precios significativas entre diferentes países como las observadas y las alternativas anteriormente reseñadas no fueran efectivas, una vía de acción posible serían las importaciones paralelas, que permitirían crear competencia intra-marca. Sin embargo, en este informe se identificaron algunos aspectos de naturaleza regulatoria que podría limitar dicha acción.

En Uruguay, y al igual que los otros países de la región, la normativa establece que cualquier empresa registrada que proporcione la ficha técnica del producto está habilitada a registrarlo. Para conseguir dicho registro, se requiere entre otras cosas, del dossier del producto, que incluye información suministrada exclusivamente por su fabricante. De esta forma, aunque desde el punto de vista legal no existen restricciones ni se exige exclusividad, en la práctica la normativa terminaría constituyendo una limitante para la multiplicidad de registros. Sin embargo, existe un compromiso o *trade-off* entre la defensa de la propiedad intelectual de las empresas y la flexibilización de dicho requisito. A este respecto, cuando se comparan dichas prácticas con las aplicadas en otras jurisdicciones como Estados Unidos o España, se observa que el Mercosur presenta un sistema de control sanitario y de registro de mayor complejidad administrativa.

De esta forma, se concluye que más allá de las estrategias empresariales de los privados, son necesarios cambios en la política pública para favorecer la intensidad de la competencia en estos mercados y con ello el bienestar de los consumidores. Por lo tanto, y en función de la evidencia y el alineamiento de las prácticas locales a los estándares internacionales en materia de registración de productos y defensa de la competencia, se realizan algunas recomendaciones de política pública que tienen como objetivo contribuir a mejorar los procesos de formación de precios y consecuentemente generar un aumento en el bienestar de los consumidores. Dichas recomendaciones presentan dos enfoques. Por un lado, refieren

a modificaciones en el registro sanitario de productos importados y por otro presentan un enfoque desde el punto de vista de la competencia.

En el primer caso, se plantea que Uruguay aun teniendo una legislación similar y alineada a los países del Mercosur en relación con los requisitos que se exigen para registrar sanitariamente un producto, pueden visualizarse excepciones contempladas en Argentina y Brasil sobre las cuales se podría avanzar. Esto es, exceptuar de registro aquellos alimentos de origen Mercosur (normativa argentina) o se solicitar el registro sanitario con la presentación del dossier para el caso de alimentos solamente de aquellos considerados “nuevos alimentos e ingredientes” (normativa brasileña).

Asimismo, en este documento se proponen posibles innovaciones en la materia, como la unificación de un registro sanitario a nivel Mercosur o la flexibilización de los requisitos en Uruguay. Respecto a la flexibilización de los requisitos de registro, en concreto se plantea que una vez que un producto esté aprobado por la autoridad sanitaria nacional a pedido del primer importador y que se cumplan con los controles correspondientes (seguridad, bromatológicos, alimentarios, de calidad entre otros), los importadores adicionales del mismo bien podrían realizar el proceso de registro sin tener que suministrar como requisito su dossier o ficha técnica. Bastaría entonces solo con cumplir los requisitos legales de importación y establecer la responsabilidad jurídica por cada lote importado.

Por último, desde un punto de vista de defensa de la competencia, y una vez analizada la situación a la luz de la legislación europea, se plantea la conveniencia de que la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia investigue los efectos de potenciales acuerdos de distribución exclusiva que limitan la competencia intra-marca para analizar sus efectos sobre el bienestar de los consumidores, teniendo en cuenta que se trata de bienes de consumo masivo y con servicios de post-venta poco complejos.

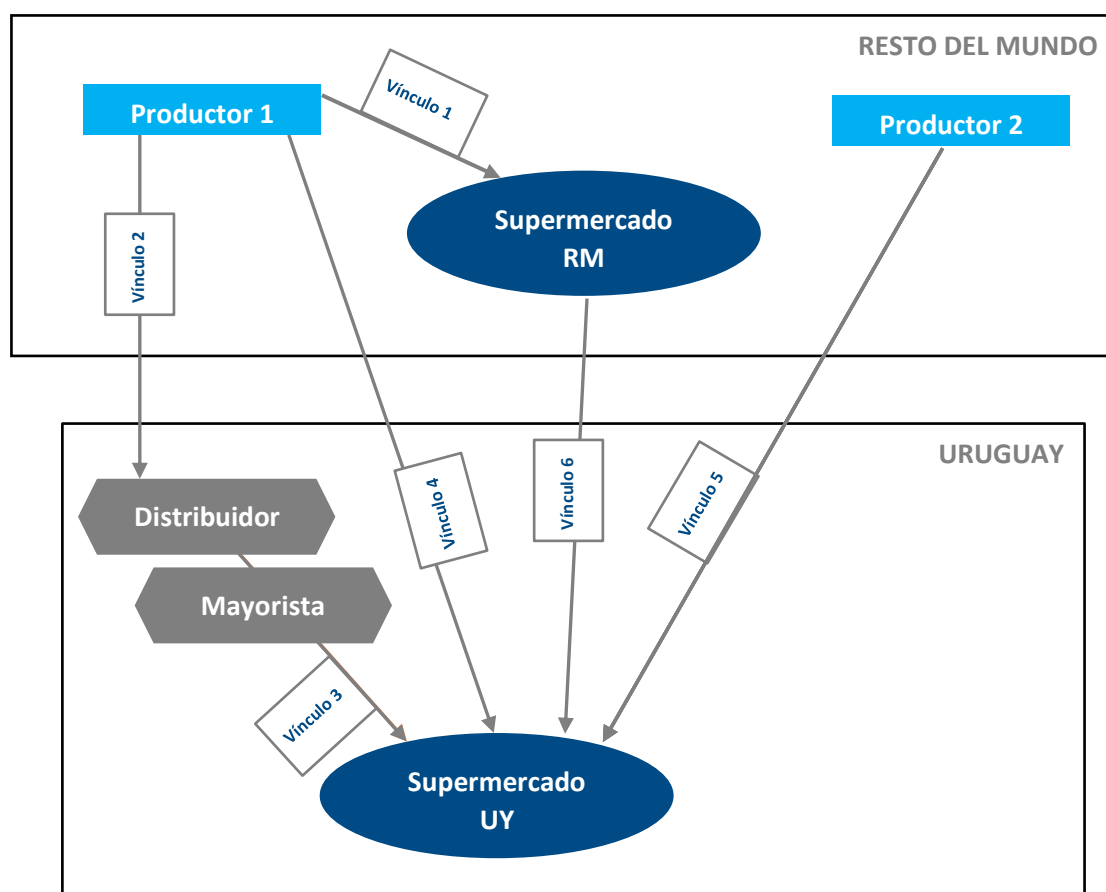
6. Anexo

6.1. Marco teórico: modelo contrato de exclusividad de importación

A continuación, se propone un modelo simplificado del funcionamiento del mercado de distribución de productos de consumo masivo seleccionados. El modelo representa el mercado para un bien genérico (se puede especializar a cualquier bien de consumo), que se produce y vende en el resto del mundo y que se consume en Uruguay. Para simplificar el esquema, se asume la existencia de dos productores y un supermercado en el resto del mundo, y un distribuidor, un mayorista y un supermercado en Uruguay. En este modelo simplificado, existen seis vínculos entre los diferentes agentes que son de interés para el análisis de este documento y que se visualizan en el siguiente esquema.

En esta sección se describen de forma sencilla cada una de estas relaciones visualizadas en la Figura 1 y se analizan sus efectos desde el punto de vista de la competencia en el mercado en base a las diferentes visiones de la literatura en la materia.

Figura A.6.1



El **vínculo 1** establece una relación directa entre el productor en el resto del mundo y el supermercado en la región, y permite visualizar el precio pagado por los consumidores finales del resto del mundo por un determinado bien. Se trata de un vínculo de especial relevancia ya que permite comparar los precios de venta final de un producto en distintos países, y asociados a ellos los costos subyacentes a lo largo de la cadena productiva. Por ser una relación que se da en una misma jurisdicción, no operan costos asociados a aranceles de

importación. No obstante, y como en cualquier proceso productivo, existen costos asociados al transporte y la distribución (logística), así como aquellos relacionados a la registración de este. Asimismo, operan también otros aspectos como las regulaciones en materia fitosanitaria o de seguridad o prácticas de naturaleza comercial que terminan afectando la formación de precios de un producto en un mercado específico. De esta forma, es posible fundamentar diferencias de precios entre países, una vez el producto supere los límites territoriales del país de origen.

Bajo la regulación vigente en Uruguay el [vínculo 2](#) refleja una relación de derechos de exclusividad de importación, en la cual el productor 1 del resto del mundo le vende solo a un distribuidor (o a un mayorista) a través de un contrato de exclusividad. De esta forma, el distribuidor es el único que puede entregar el bien de ese productor en Uruguay y, por tanto, se compromete a no vender marcas de la competencia. Por su parte, el productor se compromete a vender su producto a ese distribuidor en la zona geográfica o segmento de mercado que este último determine.

Desde el punto de vista de la defensa de la competencia, estas prácticas de distribución exclusiva se evalúan por el criterio de la regla de la razón (*rule of reason*). Este criterio implica analizar cada situación y entender sus impactos sobre el bienestar de los consumidores.

Los contratos de importación y distribución exclusiva tienen un efecto potencial ambiguo sobre el bienestar de éstos. Por un lado, los acuerdos de exclusividad contribuyen potencialmente a los consumidores, al permitir que los distribuidores inviertan en activos específicos (publicidad, información, etc.) que de otra forma no les sería rentable. A su vez, la distribución exclusiva permitiría ahorros de costos logísticos gracias a economías de escala en el transporte y la distribución que generarían la reducción del costo del producto. Por otro lado, el principal riesgo radica en una potencial menor competencia intramarca (intra-brand competition) y la partición del mercado, lo que puede facilitar, la discriminación de precios. Asimismo, la distribución exclusiva puede llevar a la exclusión de otros distribuidores y reducir la competencia en ese nivel (y por tanto aumentar los precios o disminuir la calidad de sus productos en el mediano y largo plazo).

Desde la óptica de los agentes involucrados pueden existir argumentos que justifican los acuerdos de distribución exclusiva. En primer lugar, pueden ser necesarios en los casos que el productor de un bien no presente una red de distribución propia y necesite otorgar incentivos suficientes al distribuidor para asegurar la presencia de su producto en el mercado. Estos incentivos que en cierta forma deben compensar los costos de renunciar a otras alternativas de suministro pueden asociarse a algún tipo de descuento o la mejora de la promoción de los productos, otorgando un valor agregado adicional a su servicio. En segundo lugar, este tipo de acuerdos restringe la posibilidad de que terceros distribuidores busquen beneficiarse de los esfuerzos que realiza el distribuidor para promocionar los productos, lo que en la literatura económica se denomina comportamiento *free rider*. Por último, gracias a la distribución exclusiva, productor y distribuidor mantienen una relación más directa y cercana. Es decir, podrían llevar adelante estrategias coordinadas que mejoren la eficiencia

del canal de distribución y genere oportunidades que se traduzcan en una mejora de sus ganancias.

El **vínculo 3** establece que el distribuidor local le vende al agente mayorista (si lo hubiera) y este al supermercado en Uruguay (no a uno en particular, sino que generalmente el consumidor puede adquirir el producto en cualquier supermercado que lo oferte). El asunto central vinculado a la existencia de este distribuidor exclusivo es que da lugar a lo que se conoce como la doble marginalización, esto es, a la posibilidad de que tanto el productor del resto del mundo como el distribuidor tengan un margen (*mark-up*) por sobre el costo marginal del producto, encareciéndolo a lo largo de la cadena. Si existieran otros eslabones intermedios en la cadena involucrados, como los mayoristas, obviamente los aumentos de precios generados de la marginalización serían mayores ya que estos otros actores intermedios también adicionarían sus márgenes. Para que esto se concrete, el distribuidor local debe tener poder de mercado, es decir que dicho producto dada sus características tenga cierta preferencia de algunos de los consumidores por sobre sus bienes sustitutos. Por su parte, a medida que en la cadena de distribución de un producto intervienen una mayor cantidad de agentes (como por ejemplo mayoristas), los fenómenos de doble marginalización tenderían a acentuarse.

Una alternativa a esta relación es el **vínculo 4** que establece la posibilidad de un acuerdo directo entre el productor 1 del resto del mundo y el supermercado en Uruguay, limitando la existencia de agentes intermediarios. El principal desafío que plantea este vínculo radica en que se trata de un acuerdo entre privados, por lo que desde la óptica del productor que posee poder de mercado, podrían existir incentivos a lo que en la literatura económica se conoce como *refusal to deal* (rechazo a acordar). Esto es, la posibilidad de rechazar este tipo de acuerdos directos con agentes minoristas, que a su vez pueden tener vínculos con alguno de sus competidores. Esto puede deberse a que el productor prefiera mantener acuerdos de trato exclusivo con otros compradores –distribuidores- o vender su producto solo a una determinada clase de clientes o región.

Otra alternativa cuando se observan diferencias de precios significativos entre los vínculos 1 y 2+3, es decir en la comparación de precios entre supermercados de diferentes países, podría ser el **vínculo 5** que representa la competencia entre marcas (*inter-brand competition*). Esto es, que el supermercado en Uruguay pueda realizar compras a otro productor (productor 2 en nuestro esquema) en el resto del mundo. Esta relación entre agentes funciona cuando el productor 1 no tiene elevado poder de mercado y los consumidores de Uruguay mantienen una significativa predisposición a comprar por menor precio independientemente de la marca. Sin embargo, si los consumidores mantienen importantes preferencias por las marcas que tienen importación exclusiva, el hecho de importar marcas sustitutas más baratas a otro productor del resto del mundo no aumentaría en los hechos la competencia en dicho mercado y, por tanto, no tendría efectos competitivos sobre los precios del bien en cuestión. De esta forma, es probable que este canal no sea efectivo cuando las marcas en cuestión presentan una elevada cuota de mercado, que refleja preferencias marcadas de los consumidores.

Por último y cuando los anteriores vínculos no son viables económicamente, podría considerarse el **vínculo 6** que describe lo que se denomina importaciones paralelas (“*parallel imports*”), es decir la posibilidad de que el supermercado en Uruguay compre el producto en origen no directamente al productor del resto del mundo (como en el caso del vínculo 4) sino a un supermercado en dicha región, por fuera de una red oficial de distribuidores. El importador no mantiene relación alguna con el fabricante del producto y lo importa desde un mercado donde se comercializa a un precio inferior para su posterior reventa. Potencialmente las importaciones paralelas adquieren relevancia económica solo cuando la diferencia de precios entre países es significativa. Es decir, que un mismo producto se comercialice a un menor precio en un supermercado del resto del mundo que en un supermercado de Uruguay. Este canal permite crear competencia intramarca (*intra-brand competition*).

No obstante, el mecanismo de importaciones paralelas podría estar limitado por barreras sanitarias o de seguridad que se impongan por parte de la autoridad competente, dada la existencia del requerimiento de un registro previo del producto. Los objetivos declarados de estos requerimientos son garantizar la calidad del producto (en materia de seguridad, salud, etc.) así como evitar posibles adulteraciones en su composición. Sin embargo, este tipo de registros sanitarios y controles puede terminar haciendo no viable la competencia intramarca vía importaciones paralelas.

De hecho, y vinculado a lo anterior, en la realidad también existen importaciones paralelas irregulares o ilegales que se producen vía contrabando. En estas importaciones paralelas ilegales, no participan los importadores exclusivos legales en Uruguay, aunque si puede haber otros actores ilegales intermediarios. Estas importaciones ilegales se producen al margen del cumplimiento de los controles aduaneros, del pago de los costos asociados a su ingreso y los impuestos ligados a su venta final, así como de las regulaciones específicas en materia de salud y seguridad.

6.2. Resultados de comparar precios con países de la región

A continuación, se presentan los resultados del ejercicio de comparación de precios relevados en los supermercados de la región en tres grandes rubros: artículos de tocador, higiene personal y limpieza de ropa; alimentos y bebidas; y frutas, verduras y carnes.

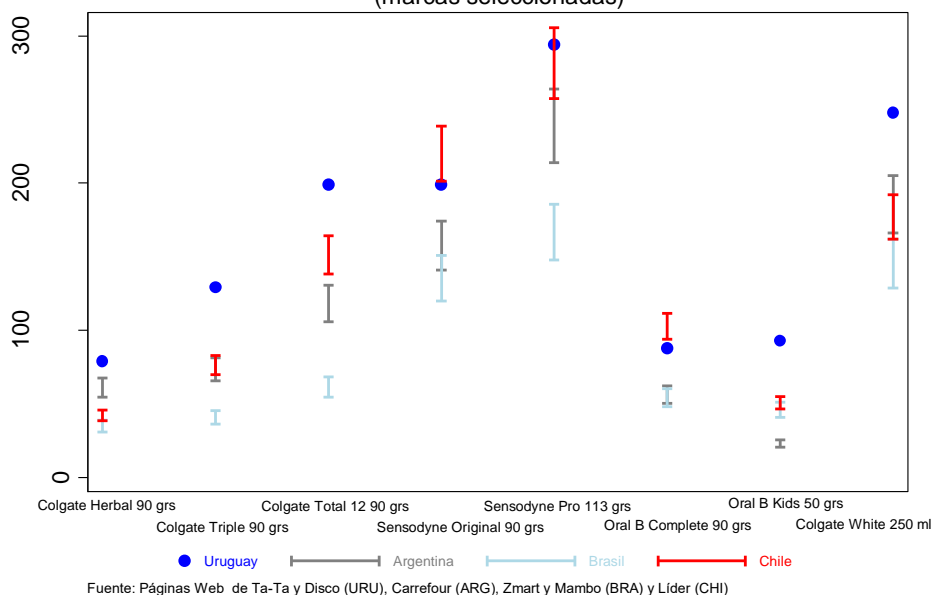
6.2.1. Artículos de tocador, higiene personal y limpieza de ropa

i) Pasta de dientes y enjuague bucal

En el análisis por marcas, Colgate (en las especificaciones relevadas) sería más cara en Uruguay que en los otros tres países analizados, mientras que Sensodyne se comercializaría en un mismo rango de precios que en Chile, pero por encima de Argentina y de Brasil. Asimismo, en relación a Uruguay, Oral B sería en términos relativos más barata en las dos variedades relevadas en estos últimos y en Chile la diferencia de precios varía según la especificación considerada. Por su parte, en el caso del enjuague bucal, el precio en Uruguay para la marca Colgate es superior al registrado en los supermercados extranjeros.

Gráfico A.6.1

Comparación de Precios entre Productos: Pasta de Dientes y enjuague bucal
(marcas seleccionadas)



ii) Shampoo y acondicionador

En este mercado, todas las marcas que se relevaron se comercializarían más caras en los supermercados uruguayos respecto a sus similares de la región. En este sentido, ambos productos presentarían la mayor diferencia de precios dentro del conjunto de bienes analizados. Asimismo, esas diferencias serían similares respecto de los tres países cuyos intervalos de precios convergen en la mayoría de los casos.

Gráfico A.6.2

Comparación de Precios entre Productos: Shampoo
(marcas seleccionadas)

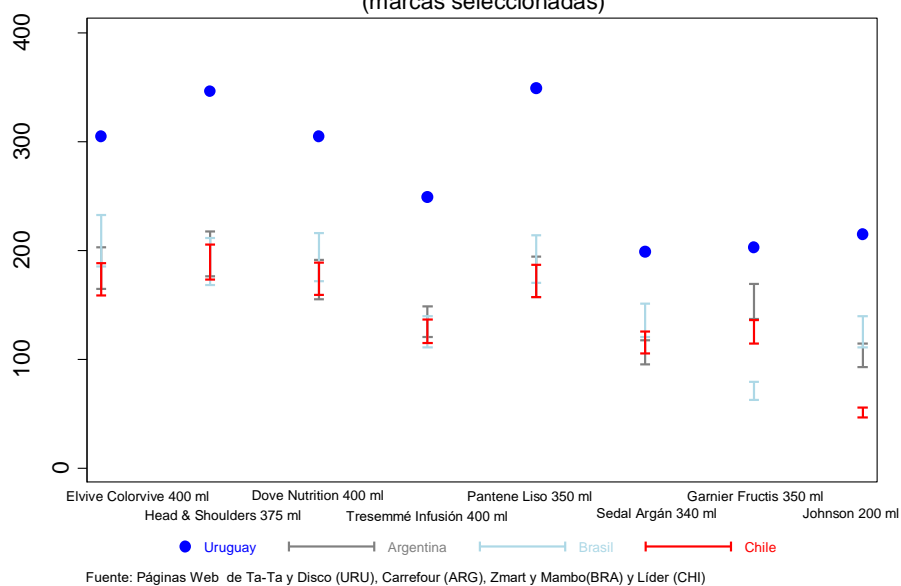
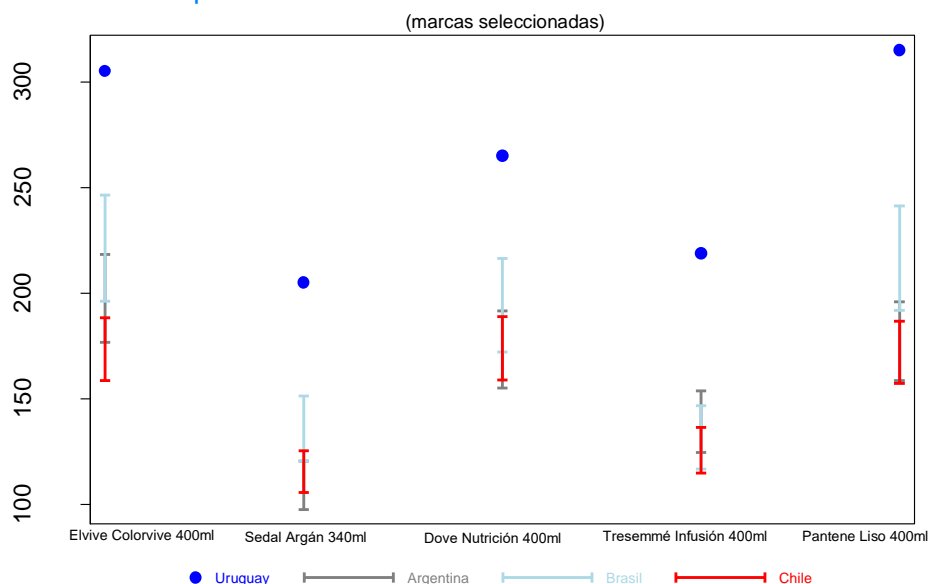


Gráfico A.6.3

Comparación de Precios entre Productos: Acondicionador



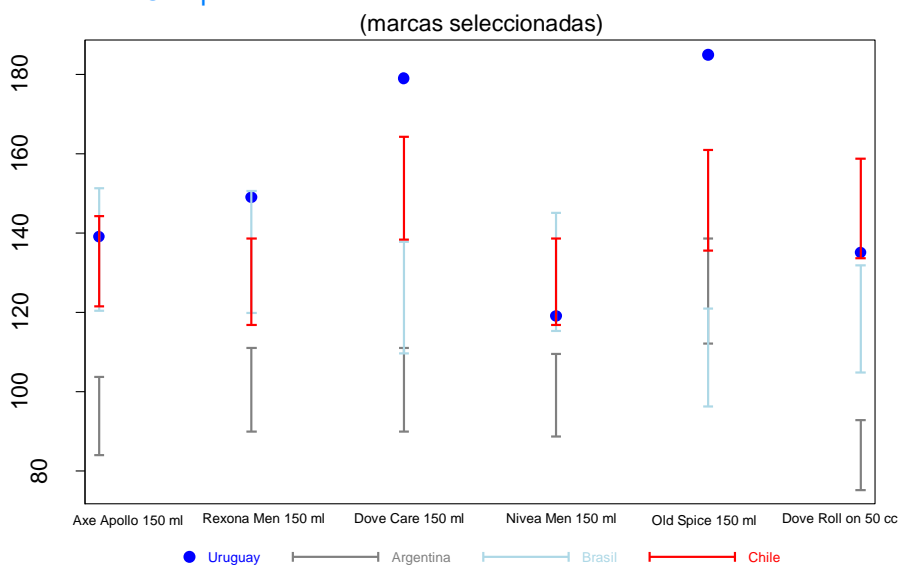
Fuente: Páginas Web de Ta-Ta y Disco (URU), Carrefour(ARG), Zmart y Mambo (BRA) y Líder (CHI)

iii) Desodorante en aerosol y roll on

En este mercado, los precios de venta final en Uruguay serían para todas las marcas relevadas mayores que en los supermercados de Argentina. En relación con Chile, no habría diferencias de precios en las marcas Axe y Nivea, pero en este serían más baratas las marcas Rexona, Dove y Old Spice. En el caso de Brasil, las diferencias de precios a su favor serían significativas en las marcas Dove y Old Spice, pero no lo serían en las especificaciones Axe, Rexona y Nivea. De esta manera, se presentaría un patrón de comportamiento de precios en Uruguay menos homogéneo que en los casos anteriores, pero con diferencias relevantes respecto de algunos países y en algunas marcas.

Gráfico A.6.4

Comparación de Precios entre Productos: Desodorante



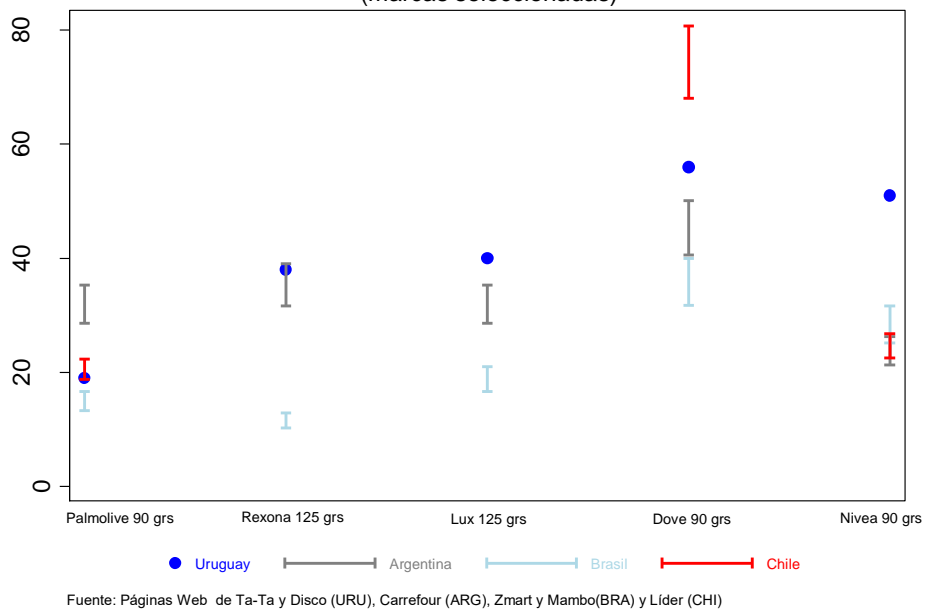
Fuente: Páginas Web de Ta-Ta y Disco (URU), Carrefour (ARG), Zmart y Mambo(BRA) y Líder (CHI)

iv) Jabón de tocador

Considerando el mercado de jabón de tocador, las marcas Lux y Nivea se comercializarán más caras en Uruguay que en Argentina, Brasil y Chile. En el caso de la marca Rexona, no habría diferencias significativas de precios con Argentina, aunque el precio de este artículo en Brasil sería significativamente menor. Respecto de la marca Dove, los jabones serían más baratos que en Chile, pero relativamente más caros que en Argentina y Brasil. Por último, considerando la marca Palmolive el precio en Uruguay no varía en relación con Chile, aunque sería más elevado que en Brasil y más bajo que en Argentina. De esta forma, se observaría un patrón similar al registrado en el caso de los desodorantes, aunque Uruguay continúa presentando precios elevados en la mayoría de las marcas relevadas con respecto a los países analizados.

Gráfico A.6.5

Comparación de Precios entre Productos: Jabón de tocador
(marcas seleccionadas)

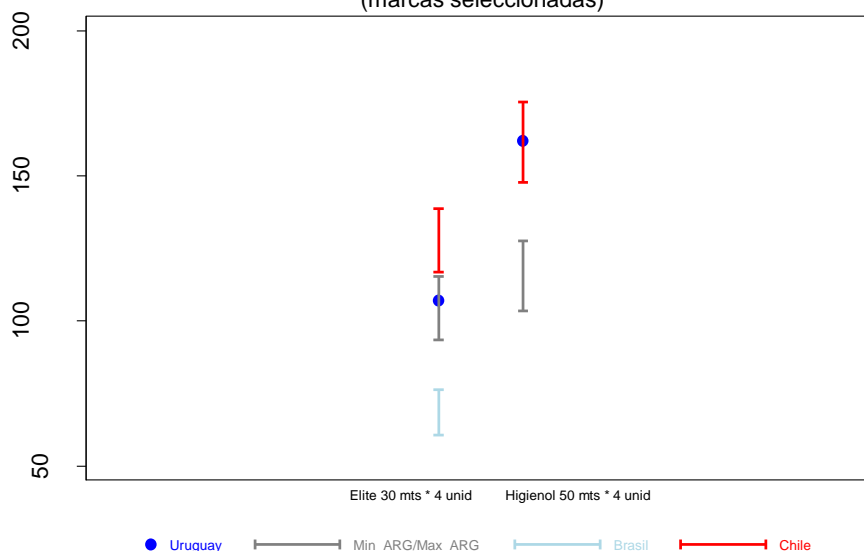


v) Papel higiénico

En un mercado de escasa competencia intermarca, se relevaron los precios de las marcas Elite e Higienol. Respecto de la primera, en Uruguay este producto se comercializaría más caro que en Brasil y más barato que en Chile, mientras que no se observarían diferencias significativas de precios con Argentina. Por su parte, la marca Higienol se vendería más cara en Uruguay que en Argentina y a un precio similar que en Chile.

Gráfico A.6.6

Comparación de Precios entre Productos: Papel higiénico (marcas seleccionadas)



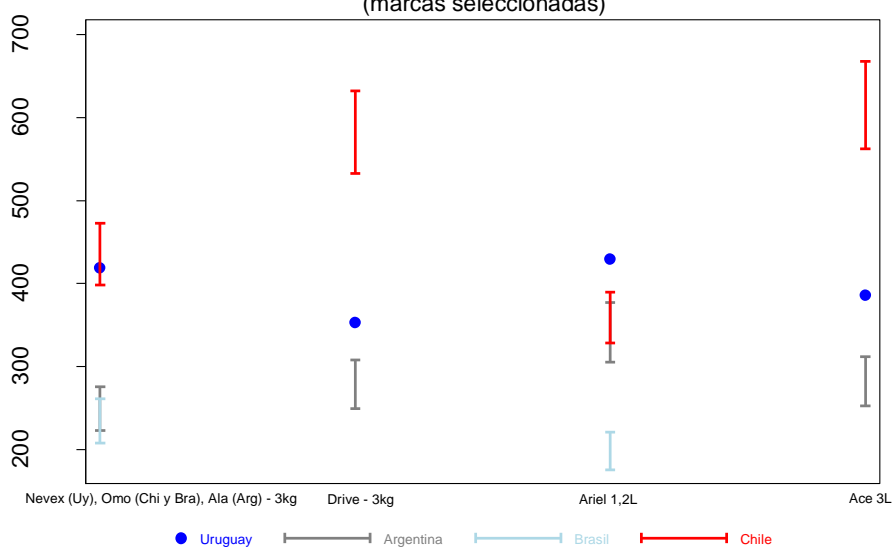
Fuente: Páginas Web de Ta-Ta y Disco (URU), Carrefour (ARG), Zmart y Mambo(BRA) y Líder (CHI)

vi) Jabón líquido y en polvo para ropa

En relación con los productos de limpieza para ropa, el precio en Uruguay sería más caro respecto a todas las marcas relevadas en los supermercados de Argentina y Brasil. Sin embargo, en Chile, las marcas Drive y Ace serían más baratas que en Uruguay, la marca Ariel más cara, mientras que la marca Nevex/Omo no presentaría diferencias de precios entre ambos países. De esta forma, se observa un patrón de comportamiento de precios claro respecto de Brasil y Argentina, y más heterogéneo con Chile.

Gráfico A.6.7

Comparación de Precios entre Productos: Jabón líquido y en polvo (marcas seleccionadas)



Fuente: Páginas Web de Ta-Ta y Disco (URU), Carrefour (ARG), Zmart y Mambo(BRA) y Líder (CHI)

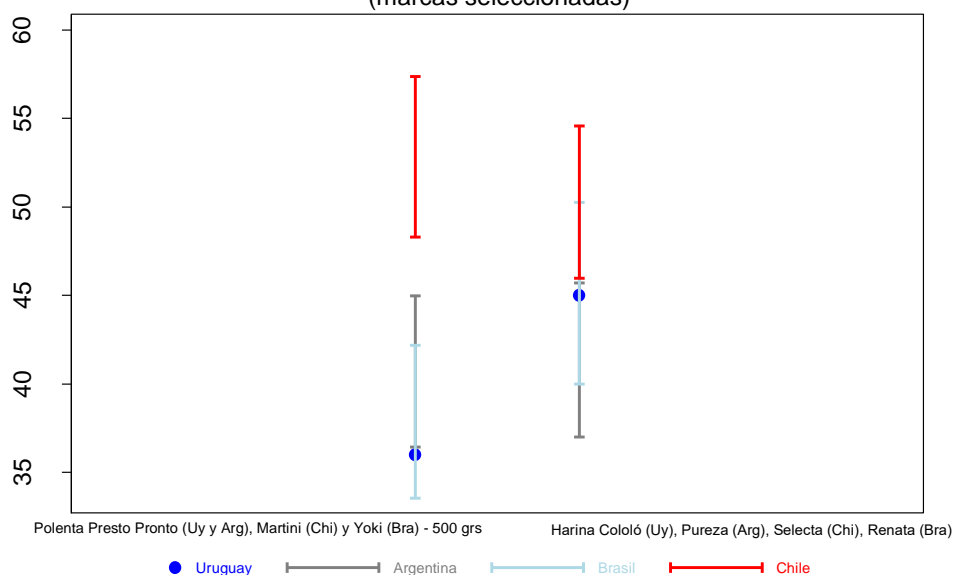
6.2.2. Alimentos y bebidas¹²

i) Harina de trigo y de maíz

En el caso de la harina de trigo, en Uruguay no habría diferencias significativas de precios respecto a Brasil y sería más barata que en Argentina y Chile. Asimismo, teniendo en cuenta la competencia intermarca en el mercado uruguayo, los precios de 1kg de harina de trigo no presentarían diferencias significativas en marcas como Cañuelas, Cololó, Las Acacias o Adria. Por su parte, en relación a la harina de maíz (polenta), el precio en Uruguay de marcas de polenta como Puritas o Presto Pronto no parecen presentar diferencias importantes de sus precios. A su vez este producto se comercializaría más barato que en Argentina y Chile.

Gráfico A.6.8

Comparación de Precios entre Productos: Harina de trigo y maíz (marcas seleccionadas)



Fuente: Páginas Web de Ta-Ta y Disco (URU), Carrefour(ARG), Zmart y Mambo (BRA) y Líder (CHI)

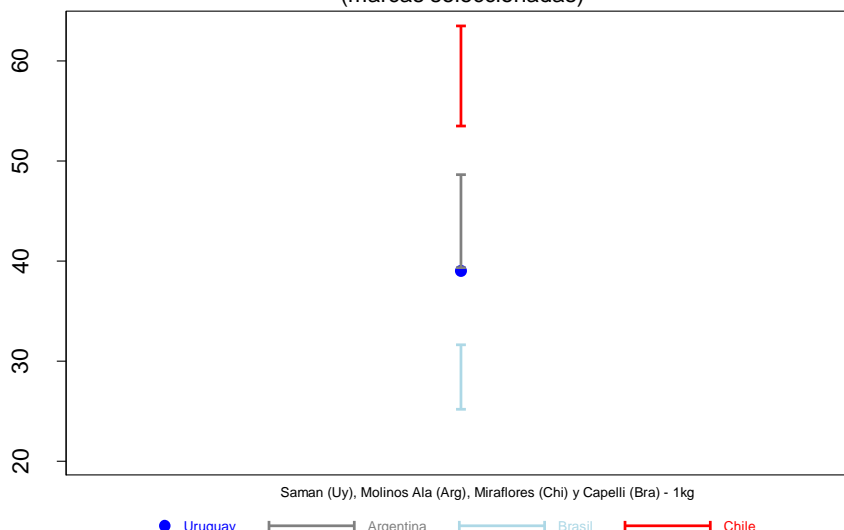
ii) Arroz blanco

En dicho mercado, el precio del arroz uruguayo sería en términos relativos inferior al precio del arroz argentino y chileno pero superior al comercializado en Brasil. A su vez, el precio de un kg de arroz en Uruguay se ubicaría en un mismo rango de precios entre marcas locales como Samán, Blue Patna, Aruba y Chef. A este respecto, el arroz uruguayo se destaca por su gran calidad y la elevada productividad en su proceso de producción, por lo que las diferencias podrían estar algo sesgadas al realizar una comparación entre productos considerando solo sus precios.

¹² En los casos del arroz, fideos, azúcar, harina, polenta, aceite de girasol y salsa de tomate, dado que son mercados que se caracterizan por la elevada presencia de marcas nacionales y/o blancas por sobre las marcas importadas en cada uno de los países analizados, se seleccionaron algunas marcas en cada país que presentan un producto de características similares a los efectos de comparar sus precios. No obstante, probablemente existan diferencias en la calidad de los productos que limiten la comparación entre marcas.

Gráfico A.6.9

Comparación de Precios entre Productos: Arroz blanco
(marcas seleccionadas)



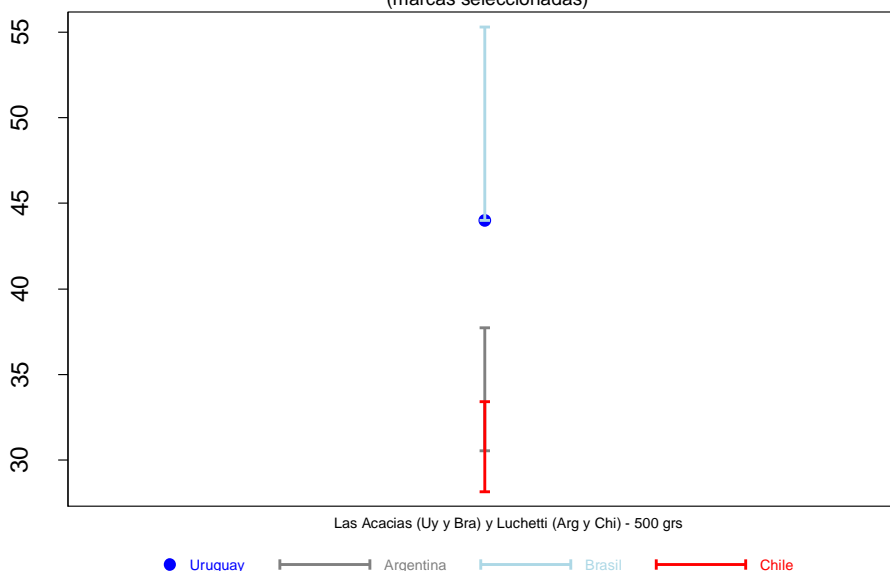
Fuente: Páginas Web de Ta-Ta y Disco (URU), Carrefour (ARG), Zmart y Mambo(BRA) y Líder (CHI)

iii) Fideos al huevo

En el mercado de fideos y considerando las marcas relevadas, el precio en Uruguay sería más caro respecto a Argentina y Chile, mientras que no habría diferencias significativas con Brasil una vez incorporada la volatilidad cambiaria. A nivel local, marcas como Adria, Cololó, Las Acacias o marcas blancas no presentarían diferencias significativas de precios entre ellas.

Gráfico A.6.10

Comparación de Precios entre Productos: Fideos al huevo
(marcas seleccionadas)



Fuente: Páginas Web de Ta-Ta y Disco (URU), Carrefour (ARG), Zmart y Mambo(BRA) y Líder (CHI)

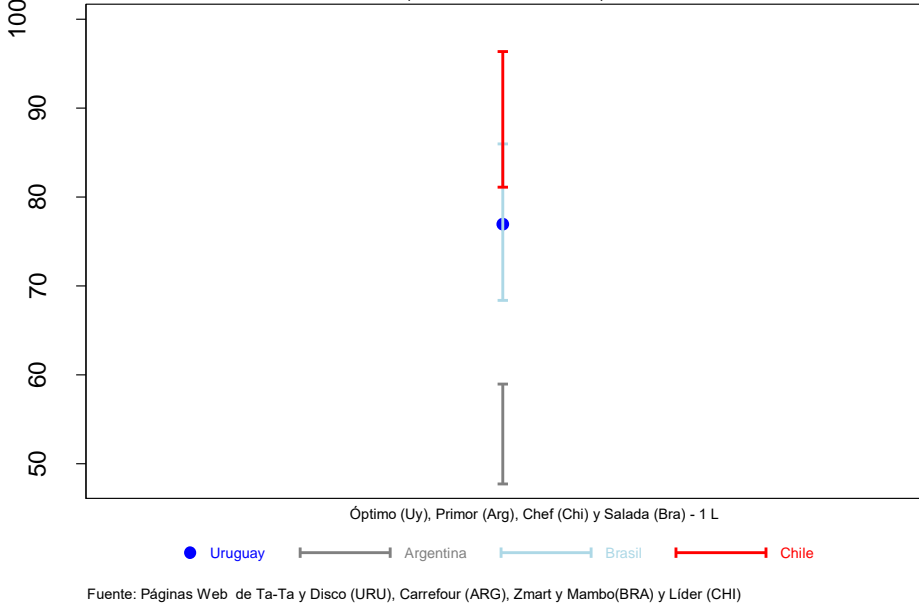
iv) Aceite de girasol

En Uruguay se presentarían precios relativamente más elevados que los registrados en Argentina (que presenta grandes ventajas comparativas en su producción) y algo menores que los registrados en Chile. Respecto de Brasil, no parecen haber diferencias significativas

de precios. A nivel local, no se observarían diferencias de precios significativas entre las marcas uruguayas Óptimo, Natura y Delicia, así como el aceite argentino Río de la Plata.

Gráfico A.6.11

Comparación de Precios entre Productos: Aceite de girasol
(marcas seleccionadas)

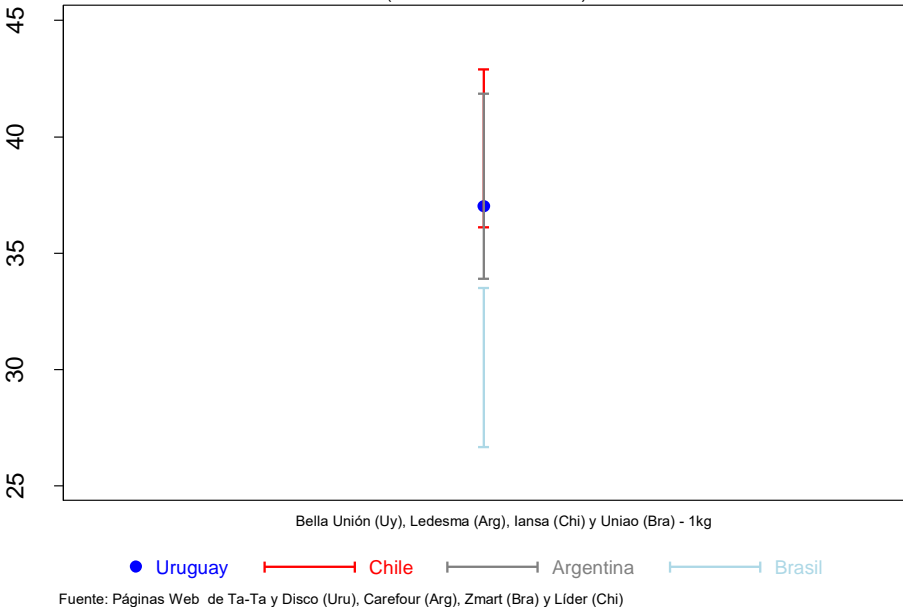


v) Azúcar

En mercado de azúcar, Uruguay sería más caro que Brasil (uno de los principales productores a nivel global), pero no exhibe diferencias significativas de precios con Chile y Argentina. Por su parte, a nivel local las marcas Bella Unión, Aruba, Azucarlito o marcas blancas se ubicarían en un mismo nivel de precios.

Gráfico A.6.12

Comparación de Precios entre Productos: Azúcar
(marcas seleccionadas)

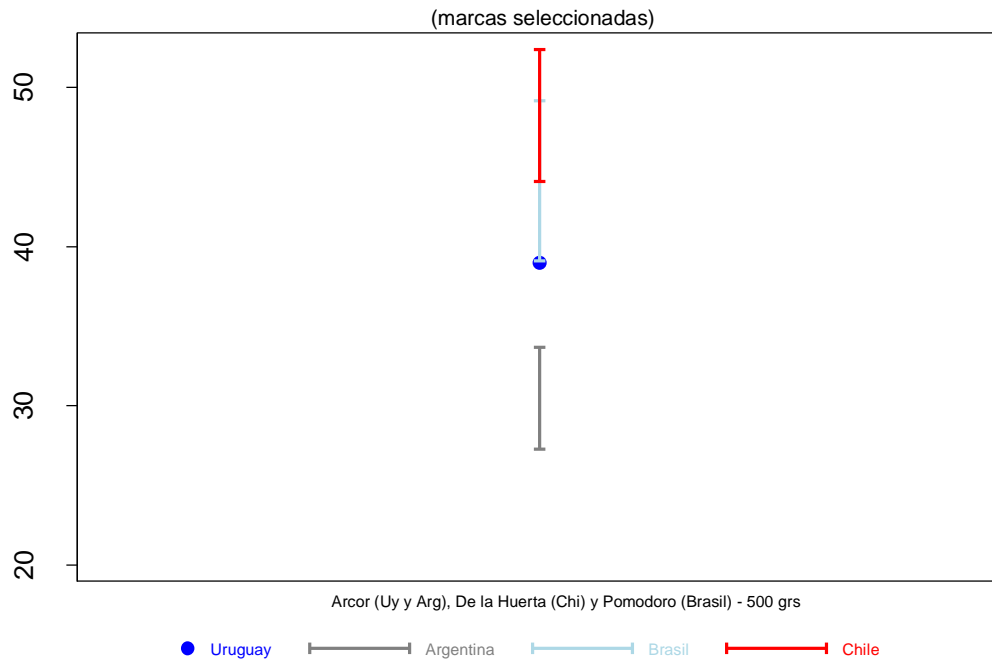


vi) Salsa de tomate

En referencia a la salsa de tomate, la misma se comercializaría más cara que en Argentina y más barata que en Chile y Brasil. A nivel local, las marcas Conaprole, Gourmet, De Ley o Arcor no presentarían diferencias significativas de precios.

Gráfico A.6.13

Comparación de Precios entre Productos: Pulpa de tomate



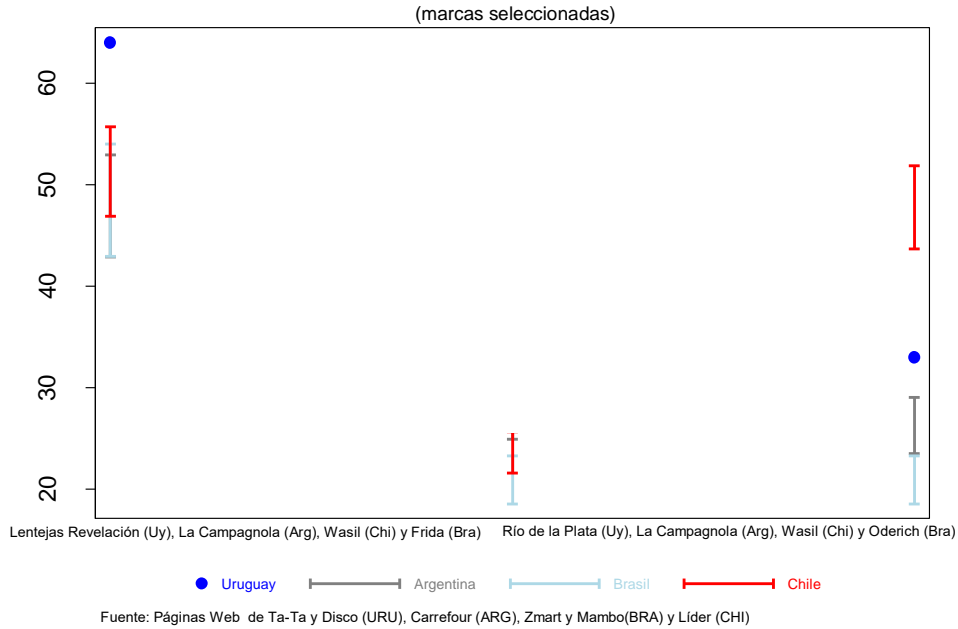
Fuente: Páginas Web de Ta-Ta y Disco (URU), Carrefour (ARG), Zmart y Mambo(BRA) y Líder (CHI)

vii) Lentejas, arvejas y choclo en lata

En el caso de las lentejas y las arvejas en lata, el precio en Uruguay sería superior al que se comercializa en los otros países relevados. En el caso del choclo en lata, el precio sería superior al de Argentina y Brasil, pero menor al de Chile. Respecto de los productos enlatados, predominan las marcas importadas entre las que se encuentran Río de la Plata y Oderich, y nacionales como Nidemar, El Emigrante o Revelación. No obstante, según las fuentes consultadas no existirían diferencias significativas de precios entre dichas marcas.

Gráfico A.6.14

Comparación de Precios entre Productos: Lentejas, arvejas y choclo

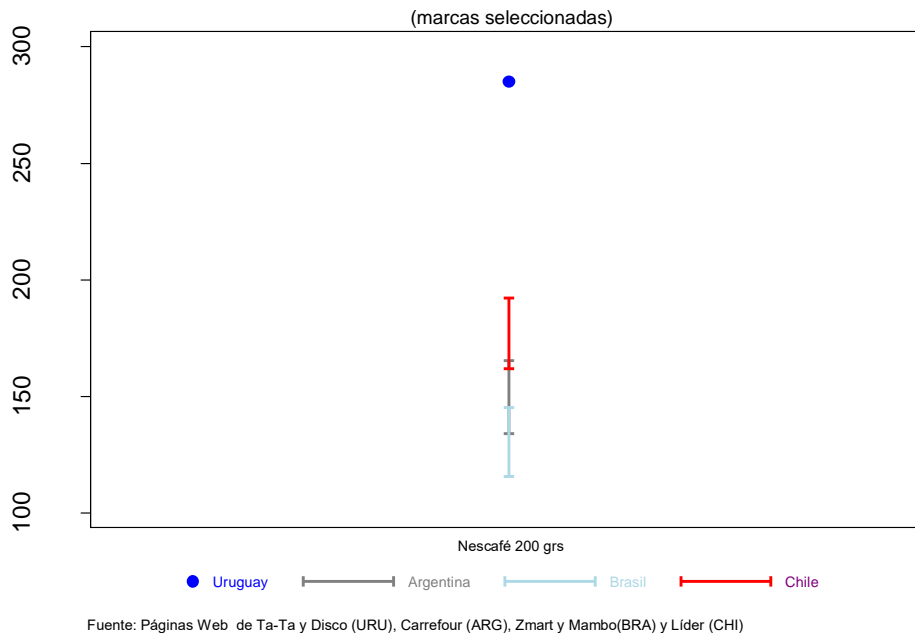


viii) Café instantáneo

De acuerdo con el relevamiento realizado, la marca de café Nescafé se vendería más cara en Uruguay que en Argentina, Brasil y Chile. A nivel local, Nescafé compite en dicho mercado con marcas locales como Saint Café, El Chaná y Águila, sin presentar grandes diferencias de precios entre ellas.

Gráfico A.6.15

Comparación de Precios entre Productos: Café



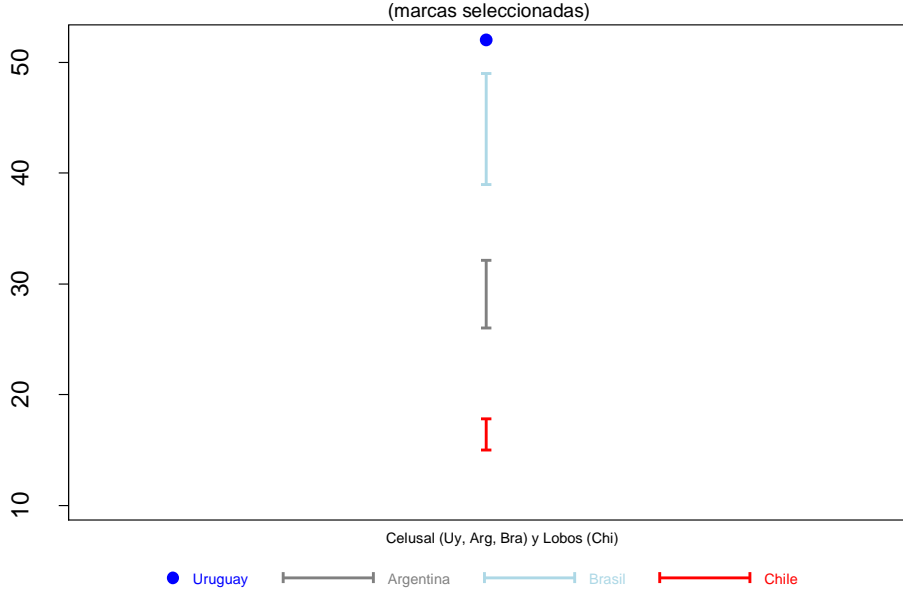
ix) Sal fina

El producto en Uruguay se vendería más caro que en los demás países relevados. Considerando el extremo superior del intervalo para cada uno de ellos, la diferencia más amplia se observa con Chile, quien es el primer productor en la región. A nivel local, la marca

importada Celusal compite con marcas nacionales. Entre ellas se destacan Urusal, Cololó y Monte Cudine. Sin embargo, no parecen registrarse diferencias de precios significativas.

Gráfico A.6.16

Comparación de Precios entre Productos: Sal fina



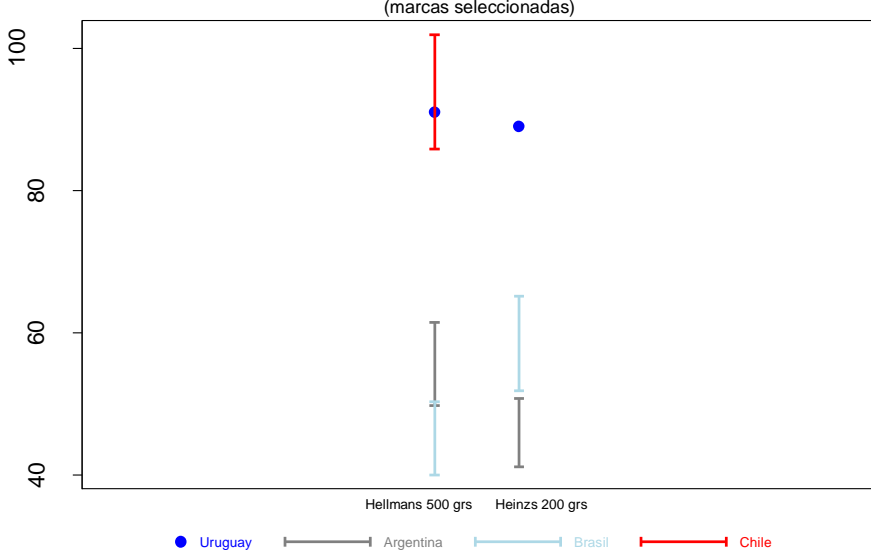
Fuente: Páginas Web de Ta-Ta y Disco (URU), Carrefour (ARG), Zmart y Mambo(BRA) y Líder (CHI)

x) Mayonesa

En el mercado de mayonesa, la marca Hellman’s sería considerablemente más cara en Uruguay que en Argentina y Brasil. Sin embargo, no existirían diferencias significativas de precios con Chile. Por otro lado, la marca Heinz, que no se comercializa en Chile, es relativamente más cara en Uruguay respecto a los restantes países. A nivel local, las marcas mencionadas compiten con otras importadas de Argentina como Manleys y Ri-k, y nacionales como la marca Uruguay, aunque no se observan diferencias significativas de precios entre ellas.

Gráfico A.6.17

Comparación de Precios entre Productos: Mayonesa

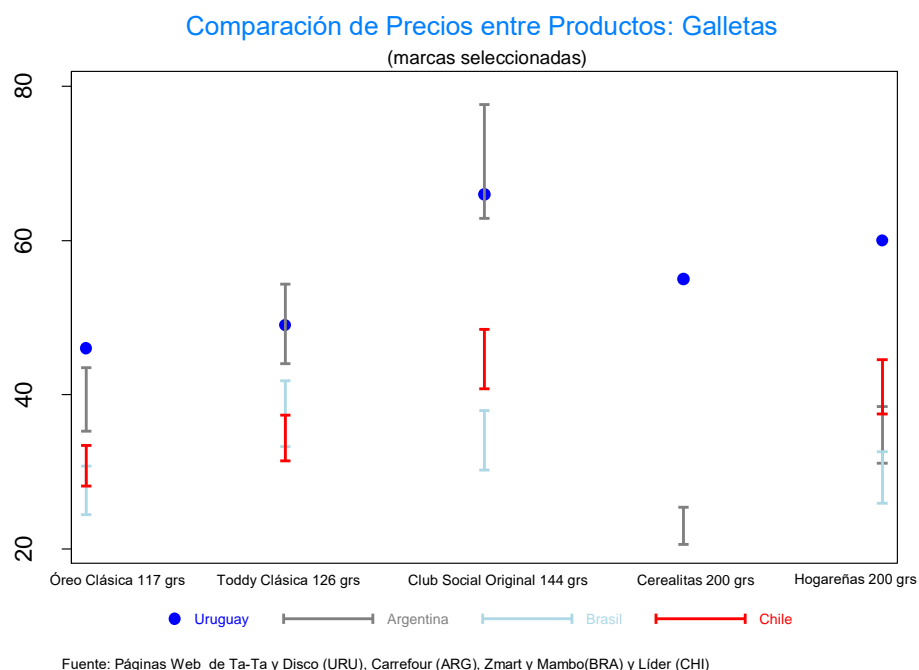


Fuente: Páginas Web de Ta-Ta y Disco (URU), Carrefour (ARG), Zmart y Mambo(BRA) y Líder (CHI)

xi) Galletas

La marca Toddy se comercializa en Uruguay a un precio mayor al de Chile y Brasil, mientras no hay evidencia de diferencia de precios con Argentina. Por su parte, la marca Óreo es más cara que en los otros tres países. En cuanto a las galletas saladas, la marca Club Social se vendería a un precio similar en Argentina y Uruguay, ambos notoriamente más caros que en los otros dos países, y la marca Cerealitas sería más cara que en Argentina. Por último, en cuanto a las galletas de salvado la marca Hogareñas, sería más caro en Uruguay respecto de los tres países. En Uruguay, las marcas importadas compiten con marcas nacionales en mercados que presentan elevada competencia intermarca y amplio espectro de precios.

Gráfico A.6.18

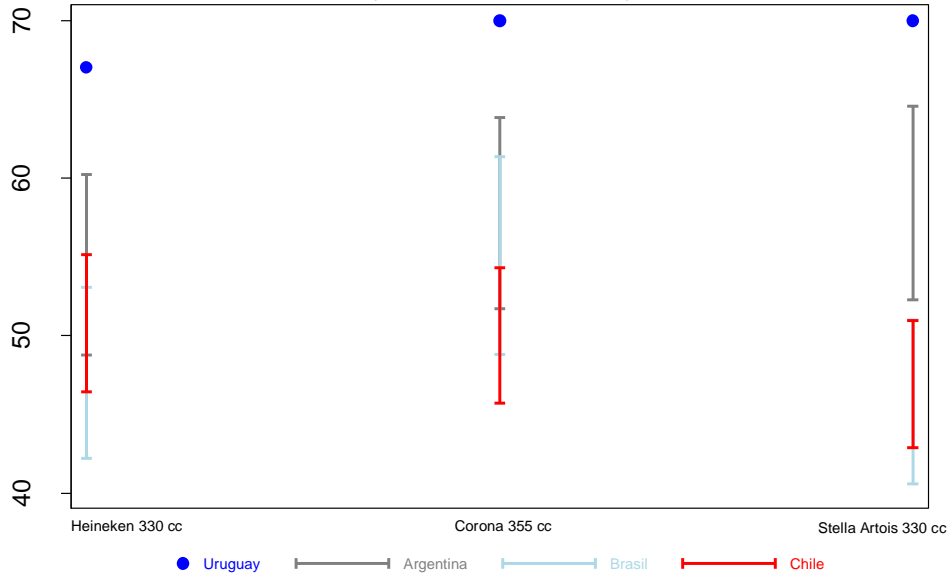


xii) Cerveza no artesanal

En el mercado de cerveza, las tres marcas relevadas se comercializarían en Uruguay a un precio mayor que en Argentina, Chile y Brasil. Considerando el extremo superior de cada intervalo por país, la mayor diferencia de precios por marca se observaría en la cerveza Stella Artois y por país se daría con Brasil. No obstante, dichas marcas compiten con otras importadas como Estrella Galicia, Schneider o Brahma, así como con marcas nacionales: Pilsen, Patricia y Zillertal. En este sentido, las marcas locales tendrían un precio más bajo que las marcas importadas relevadas.

Gráfico A.G.19

Comparación de Precios entre Productos: Cerveza
(marcas seleccionadas)



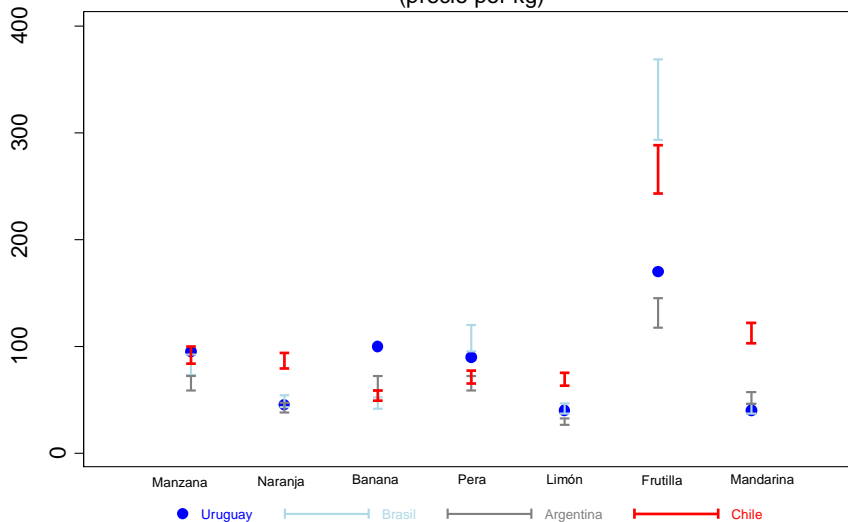
Fuente: Páginas Web de Ta-Ta y Disco (URU), Carrefour(ARG), Zmart y Mambo (BRA) y Líder (CHI)

6.2.3. Frutas, verduras y carne bovina

En el caso de las frutas, con la excepción de la naranja y la mandarina donde Uruguay presenta importantes ventajas comparativas, el precio de un kilogramo de manzanas rojas, bananas, limones, peras y frutillas parece ser más elevado que en Argentina. Por su parte, la mayor diferencia de precios se observa en el caso de la banana, cuyo origen es Brasil o Ecuador. Con respecto a Chile, en Uruguay frutas como la naranja, el limón, la mandarina o la frutilla se comercializarían más baratas, a diferencia de la pera y la banana que son más caras. Asimismo, no hay diferencias significativas en la manzana. En relación con Brasil, no hay diferencias de precios en la manzana, la pera, el limón, la naranja y la mandarina. Por su parte, en Uruguay se venderían más baratas las frutillas y más caras las bananas.

Gráfico A.6.20

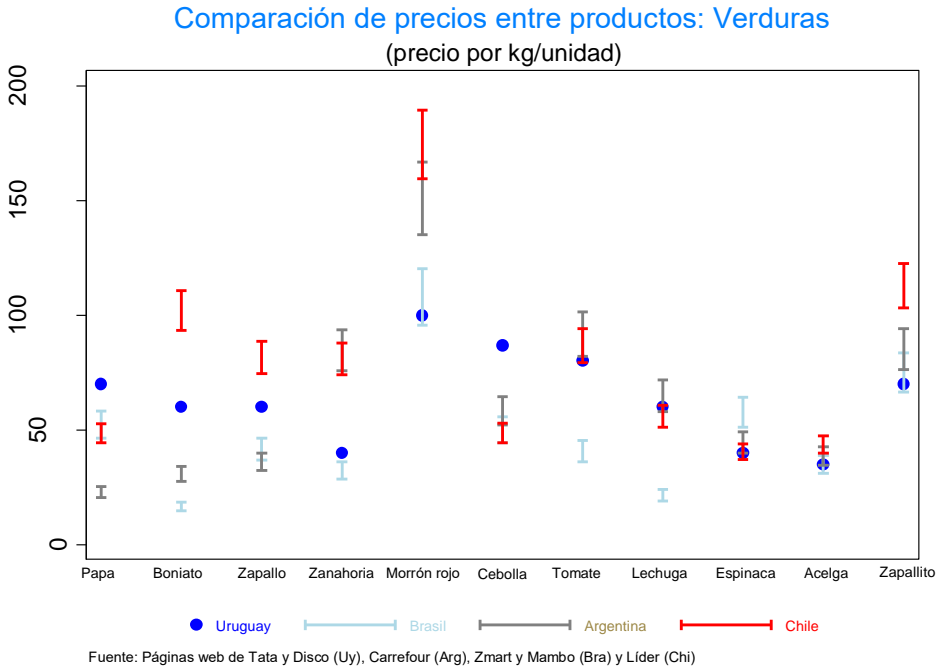
Comparación de precios entre productos: Frutas
(precio por kg)



Fuente: Páginas web de Tata y Disco (Uy), Carrefour (Arg), Zmart y Mambo (Bra) y Líder (Chi)

En el caso de las verduras y en relación con Argentina, no existirían diferencias significativas de precios en verduras como el tomate, lechuga, espinaca y acelga. Por su parte, en el caso del boniato, papa, zapallo y cebolla, Argentina sería más barato, mientras que en el caso del morrón rojo, zanahoria y zapallito sería más caro. Respecto de Brasil, no existirían diferencias significativas de precios en verduras como el morrón rojo, acelga y zapallito. En el caso del boniato, papa, zapallo, cebolla, zanahoria, tomate y lechuga Brasil sería más barato. Frente a Chile, verduras como boniato, zapallo, zanahoria, morrón rojo y zapallito serían más baratas en Uruguay, mientras que sería más caro la papa y la cebolla. En las restantes verduras relevadas no habría diferencias significativas de precios.

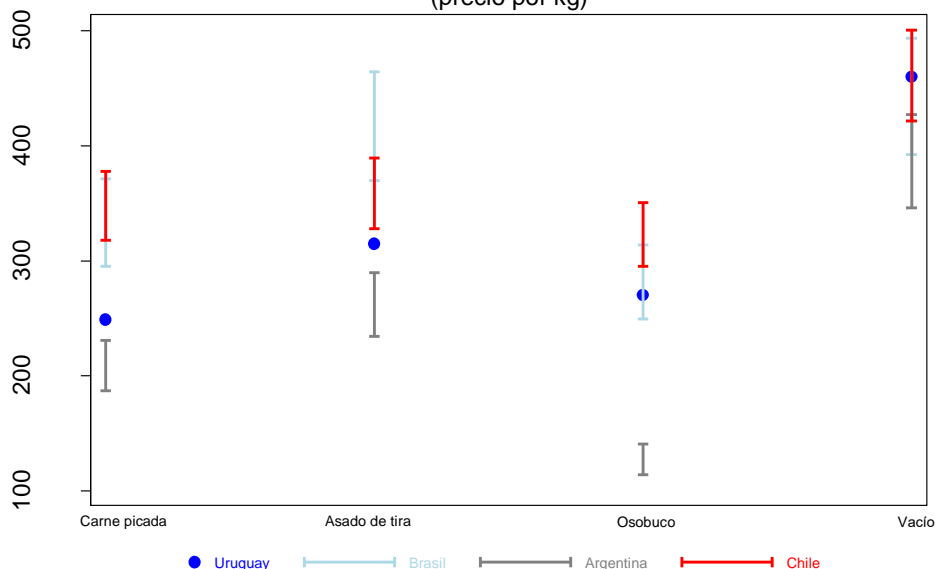
Gráfico A.6.21



Por último, en los cortes de carne relevados, Uruguay presentaría un precio más alto frente al que se comercializa en el supermercado de Argentina. Respecto de Brasil, la carne picada y el asado de tira serían más baratos en Uruguay, mientras que no habría diferencias de precios en el osobuco y el vacío. Por último, la carne picada sería más cara en Chile respecto de Uruguay y la situación inversa se daría para el asado de tira y el osobuco.

Gráfico A.6.22

Comparación de precios entre productos: Carne
(precio por kg)



Fuente: Páginas web de Tata y Disco (Uy), Carrefour (Arg), Zmart y Mambo (Bra) y Líder (Chi)

6.3. Comparación de precios entre países expresado en dólares.

Tabla A.6.3

País	Paridad	Mínima	Máxima
Argentina	ARS/USD	63.0	76.4
Brasil	BRL/USD	4.0	5.9
Chile	CLP/USD	750.8	868.0
Uruguay	UYU/USD	37.2	45.9

i) Artículos de tocador, higiene personal y limpieza de topa

Gráfico A.6.23

Comparación de precios entre productos: Pasta dental y enjuague bucal
(marcas seleccionadas)

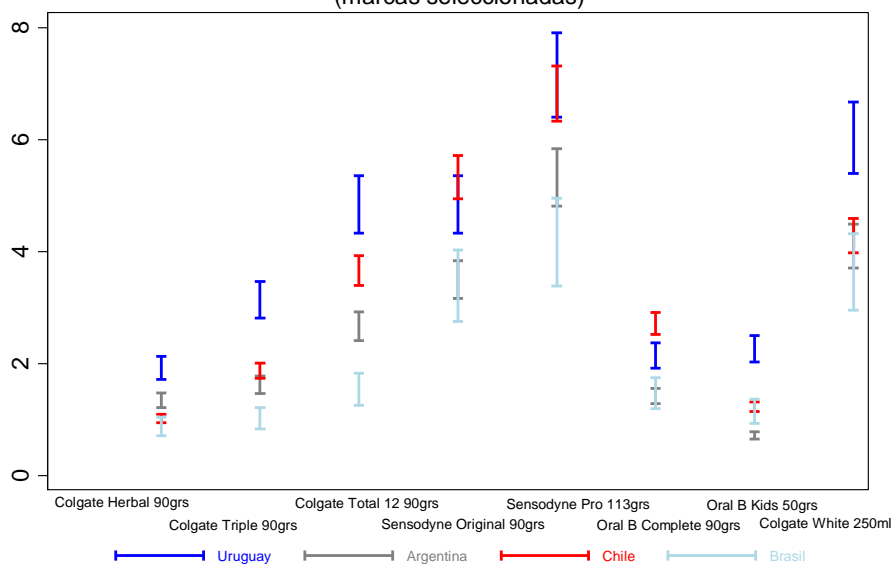


Gráfico A.6.24

Comparación de precios entre productos: Shampoo
(marcas seleccionadas)

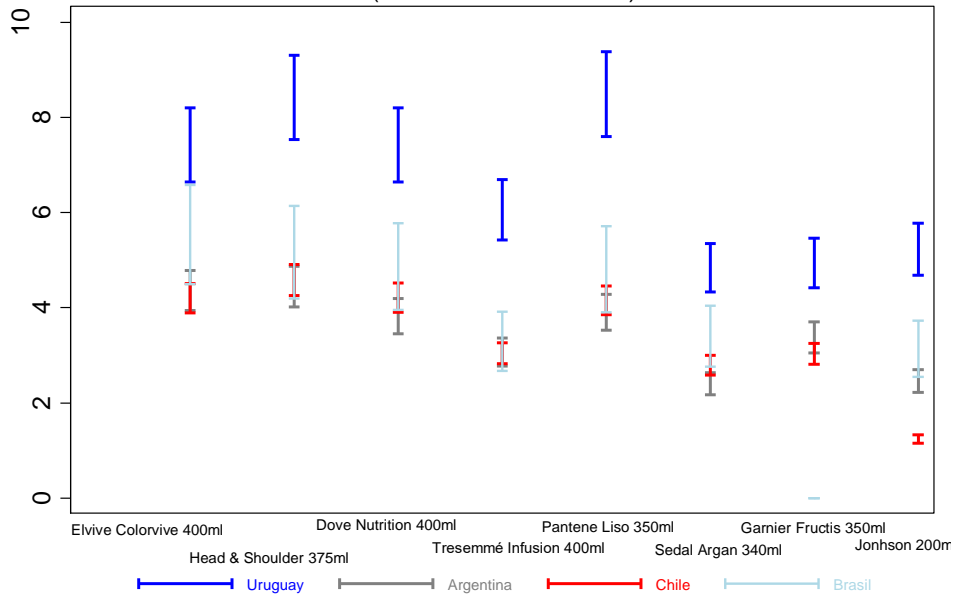


Gráfico A.6.25

Comparación de precios entre productos: Acondicionador
(marcas seleccionadas)

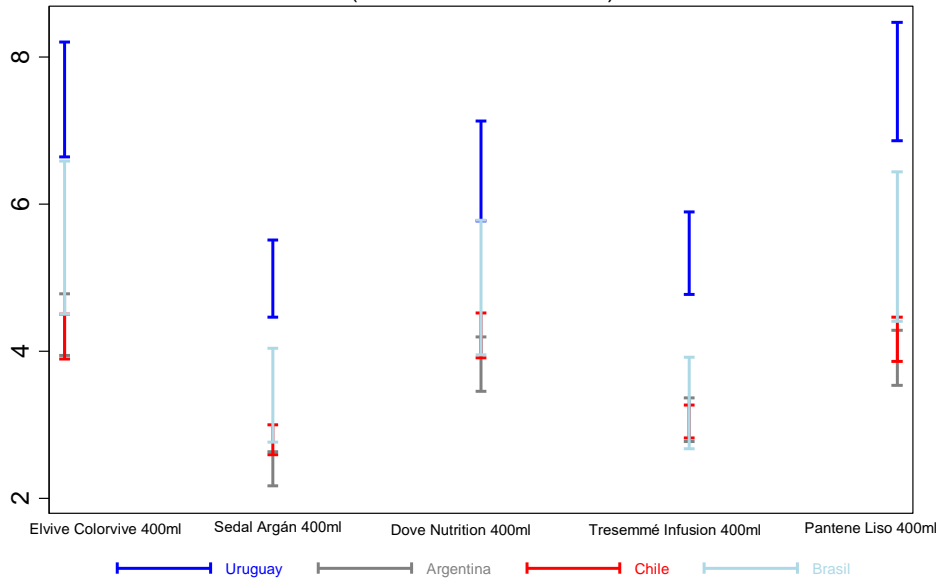


Gráfico A.6.26

Comparación de precios entre productos: Jabón de tocador
(marcas seleccionadas)

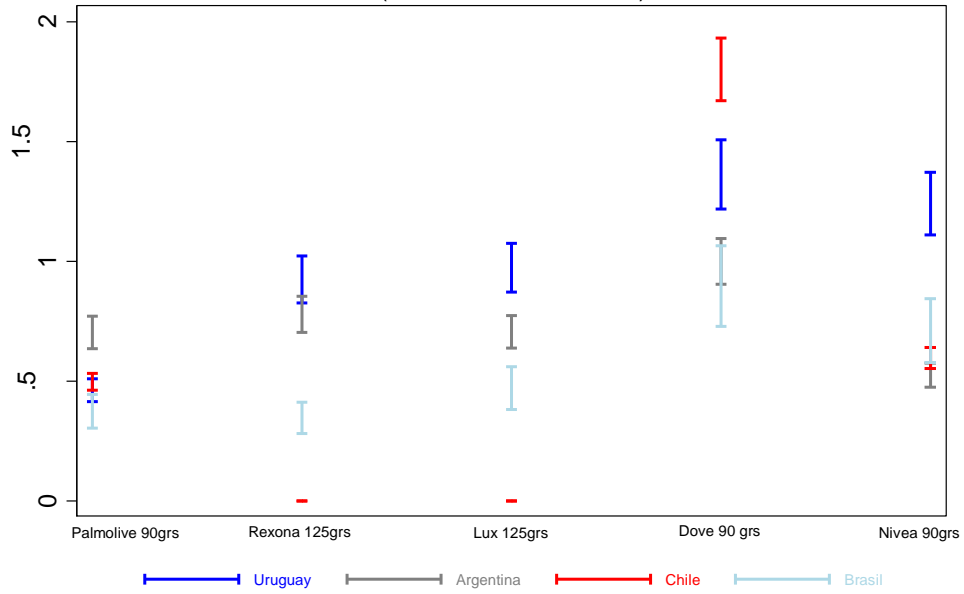


Gráfico A.6.27

Comparación de precios entre productos: Desodorante
(marcas seleccionadas)

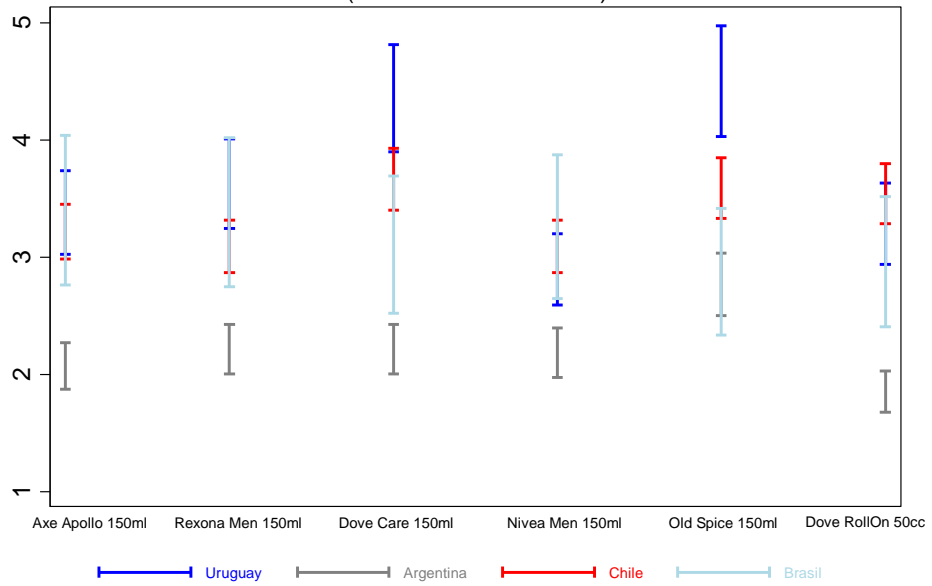
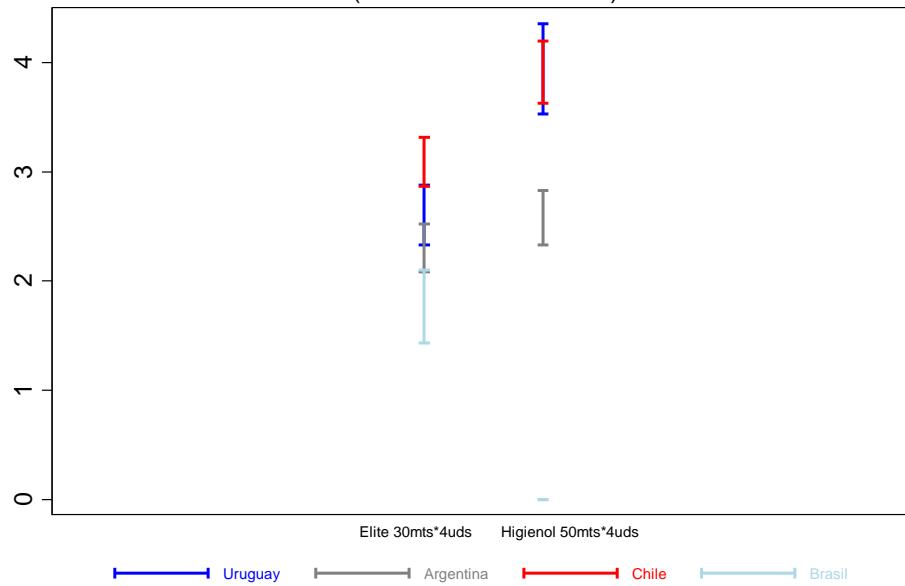


Gráfico A.6.28
Comparación de precios entre productos: Papel Higiénico
 (marcas seleccionadas)



ii) Alimentos de industria nacional

Gráfico A.6.29
Comparación de precios entre productos: Harina de trigo y maíz
 (marcas seleccionadas)

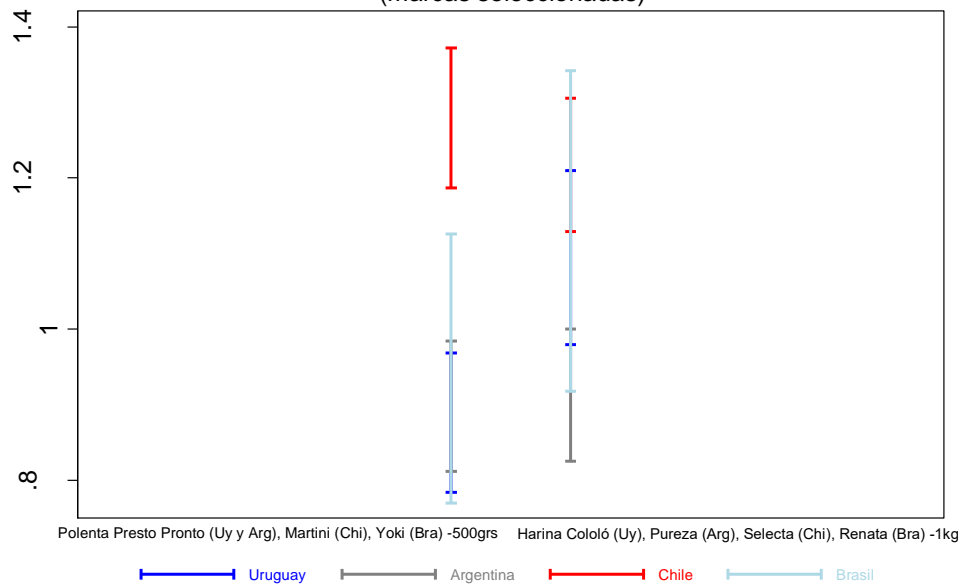


Gráfico A.6.30

Comparación de precios entre productos: Arroz blanco
(marcas seleccionadas)

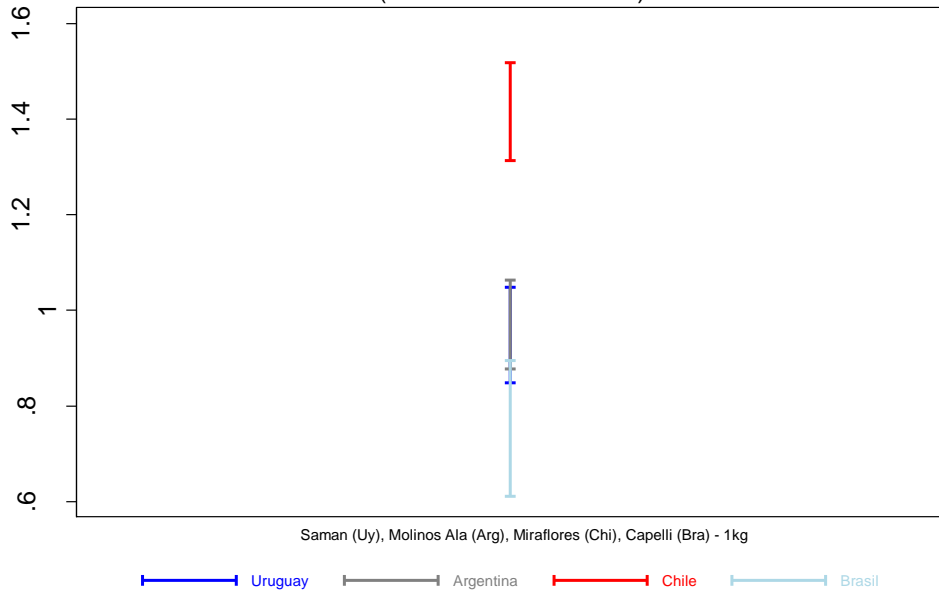


Gráfico A.6.31

Comparación de precios entre productos: Fideos al huevo
(marcas seleccionadas)

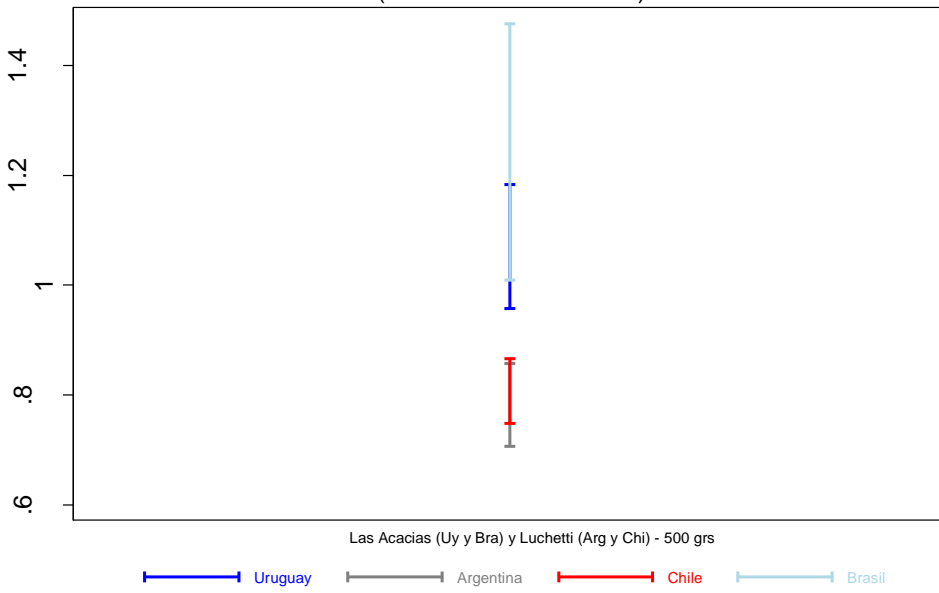


Gráfico A.6.32

Comparación de precios entre productos: Azúcar
(marcas seleccionadas)

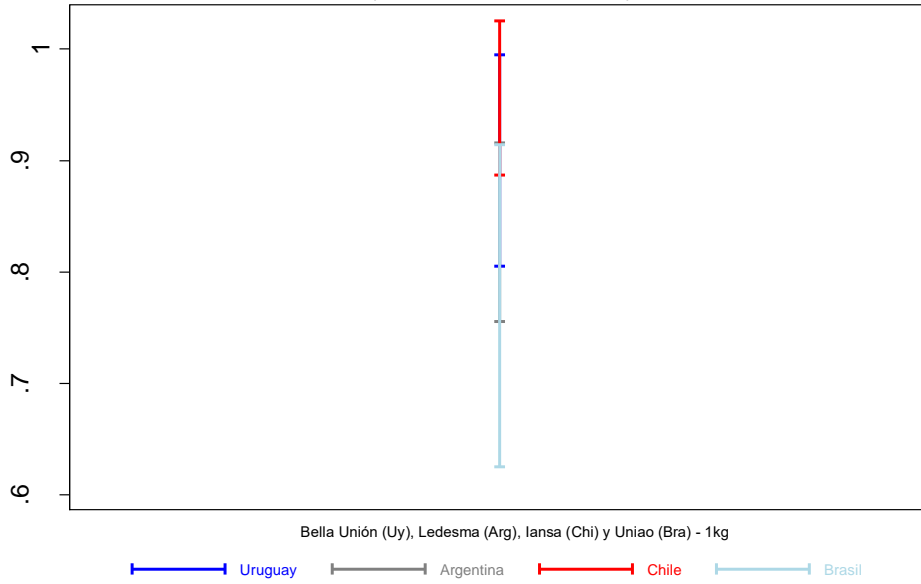


Gráfico A.6.33

Comparación de precios entre productos: Aceite de girasol
(marcas seleccionadas)

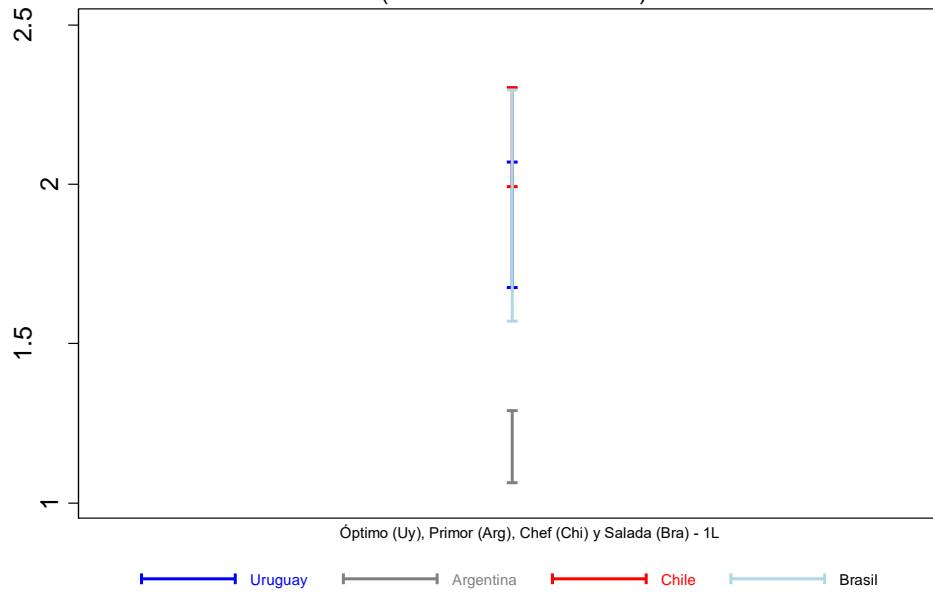
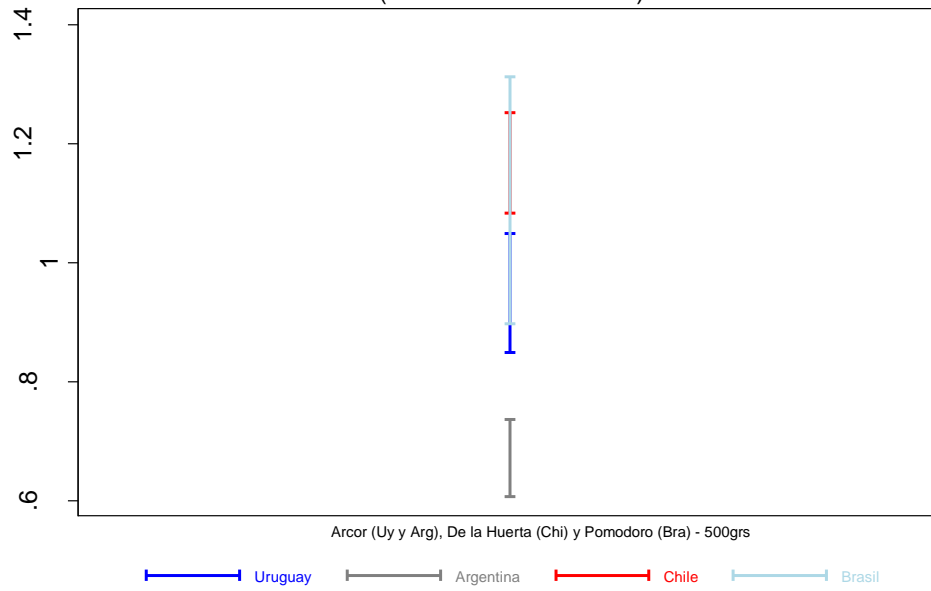


Gráfico A.6.34
Comparación de precios entre productos: Salsa de tomate
 (marcas seleccionadas)



iii) Alimentos y bebidas importadas

Gráfico A.6.35
Comparación de precios entre productos: Mayonesa
 (marcas seleccionadas)

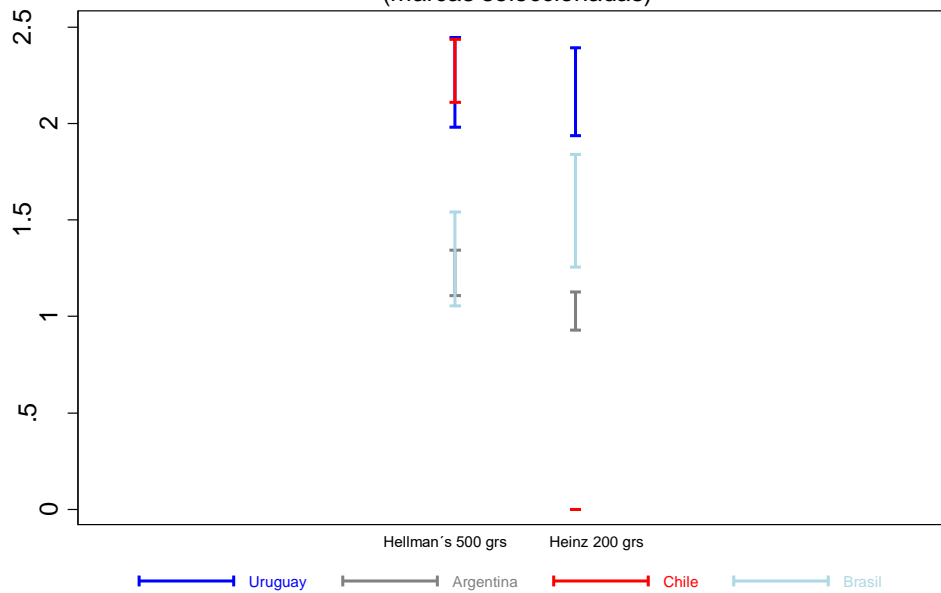
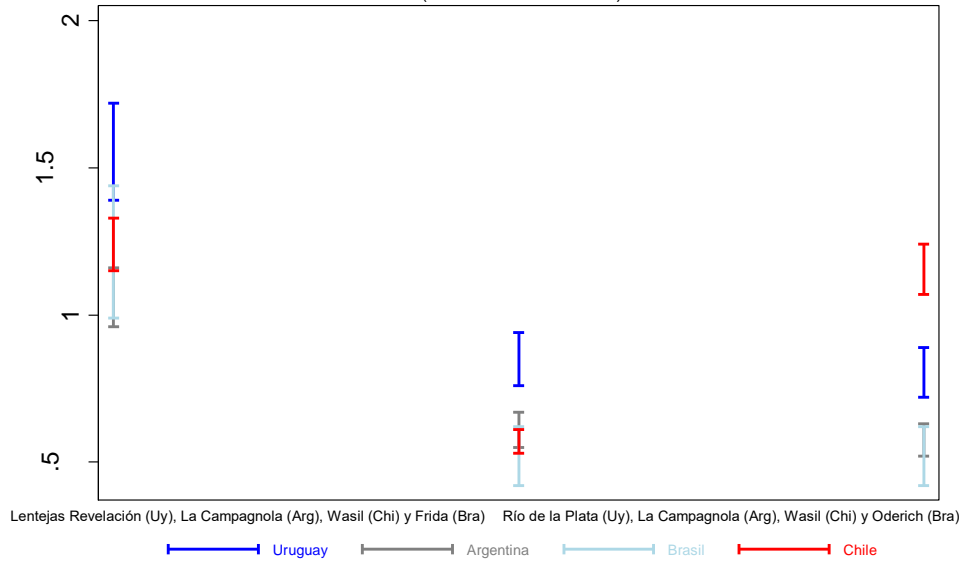


Gráfico A.6.36

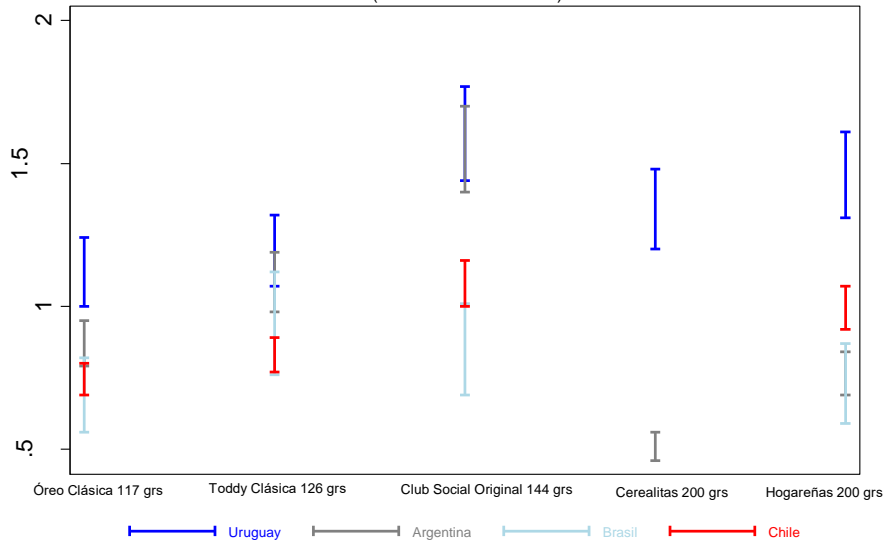
Comparación de Precios entre Productos: Lentejas, arvejas y choclo
(marcas seleccionadas)



Fuente: Páginas Web de Ta-Ta y Disco (URU), Carrefour (ARG), Zmart y Mambo(BRA) y Líder (CHI)

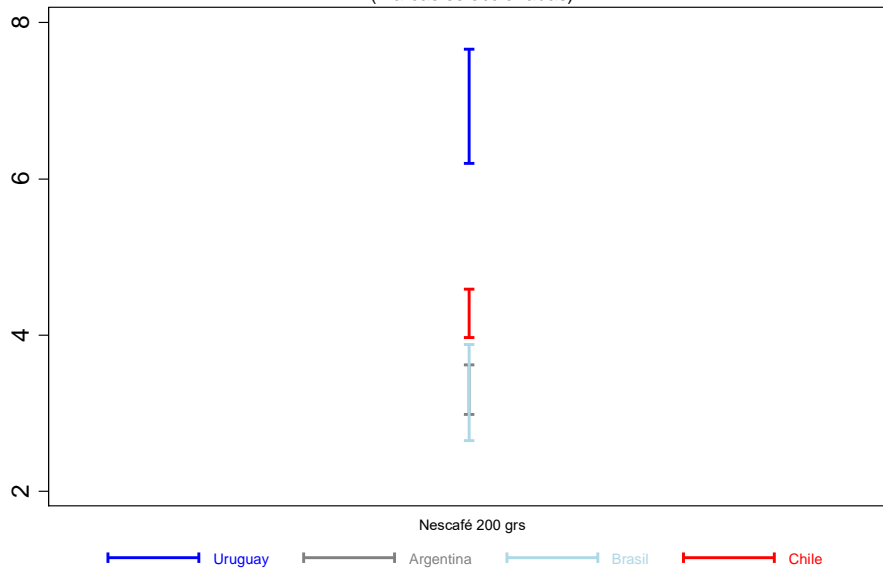
Gráfico A.6.37

Comparación de Precios entre Productos: Galletas
(marcas seleccionadas)



Fuente: Páginas Web de Ta-Ta y Disco (URU), Carrefour (ARG), Zmart y Mambo(BRA) y Líder (CHI)

Gráfico A.6.38
Comparación de Precios entre Productos: Café
(marcas seleccionadas)



Fuente: Páginas Web de Ta-Ta y Disco (URU), Carrefour (ARG), Zmart y Mambo(BRA) y Líder (CHI)

Gráfico A.6.39
Comparación de precios entre productos: Sal fina
(marcas seleccionadas)

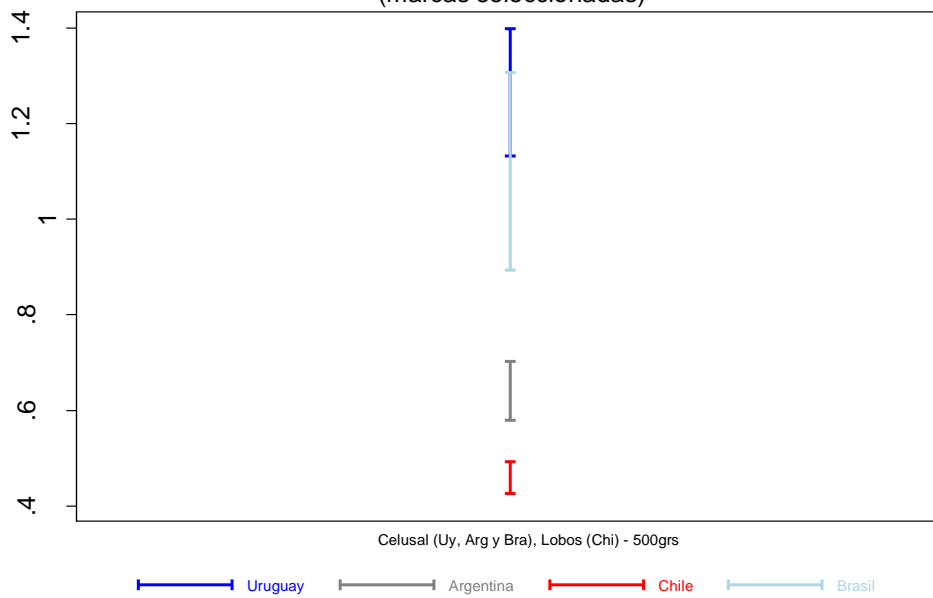
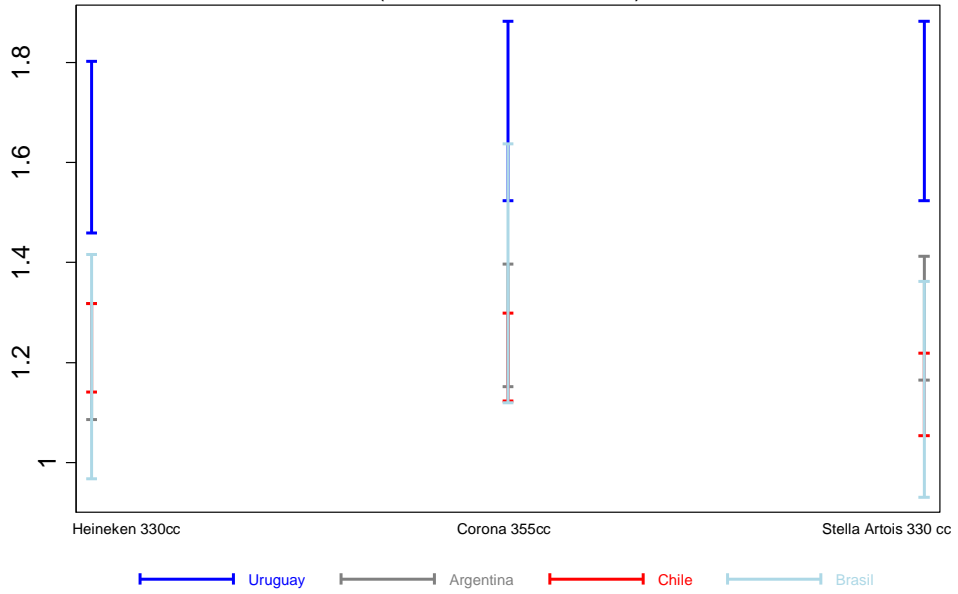


Gráfico A.6.40
Comparación de precios entre productos: Cerveza
 (marcas seleccionadas)



iv) Frutas y verduras

v) **Gráfico A.6.41**
Comparación de precios entre productos: Frutas
 (Precio por kg/unidad)

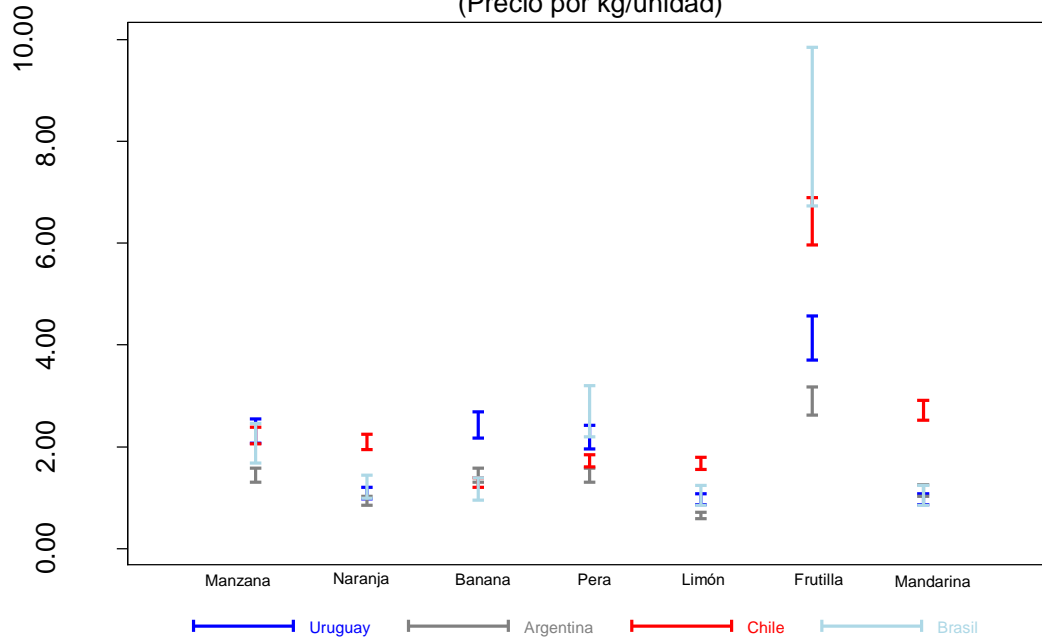


Gráfico A.6.42
Comparación de precios entre productos: Verduras
 (Precio por kg/unidad)

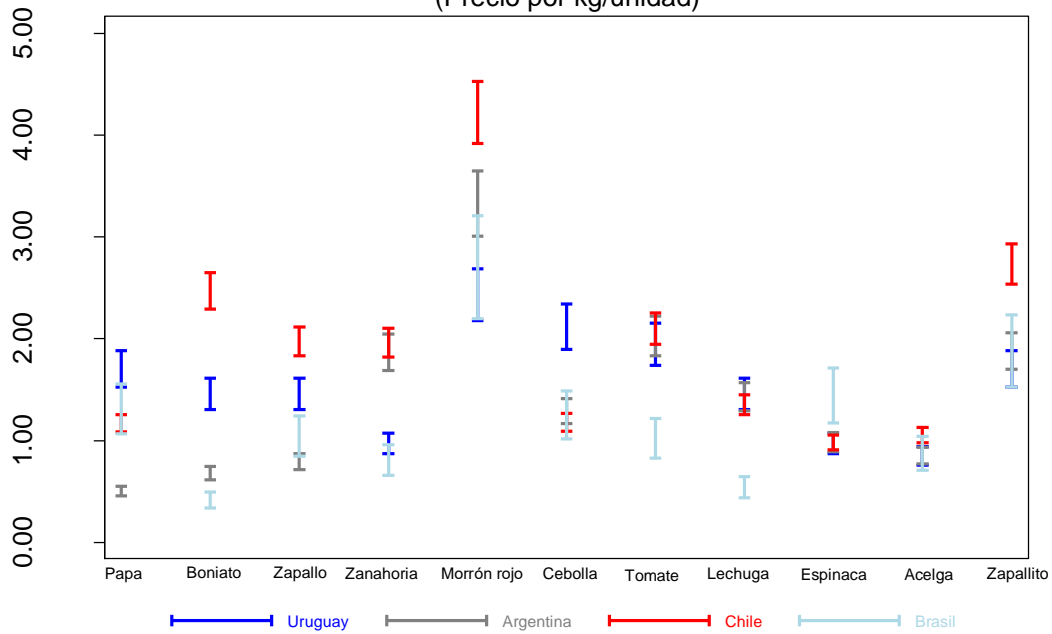
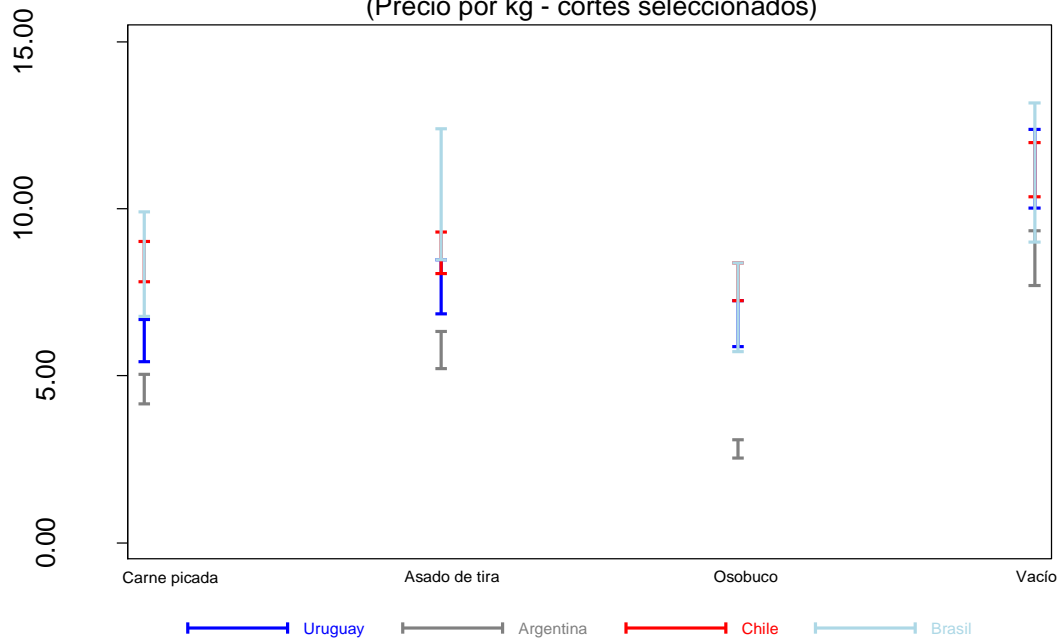


Gráfico A.6.43
Comparación de precios entre productos: Carne bovina
 (Precio por kg - cortes seleccionados)



6.4. Construcción del IPC contrafactual

Se describe seguidamente el ejercicio que se realizó para elaborar el IPC contrafactual. En la Figura 2 se presentan los detalles para el caso de Argentina. Las primeras tres columnas hacen referencia al código del producto, su nombre oficial y su respectiva ponderación en el IPC. La columna cuatro indica el índice del producto analizado para el mes de enero del año 2020. En la siguiente columna, se representa la contribución que tuvieron caso uno de los productos en el IPC general para dicha fecha (surge de multiplicar el índice por la ponderación del producto). La columna seis, registra la diferencia de precios promedio

encontrada con Argentina para cada una de las marcas y especificaciones relevadas por producto. La columna siete, computa dicha rebaja al índice de enero para cada producto, generando de esta manera un índice contrafactual para cada producto. Es importante aclarar que para los restantes bienes y servicios que forman el IPC (los cuales no se analizaron sus precios en este documento) se mantienen sus respectivos índices e incidencia en el IPC general. Por último, la columna ocho representa el aporte de cada producto con su nuevo índice (contrafactual) al IPC general (lo cual surge de multiplicar el índice contrafactual por su ponderación). De esta forma, se llega a que el IPC contrafactual con Argentina habría sido 205,0. En comparación con el IPC de enero de 2020 (calculado por el INE), el nuevo índice construido sería aproximadamente 1,1 p.p. menor.

Figura A.6.2

IPC contrafáctico con Argentina							
Código producto	Producto	Ponderación en IPC	Índice del Producto Enero 2020	Aporte al IPC en Enero 2020	Dif. de precios hallada (promedio)	Índice Contrafactual del Producto Ene-20	Aporte al IPC contrafactual
01112040	Galletas de salvado	0,1%	224,0	0,23	51%	148,3	0,15
01112050	Galletas saladas	0,3%	231,8	0,65	56%	148,6	0,41
01112060	Galletitas dulces	0,3%	223,2	0,66	0%	223,2	0,66
01113010	Arroz	0,4%	153,0	0,59	0%	153,0	0,59
01113020	Harina de trigo	0,2%	202,5	0,42	0%	202,5	0,42
01114010	Fideos	0,4%	194,3	0,84	17%	166,1	0,72
01150020	Aceite de girasol	0,4%	161,6	0,60	31%	123,4	0,46
01171100	Choclo fresco	0,1%	248,5	0,25	14%	218,0	0,22
01173010	Lentejones	0,1%	176,4	0,10	21%	145,8	0,08
01173020	Arvejas	0,1%	216,6	0,19	14%	190,0	0,16
01173040	Pulpa de tomate	0,1%	158,0	0,12	16%	136,2	0,10
01180010	Azúcar	0,4%	135,4	0,48	0%	135,4	0,48
01191010	Sal común	0,1%	229,5	0,22	62%	141,6	0,13
01191020	Mayonesa	0,2%	209,9	0,45	62%	129,6	0,28
01210010	Café instantáneo	0,1%	183,0	0,26	72%	106,4	0,15
02130010	Cerveza	0,4%	249,2	0,94	10%	226,5	0,85
05611010	Jabón en polvo	0,5%	218,2	0,99	52%	143,5	0,65
05611020	Jabón líquido	0,2%	213,1	0,35	17%	182,2	0,30
12131020	Jabón de tocador	0,2%	222,9	0,35	14%	195,5	0,30
12131030	Pasta dental	0,2%	187,6	0,36	66%	113,0	0,21
12131040	Shampoo	0,4%	231,4	0,84	80%	128,5	0,47
12131050	Desodorante	0,3%	195,4	0,67	36%	143,7	0,49
12133020	Papel higiénico	0,2%	227,0	0,54	10%	206,4	0,49
Total productos analizados		5,5%		11,1			8,8
Resto de bienes y servicios		94,5%		196,2			196,2
Total canasta IPC		100%		207,3			205,0
							-1,1%

Seguidamente, se presenta la información para los casos de Brasil y Chile, donde se utilizó la misma metodología (Figuras 3 y 4, respectivamente)

Figura A.6.3

IPC contrafáctico con Brasil							
Código producto	Producto	Ponderación en IPC	Índice del Producto Enero 2020	Aporte al IPC en Enero 2020	Dif. de precios hallada (promedio)	Índice Contrafactual del Producto Ene-20	Aporte al IPC contrafactual
01112040	Galletas de salvado	0,1%	224,0	0,23	84%	121,7	0,12
01112050	Galletas saladas	0,3%	231,8	0,65	78%	130,2	0,36
01112060	Galletitas dulces	0,3%	223,2	0,66	33%	167,8	0,50
01113010	Arroz	0,4%	153,0	0,59	23%	124,4	0,48
01113020	Harina de trigo	0,2%	202,5	0,42	0%	202,5	0,42
01114010	Fideos	0,4%	194,3	0,84	0%	194,3	0,84
01150020	Aceite de girasol	0,4%	161,6	0,60	0%	161,6	0,60
01171100	Choclo fresco	0,1%	248,5	0,25	42%	175,0	0,18
01173010	Lentejones	0,1%	176,4	0,10	19%	148,2	0,08
01173020	Arvejas	0,1%	216,6	0,19	50%	144,4	0,12
01173040	Pulpa de tomate	0,1%	158,0	0,12	0%	158,0	0,12
01180010	Azúcar	0,4%	135,4	0,48	10%	123,1	0,43
01191010	Sal común	0,1%	229,5	0,22	6%	216,5	0,21
01191020	Mayonesa	0,2%	209,9	0,45	59%	132,0	0,28
01210010	Café instantáneo	0,1%	183,0	0,26	96%	93,3	0,13
02130010	Cerveza	0,4%	249,2	0,94	30%	191,7	0,72
05611010	Jabón en polvo	0,5%	218,2	0,99	60%	136,3	0,62
05611020	Jabón líquido	0,2%	213,1	0,35	94%	109,9	0,18
12131020	Jabón de tocador	0,2%	222,9	0,35	84%	121,1	0,19
12131030	Pasta dental	0,2%	187,6	0,36	99%	94,3	0,18
12131040	Shampoo	0,4%	231,4	0,84	74%	133,0	0,48
12131050	Desodorante	0,3%	195,4	0,67	13%	172,9	0,59
12133020	Papel higiénico	0,2%	227,0	0,54	40%	162,1	0,39
Total productos analizados		5,5%		11,1			8,2
Resto de bienes y servicios		94,5%		196,2			196,2
Total canasta IPC		100%		207,3			204,4
							-1,4%

Figura A.6.4

IPC contrafáctico con Chile							
Código producto	Producto	Ponderación en IPC	Índice del Producto Enero 2020	Aporte al IPC en Enero 2020	Dif. de precios hallada (promedio)	Índice Contrafactual del Producto Ene-20	Aporte al IPC contrafactual
01112040	Galletas de salvado	0,1%	224,0	0,23	35%	165,9	0,17
01112050	Galletas saladas	0,3%	231,8	0,65	33%	174,3	0,48
01112060	Galletitas dulces	0,3%	223,2	0,66	37%	162,9	0,48
01113010	Arroz	0,4%	153,0	0,59	0%	153,0	0,59
01113020	Harina de trigo	0,2%	202,5	0,42	0%	202,5	0,42
01114010	Fideos	0,4%	194,3	0,84	32%	147,2	0,64
01150020	Aceite de girasol	0,4%	161,6	0,60	0%	161,6	0,60
01171100	Choclo fresco	0,1%	248,5	0,25	0%	248,5	0,25
01173010	Lentejones	0,1%	176,4	0,10	15%	153,4	0,09
01173020	Arvejas	0,1%	216,6	0,19	37%	158,1	0,10
01173040	Pulpa de tomate	0,1%	158,0	0,12	0%	158,0	0,12
01180010	Azúcar	0,4%	135,4	0,48	0%	135,4	0,48
01191010	Sal común	0,1%	229,5	0,22	192%	78,6	0,07
01191020	Mayonesa	0,2%	209,9	0,45	0%	209,9	0,45
01210010	Café instantáneo	0,1%	183,0	0,26	48%	123,6	0,17
02130010	Cerveza	0,4%	249,2	0,94	30%	202,6	0,76
05611010	Jabón en polvo	0,5%	218,2	0,99	0%	218,2	0,99
05611020	Jabón líquido	0,2%	213,1	0,35	10%	193,7	0,30
12131020	Jabón de tocador	0,2%	222,9	0,35	15%	193,8	0,30
12131030	Pasta dental	0,2%	187,6	0,36	26%	148,9	0,28
12131040	Shampoo	0,4%	231,4	0,84	94%	119,3	0,43
12131050	Desodorante	0,3%	195,4	0,67	5%	186,1	0,60
12133020	Papel higiénico	0,2%	227,0	0,54	0%	227,0	0,54
Total productos analizados		5,5%		11,1			9,2
Resto de bienes y servicios		94,5%		196,2			196,2
Total canasta IPC		100%		207,3			205,4
							-1%

6.5.Registración de productos importados: costos y normativa detallada¹³

En **Uruguay**, en el caso de productor de tocador e higiene personal, la habilitación de una empresa importadora ante el MSP requiere cumplir determinados requisitos que tienen costos, como ser la necesidad de contar con un depósito habilitado por el MSP (propio o contratado a un tercero) y con un responsable técnico (Químico Farmacéutico o Ingeniero Químico, dependiendo del producto en particular). Asimismo, exige el pago de un arancel de habilitación que debe abonarse cada cinco años (si el depósito es contratado, USD 30; si el depósito es propio, depende de su metraje y la cantidad de empleados).

El registro sanitario de los productos tiene un costo de USD 890 (que deben abonarse cada 5 años) y requiere la presentación de un dossier de registro con cierta información y documentación técnica, como ser: fórmula cuali-cuantitativa del producto con indicación de componentes, materias primas activas, cantidad, porcentaje y función; certificado de libre venta del producto en el país de origen apostillado o legalizado; envases y rotulado; condiciones de almacenamiento; indicaciones y precauciones de uso; vida útil, ensayos de estabilidad; especificaciones microbiológicas; país de origen y datos del fabricante.

Por otro lado, la fabricación, importación y comercialización de alimentos y bebidas¹⁴ requiere de ciertas autorizaciones otorgadas por la autoridad bromatológica. La regla es que, la autoridad competente en la materia son las diecinueve intendencias departamentales, cada una en relación con la comercialización de los productos dentro de su circunscripción territorial¹⁵. Sin embargo, además de las intendencias departamentales, en materia de autorizaciones y control de comercialización de bebidas y alimentos modificados¹⁶, también es competente el MSP¹⁷. Además, en relación con productos y subproductos cárnicos y ovoproductos (ej. la mayonesa), lo es también el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)¹⁸.

En este sentido, los fabricantes e importadores de alimentos y bebidas deben contar con la habilitación bromatológica otorgada por las intendencias (de los departamentos donde se fabriquen y/o comercialicen los productos). La habilitación bromatológica de una empresa tiene asociados costos como contar con un responsable técnico (químico farmacéutico,

13 Costos se expresan en dólares al tipo de cambio vendedor del 27/08/2020 tanto en Uruguay como en Argentina (oficial).

14 Se tomaron como referencia los siguientes productos: harina de trigo y de maíz, arroz blanco, fideos al huevo, aceite de girasol, azúcar, pulpa de tomate, lentejas, arvejas y choclo en lata, café instantáneo, sal fina, mayonesa, cocoa y yerba.

15 Ley N° 9.515 "Ley orgánica municipal"; Decreto N° 315/994 "Reglamento Bromatológico Nacional"; Resolución N° 4054/18 de la Intendencia de Montevideo; Decreto N° 72/2013 de la Junta Departamental de Canelones; Resolución N° 208/006 de la Intendencia de Colonia; Decretos N° 3759/2001 y 3958/2016 Decreto de la Junta Departamental de Maldonado; Resolución N° 4270/009 Intendencia de Rocha; Decreto N° 03/2008 de la Junta Departamental de Rivera , Decretos Municipales de Rivera N° 1691/1995 y 5305/1996; Decreto N° 5.905/97 de la Junta Departamental de Salto.

16 Son alimentos modificados aquellos alimentos fortificados o enriquecidos, los alimentos para usos dietéticos especiales o alimentos dietéticos y los alimentos de uso medicinal (art. 29.1.2. del Decreto N° 315/994 "Reglamento Bromatológico Nacional").

17 Ley N° 9.9202 "Ley Orgánica del Ministerio de Salud Pública"; Decreto N° 315/994 "Reglamento Bromatológico Nacional".

18 Decreto N° 369/983 "Inspección Veterinaria de productos de origen animal".

ingeniero químico o ingeniero en alimentos). Asimismo, se requiere el pago de una tasa bromatológica (en general, anual) la que depende de diversos factores, como los metros cuadrados del establecimiento habilitado, el alcance y riesgo de las actividades, productos y volumen de comercialización. Tomando como referencia los departamentos de Montevideo, Canelones, Colonia, Maldonado, San José, Rocha, Rivera y Salto, la tasa bromatológica en general oscila entre USD 30 y USD 4450, dependiendo del departamento y de los factores antes indicados, de acuerdo con el siguiente detalle:

Figura A.6.5

Intendencia Dptal	Tasa Bromatológica
Montevideo	Entre USD 296 y USD 4446
Canelones	Entre USD 240 y USD 1482
Colonia	Entre USD 60 y USD 120
Maldonado	Entre USD 148 y USD 415
San José	Aprox. USD 30
Rocha	Entre USD 356 y USD 593
Rivera	Se calcula en función de los volúmenes de fabricación y/o comercialización
Salto	Entre USD 41 y USD 123 (se paga c/3 meses)

Fuente: Elaboración propia

Adicionalmente, para fabricar y/o importar los alimentos y bebidas deberán registrarse los productos ante las diferentes intendencias. El arancel por el trámite de registro debe abonarse, en general, cada cinco años y varía según el departamento, de acuerdo al siguiente detalle.

Figura A.6.6

Intendencia Dptal	Arancel de registro
Montevideo	USD 148
Canelones	USD 148
Colonia	USD 60
Maldonado	No tiene costo (no es necesario el registro si el producto se registró en Mdeo).
San José	USD 4
Rocha	USD 148
Rivera	Se calcula en función de los volúmenes de fabricación y/o comercialización
Salto	USD 7

Fuente: Elaboración propia

Para la obtención del registro de un producto ante las intendencias se requiere la presentación de una memoria descriptiva del producto, incluyendo determinada información técnica, como ser: lista de ingredientes, proceso de elaboración y diagrama de flujo, envase y rotulado, certificado de libre venta del producto en origen (en el caso de productos importados).

La regla general es que si una empresa comercializa sus productos en todos los departamentos debe registrarlos ante todas las intendencias. Sin embargo, en la práctica la fiscalización y control de las autoridades de algunos departamentos del interior suele ser baja si los productos están registrados en Montevideo.

En caso de tratarse de alimentos modificados, además de las autorizaciones bromatológicas ante las intendencias, para la fabricación o importación de un producto, es necesario que la empresa se encuentra habilitada ante el MSP y cuente con el producto registrado ante dicha autoridad. El registro de un alimento modificado ante el MSP tiene un costo de USD 593 (que deben abonarse cada cinco años).

A su vez, tratándose de productos y subproductos cárnicos y ovoproductos (ej. mayonesa), debe registrarse la empresa ante el MGAP, así como la monografía y el rótulo de producto. Este trámite tiene un costo de USD 5 y requiere la presentación de cierta información técnica del producto, como ser: fórmula, ingredientes y aditivos; proceso de elaboración; vida útil; formas de presentación y sistema de envasado; condiciones de almacenamiento y conservación.

Por otra parte, para poder realizar la importación de alimentos o bebidas, es necesario contar con un certificado de comercialización emitido por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)¹⁹ para cada lote importado. El costo de este certificado es del 1,5% del valor CIF + IVA de la mercadería²⁰.

En **Argentina**, las empresas importadoras de artículos de tocador, productos de higiene personal, cosméticos, perfumes²¹ y productos de limpieza (domisaneitarios)²² deben habilitarse ante la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT).

Asimismo, deben registrarse los productos ante la ANMAT, para lo cual se debe abonar un arancel de USD 286 o \$USD 479, dependiendo del producto en particular. El trámite de registro implica la presentación de cierta información y documentación, como ser: copia autenticada del Certificado de Libre Venta en el país de origen; la fórmula cuali-cuantitativa expresada en forma centesimal, emitida a nombre del importador por el elaborador en el país de origen²³. Nótese que la normativa aplicable en Argentina para esta clase de productos es muy similar a la aplicable en Uruguay, debido a que se trata de normas adoptadas en el ámbito del Mercosur.

Por su parte, para la fabricación, importación y comercialización de productos se exige que las empresas se encuentren registradas ante el Instituto Nacional de Alimentos (INAL) de la

¹⁹ Decreto N° 338/982 "Sistema inspectivo para alimentos y bebidas que se importen".

²⁰ Dicho monto es liquidado por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), conjuntamente con otros tributos correspondientes a la importación en cuestión, y se abonan en conjunto.

²¹ Disposición N° 346/06 - Incorpora Resolución GMC N° 05/05, Reglamento Técnico MERCOSUR "Autorización de Funcionamiento/ habilitación de Empresas de Productos de Higiene Personal, Cosméticos y Perfumes, sus Modificaciones y Bajas/cancelaciones".

²² Resolución N° 709/98. Disposición 5702/2017 Aprueba el "Listado de Categorías de Productos Clasificados como Domisaneitarios"

²³ Disposición N° 345/06 - Incorpora Resolución GMC N° 07/05, Reglamento Técnico MERCOSUR "Clasificación de Productos de Higiene Personal, Cosméticos y Perfumes". Resolución 155/98 y Disposición 1108/99

ANMAT²⁴. Actualmente, es costo de registro es de USD 89 y USD 162 por cada depósito que tengan y tiene una vigencia de cinco años.

Adicionalmente, todo producto alimenticio que pretenda ingresar y comercializarse en Argentina debe estar registrado²⁵ ante el INAL. A estos efectos, deberá presentarse información y/o documentación, como ser: composición del producto, volumen y peso de la unidad de venta; condiciones ambientales de conservación; período durante el cual se mantiene inalterable; ensayos de estabilidad; técnica de elaboración del producto; descripción detallada de las características y especificaciones de los materiales del envase. Asimismo, ante la importación de un lote determinado de un producto, deberá presentarse certificado oficial de aptitud para el consumo del producto en el país de origen o copia autenticada del protocolo de análisis efectuado por establecimiento, instituto o servicio oficial o privado reconocido oficialmente.

Están exceptuados de registro los productos acondicionados para la venta directa al público, provenientes de países del Mercosur²⁶. Igualmente, quien introduzca el alimento deberá presentar una Declaración Jurada en la que adjunte: la constancia oficial de la autoridad sanitaria del país de origen por la que el producto es de libre circulación y apto para el consumo humano en el mismo; rótulos originales reglamentarios del producto en cuestión; el/los número/s de lote/s que compone/n la operación; el peso total; y una constancia escrita del fabricante del producto en el sentido de conocer la introducción de ese alimento en Argentina.

En el caso de **Brasil**, para importar productos de higiene personal, cosméticos, perfumes o productos de limpieza se exige que las empresas se encuentran autorizadas ante la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA)²⁷.

Adicionalmente, dependiendo de cada producto en particular, se requiere el previo registro o comunicación del mismo ante ANVISA. El trámite de registro y comunicación deberá realizarse cada diez años y requiere la presentación de cierta documentación e información técnica del producto como ser: fórmula cuali-cuantitativa del producto, ingredientes, especificaciones técnicas organolépticas y fisicoquímicas, especificaciones microbiológicas, datos de estabilidad, rotulado, finalidad y certificado de libre venta en origen apostillado o legalizado²⁸.

Asimismo, respecto a productos alimenticios se encuentran obligados al registro ante ANVISA únicamente los productos considerados “nuevos alimentos e ingredientes”, alimentos con alegaciones de propiedad funcional o de salud, alimentos para niños, productos de nutrición enteral, alimentos en contacto con envases de nueva tecnología

²⁴ Código Alimentario Argentino: Ley N° 18.284 – 1969. - Reglamento Alimentario aprobado por Decreto N° 141/53. http://www.anmat.gov.ar/formularios/guia_alimentos.asp

²⁵ Decreto 2126, 30 de Junio de 1971 Reglamentario del Código Alimentario Argentino.

²⁶ Resolución ANMAT N° 876/97.

²⁷ Ley 6.360/1976.

²⁸ RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA de ANVISA - RDC N° 7/2015

reciclada, sustancias bioactivas y probióticos con alegaciones de propiedades funcionales o de salud²⁹.

Los demás alimentos se encuentran exentos de registro ante ANVISA. Sin embargo, debe realizarse una comunicación de inicio de importación³⁰, en la cual la empresa importadora deberá aportar, entre otra, la siguiente información: marca y características del producto, información sobre envasado, datos de fabricante y país de origen, declarar que está debidamente licenciada para realizar la importación del producto.

En **Paraguay**, es obligatorio que las empresas importadoras de productos de higiene personal y cosméticos se encuentren habilitadas ante la Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social³¹, lo que deberán renovar anualmente³².

También es necesario que tengan registrados sus productos ante la mencionada autoridad, lo que debe renovarse cada cinco años y requiere la presentación de la siguiente información: fórmula cuali-cuantitativa; fórmula original del producto importado; certificado de libre venta del producto en origen; datos de estabilidad; datos comprobatorios de los beneficios del producto³³. Además, para los productos de limpieza (domisaneantes) se exige la presentación de un poder de representación otorgado por el fabricante o representante debidamente autorizado³⁴.

En relación a los alimentos, se exige que las empresas que fabrican, importan y comercializan este tipo de productos cuenten con autorización y registro ante el Instituto Nacional de Alimentación (INAN) dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, que deberá renovarse cada cinco años³⁵. Esta autorización conlleva costos asociados, como ser la obligatoriedad de contar con un Directo Técnico³⁶.

Asimismo, se exige el registro de los productos alimenticios en el Registro Sanitario de Alimentos, Bebidas y Aditivos destinados al consumo humano en todo el territorio nacional, también frente al INAN. A estos efectos, tratándose de productos importados, se exige, entre otra información, presentar una autorización otorgada por el fabricante/titular del producto en el país de origen facultando a la empresa a registrarlos e importar sus productos y certificado de libre venta del producto en origen³⁷.

²⁹ RESOLUÇÃO ESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA de ANVISA - RDC Nº 240/2018. <http://portal.anvisa.gov.br/registros-e-autorizacoes/alimentos/produtos/isencao-de-registro>

³⁰ RESOLUÇÃO DE DIRETORIA COLEGIADA de ANVISA - RDC Nº 22/2000. <http://portal.anvisa.gov.br/registros-e-autorizacoes/alimentos/produtos/isencao-de-registro>

³¹ Ley 1119/de productos para la salud y otros.

³² Resolución S.G. Nº 17/2015

³³ Decreto Nº 3636 / 2020, Resolución S.G Nº 005/2020

³⁴ Decreto Nº 2882/14

³⁵ Ley 836 de 1980 - Código Sanitario

³⁶ Decreto 7634 de 2017.

³⁷ Decreto Nº 2882/14

6.6. Relevamiento de precios Feria de Montevideo

Figura A.6.7

Producto	Marca y especificación	Precio Supermercado	Precio Feria 1	Dif. Precio vs Supermercado
Artículos de tocador, higiene y limpieza de ropa				
Jabón de tocador	Astral 90 grs	42	34	24%
Jabón en polvo	Nevex 3kg	391	330	18%
Jabón en polvo	Skip concentrado 3kg	709	550	29%
Jabón en polvo	Drive 800 grs	93	100	-7%
Papel higiénico	Higienol 8x50mts	189	140	35%
Alimentos				
Aceite de girasol	Óptimo 900 ml	77	80	-4%
Arroz blanco	Samán 1kg	50	48	4%
Fideos al huevo	Adria 500 grs	56	65	-14%
Azúcar	Bella Unión 1kg	37	40	-8%
Harina	Cañuelas 1kg	48	50	-4%
Polenta	Puritas 450 grs	36	35	3%
Sal fina	Celusal 500 grs	42	40	5%
Mayonesa	Hellman's 500 grs	91	99	-8%
Salsa de tomate	De Ley 1 L	62	50	24%
Café	Nescafé 200 grs	285	185	54%
Arvejas	Río de la Plata 300grs	35	35	0%
Choclo	Río de la Plata 300grs	33	35	-6%

Fuente: relevamiento en feria de Montevideo y página web de Ta-Ta (días 27 y 28 de agosto)

6.7. Antecedentes en materia de regulación y prácticas de exclusividad

La presente subsección presenta una revisión de antecedentes sobre el tratamiento que en diferentes jurisdicciones se realiza sobre aspectos vinculados al registro y autorización de comercialización de productos importados, así como sobre prácticas comerciales de distribución exclusiva.

6.7.1. Experiencia internacional en términos de registración de productos importados

En este apartado se analizan las diferentes regulaciones aplicables a algunos productos que serán objeto de estudio a lo largo de este documento, tales como artículos de tocador, higiene personal, productos de limpieza, alimentos y bebidas. Al respecto, se compara la legislación uruguaya en la materia con la de otros países de la región como Argentina, Brasil, Chile o Paraguay, así como con la de otras jurisdicciones como Estados Unidos, España y Costa Rica. Esto permitirá determinar el grado de alineamiento de la legislación y las prácticas locales respecto de estándares internacionales.

Por un lado, en la Figura 8 se presentan los principales requisitos a la hora importar y registrar un producto en los países del Mercosur.

Figura A.6.8

Jurisdicción	Requisitos para la importación y comercialización de productos de tocador, higiene personal y limpieza	Requisitos para la importación y comercialización de productos alimenticios y bebidas
Uruguay	Empresas deben tener autorización otorgada por el Ministerio de Salud Pública (MSP) y ser titulares del registro sanitario del producto . Para conseguir dicho registro, se requiere, entre otras cosas, de la presentación del dossier del mismo que incluye cierta información y documentación técnica del mismo suministrada por su fabricante, que incluye el certificado de libre venta del producto en el país de origen.	Autorización otorgada por la autoridad bromatológica competente (intendencias departamentales, MSP o Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca según corresponda). Para la obtención del registro se requiere la presentación de una memoria descriptiva del producto, que incluye el certificado de libre venta en origen.
Argentina	Empresas deben habilitarse ante la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). El trámite de registro aplicable para esta clase de productos es muy similar al caso uruguayo.	Se exige que tanto las empresas como los productos se encuentren registradas ante el Instituto Nacional de Alimentos (INAL) de la ANMAT. Sin embargo, están exceptuados de registro los productos provenientes del Mercosur (solo se requiere constancia por parte de la autoridad sanitaria del país de origen así como otra por parte del fabricante)
Brasil	Se exige que las empresas se encuentran autorizadas ante la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA). Dependiendo de cada producto en particular, se requiere el previo registro o comunicación del mismo ante ANVISA, presentando documentación e información técnica del producto similar al caso uruguayo y argentino.	Se registran ante ANVISA únicamente los “nuevos alimentos e ingredientes”. Para los restantes solo debe realizarse una comunicación de inicio de importación , en la cual la empresa importadora deberá aportar i) marca y características del producto ii) información sobre envasado, iii) datos de fabricante y país de origen.
Paraguay	Se requiere habilitación ante la Dirección Nacional de Vigilancia Sanitaria del Ministerio de Salud Pública y presentación de información como fórmula cuali-cuantitativa; fórmula original del producto importado; certificado de libre venta del producto en origen; datos de estabilidad; datos comprobatorios de los beneficios del producto.	Se exige el registro de los productos en el Registro Sanitario de Alimentos, Bebidas y Aditivos destinados al consumo humano; presentando una autorización otorgada por el fabricante/titular del producto en el país de origen facultando a la empresa a registrarlo e importarlo y certificado de libre venta del producto en origen

En función de la información reunida, surge que **la regulación sanitaria sobre importación y registro en Uruguay no parece estar significativamente desacoplada de la región**. En este sentido, los países que integran el bloque del Mercosur solicitan a la hora de importar y comercializar productos de tocador, higiene personal, productos de limpieza o alimentos un registro, comunicación o autorización previa ante la autoridad sanitaria o bromatológica competente tanto de la empresa que realiza la importación como del producto a importar. A su vez, como parte del registro sanitario del producto se requiere en todos los casos de información técnica del mismo aportada por el fabricante (entre ella, fórmula del producto y certificado de libre venta del producto en origen). Por su parte, **desde el punto de vista legal no existen restricciones ni se exige exclusividad en el registro e importación de los productos**. Cualquier empresa habilitada por la autoridad competente puede registrar el producto (proporcionando la información técnica correspondiente) y, una vez cuente con el registro, importar el producto.

Por otro lado, en la Figura 9 se analizan los requisitos sobre registro e importación en otras jurisdicciones del resto del mundo.

Figura A.6.9

Jurisdicción	Requisitos para la importación y comercialización de productos de tocador, higiene personal y limpieza	Requisitos para la importación y comercialización de productos alimenticios y bebidas
Chile	Registro previo ante el Instituto de Salud Pública de Chile (ISP). Este registro implica que la autoridad verifique cierta información que debe ser presentada: la denominación, finalidad y fórmula del producto, así como su envase, condiciones de almacenamiento y certificado de libre venta del producto en origen, entre otros	No requiere de un registro previo, pero se exige la obtención de una Autorización de Uso y Disposición con documentación como i) copia de factura de compra, ii) copia de resolución sanitaria de la bodega o depósito autorizado, iii) certificado sanitario del país de origen, iv) ficha técnica emitida por el fabricante (para aquellos importados por primera vez).
Costa Rica	Autorización por parte del Ministerio de Salud y registro previo de los productos presentando información como i) certificado de Buenas Prácticas de Manufactura, ii) fórmula cualitativa, iii) especificaciones del producto, iv) empaques originales y v) certificado de libre venta o certificado de registro sanitario emitido por la Autoridad Sanitaria del país de origen.	Se requiere registro previo empresas y productos ante el Ministerio de Salud. Se exige la presentación de información técnica del producto, datos del fabricante y certificado de libre venta del producto en el país de origen. Se permite importar un producto por una empresa distinta a la titular del registro, con previa autorización de este.
Estados Unidos	No se exige un registro o aprobación previa (salvo alguno bien en particular, ej. tintas para el pelo). El sistema de contralor se basa en métodos inspectivos y de control posterior , estando los importadores y comercializadores sujetos a severas sanciones en caso que se incumpla la normativa aplicable	No existe obligación de registro previo. No obstante, se exige la notificación previa a la Food and Drug Administration (FDA). Esto implica identificar i) producto, ii) productor, iii) país de origen, iv) importador, v) información sobre cualquier país que haya rechazado su ingreso, vi) fecha y lugar de entrada a EE.UU.
España	No existe registro previo (con la excepción de algunos productos de limpieza dependiendo del riesgo y calidad). Sin embargo, se exige que las empresas cuenten con un expediente propio puesto a disposición de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) con información sobre i) descripción, ii) informe de seguridad, iii) método de fabricación, iv) fabricante, entre otros aspectos	No se requiere registro previo (aplica para toda la Unión Europea). No obstante, se exige poner en conocimiento de la autoridad competente (Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición) el inicio de su comercialización.

En caso de países como Chile o Costa Rica, los requisitos solicitados no difieren de la normativa vigente en los países del Mercosur. No obstante, **al analizar la regulación de Estados Unidos o España, se observa que dichas jurisdicciones presentan un sistema de control más flexible que los países del Mercosur.** En esta línea, ambos países en general no exigen un registro previo a la hora de importar los productos analizados, sino que se basan en un **control inspectivo posterior con establecimiento de fuertes sanciones en los casos en que se incumpla la normativa aplicable** (fitosanitaria, de calidad y seguridad, no adulteración en la composición del producto, entre otras).

Por último, es importante notar que el Mercosur establece una **Tasa Global Arancelaria de 0% para productos acordados o de origen Mercosur.** Así, la importación de productos procedentes y originarios de los Estados Parte del Mercosur o de terceros Estados respecto de los cuales los miembros del Mercosur acordaron otorgarle preferencia (Decreto 426/011) no está sujetos a aranceles.

Sin embargo, **a los efectos de que se otorgue el beneficio correspondiente es necesario acreditar el origen Mercosur de estos productos.** Para ello, la normativa Mercosur (Decreto 169/011) establece que el **certificado de origen** es el documento que permite la comprobación del origen de los productos, debiendo acompañar a los mismos en todos los casos. Dicho certificado deberá: (i) ser emitido por entidades certificadoras habilitadas; (ii) identificar los productos a que se refiere; (iii) indicar inequívocamente, que la mercadería a la que se refiere es originaria del Estado Parte.

Este mecanismo de acreditación del origen de los productos implica que, en primera instancia, **deba presentarse una declaración jurada u otro instrumento jurídico equivalente, suscrita por el productor final, la que deberá contener cierta información, como ser, las características y componentes del producto, y el proceso de su elaboración.** Luego de presentada la mencionada declaración jurada, se deberá presentar el certificado de origen ante la autoridad aduanera uruguaya, en el momento del despacho de importación. Los efectos de este requerimiento se discutirán en las próximas secciones.

6.7.2. Experiencia internacional en materia de acuerdos de distribución exclusiva

Seguidamente, se analizan y evalúan prácticas internacionales en países desarrollados y con vasta experiencia en defensa de la competencia sobre diferentes tipos de acuerdos de distribución o importación exclusiva. Esta revisión pretende contribuir a entender cómo se tratan y legislan este tipo de prácticas a nivel internacional. Se discuten los casos de Estados Unidos y la Unión Europa por tratarse de regiones que tienden a tener visiones y enfoques diferentes sobre aspectos de defensa y promoción de la competencia.

Estados Unidos

Para analizar la evolución de la jurisprudencia de Estados Unidos sobre restricciones territoriales, es importante aclarar que en dicho país tradicionalmente se han utilizado dos sistemas para determinar si una conducta es considerada restrictiva de la competencia.

Dichos sistemas son las llamadas “regla per se” (*per se rule*) y la “regla de la razón” (*rule of reason*). Las conductas analizadas bajo la “regla per se” se consideran anticompetitivas, ya que por su naturaleza, características y efectos presentan efectos perniciosos para la competencia, y por tanto deben ser consideradas ilegales, en cualquier caso. En este sentido, dichas conductas no admiten ninguna justificación o atenuante, por lo cual basta probar que la misma haya tenido lugar para que se declare su ilegalidad. Por su parte, las conductas que se analizan bajo la “regla de la razón” se caracterizan porque no siempre resultan ser contrarias a la competencia, motivo por el cual deben ser analizadas caso a caso atendiendo las características del mercado que se ve afectado.

En EE.UU. los acuerdos verticales que restringen la competencia se encuentran prohibidos por la Ley Sherman (en inglés, *Sherman Antitrust Act*) que prohíbe ciertas actividades que el gobierno federal declare como actos de anti competencia así como por la Ley Clayton (en inglés: *Clayton Antitrust Law*) que restringe prácticas empresariales que perjudiquen a los consumidores. En esta línea, tanto entidades del gobierno como particulares están habilitados para interponer demandas judiciales en contra de quienes infrinjan dichas normas. Las demandas son resueltas por tribunales de competencia o por jueces federales y en algunas ocasiones son revisadas por la Corte Suprema de Justicia. Por su parte, la Comisión Federal de Comercio (en inglés, FTC) es la agencia federal independiente del gobierno de los EE.UU. que tiene como objetivo la promoción de los derechos de los consumidores y la eliminación y prevención de aquellas prácticas que atenten contra la libre competencia, así como velar por el cumplimiento de las leyes federales establecidas en materia de defensa de la competencia.

A pesar de que en algún momento ciertos acuerdos verticales, como las prácticas de exclusividad, fueron analizados por las cortes bajo una regla de legalidad per se, actualmente en Estados Unidos dichas conductas son analizadas bajo la regla de la razón. En consecuencia, las prácticas de distribución exclusiva son consideradas legales cuando buscan incrementar la eficiencia del canal de distribución y ayuda a bajar los costos del producto, y consideradas ilegales cuando tienen como fin incrementar el poder de mercado del productor, facilitando la imposición de precios monopolistas.

Dependiendo del caso en concreto, este tipo de prácticas han sido consideradas tanto legales como ilegales en Estados Unidos. En muchos casos, la Corte Suprema determinó que los acuerdos de distribución exclusiva promovían la competencia inter-marca y que es asunto de los productores o fabricantes decidir el nivel de competencia intra-marca óptimo para la distribución de sus productos. Sin embargo, existen también un conjunto de casos donde estas prácticas han sido consideradas ilegales. Para que se consideren ilegales, la jurisprudencia establece que el agente demandante debe probar una serie de hechos. En primer lugar, el promotor del acuerdo debe poseer un poder de mercado significativo en el mercado relevante (aunque no se establecen umbrales claros al respecto). En segundo lugar, se evalúa la motivación de quién impone la restricción y si esta tiene como fin mejorar la eficiencia del sistema de distribución. De no existir evidencia de esto último, las cortes pueden tomar este elemento como un indicio de que el motivo para imponer un acuerdo de distribución exclusiva es anticompetitivo. Por último, la ilegalidad se considera cuando el acuerdo no beneficia la competencia inter-marca o los beneficios no superan el daño para los consumidores sufrido por la menor competencia intra-marca.

Unión Europea

A diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea y las cortes europeas mantienen un seguimiento más estricto y riguroso en el análisis de las restricciones territoriales. El rechazo de la Unión Europea a este tipo de acuerdos está justificado por tres de los objetivos del derecho de la competencia que rigen en el continente, i) la promoción de la competencia intra-marca, ii) la integración del mercado dentro de la Unión y iii) la promoción del comercio paralelo a los efectos de lograr un arbitraje entre los precios de los diferentes países.

La legislación de la Unión Europea prohíbe cualquier tipo de acuerdo vertical entre empresas que pueda alterar el comercio entre los países al restringir la competencia. No obstante, consideran una serie de excepciones evaluadas como no contrarias con los objetivos señalados: i) cuando los acuerdos son celebrados entre empresas cuya cuota de mercado sea inferior al 30%, ii) cuando pueda demostrarse que este tipo de restricciones mejoran la producción o la distribución de los productos, así como fomentan el progreso técnico y las economías de escala en la distribución y iii) cuando dichas restricciones tengan efectos pro competitivos subyacentes, ya sea porque ayudan a un productor a ingresar a un nuevo mercado, porque soluciona posibles problemas de *free riding* entre distribuidores o le permite a un proveedor depreciar la inversión destinada a un cliente en particular. No obstante, se considera que para aplicar a dichas exenciones los consumidores deben participar equitativamente de los beneficios señalados. Algunos de estos aspectos se

discutirán más profundamente en la sección 3, y en la sección 6 se analizará la situación de los bienes evaluados a la luz de estos criterios que aplica Europa.

En este sentido, cuando un acuerdo de distribución exclusiva, o en general cualquier restricción vertical no se encuentra fuera del ámbito de aplicación de sanciones, la autoridad competente realiza una evaluación individual del caso, en la cual se consideran diversos elementos como i) la naturaleza del acuerdo, ii) la posición de mercado de las partes, iii) la posición de mercado de los competidores, iv) la posición de mercado de los compradores y de los productos objetos del contrato, v) las barreras de entradas, vi) la madurez del mercado, vii) el nivel de comercio y viii) la naturaleza del producto.

Según las directrices, es más probable que la Comisión identifique la existencia de efectos anticompetitivos cuando i) la restricción se da a nivel mayorista, ii) al menos una de las partes tiene u obtiene cierto poder de mercado y iii) el acuerdo contribuya a la creación, mantenimiento o fortalecimiento de dicho poder de mercado o permita a las partes valerse del mismo. Asimismo, se identifican algunos factores que permiten suponer que el acuerdo presenta externalidades positivas cuando i) es de duración limitada, ii) contribuye a la introducción de nuevos productos complejos y iii) protegen las inversiones destinadas a facilitar y fortalecer la transferencia de conocimientos.

En síntesis, ambas jurisdicciones reconocen la posibilidad de que los acuerdos de exclusividad puedan tanto incentivar la competencia como restringirla. En este sentido, existen múltiples experiencias previas en las que las autoridades han fallado en diferentes direcciones. Ambas jurisdicciones aplican un enfoque de analizar los efectos casos por caso y prohibirlos cuando se encuentre evidencia suficiente de que generan una restricción a la competencia y una reducción al bienestar de los consumidores. Finalmente, aunque los criterios utilizados en ambas jurisdicciones son parecidos, existen lineamientos más claros en el caso de la Unión Europea.