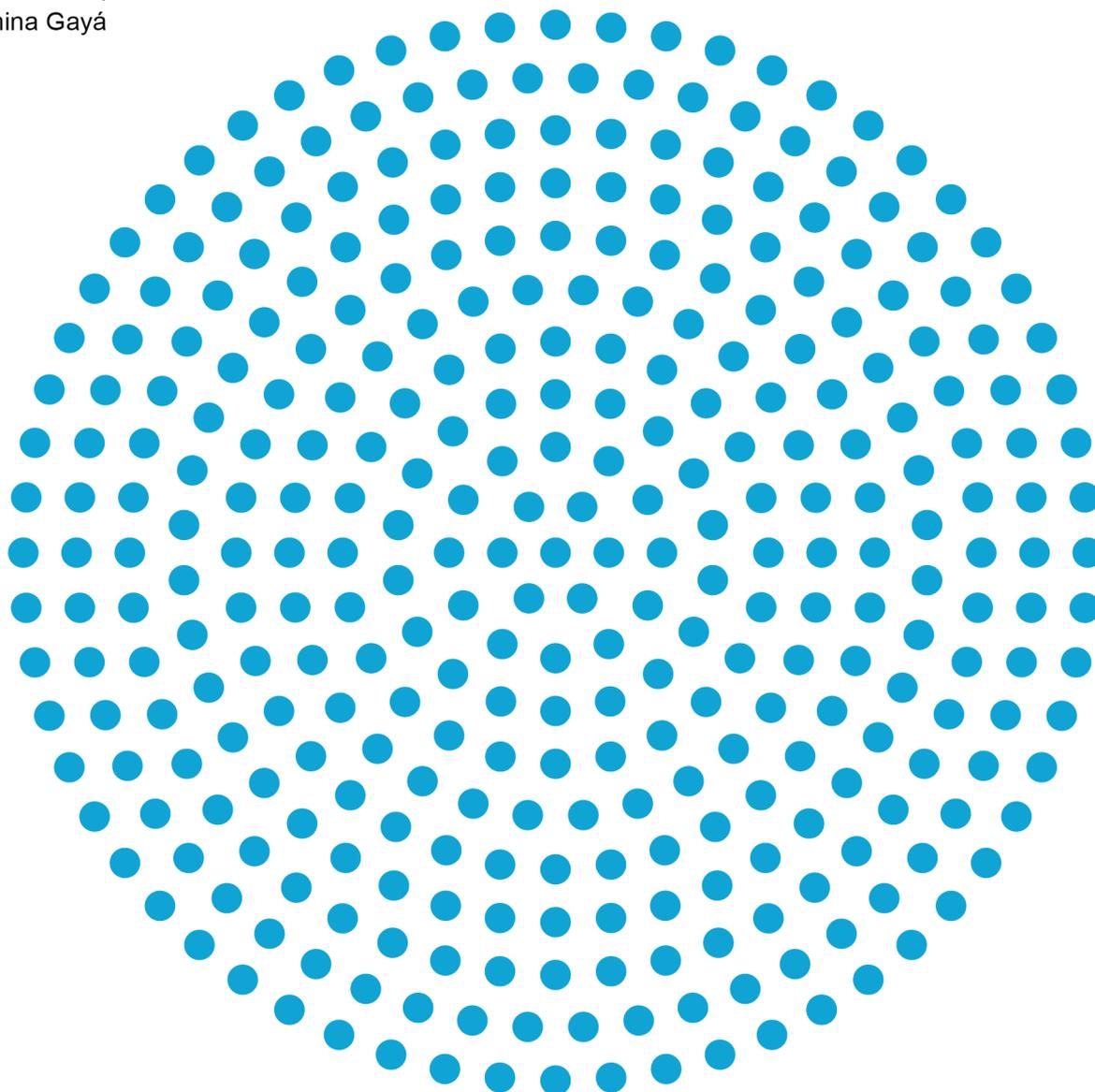


Acuerdo MERCOSUR- Unión Europea. Desafíos y oportunidades para Argentina

Ricardo Carciofi
Rosario Campos
Romina Gayá





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Resumen

En junio de 2019 el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) concluyeron las largas y complejas negociaciones de un acuerdo de asociación estratégica, iniciadas en 1995. Los términos alcanzados cubren aspectos de diálogo político y cooperación y un pilar comercial. Para los países del bloque del sur, el acuerdo significa tender un puente económico, cultural y político con una región que representa el 20% del producto interno bruto (PIB) mundial, con una población de 500 millones de personas con un ingreso per cápita promedio de 34 mil dólares, alto desarrollo tecnológico y una integración comunitaria sin paralelo en otras latitudes.

Con base a la información hoy disponible, el propósito de este trabajo es examinar en qué medida el acuerdo con la UE abre una nueva etapa de la inserción internacional de la economía argentina y ofrece un pilar clave para la transformación productiva del país. Para ello, se describen aspectos de la integración comercial de Argentina, se analizan los conceptos básicos asociados a la reducción arancelaria así como los estudios previos realizados en este campo. El foco del estudio está puesto en los posibles impactos en el comercio de bienes, servicios y disciplinas que se han negociado en el acuerdo.

La inserción internacional de Argentina se caracteriza por su bajo nivel relativo de exportaciones -tanto en términos per cápita como del PIB-; escaso crecimiento de las cantidades exportadas; y la concentración de la canasta exportadora en pocos mercados y complejos (oleaginoso, cerealero, energía, automotor, servicios basados en conocimiento). La mejora del desempeño exportador requiere una estrategia diversificada, tanto en cuanto a la composición de la canasta de bienes y servicios, como de mercados. Para ello se requiere una labor coordinada entre la política macroeconómica -en particular, evitando el uso del ancla cambiaria en el proceso de desinflación-, las políticas de desarrollo productivo y la política comercial. En este contexto, el acuerdo con la UE facilita (i) un mayor acceso al mercado, lo cual permite consolidar la presencia y ofrece nuevas posibilidades; (ii) incentivos a ampliar y diversificar la canasta de bienes y servicios ofrecidos; (iii) una mayor incorporación de tecnología, no solo por la radicación de inversiones, sino por los estándares necesarios para entrar en un mercado más exigente.

Los estudios de impacto realizados por algunos autores permiten vislumbrar que el acuerdo MERCOSUR-UE tendrá resultados positivos aunque modestos en términos de crecimiento económico (Banco Mundial, 2018). Los efectos sectoriales son también acotados, con una indicación clara de las actividades que ganan (agroindustria) y otras que experimentan una reducción - aunque menor - de su producción (manufacturas) y, en general, con un aumento de exportaciones e importaciones. Esto implica que, en razón de los órdenes de magnitud y los plazos de desgravación, sería factible acompañar con políticas que favorezcan y contribuyan a la reasignación de factores productivos entre las distintas actividades.

Del ejercicio realizado en este trabajo se desprende que las principales oportunidades del acuerdo se centran en la consolidación de la base exportadora de productos agropecuarios (materias primas y procesados) del MERCOSUR y los mayores desafíos en la competencia de productos industriales. Desde la entrada en vigencia, la UE otorgará acceso libre de arancel a 74% de las exportaciones del MERCOSUR de forma inmediata y alcanza 92% del total en 10 años. Cabe destacar que el arancel promedio simple para productos agrícolas en la UE es 12%, en comparación con 4,2% para los sectores restantes. No obstante, en el sector agrícola existen crestas arancelarias y trabas diversas que dificultan el acceso.

El acuerdo también podría impulsar la atracción de inversión extranjera directa, una modernización de la estructura productiva y determinados marcos institucionales: reglas de competencia, propiedad intelectual, inversiones, y, de manera general, todas aquellas que son propias de la nueva generación de acuerdos comerciales, tales como facilitación del comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, entre otros. En contraste con los bienes, el comercio de servicios ya se encuentra relativamente abierto tanto en la UE como en Argentina, con excepción de algunos sectores específicos y la prestación mediante movimiento de personas físicas.

Comercio de bienes

Los efectos potenciales analizados en base a los niveles de comercio de 2018 pueden resumirse de la siguiente forma. Primero, las exportaciones argentinas a Brasil que podrían verse afectadas por la erosión de preferencias arancelarias por la entrada en vigencia del acuerdo sumaron US\$ 1,5 mil millones en 2018 (13% de las ventas a ese mercado). La mayor parte de la canasta se ubica en el complejo automotor, donde las decisiones de inversión, localización y producción dependen de estrategias corporativas con alcance global. Asimismo, los plazos de desgravación en el marco del acuerdo son extensos, lo cual brinda un tiempo prudencial para la adecuación.

Segundo, si se considera la canasta de exportaciones de la Argentina a la UE, aproximadamente US\$ 1,8 mil millones (20% del total en 2018) ya cuenta con presencia en ese mercado y podrían expandirse por la puesta en marcha del Acuerdo. Adicionalmente, podría beneficiarse un conjunto de productos que actualmente no ingresa a la UE y alcanza US\$ 2,5 mil millones a otros mercados. La materialización de esta alternativa no solo requeriría aumentar la oferta exportable de los mismos, sino también cumplir con las normas, estándares y requisitos técnicos que exige la UE.

Finalmente, alrededor del 23% de las importaciones actuales desde la UE (US\$ 2,5 mil millones) presentan potencial de incremento.

Los valores citados deben ser interpretados como una primera aproximación destinada a identificar canastas y órdenes de magnitud. Es un ejercicio para dimensionar la potencial amenaza sobre las exportaciones argentinas a Brasil, la posibilidad de incrementar las ventas externas a la UE y el probable incremento de importaciones de ese origen, pero no constituye una cuantificación integral de impactos. En los términos del enfoque aquí realizado el balance es positivo, aunque el MERCOSUR a nivel de bloque y también de cada país miembro debe hacer un importante trabajo para aprovechar las ventajas que ofrece el acuerdo en cuanto al incremento potencial del comercio de bienes.

Comercio de servicios

El acuerdo no implica grandes cambios en comercio de servicios por dos motivos. Por un lado, tanto Argentina como la UE poseen ya un grado de apertura considerable en esta materia. Por otro lado, algunos de los principales obstáculos que existen actualmente (doble imposición, reconocimiento de formaciones profesionales, regulación migratoria) no se abordan en este tipo de acuerdo.

No obstante, el acuerdo MERCOSUR-UE consolida avances en comercio electrónico, servicios postales y telecomunicaciones, *roaming*, transporte marítimo internacional y prestación de algunos servicios a través del movimiento de personas físicas, entre otros. En lo que respecta al modo 3 -presencia comercial- las precisiones sectoriales que introduce el acuerdo se suman a la promoción y protección recíproca de inversiones que Argentina mantiene con la mayoría de los países de la UE. Las posibilidades de crecimiento en esta modalidad se asocian a la radicación de inversiones, lo cual a su vez depende del clima de negocios en general.

Un aspecto a destacar es que el acuerdo con la UE podría constituir un aliciente para eliminar los múltiples obstáculos que traban el comercio de servicios dentro del MERCOSUR. Nuevamente aquí la atención se desplaza hacia la agenda interna del bloque y solo tiene relación parcial con el acuerdo con la UE.

Contratación pública

Es positiva la adopción de un entendimiento de compras gubernamentales. Esto abriría nuevas oportunidades para que las empresas argentinas participen en las contrataciones de bienes, servicios y obra pública en la UE. Asimismo, en el mercado argentino permitirá una mayor competencia de precios a través de la participación de empresas europeas -sin que esto impida que se sigan utilizando ciertas herramientas de preferencia a firmas locales, particularmente MIPYMES- y podría favorecer la adopción de buenas prácticas para prevenir la cartelización de proveedores y contratistas de obra pública, entre otros aspectos. También en este tópico salen a la superficie las tareas que no ha completado el MERCOSUR, ya que el protocolo de compras gubernamentales del bloque aún no fue puesto en vigor.

Propiedad intelectual y otras disciplinas

El acuerdo con la UE es el primero en el cual el MERCOSUR asume compromisos en materia de propiedad intelectual más allá de la OMC. En líneas generales, se acordó que la protección de los derechos de propiedad intelectual se llevará a cabo según la legislación de cada país. Es decir, no se incrementan los niveles de protección en temas sensibles para el MERCOSUR como sobre patentes, datos de prueba o variedades de plantas. En materia de indicaciones geográficas, el acuerdo protege a 355 ítems de los 28 países de la UE y a 220 del MERCOSUR, de los cuales 104 corresponden a Argentina.

El acuerdo incluye algunos capítulos y disciplinas adicionales tendientes a garantizar ciertos estándares regulatorios y promover la cooperación entre ambos bloques. Entre ellos se destacan defensa de la competencia y empresas estatales, subvenciones a la exportación, transparencia, micro, pequeñas y medianas empresas, solución de controversias y comercio y desarrollo sostenible. En este último punto, se reconoce el derecho de cada país de regular y establecer prioridades teniendo en cuenta las asimetrías de desarrollo.

Conclusión

A manera de apreciación general sobre el acuerdo desde la perspectiva de Argentina, la conclusión es favorable, especialmente cuando se observan las posibilidades de avanzar hacia una economía de mayor complejidad y densidad de su estructura productiva. Esto se debe a que el tratado mejora las condiciones de acceso a un mercado de alto ingreso y que genera oportunidades para la atracción de inversiones y transferencia de tecnología.

Sin embargo, el acuerdo es esencialmente un “trabajo en progreso”: exige adecuar la agenda doméstica de política tomando nota de este nuevo marco. Además exige una profundización del MERCOSUR: es necesario un esfuerzo denodado de coordinación interno para aprovechar mejor las posibles ventajas. Sin ello, la dinámica de aplicación podría devenir en una dinámica bilateral de la UE con cada uno de los países del bloque del sur.

Presentación

A fines de 2019 CIPPEC tuvo la iniciativa de adentrarse en el tema del Acuerdo MERCOSUR - Unión Europea (UE). Desde el punto de vista institucional, esta labor suponía una continuidad con varios estudios que se habían realizado en los meses previos referidos a la inserción internacional de Argentina y al desempeño exportador.

El diseño de la investigación fue definido en enero de 2020 y poco después comenzó el plan de trabajo. Al momento de definir el foco y el alcance que tendría el documento, se tenían noticias sobre el brote de una epidemia que transcurría en Wuhan, una ciudad del interior de China. En todo caso, un problema serio, pero lejos de las preocupaciones de Occidente. El resto es una historia que sigue su curso y que conocemos solo parcialmente. Escribimos estas líneas cuando la pandemia azota de modo singular a varios países de América Latina. Son muchas las incógnitas científicas que hoy no tienen respuesta. Aún no existen tratamientos farmacológicos y se trabaja febrilmente para descubrir una vacuna. La estrategia sanitaria ha contenido el daño, pero el COVID-19 ha contagiado a casi 2 por mil de la población mundial y ha cobrado más de 650 mil víctimas a la fecha.

El impacto económico está en desarrollo y es asincrónico según las distintas regiones. Las respuestas globales han sido contundentes. Asumiendo que la recuperación es continua y firme a lo largo del segundo semestre de 2020 y se prolonga en 2021, el FMI estima una pérdida de 10% del producto mundial respecto del sendero previsto con anterioridad a la pandemia y niveles récord de desempleo. Es difícil anticipar cómo se verán afectados los patrones de comercio y las cadenas de valor, los mercados de materias primas, los impactos diferenciales según regiones y países y, más en general, cuál será el curso de la globalización post-pandemia. Son plausibles diversas hipótesis y sería difícil, a esta altura, discernir entre ellas.

La magnitud de este shock ha conmovido al mundo con consecuencias que aún no se pueden precisar. A pesar de estas limitaciones, evaluamos en su momento que resultaba pertinente seguir con la investigación, a sabiendas de que el tema que es motivo de este trabajo está sometido a importantes fuerzas de cambio.

En este contexto, el análisis que sigue está inscripto en un escenario pre-pandemia. Esto no equivale a suponer que el mundo, el MERCOSUR o la UE retornarán linealmente a la trayectoria previa. Seguramente habrá elementos de continuidad y cambio. Hay evidencias en tal sentido. La UE, donde algunos de sus miembros fueron seriamente afectados por el flagelo, está debatiendo un programa de recuperación con elementos novedosos, que profundizan el modelo de integración y que promueve un amplio menú de inversiones para la modernización urbana, la conectividad digital, la infraestructura resiliente y tecnologías menos contaminantes. No obstante que atravesamos tiempos de un dinamismo inusitado, entendemos que resulta útil una mirada al Acuerdo MERCOSUR-UE desde la perspectiva de Argentina. Creemos que es el punto de partida para ganar perspectiva y, a partir de allí, obtener una mejor comprensión de los fenómenos en curso.

Índice

Resumen	1
Presentación	4
Introducción	7
1. Importancia del acuerdo para la inserción internacional de Argentina	9
2. ¿Qué implica la integración comercial?	10
2.1 Aspectos conceptuales	10
2.2 Estudios de impacto: una reseña	13
3. El Acuerdo MERCOSUR-UE. Principales aspectos del pilar comercial	17
3.1 Antecedentes de la negociación	17
3.2 El MERCOSUR y los Acuerdos comerciales regionales (ACR)	17
3.3 Desgravaciones arancelarias	18
4. Comercio de bienes	20
4.1 Comercio de bienes MERCOSUR-UE	20
4.2 El comercio de bienes entre Argentina y la UE	21
4.3 Impacto del Acuerdo sobre las exportaciones e importaciones argentinas	24
5. Comercio de servicios	34
5.1 Comercio de servicios Argentina-UE	34
5.2 Aspectos conceptuales	37
5.3 ¿Qué implica el acuerdo para el comercio de servicios Argentina-UE?	39
5.4 ¿Puede el acuerdo con la UE potenciar el comercio de servicios intra-	
MERCOSUR?	41
6. Otras disciplinas del acuerdo MERCOSUR-UE	42
6.1 Contratación pública	42
6.2 Propiedad intelectual	44
Otros temas	48
Síntesis y conclusiones	50
Anexo. Abreviaturas y siglas	52
Bibliografía	53
Acerca del autor y las autoras	55

Índice de tablas y gráficos

GRÁFICO 1. Cambio acumulado en el crecimiento del PIB con respecto al escenario base, en %	16
TABLA 1. Selección de complejos exportadores de Argentina: exportaciones totales y participación de la UE (2019)	19
GRÁFICO 2. Comercio de bienes del MERCOSUR con la UE, en US\$ miles de millones y en % (2014-2019)	21
GRÁFICO 3. Comercio de bienes de Argentina con la UE, en US\$ miles de millones y en % (2014-2019)	22
TABLA 2. Exportaciones de mercancías de Argentina a la UE, en US\$ millones y en % (2019)	22
TABLA 3. Ranking 15 principales productos exportados por Argentina a la UE por subartidas, en % (2018)	23
TABLA 4. Importaciones de Argentina desde la UE por secciones del SA, en US\$ miles de millones y en % (2019)	23
TABLA 5. Ranking 15 principales productos importados por Argentina desde la UE por subartidas, en % (2018)	24
TABLA 6. Perfil arancelario MERCOSUR, arancel NMF aplicado, en % (2018)	25
TABLA 7. Destino de exportaciones de Argentina, en US\$ millones y participación en % (2019)	26
TABLA 8. Pérdida de acceso preferencial a Brasil, productos seleccionados (2018)	28
TABLA 9. Perfil arancelario de la UE (2018)	29
TABLA 10. Estructura arancelaria de la UE que enfrenta Argentina y ejemplos de desgravación	30
GRÁFICO 4. Composición del comercio de servicios de la UE (2018)	35
GRÁFICO 5. Comercio de servicios MERCOSUR-UE, en miles de millones de US\$ (2018)	36
GRÁFICO 6. Composición del comercio de servicios Argentina-UE (2018)	36
GRÁFICO 7. Indicaciones geográficas vigentes a nivel mundial por sector (2018)	45
GRÁFICO 8. Otorgamiento de patentes por sector de actividad a nivel global (2016)	46
GRÁFICO 9. Solicitud equivalente* de patentes por país (2018)	46
GRÁFICO 10. Protección de indicaciones geográficas por sector según origen del producto: UE y Argentina	48

Introducción

El MERCOSUR y la Unión Europea (UE) concluyeron en junio de 2019 las largas y complejas negociaciones de un acuerdo de asociación estratégica, que habían sido iniciadas en 1995¹. Los términos alcanzados cubren los aspectos de diálogo político y cooperación y un pilar comercial. Si bien se ha completado una fase central del proceso, donde el capítulo comercial es el que presentó las aristas más difíciles, deben cumplirse aún pasos adicionales. Una vez que se complete la revisión legal de los textos actualmente en curso, corresponde iniciar la fase de ratificaciones parlamentarias para su entrada en vigencia. Del lado europeo y en lo que respecta al pilar comercial, esto supone la aprobación por parte de la Eurocámara². De parte del MERCOSUR, será tarea de cada uno de los Congresos de los países miembros, convertir en ley al nuevo tratado.

Para los países del bloque del sur, la negociación que se ha cerrado significa tender un puente económico, cultural y político con una región que representa el 20% del producto interno bruto (PIB) mundial, posee un ingreso per cápita promedio de 34 mil dólares, de alto desarrollo tecnológico, donde habitan 500 millones de personas, en el marco de una integración comunitaria sin paralelo en otras latitudes. Para la UE, concretar su entrada al MERCOSUR supone estrechar el vínculo que ya había establecido con América Latina mayormente desde el lado del Pacífico, Centroamérica y México, al tiempo que amplía sus mercados, principalmente con Brasil, y también, se suma a otras negociaciones previas con países que también son productores de alimentos (Canadá, Australia, Nueva Zelanda.)

Para el MERCOSUR, además, la negociación con la UE tiene un significado adicional. En un escenario en el que el multilateralismo ha venido sufriendo tropiezos continuos en la última década y especialmente en los años recientes, la mayor parte de los países se embarcaron en una activa y estrategia negociación comercial. El resultado ha sido un crecimiento exponencial de acuerdos preferenciales de comercio (ACR): pasaron de 37 en 1994 a 304 en 2020³. Esta fue la estrategia alternativa frente al estancamiento de la negociación a escala global, al tiempo que la reorganización productiva y tecnología requería acceso más seguro a los mercados y la disminución de costos de transacción asociados al comercio internacional⁴.

En general, América Latina y el Caribe participaron de esta tendencia. Tal es el caso de los países nucleados en la Alianza del Pacífico (AP), que han concretado negociaciones comerciales con economías que representan la mayor parte del comercio mundial⁵. El MERCOSUR, sin embargo, ha quedado mayormente al margen del crecimiento del regionalismo -tiene solamente unos pocos ACR vigentes, con Chile, Egipto, India, Israel, México, la Unión Aduanera de África del Sur -SACI- y los países andinos (Colombia, Ecuador y Venezuela)-⁶ y no ha podido concretar, hasta el año pasado, acuerdos preferenciales con economías avanzadas. Esta relativa parálisis de la agenda externa del MERCOSUR ha tenido sus consecuencias. En los años recientes, los ACR han abordado una integración más profunda que incluye reglas y estándares comunes para bienes además de los aranceles (medidas sanitarias y fitosanitarias -MSF-, estándares de calidad, obstáculos técnicos al comercio), servicios, inversiones, compras públicas,

1 Este prolongado proceso negociador distó lejos de ser uniforme. En varios años, el diálogo birregional se interrumpió en razón de la falta de progreso. La última fase se reinició en 2014. Para una historia de la negociación, puede consultarse (Makuc, Duhalde, & Rozemberg, 2015) y más recientemente (Rozemberg & Gayá, Mercosur en tiempos de cambio: implicaciones para la negociación con la Unión Europea, 2019).

2 El capítulo político y de cooperación sigue un procedimiento diferente para la UE: requiere la aprobación de cada uno de los parlamentos nacionales.

3 WTO. Regional Trade Agreements Database.

4 Este fenómeno que la literatura ha caracterizado como de offshoring y outsourcing, no ha sido instantáneo y ha recorrido a su vez diversas etapas.

Véase, por ejemplo, (Baldwin, 2016)

5 Los países miembros de la AP son: Chile, Perú, Colombia y México.

6 En conjunto representan 1,5% del PIB mundial.

derechos de propiedad intelectual, solución de controversias, comercio electrónico, entre otros⁷. En razón de haber quedado al margen de este tipo de estrategia comercial, los avances del MERCOSUR también han sido limitados, incluso a nivel intrabloque⁸. Ejemplo de ellos son el comercio de servicios (solo están vigentes los compromisos acordados a fines de los años noventa), inversiones y compras gubernamentales (los protocolos firmados en 2017 todavía no entraron en vigor) o comercio electrónico (aún no concluyeron las negociaciones de un acuerdo intrarregional sobre el tema). Otros temas, como propiedad intelectual, no han sido abordados al interior del MERCOSUR.

El sector en el cual el acuerdo tiene una repercusión con importancia económica singular es la agroindustria, donde el MERCOSUR es altamente competitivo y es exportador neto. Si bien las sucesivas rondas multilaterales contribuyeron a la reducción de los aranceles y las barreras comerciales para la manufactura, la agricultura quedó como tema no resuelto. Las economías desarrolladas tienen aranceles y diversas barreras muy superiores en agricultura respecto de la industria. En particular, el sector agrícola es altamente protegido en la UE con crestas arancelarias (aranceles muy superiores a la media), aranceles específicos (monto fijo por unidad de producto)⁹ y restricciones cuantitativas (cuotas y contingentes arancelarios)¹⁰. Además, los productos agroindustriales que aspiran a ingresar a la UE se enfrentan con MSF, normas de etiquetado, estándares privados, como también con subsidios agrícolas y la progresividad arancelaria que dificulta el ingreso de productos procesados¹¹. De ahí que varios países exportadores de productos agroindustriales y competidores del MERCOSUR, como Australia y Canadá, orientaron su política comercial para conseguir acuerdos que les permiten acceder al mercado europeo en condiciones preferenciales¹².

En este contexto, las principales oportunidades del acuerdo para el MERCOSUR se centran en la consolidación de su base exportadora de productos agropecuarios (materias primas y procesados). Al mismo tiempo, la mayor vinculación con un bloque económico de alto ingreso ofrece oportunidades de desarrollo para actividades de producción de bienes y servicios que hoy encuentran dificultades de acceso. A su vez, los mayores desafíos habrán de venir de la competencia en productos industriales. Aunque tal materia está ausente de la letra del tratado, éste también podría impulsar la atracción de inversión extranjera directa (IED), tal como ha ocurrido en otros casos. Y si dicha corriente inversora se concretara, permitiría una modernización de la estructura productiva a través de la incorporación de nuevas tecnologías. Asimismo, la mayor integración entre los dos bloques implicaría la adopción de determinados marcos institucionales: reglas de competencia, propiedad intelectual, inversiones, y, de manera general, todas aquellas que son propias de la nueva generación de acuerdos comerciales, tales como facilitación del comercio, MSF, obstáculos técnicos al comercio (OTC), entre otros.

Si bien pertinentes, las apreciaciones anteriores revisten no solo un alto grado de generalidad sino que se refieren además al conjunto del MERCOSUR. Corresponde preguntarse acerca de la validez de estos elementos para el caso de Argentina. Al respecto es ilustrativa la cita del documento del Gobierno Argentino en oportunidad de presentar públicamente el cierre de las negociaciones: “el acuerdo del MERCOSUR con la Unión Europea abre una nueva etapa para la inserción económico-comercial de la

7 Las MSF son aquellas que permiten proteger la salud de las personas, la sanidad animal y la preservación de los vegetales.

8 Las singularidades y limitaciones de funcionamiento del MERCOSUR como unión aduanera son bien conocidas. Para un análisis de este tema y la importancia del mismo con relación al futuro acuerdo con la UE, véase (Carciofi, Gayá, & Campos, 2019)

9 El arancel específico castiga al productor más eficiente en mayor proporción que el ad valorem.

10 Una cuota arancelaria establece un límite sobre la cantidad de un bien que puede importar un país. Un contingente arancelario exige del pago de aranceles a una cantidad determinada de importaciones.

11 Los estándares privados son requerimientos de producción, calidad y certificación exigidos por los compradores (ej. supermercados) a los productores con el fin de poder entrar en su mercado. La progresividad arancelaria significa aranceles más elevados para los productos semimanufacturados que para las materias primas y aún más altos para los productos terminados.

12 Ver más adelante “Acuerdos recientes de la UE con otros socios”.

Argentina, con potencial para ser un pilar clave de la transformación productiva nacional que garantice el crecimiento y desarrollo sostenido a largo plazo” (Gobierno Argentino, 2019). Precisamente, el propósito de este trabajo es indagar en la evidencia y en el análisis que permitiría validar o no la afirmación anterior.

El texto recorre la siguiente estructura de contenidos. Después de esta introducción, la sección 2 discute algunos elementos centrales de la inserción internacional de Argentina. La sección 3 plantea de manera estilizada los aspectos conceptuales asociados a una mayor integración comercial y seguidamente se resumen los resultados de investigaciones realizadas en el pasado, y por tanto de validez limitada, que han medido los impactos para Argentina de un acuerdo con la UE. La sección 4 describe de manera sintética los principales aspectos del pilar comercial y la 5 examina de manera particular el caso de los bienes. La sección 6 se refiere a servicios y la sección 7 aborda la negociación en materia de disciplinas. El trabajo cierra con una síntesis y principales conclusiones.

1. Importancia del acuerdo para la inserción internacional de Argentina

Tal como se ha señalado en la introducción, la agenda externa del MERCOSUR se estancó durante varios años. Su consecuencia más visible fue que el acceso a nuevos mercados ha debido conducirse conforme a las reglas multilaterales. En la agroindustria, la actividad económica donde el bloque del sur es más competitivo, los avances en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han sido más acotados que en las manufacturas industriales.

Para la Argentina, los limitados acuerdos extrarregionales del MERCOSUR, sumado a restricciones y errores de política propios han derivado en un estancamiento exportador, el cual a su vez constituye un obstáculo al crecimiento económico. La restricción de la generación de divisas impide un financiamiento adecuado de necesidades de importación que, debido a las características de la estructura productiva, exhiben una elevada elasticidad-producto que no es acompañada por las exportaciones. Es decir, las importaciones -compuestas en gran medida por bienes de capital e insumos industriales- aumentan más que las exportaciones cuando crece la producción. El fenómeno ha sido estudiado ampliamente en diversas investigaciones sobre la economía argentina (Piñeiro & Rozenwurcel, 2016), entre las que se cuenta también el aporte de CIPPEC (López Brest, García Díaz, & Rapetti, 2019).

En un trabajo previo (Carciofi, 2019) donde se analiza el desempeño exportador de Argentina, hemos señalado que el mismo asume ciertas características distintivas: bajo nivel relativo de exportaciones -tanto en términos per cápita como del PIB-; escaso crecimiento de los volúmenes exportados en la última década -sustancialmente inferiores al del comercio mundial y regional; concentración de la canasta exportadora en pocos complejos (oleaginoso, cerealero, energía, automotor, servicios basados en conocimiento) y mercados de destino.

Los estudios realizados son coincidentes al señalar que la superación de este deslucido desempeño exportador requiere una estrategia diversificada, tanto en cuanto a la composición de la canasta de bienes y servicios, como de mercados. Esta necesidad de ampliar el espectro de productos y destinos exige complementar aquellas actividades de probadas ventajas comparativas de Argentina -tal el caso de la agroindustria, que tiene potencial de incremento-, con otras que, si bien ya participan de la oferta exportable, tienen un volumen insuficiente. Además, la mayor diversificación exportadora ayuda a su vez a un entramado productivo interno de más densidad. **Para alcanzar este tipo de objetivos no existe una receta sencilla. Es el resultado de una**

labor coordinada entre el diseño macroeconómico -en particular, evitando el uso del ancla cambiaria en el proceso de desinflación- las políticas de desarrollo productivo y la política comercial.

En este contexto, cabe preguntarse cuáles son los mayores atractivos que ofrece el acuerdo con la UE para mejorar la inserción internacional de Argentina. Se trata principalmente de tres elementos. Primero, si bien las expectativas de dinamismo son moderadas -tal como lo prueban los estudios que se comentan más adelante- y por el hecho de tratarse de una región del mundo de bajo crecimiento relativo, la apertura de mercado supone consolidar la presencia y ofrece nuevas posibilidades. Segundo, la UE es uno de los mercados de destino con una demanda relativamente más diversificada. Esta situación de partida puede contribuir a ampliar, conforme se profundiza el intercambio, el así denominado “espacio de productos” sumando nuevas exportaciones. Se trata de un efecto dinámico, propio de las oportunidades que crea un nuevo contexto de negocios. Finalmente, y tal como ha sido señalado en diversos estudio (Martínez Licetti, Iooty, & Goodwin, 2018), en la medida en que el acuerdo conecta al MERCOSUR con un bloque de mayor desarrollo y alto ingreso per cápita, es esperable que se produzca una mayor incorporación de tecnología no solo por la atracción de inversiones, sino por los estándares necesarios para entrar en un mercado más exigente.

Estos potenciales beneficios del acuerdo son, sin duda, factores importantes para mejorar el desempeño exportador de Argentina. Sin embargo, la negociación comercial que ha concluido con la UE es solo un término de la ecuación. No solamente porque el MERCOSUR tiene otras iniciativas similares -Canadá, Singapur, República de Corea- sobre las que se está trabajando, sino también porque la política comercial tiene un alcance limitado. Como se apuntó arriba, ésta es una herramienta dentro de un conjunto más amplio. Hasta que entre en vigor el acuerdo, será necesario contribuir a la transformación de sectores que se abren a un nuevo escenario. Estas políticas de transformación productiva incluyen instrumentos impositivos, financiamiento, facilidades para la radicación de inversiones, capacitación y especialización de mano de obra, entre otras.

2. ¿Qué implica la integración comercial?

2.1 Aspectos conceptuales

Ningún país tiene la capacidad de producir eficientemente todo aquello que consume. Asimismo, en la mayoría de los sectores, la producción no es eficiente si se destina exclusivamente al mercado interno, pues no es posible alcanzar la tecnología o la escala y especialización necesarias para que los costos sean competitivos. Esto último es particularmente relevante en economías como Argentina, que representa apenas 0,7% del PIB y 0,6% de la población global.

Los principios elementales de la economía en este respecto son conocidos. A través de una asignación de recursos más eficiente, el comercio internacional permite acceder a mayor cantidad, calidad y variedad de bienes y servicios a menor precio en comparación con una economía más cerrada. Consiguientemente, los consumidores pueden alcanzar mayor bienestar respecto del que obtendrían en el mercado interno. Por su parte, las empresas pueden ser más eficientes porque acceden a insumos y bienes de capital en mercados más competitivos y pueden producir a una escala mayor que la del mercado doméstico. Así, el comercio internacional contribuye a incrementar el bienestar general de los países, aunque existan sectores que ganan y otros que pierden en el proceso.

Efectivamente, el pasaje de la autarquía a la apertura no es instantáneo. La reasignación de recursos lleva tiempo, destruye empleo en algunas actividades y crea en otras, por lo cual tiene consecuencias distributivas. Todos estos efectos han sido estudiados por la teoría del comercio internacional, con modelos de diverso grado de complejidad y los resultados a los que se llegan dependen crucialmente de los supuestos con los que se trabaja. Debe señalarse, sin embargo, que la realidad tiene una complejidad mayor que los modelos, cuando se busca diseñar una estrategia y la política comercial en “tiempo y espacio” definidos. De todas maneras, existe consenso en la teoría del comercio internacional sobre sus beneficios agregados y la importancia de la inserción en el resto del mundo para el desarrollo. La prueba es incluso más concluyente para el caso opuesto: la autarquía no es una opción de crecimiento económico.

Con relación al tema que nos ocupa, se trata de examinar qué ocurre cuando dos economías forman una zona de libre comercio, esto es, eliminan las barreras al comercio entre sí, aunque mantienen barreras al intercambio con terceros. La singularidad del acuerdo MERCOSUR-UE es que involucra a dos grupos de países que si bien comparten el hecho de que cada uno de los bloques aplica una política comercial común, poseen muy diverso grado de profundidad en sus niveles de integración. Además, en el caso del MERCOSUR, dicha política se limita casi exclusivamente a un arancel externo común que posee bastantes excepciones¹³.

La liberalización del comercio en el marco de estos acuerdos significa principalmente la reducción gradual de los aranceles y barreras no arancelarias que impactan sobre las economías involucradas a través de diversos canales. Conceptualmente, se pueden dividir en efectos estáticos (usualmente de corto plazo) y dinámicos (de mediano y largo plazo), así como sobre el resto del mundo.

El enfoque estático

La eliminación de las restricciones al comercio entre dos países reduce el precio de los bienes y servicios provenientes del socio en el mercado local, por lo cual en los sectores donde un país es menos competitivo tienden a aumentar las importaciones desde la contraparte, mientras que suelen incrementarse las exportaciones al socio en los rubros en los que el país cuenta con ventajas comparativas¹⁴.

Por ejemplo, en un sector como la industria automotriz, donde Argentina es menos competitiva que la UE, los cambios esperados en el mercado argentino pueden dividirse conceptualmente en tres elementos:

1. Un incremento de la cantidad y variedad de modelos de vehículos adquiridos por los consumidores argentinos, derivado de la disminución del precio de los vehículos europeos por la reducción de aranceles.
2. Una merma de la producción automotriz nacional debido a la sustitución parcial por importaciones más competitivas originarias de la UE (creación de comercio). Asimismo, los vehículos europeos desplazarían parcialmente a los importados desde Brasil, que actualmente tienen el mismo tratamiento que los argentinos en el mercado local.

13 Desde el punto de vista formal, el Tratado de Asunción establece el objetivo de constituir el MERCOSUR como un mercado común con arreglo a la definición tradicional. En los hechos se trata de una unión aduanera imperfecta. La UE es un modelo de integración profunda que además de reunir los elementos típicos de la unión aduanera -arancel y política comercial común-, incorpora la libre movilidad de bienes, servicios, capitales y personas -las así llamadas “cuatro libertades”. Además, los países de la UE coordinan sus políticas macroeconómicas: en materia fiscal existen pautas comunes y 19 de ellos poseen una moneda única: el euro.

14 La eliminación de las restricciones al comercio debe entenderse aquí en sentido amplio propio de este tipo acuerdos preferenciales: no solo se reducen aranceles, sino que también se suavizan o se obtienen ventajas con respecto a medidas no arancelarias. Ambos factores disminuyen el costo de acceso a mercado y brindan mayor certidumbre.

3. Un reemplazo de vehículos que inicialmente se importaban de terceros países (ej. China), los cuales quedan en desventaja -aun cuando China fuera más eficiente- al otorgar a la UE un tratamiento preferencial (desvío de comercio).

Los primeros dos efectos generan una ganancia de eficiencia, mientras que el desvío de comercio -aunque aumenta el bienestar de los consumidores respecto de la situación inicial- no representa necesariamente una ganancia de eficiencia.

Obsérvese asimismo que los impactos 1 y 2 señalados arriba implican un incremento de las importaciones. Ahora bien, como operan las mismas consideraciones respecto de las ventas externas de Argentina hacia la UE, cabe esperar un aumento de las exportaciones a ese destino en aquellos sectores donde Argentina es más competitiva. Así, las materias primas agrícolas y los alimentos argentinos ganarían participación en el mercado europeo al aumentar el consumo total de estos productos y al sustituir alimentos europeos y de otros países cuyo acceso a la UE está más restringido.

La dirección y la magnitud del cambio en la balanza comercial entre Argentina y la UE dependerán de la intensidad con cual la actúan ambos efectos. En razón de la dificultad de establecer estos parámetros, la solución a la que apela la práctica de la negociación comercial es el tratamiento especial de los sectores sensibles mediante la aplicación de cronogramas de reducción arancelaria que se extienden a lo largo de varios años y, adicionalmente, a mecanismos de salvaguarda para hacer frente a imprevisto¹⁵.

Hay otro elemento a sumar al esquema conceptual descripto. Dado que se trata de un acuerdo entre dos procesos de integración existentes, Argentina enfrentará una mayor competencia en sus exportaciones actuales a Brasil porque el acuerdo con la UE, precisamente, facilita también el acceso europeo al mercado brasileño. Es decir, las actuales preferencias que gozan las exportaciones argentinas en Brasil se verán erosionadas ante la competencia europea. Este efecto representa un impacto negativo adicional sobre la balanza comercial y el empleo en Argentina. Algo similar ocurrirá con las ventas de Brasil a Argentina que habrán de experimentar la competencia de los productores europeos, tal como se señaló previamente.

La estimación de los efectos estáticos se suele realizar mediante el uso de modelos de equilibrio parcial. Esto permite ver cambios entre dos momentos en el tiempo en un mercado determinado y es útil para examinar posibles impactos de corto plazo a nivel sectorial, aunque resulta limitado en cuanto a las consecuencias vinculadas a la retroalimentación con otras actividades y tampoco incorporan los aspectos distributivos.

El enfoque dinámico

La integración comercial también genera beneficios dinámicos, usualmente más relevantes pero también más difíciles de estimar. La mejora en las condiciones de acceso al nuevo mercado que se abre en virtud del acuerdo permite desarrollar exportaciones en actividades que no acceden a ese destino o solo lo hacen marginalmente. Esto resulta especialmente relevante porque muchas de las actividades donde Argentina tiene mayor potencial, tal el caso de la agroindustria, se encuentran entre las más protegidas a nivel mundial. De hecho, en virtud de la tradicional protección europea a su sector agrícola, son varios los productos argentinos a los que se les podría abrir este mercado cuyo acceso está actualmente vedado.

La apertura comercial favorece la competitividad general de la economía: las empresas tienden a volverse más eficientes porque deben competir en el mercado local e internacional, a la vez que pueden producir a mayor escala y adquirir insumos y bienes de capital a proveedores globales. El proceso no es instantáneo. Implica asimismo un proceso de reasignación de factores productivos entre los diversos sectores económicos y

15 En el acuerdo birregional, tal es el caso de la industria automotriz del MERCOSUR y algunos productos agroindustriales europeos.

hay costos en esa transición. Para los países pequeños (es decir, con escasa participación en la economía mundial¹⁶) como Argentina, el acceso preferencial a mercados grandes y de altos ingresos como el europeo podría favorecer el desarrollo de inversiones locales y la atracción de IED en rubros donde existen economías de escala u otras ventajas comparativas, con el consiguiente aprovechamiento de los beneficios que derivan de ellas.

Se suelen emplear modelos de equilibrio general computado (MEGC) para examinar la retroalimentación de cambios en distintos sectores y actividades. Estos modelos multisectoriales buscan representar una economía de la manera más realista posible a través del comportamiento de distintos actores y sus interrelaciones, de modo que permiten resolver escenarios más complejos que con otras herramientas. En la medida que una característica central de los MEGC es el análisis integral del conjunto de la economía, la herramienta reviste especial utilidad cuando es aplicada al caso de la política comercial por cuanto ésta tiene repercusiones múltiples.

A diferencia de los análisis de equilibrio parcial, los MEGC brindan la posibilidad de realizar una evaluación cuantitativa *ex ante* de una determinada política sobre diferentes variables de una economía (PIB, empleo, exportaciones, importaciones, salarios, etc.), tanto a nivel agregado como sectorial. De esta forma, el modelo permite simular distintas medidas -por ejemplo, modificaciones arancelarias generales o preferenciales como las que se producen al suscribir un acuerdo de libre comercio, y observar sus impactos¹⁷.

Si bien el desarrollo técnico de un MEGC es demandante en términos de información, tiempo y recursos, uno de los atractivos es que una vez que se cuenta con la herramienta ésta posibilita la exploración de distintos escenarios. No obstante, al igual que otras técnicas utilizadas en economía, estas simulaciones están basadas en supuestos que no siempre reflejan adecuadamente la realidad. Una limitación inescapable es la elección de un año base para el cual deben calibrarse los parámetros y precios de equilibrio, sobre el cual se habrán de referir luego los cambios de política. En particular, la calibración está influida por criterios subjetivos por cuanto los parámetros no resultan de estimaciones econométricas.

Entre los principales cuestionamientos se destaca el supuesto de liberalización total del comercio asociada a la reducción de aranceles, mientras que en la práctica suelen persistir barreras -principalmente no arancelarias- aun después de la implementación de un acuerdo, pero cuya ponderación cuantitativa es más difícil de estimar. Asimismo, la especificación del modelo debe delimitar con claridad y de antemano las principales preguntas de política económica que se pretenden responder, lo cual supone una interacción entre el “modelista” y el *policy maker*. Una apertura excesiva de sectores o la introducción de supuestos *ad-hoc* más allá de los estrictamente necesarios restan claridad de interpretación a los resultados de política que se pretenden examinar¹⁸.

2.2 Estudios de impacto: una reseña

Tal como se ha explicado al comienzo de esta sección, los análisis de impacto de los acuerdos comerciales pueden seguir diferentes metodologías y también adoptar diverso grado de detalle en cuanto a la especificación de los datos. Aunque resulta del mayor interés disponer de estimaciones actualizadas y que incorporen las decisiones de política comercial del acuerdo con la UE cerrado en junio de 2019, no está disponible un ejercicio de tales características. Una limitación que dificulta esta tarea es que

16 El concepto de país pequeño se refiere a las economías con poca participación en el PIB y el comercio mundial que no influyen de manera significativa en los mercados globales con los cambios en su producción y/o consumo. El concepto de país pequeño no guarda relación con su extensión geográfica o con una valoración geopolítica. De hecho, Argentina es un país pequeño en estos términos a pesar de encontrarse entre los países con mayor superficie, mientras que Alemania -con un área algo mayor que la provincia de Buenos Aires- es una de las economías más grandes del mundo.

17 Para una aplicación al caso argentino véase (Martínez Licetti, Iooty, & Goodwin, 2018). Sus principales resultados se reseñan en la sección siguiente.

18 Para más información sobre el uso de MEGC, véase (Chisari, 2009) y (De Miguel & Pereira, 2011), entre otros

aún no se encuentra disponible toda la información necesaria para llevar a cabo ese tipo de análisis¹⁹.

No obstante, y a modo de aproximación preliminar al tema, parece de interés revisar algunas estimaciones realizadas tiempo atrás. Si bien los parámetros no necesariamente son válidos en el contexto actual, resultan de utilidad para comprender los órdenes de magnitud y los focos de atención para el diseño de políticas. A continuación se hace referencia, en primer término, a una recopilación de trabajos sobre el tema realizada anteriormente desde CIPPEC (Castro & Rozemberg, 2013) y, en segundo lugar, se discuten los resultados de dos estudios más recientes de 2018 (Martínez Licetti, Iooty, & Goodwin, 2018) y (Banco Mundial, 2019).

El estudio de CIPPEC

El trabajo de CIPPEC reseña y compara de manera estandarizada las estimaciones de impacto de una veintena de estudios que se llevaron a cabo entre 2003 y 2012. La conclusión principal que interesa destacar aquí es que las investigaciones realizadas son coincidentes en señalar que el acuerdo tendría un efecto positivo sobre el crecimiento económico -estimado en 2% del PIB, y con un impacto promedio sobre las exportaciones de 7,5% y de 8,1% en las compras externas.

Una primera advertencia sobre los resultados es que, si bien se ha hecho una labor previa de estandarización, los estudios exhiben múltiples diferencias entre sí: metodologías, años de referencia, escenarios de base y parámetros, para mencionar solo los principales.

Asumiendo que se han controlado adecuadamente estos diferentes factores, se observa, en primer lugar, que el impacto sobre el crecimiento de exportaciones e importaciones es similar, aunque con una tasa algo mayor en las compras externas. Los análisis discrepan en cuanto al comportamiento de las exportaciones dirigidas a Brasil -en algunos casos, detectan pérdida de dinamismo y en otros no. Los efectos del acuerdo sobre el crecimiento y el empleo serían positivos aunque de magnitud relativamente modesta, especialmente con relación a este último. Cabe agregar que los trabajos empíricos señalan también que la expansión del PIB resultaría del promedio de diferentes tasas sectoriales. Las ventajas serían para la agroindustria, mientras que se observarían caídas o crecimientos menores en el valor agregado de la industria automotriz y otros sectores manufactureros. La constatación de la evolución sectorial no uniforme es una observación que registra la mayor parte de los trabajos. Otro resultado destacable es el aumento resultante en la estimación de pobreza. Una conjetura posible para comprender dicho resultado es la concurrencia de tres efectos simultáneos: el crecimiento del empleo sería escaso, el cierre de la balanza comercial se produce con un tipo de cambio más elevado y el proceso de transición diferencial entre los sectores que expanden y contraen ocupación.

Estudios recientes del Banco Mundial

En 2018 el Banco Mundial analizó diferentes escenarios de liberalización comercial de Argentina dentro de los cuales contempló el acuerdo MERCOSUR-UE²⁰. A efectos de estimar los impactos económicos de la política se apoyó en un MEGC actualizado a 2015 y que asume como escenario base una proyección de crecimiento a largo plazo de 2,3 % anual para el período 2020-2030. Si bien el modelo es dinámico en el sentido que incorpora el aumento de la cantidad de capital, no toma en cuenta incrementos de productividad asociados a cambio tecnológico, capital humano, efectos de aprendizaje y derrame o aportes de nueva tecnología asociada a flujos de IED.

19 En razón del alcance y el detalle de la información necesaria dicha tarea debería ser realizada por el sector público.

20 En el caso de la UE el modelo distinguió dos escenarios: UE28 y UE27, según si se incluye o no al Reino Unido. Los resultados que se comentan aquí corresponden al segundo caso.

El modelo simula la reforma de política que introduciría el acuerdo y que se la define de manera estilizada de la siguiente manera: la tarifa promedio que aplica Argentina a bienes europeos se reduciría de 11% a 3% de forma gradual y con aplicación completa en 10 años; recíprocamente, los aranceles de 3% que aplica la UE casi se eliminarían en el mismo plazo. También asume una disminución equivalente al 15% en las medidas no arancelarias dentro del MERCOSUR y en el comercio con la UE. Tomando en cuenta estos efectos, los desvíos con respecto al escenario base que se observarían en 2030 son los siguientes:

PIB	+0,35%
Exportaciones	+6,50%
Importaciones	+5,40%

Si se comparan estos resultados numéricos con los estudios anteriores parece confirmarse un cuadro de signos análogos pero de magnitudes diferentes: el impacto sobre el crecimiento sería inferior -debe repararse que el escenario base supone un aumento del PIB de 2,3%-, y el comercio también registra tasas similares aunque en esta última estimación las exportaciones crecen a mayor ritmo que las compras externas. No obstante, cabe reiterar como se advirtió arriba que se trata de metodologías de estimación diferentes.

Adicionalmente, el trabajo del Banco Mundial ha calculado el destino de los flujos de exportación. Así se pronostica que el acuerdo provocaría un incremento de 80% respecto de la proyección base al año 2030 en las ventas externas a la UE, acompañada por un aumento de 5% de las exportaciones a Brasil, pero con una reducción de 4,3% al resto del mundo. También se confirman los aspectos sectoriales que derivarían de la aplicación del acuerdo. El producto sectorial de la agroindustria se expandiría 4% por encima del nivel base de 2030, los servicios también crecerían levemente, y la manufactura exhibiría una reducción de 1,3%. Asimismo, y asociado a este efecto, los sectores que disminuirían ocupación serían: industria azucarera, recursos naturales y energía, maquinaria y equipo, calzado, industria farmacéutica y otras actividades manufactureras. Ahora bien, el diferente comportamiento sectorial traduce modificaciones de escasa magnitud de la estructura productiva. O sea, se trata de cambios que operan de forma lenta a través del tiempo. En parte, esto obedece a la propia especificación de la simulación que realiza el modelo: se desmantelan aranceles de manera gradual y a lo largo de una década. Esa definición es compatible con el contenido del acuerdo. El otro factor se vincula con una limitación del MEGC dado que no capta modificaciones de la productividad derivados de cambio técnico.

Con el propósito de subsanar esta restricción, un ejercicio más reciente (Banco Mundial, 2019) ha estudiado los efectos económicos asociados a los acuerdos norte-sur, tal el caso del MERCOSUR con la UE. Este trabajo procura determinar cuál sería el impacto del “aumento de la complejidad económica” como un elemento singular de un ACR que involucra estructuras económicas con distinto grado de desarrollo²¹. Es decir, se trata de la integración de dos bloques económicos que no solo difieren en los niveles de ingreso y tamaño de mercado, sino en el índice de complejidad²².

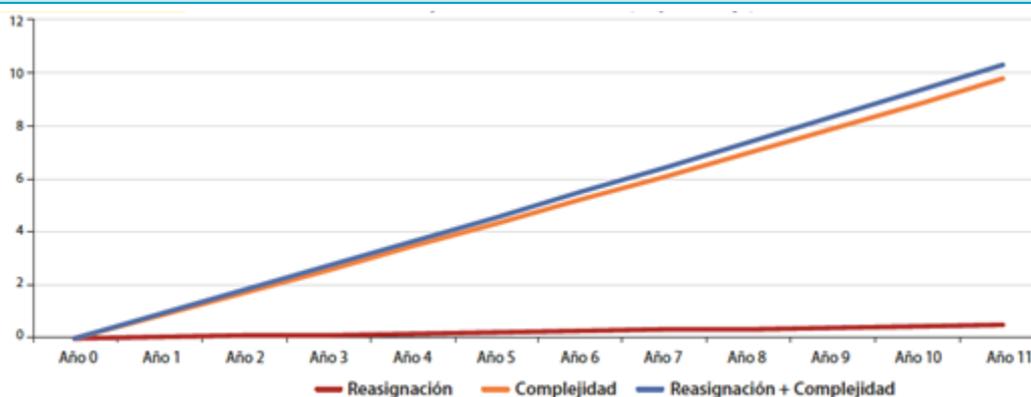
El resultado al que se arriba es que el mayor impacto del acuerdo en materia de crecimiento provendría por esta vía. Utilizando un modelo de estimación econométrica con 60 países a lo largo de 6 décadas, el Banco Mundial calcula que, en promedio, un acuerdo Norte-Sur el crecimiento acumulado en una década resultaría de 10% superior

21 Sobre la noción de complejidad económica, véase (Hausmann, y otros, 2013).

22 En la medida que la mayor integración y el nuevo marco del acuerdo ofrezcan un escenario más favorable para la captación de inversión extranjera sería razonable que ésta sería uno de los vehículos por los cuales aumentaría el “índice de complejidad”.

al resultante en el escenario base²³. Esto es una tasa anual de 0,8% en razón del factor de complejidad. A manera de ejemplo, esto significaría adicionar casi medio punto a la estimación citada arriba (0,35%). El siguiente gráfico ilustra este punto.

GRÁFICO 1. Cambio acumulado en el crecimiento del PIB con respecto al escenario base, en %



Fuente: Para el crecimiento económico, estimaciones propias en base a Perspectivas de la economía mundial, Organización Mundial del Comercio y Atlas de la Complejidad Económica. Para el efecto de reasignación, Estrades (2019) y Martínez Licetti et al. (2018).

Notas: La línea azul indica la desviación respecto del escenario base para un país 'promedio' del Sur que firma un acuerdo Sur-Norte. La línea roja es el efecto promedio de la reasignación de recursos para los países del Mercosur y México. La diferencia entre la línea azul y la línea roja es el efecto de la mayor complejidad económica. Se supone que el efecto de reasignación ocurre a una tasa constante a lo largo del tiempo.

Es de interés preguntarse cuál es la conclusión principal que puede extraerse de los ejercicios de impacto con propósitos de política económica que, aunque de validez limitada por las razones comentadas, tienen cierto grado de utilidad. **Por una parte, las estimaciones apoyadas en modelos MEGC sugieren que el acuerdo MERCOSUR-UE arroja resultados positivos, aunque modestos en términos de crecimiento económico.** Los efectos sectoriales son también de magnitud acotada, con una indicación clara de las actividades que ganan (agroindustria) y que experimentan una reducción menor de su *output* (manufacturas). Esto implica que, en razón de las magnitudes y los tiempos, sería factible acompañar con políticas que favorezcan y contribuyan a la reasignación de factores productivos, capital y trabajo, entre las distintas actividades. **De otro lado, si se toma en consideración el estudio más reciente del Banco Mundial acerca de cómo los acuerdos norteamericanos favorecen el crecimiento, se detecta que las transformaciones por esta vía serían mayores y más aceleradas.** No existe una modelización de cómo serían las trayectorias de cada uno de los sectores asociadas al hecho que la economía va adquiriendo un mayor "grado de complejidad". Atendiendo a este tipo de efectos, la implicación de política económica sería diseñar programas con la antelación y focalización del caso de manera que acompañen las transformaciones que comenzarán a producirse en la medida que se incremente el grado de integración entre ambos bloques.

²³ La estimación es hecha para un "país promedio" del Sur y sólo sirve de referencia si se aplica al caso del MERCOSUR.

3. El Acuerdo MERCOSUR-UE. Principales aspectos del pilar comercial

3.1 Antecedentes de la negociación

Tal como se apuntó en la Introducción, el MERCOSUR y la UE concluyeron en junio de 2019 las prolongadas negociaciones para un acuerdo comercial, que habían sido iniciadas en 1995. Las dificultades y plazos para lograr un acuerdo comercial estuvieron principalmente vinculadas a la contraposición de intereses comerciales y las asimetrías de desarrollo económico: los sectores donde se concentran las ventajas competitivas del MERCOSUR (productos agroindustriales) son los más sensibles en la UE, y las actividades donde la UE es más eficiente (bienes industriales, servicios y compras gubernamentales) enfrentan una posición más defensiva del MERCOSUR (Rozenberg & Gayá, 2019). A todo ello se sumó la cambiante coyuntura económica y política que incide en una negociación de sustancial alcance.

Si bien no existen aún investigaciones sobre cuáles fueron los factores que permitieron arribar al acuerdo en 2019, se pueden señalar algunas hipótesis. En primer lugar, para ambos bloques resultaba clara la profundización del deterioro del clima multilateral, que restaba posibilidades a este camino. En segundo lugar, especialmente de parte de la UE, la conveniencia de aproximarse a esta subregión de América Latina y equilibrar el avance de China, país que ya posee acuerdos de Asociación Estratégica Integral con Argentina y Brasil, aunque con alcances diferentes en cada caso. Finalmente, de parte del MERCOSUR, la alineación de intereses entre sus socios y la detección que los negociadores tenían de una ventana de oportunidad para aceptar las ofertas.

3.2 El MERCOSUR y los Acuerdos comerciales regionales (ACR)

La imposibilidad de concretar la ronda de Doha ha sido una indicación clara para los países de que las reglas del comercio se vienen distanciando crecientemente del entramado multilateral. La opción ha sido el regionalismo: los ACR son cada vez más relevantes a nivel global y han coexistido con el sistema multilateral de comercio: pasaron de 37 en 1994 a 304 en 2020²⁴. A diferencia de los socios de la AP, que han alcanzado acuerdos con países que representan la mayor parte del comercio mundial, el MERCOSUR ha quedado mayormente al margen del aumento de ACR: tiene solamente unos pocos acuerdos vigentes, con Chile, Egipto, India, Israel, México, SACU y los países andinos (Colombia, Ecuador y Venezuela).

Durante las últimas décadas, los ACR han ido más allá de la liberalización del comercio de bienes, para abordar una integración más profunda que incluye reglas y estándares comunes para bienes (acceso a mercados -aranceles y reglas de origen-, MSF, OTC), servicios, inversiones, compras públicas, derechos de propiedad intelectual, solución de controversias, comercio electrónico, entre otros²⁵. En muchos de estos aspectos, los avances del MERCOSUR también han sido limitados, incluso a nivel intrabloque. Ejemplo de ello son el comercio de servicios (solo están vigentes los compromisos acordados a fines de los años noventa), inversiones y compras gubernamentales (los

24 Fuente: OMC. Regional Trade Agreements Database.

25 Las MSF son aquellas que permiten proteger la salud de las personas, la sanidad animal y la preservación de los vegetales.

protocolos firmados todavía no entraron en vigor), comercio electrónico (aún no concluyeron las negociaciones de un acuerdo intrarregional sobre el tema) y propiedad intelectual (no se ha negociado entre los socios).

Las negociaciones comerciales sobre la agricultura constituyen un tema de peso. Si bien el multilateralismo contribuyó inicialmente a una reducción de los aranceles y las barreras comerciales, las condiciones de acceso a mercado para la agricultura constituyen un tema pendiente. Las economías desarrolladas tienen aranceles muy superiores en agricultura respecto de la industria. En particular, el sector agrícola es altamente protegido en la UE con crestas arancelarias (aranceles muy superiores a la media), aranceles específicos y restricciones cuantitativas (cuotas y contingentes arancelarios)²⁶. Además, los productos agroindustriales que procuran ingresar a la UE se enfrentan con MSF, normas de etiquetado, estándares privados, como también con subsidios agrícolas y la progresividad arancelaria que dificulta el ingreso de productos procesados (Carciofi & Campos, 2016)²⁷. Debe mencionarse que varios países exportadores de productos agroindustriales y competidores del MERCOSUR, como Australia y Canadá, ya cuentan con acuerdos que les permiten acceder al mercado europeo en condiciones preferenciales (ver **Recuadro 1**).

Las principales oportunidades del acuerdo se centran en la consolidación de la base exportadora de productos agropecuarios (materias primas y procesados) del MERCOSUR y los mayores desafíos en la competencia de productos industriales. En particular para Argentina, el acuerdo traería oportunidades comerciales principalmente en el sector agroindustrial en el que se mejoran las condiciones de acceso, a la vez que permitiría que las empresas argentinas reduzcan los costos de los insumos importados.

3.3 Desgravaciones arancelarias

Desde la entrada en vigencia el acuerdo, la UE otorgará acceso libre de arancel a 74% de las exportaciones del MERCOSUR de forma inmediata y al 92% de las exportaciones del MERCOSUR en 10 años. Cabe destacar que el arancel de nación más favorecida (NMF) promedio simple para productos agrícolas en la UE es 12%, en comparación con 4,2% para productos no agrícolas.

Estos valores promedio albergan importantes diferencias. Los aranceles NMF máximos en los ítems agrícolas son muy superiores a él: en productos lácteos llegan a 235%, en frutas vegetales y plantas 218%, en productos animales 152%, en grasas y aceites 112%, por mencionar algunos. En el marco del acuerdo, la UE desgravará totalmente los aranceles a cerca del 82% de las exportaciones agrícolas del MERCOSUR a la UE y existirán cuotas o preferencias fijas para el 17,7% restante. Por ejemplo, la UE otorga al MERCOSUR contingentes arancelarios con arancel intracuota de 0% a la carne bovina (99.000 toneladas), arroz (60.000 toneladas), miel (45.000 toneladas), entre otros. Otros contingentes corresponden a carne porcina y aviar, maíz, leche, quesos, etanol y huevos. El arancel pagado actualmente bajo la Cuota Hilton (20%) es desgravado a 0% de forma inmediata por la UE a la entrada en vigor del Acuerdo.

Estos contingentes arancelarios son relevantes para Argentina, que es exportadora de productos agroindustriales con una importante participación en las ventas externas totales. En algunos casos, la UE es un destino relevante, pero en otros su participación es menor (**Tabla 1**).

26 Una cuota arancelaria establece un límite sobre la cantidad de un bien que puede importar un país. Un contingente arancelario exime del pago de aranceles a una cantidad determinada de importaciones.

27 Los estándares privados son requerimientos de producción, calidad y certificación exigidos por los compradores (supermercados) a los productores con el fin de poder entrar en su mercado. La progresividad arancelaria significa aranceles más elevados para los productos semimanufacturados que para las materias primas e incluso más altos para los productos terminados.

TABLA 1. Selección de complejos exportadores de Argentina: exportaciones totales y participación de la UE (2019)

Complejo	Exportaciones totales de Argentina (US\$ millones)	Participación de la UE (%) como destino
Soja	16.943	20%
Bovino	4.032	15%
Arroz	185	11%
Miel	152	31%
Maíz	6.025	1%
Avícola	451	4%
Lácteo	798	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC.

Además de la canasta que ya tiene presencia en la UE, el acuerdo también permitiría ingresar a ese mercado con bienes que Argentina exporta a otros destinos y que, al facilitarse el acceso a mercado, también podrían ingresar al bloque europeo si se cumple con los demás requisitos.

El acuerdo también podría impulsar la atracción de IED, una modernización de la estructura productiva y determinados marcos institucionales: reglas de competencia, propiedad intelectual, inversiones, y, de manera general, todas aquellas que son propias de la nueva generación de acuerdos comerciales, tales como facilitación del comercio, MSF, OTC, entre otros.

En contraste con las mercancías, el comercio de **servicios** ya se encuentra relativamente abierto tanto en la UE como en Argentina, con excepción de algunos sectores específicos y la prestación mediante movimiento de personas físicas. Así, pues, es esperable que el acuerdo tenga un impacto menor sobre la economía argentina. No obstante, el acuerdo implicaría algunas mejoras para ciertos sectores.

En lo que se refiere otras disciplinas, el acuerdo significará reglas más competitivas en lo que concierne a compras gubernamentales y también abre oportunidades para empresas argentinas al ampliar el tamaño del mercado. En cuanto a propiedad intelectual la negociación preserva la modalidad de negocios en los rubros más sensibles para Argentina: industria farmacéutica y desarrollo de semillas.

RECUADRO 1

Acuerdos recientes de la UE con otros socios

En años recientes, la UE firmó acuerdos comerciales con varios socios y se encuentra en negociaciones en marcha con varios más (Machinea & Kacef, 2019). En 2017 entró en vigor provisionalmente el **Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá (CETA)**, que liberaliza 99% del comercio bilateral de bienes y en siete años elimina los aranceles sobre productos industriales. Además, liberaliza el 92% de las líneas arancelarias de productos agropecuarios, aunque se mantienen aranceles para bienes agrícolas sensibles por ambas partes, principalmente del lado europeo. Se mantienen contingentes arancelarios en productos como maíz dulce y carnes bovinas y porcinas en la UE, y productos lácteos para Canadá. Algunos productos (carne de pavo y pollo, huevos) quedan excluidos de los compromisos de liberalización (Comisión Europea, 2017) Canadá aceptó proteger 143 indicaciones geográficas (vinos y quesos, por mencionar algunos) de ciertas localidades de la UE. Para la UE, el acuerdo mejora el acceso al mercado canadiense,

especialmente para quesos, vinos y bebidas alcohólicas, frutas y hortalizas y productos procesados. Para Canadá, el acuerdo permite aumentar las exportaciones al mercado europeo de cereales, oleaginosas y productos pesqueros (Fundación INAI, 2017).

En 2018 se lanzaron las negociaciones para un acuerdo UE-Australia (European Commission, 2018a). Desde el punto de vista de la UE, el acuerdo podría contribuir a mayores exportaciones a Australia de material de transporte, maquinaria, equipos electrónicos, químicos y farmacéuticos. A su vez, podría impulsar mayores importaciones de origen australiano de minerales, metales y productos agrícolas. Asimismo, en 2018 comenzaron las tratativas para un acuerdo UE-Nueva Zelanda (European Commission, 2018b), con objetivos del acuerdo e impactos esperados similares a los de Australia con la UE.

Debe notarse, de todos modos, que Canadá tiene un producto per cápita mucho más elevado que los de los países del MERCOSUR²⁸, lo que lo convierte en un muy interesante mercado para la UE, aunque también tiene una población muy inferior a la del bloque sudamericano.²⁹ A su vez, las exportaciones agropecuarias canadienses solo representan 15% del total, mientras son relevantes sus ventas externas de manufacturas (48%) y combustibles y minerales (29%) (datos de 2018, OMC).

Australia, por su parte, desde la década de 1980 implementó un programa de reformas para alcanzar una transformación de su estructura productiva, basado en la reducción de la protección comercial de la industria manufacturera y la promoción de la competencia. Este proceso culminó con la discontinuación de la producción en las terminales automotrices en 2017, debido a las bajas exportaciones del sector, su mercado interno pequeño y la fuerte competencia de Asia. Cabe notar que la participación de las exportaciones agrícolas en Australia es 14%, mientras combustibles y minerales representan dos tercios de las ventas externas (datos de 2018, OMC).

En este sentido, si bien Canadá, Australia y Nueva Zelanda tienen algunas similitudes con las economías del MERCOSUR en cuanto a sus ventajas comparativas agroindustriales, no son estrictamente comparables debido a su distinto grado de desarrollo económico y a sus intereses defensivos.

4. Comercio de bienes

Tal como se adelantó en la sección anterior, un capítulo importante del acuerdo comercial del MERCOSUR con la UE es el relativo al comercio de bienes, por lo cual resulta de interés examinar el posible impacto en el flujo de intercambio, especialmente para Argentina. Esta sección comienza con una descripción de los principales flujos comerciales entre el MERCOSUR y luego Argentina con la UE, como también su estructura arancelaria. A continuación, se analiza qué cambios tendría la entrada en vigencia del acuerdo a partir de la información disponible.

4.1 Comercio de bienes MERCOSUR-UE

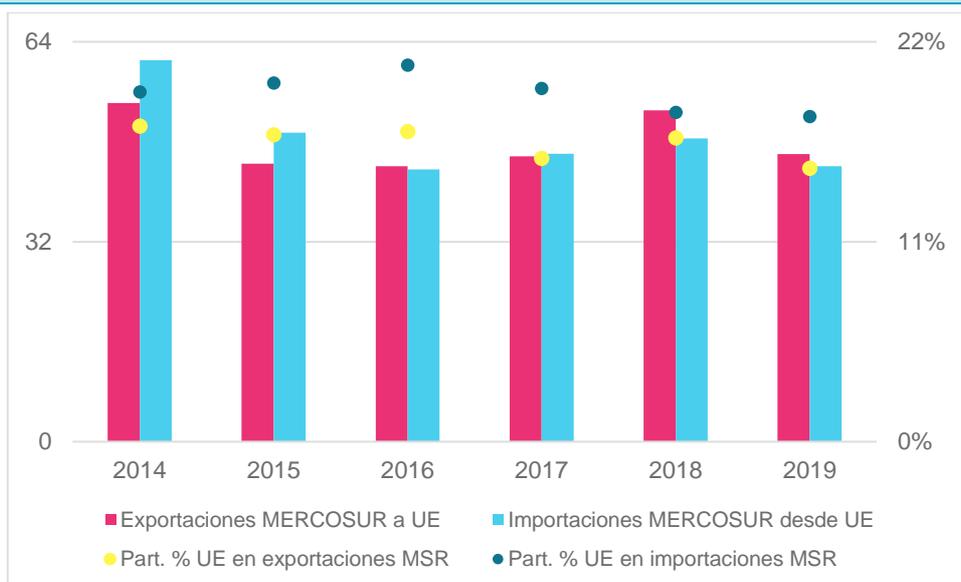
El comercio de mercancías entre ambos bloques ha seguido una trayectoria declinante a lo largo de las últimas dos décadas, con una presencia dominante de Brasil en la cuantía de los flujos. En 2019 el valor del intercambio alcanzó US\$ 90,1 mil millones. La UE fue el destino de 15% de las exportaciones y el origen de 18% de las importaciones del MERCOSUR (**Gráfico 2**). Brasil concentra casi US\$70 mil millones (77%) y Argentina casi US\$ 18 mil millones (20%) del flujo birregional. El intercambio es interindustrial: el MERCOSUR exporta a la UE principalmente productos

28 PIB per cápita US\$ corrientes en 2018: Canadá: 46,2 mil, Australia 57,3 mil, Nueva Zelanda 41,9 mil versus Argentina 11,6 mil, Brasil 8,9 mil, Paraguay 5,8mil, Uruguay 17,2 mil. Fuente: Banco Mundial.

29 La población de Canadá es de 37,7 millones habitantes, en tanto que la del MERCOSUR asciende a 267,8 millones.

agroindustriales y minerales y metales, e importa bienes manufacturados como máquinas, vehículos, productos químicos y farmacéuticos. Una característica a destacar es que la balanza comercial entre ambos bloques tiene exportaciones e importaciones de monto similar. En los últimos 5 años, la UE fue destino de 16% de las ventas externas del MERCOSUR en promedio, bastante menos que en el año 2000 cuando la participación era 25%. China, en cambio pasó de ser el destino de 3% de las exportaciones del MERCOSUR en el año 2000 a 24% en 2019.

GRÁFICO 2. Comercio de bienes del MERCOSUR con la UE, en US\$ miles de millones y en % (2014-2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de DATAINTAL, INDEC, IBGE, BCP, BCU.

4.2 El comercio de bienes entre Argentina y la UE

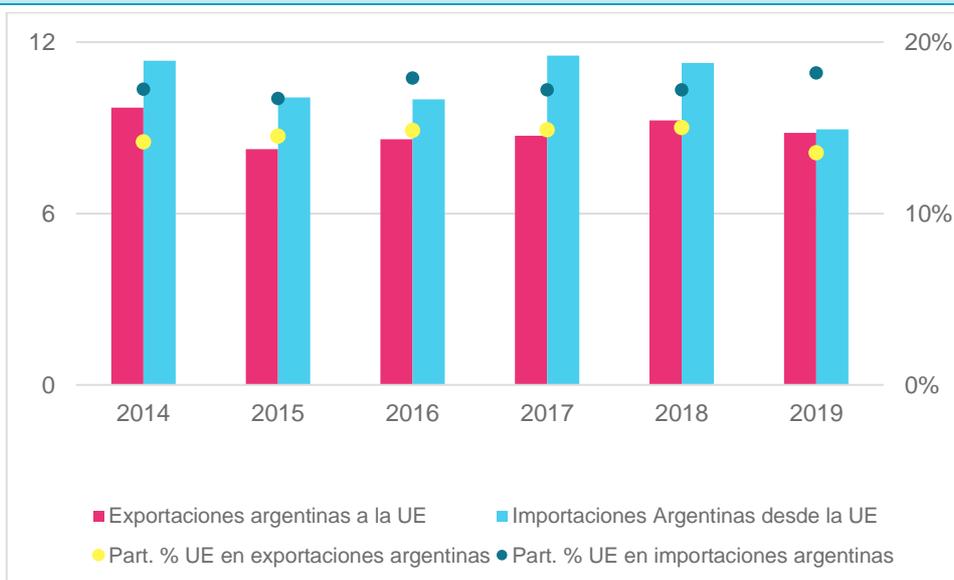
La UE es un socio comercial de importancia para Argentina, con el cual mantiene flujos similares de exportaciones e importaciones.

Exportaciones

Para Argentina, la UE es el segundo destino de exportación de mercancías con un total US\$ 8,8 mil millones en 2019 (14% del total) (**Gráfico 3**), después de Brasil. La UE se mantuvo como destino de alrededor de 15% de las ventas externas argentinas en los últimos años. Siguiendo una trayectoria parecida a la del resto del MERCOSUR, la UE perdió la participación que tenía en el año 2000, cuando representaba 19% de las ventas externas de Argentina. En cambio, China pasó de ser 3% en 2000 a 10% en 2019.

Argentina vende a la UE principalmente alimentos, químicos, productos del reino animal y vegetal y minerales (**Tabla 2**). Los productos agrícolas (materias primas y procesados, que se encuentran en los capítulos 1 a 24 del sistema armonizado, SA) exportados por Argentina a la UE sumaron US\$ 5,6 mil millones en 2019. El ranking de productos exportados está liderado por harina de soja, oro, biodiesel, camarones, maníes preparados, carne bovina, entre otros (**Tabla 3**). Para estos productos, la UE representa aproximadamente un tercio (harina de soja), dos tercios (carne bovina y lana) y la totalidad de las ventas (biodiesel).

GRÁFICO 3. Comercio de bienes de Argentina con la UE, en US\$ miles de millones y en % (2014-2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC.

TABLA 2. Exportaciones de mercancías de Argentina a la UE, en US\$ millones y en % (2019)

	Exportaciones	Total	UE	Part. % en exp. a UE	Part. % UE en el total
Sección	Total	65.115	8.811	100%	14%
IV	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	12.445	3.331	38%	27%
VI	Productos de industrias químicas y conexas	4.101	1.269	14%	31%
I	Animales vivos y productos del reino animal	6.712	1.268	14%	19%
II	Productos del reino vegetal	15.772	863	10%	5%
V	Productos minerales	3.621	520	6%	14%
XVII	Material de transporte	6.659	296	3%	4%
XVI	Máquinas, aparatos y material eléctrico; sus partes	1.373	113	1%	8%
XI	Materias textiles y sus manufacturas	501	111	1%	22%
III	Grasas y aceites	4.703	110	1%	2%
VIII	Pieles, cueros y sus manufacturas, excepto calzado	612	105	1%	17%
XV	Metales comunes y sus manufacturas	2.046	56	1%	3%
VII	Plástico, caucho y sus manufacturas	1.133	27	0%	2%
X	Pasta de madera, papel, cartón	412	11	0%	3%
XIII	Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica, cerámica y vidrio	154	3	0%	2%
	Resto	4.872	729	8%	15%

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC.

TABLA 3. Ranking 15 principales productos exportados por Argentina a la UE por subpartidas, en % (2018)

Rkg.	Subpartida	Descripción	Part. en expo a UE	Part. UE/Mundo
1	230400	Tortas y otros residuos sólidos de la extracción del aceite de soja	25%	30%
2	710812	Oro no monetario en bruto	11%	53%
3	382600	Biodiesel y sus mezclas, sin aceites de petróleo o de mineral bituminoso o con un contenido inferior al 70% en peso de estos aceites	9%	100%
4	30617	Camarones, langostinos y demás decápodos Natantia, no enteros	6%	46%
5	20130	Carne bovina, deshuesada, fresca o refrigerada	5%	66%
6	200811	Maníes preparados o conservados en formas n.c.o.p.	3%	62%
7	230250	Salvados, moyuelos y residuos de leguminosas	2%	82%
8	220421	Vinos excluidos espumosos; mostos de uva c/fermentación cortada p/añadido de alcohol, en envases <= a 2 l.	2%	28%
9	80550	Limonos	2%	72%
10	120242	Maníes sin cáscara incluso quebrantados	1%	79%
11	200939	Jugos de agrios(citrus)s/fermentar y s/adición de alcohol, excluidos naranjas, pomelos o toronja	1%	46%
12	330113	Aceites esenciales de limón	1%	44%
13	510529	Lana peinada excluido a granel	1%	63%
14	71333	Poroto (alubia) común	1%	32%
15	240120	Tabaco desvenado o desnervado, en hojas s/secar ni fermentar	1%	41%

Fuente: Elaboración propia con datos de WITS e INDEC.

TABLA 4. Importaciones de Argentina desde la UE por secciones del SA, en US\$ miles de millones y en % (2019)

	Importaciones	Total	UE	Part. % en imp. UE	Part. % UE en el total
Sección	Total	49.125	8.947	100%	18%
XVI	Máquinas, aparatos y material eléctrico; sus partes	14.013	3.299	37%	24%
VI	Productos de industrias químicas y conexas	8.939	2.270	25%	25%
XVII	Material de transporte	5.991	695	8%	12%
XV	Metales comunes y sus manufacturas	2.784	509	6%	18%
V	Productos minerales	4.785	442	5%	9%
VII	Plástico, caucho y sus manufacturas	2.968	419	5%	14%
X	Pasta de madera, papel, cartón	994	219	2%	22%
IV	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	800	150	2%	19%
XIII	Manufacturas de piedra, yeso, cemento, amianto, mica, cerámica y vidrio	433	97	1%	22%
II	Productos del reino vegetal	2.213	69	1%	3%
XI	Materias textiles y sus manufacturas	1.173	60	1%	5%
I	Animales vivos y productos del reino animal	263	24	0%	9%
III	Grasas y aceites	73	7	0%	10%
VIII	Pieles, cueros y sus manufacturas, excepto calzado	123	6	0%	5%
	Resto	3.574	681	8%	19%

Fuente: Elaboración propia con datos de INDEC.

Importaciones

La UE es el tercer origen de importaciones (después de Brasil y China), por US\$ 8,9 mil millones, que representan 18% del total en 2019. Argentina compra a la UE principalmente bienes industriales como máquinas, aparatos y material eléctrico, químicos, material de transporte, metales y minerales (**Tabla 4**). Los principales productos importados por Argentina desde la UE en 2018 son medicamentos, partes de motores, productos inmunológicos, aceites livianos de petróleo, motores y vehículos para transporte de personas, entre otros (**Tabla 5**).

Ran-king	Subpartida	Descripción	Part. en expo a UE	Part. UE/Mundo
1	300490	Medicamentos c/Estreptoquinasa acondicionados p/la venta por menor	5%	60%
2	850300	Partes de motores y generadores de las posiciones 8501.10;8501.20;8501.31;850132 u 8501.40.1	5%	74%
3	300215	Productos inmunológicos dosificados o acondicionados para la venta al por menor	3%	76%
4	271012	Aceites livianos (ligeros) y preparaciones	3%	46%
5	870323	Vehículos p/transporte de personas, de cilindrada > a 1500cm ³ . y <= a 3000 cm ³ ., motor de émbolo, encendido por chispa	2%	7%
6	840820	Motores de émbolo, diesel o semidiesel, p/vehículos automotores, cilindrada <= a 1500cm ³ .	2%	32%
7	271019	Querosenos de aviación	2%	9%
8	841199	Partes de turbinas de gas ncop.	2%	74%
9	300439	Medicamentos a base de hormona del crecimiento (somatotropina), acondicionados p/la venta por menor	2%	88%
10	870829	Partes y accesorios para vehículos automóviles de las partidas 87.01 a 87.05., salvo cinturones de seguridad	2%	26%
11	870840	Cajas de cambio y sus partes	1%	23%
12	300212	Antisueros (sueros con anticuerpos) y demás fracciones de la sangre	1%	70%
13	490199	Libros, folletos e impresos similares, excluidos diccionarios, enciclopedias y en hojas sueltas	1%	54%
14	300220	Vacuna contra la gripe s/acondicionar p/la venta por menor	1%	56%
15	842230	Máquinas y aparatos p/llevar, cerrar, capsular, tapar, taponar o etiquetar botellas	1%	84%
		Resto	68%	

Fuente: Elaboración propia con datos de WITS e INDEC.

4.3 Impacto del Acuerdo sobre las exportaciones e importaciones argentinas

Teniendo en consideración la importancia relativa de los flujos de intercambio que se señaló arriba y tal como se vio en la Sección 3, el acuerdo habrá de tener impacto en el comercio de Argentina a través de dos vías principales. Por un lado, es previsible que se produzca una erosión del acceso preferencial al socio si la UE desplaza exportaciones entre Argentina y Brasil. Por otro lado, habrá que tener en cuenta el efecto de creación de comercio si hay un incremento de las exportaciones de Argentina hacia la UE y, viceversa, de las importaciones desde la UE.

Efecto pérdida de preferencias

El primer efecto implica que la entrada en vigencia del acuerdo entre Brasil y la UE conduciría a una mayor competencia europea en el mercado brasileño por la erosión de preferencias de Argentina³⁰. Dado que los productos argentinos en la actualidad ingresan al mercado brasileño sin arancel, están en una situación ventajosa frente a las importaciones extrazona. Dicha ventaja desaparecería respecto a la competencia europea cuando entre en vigencia el acuerdo en Brasil. El mayor impacto negativo correspondería a los sectores en los que el arancel externo común de los países del MERCOSUR es elevado, como en los productos industriales donde alcanza un máximo de 35% (Tabla 6), y que colocan en mayor proporción sus exportaciones en Brasil.

Argentina tuvo exportaciones a Brasil por US\$10,4 mil millones en 2019 y representó 16% del total (Tabla 7). La categoría ‘material de transporte terrestre’, que forma parte de la industria automotriz, representa 36% de las ventas externas de Argentina al MERCOSUR en 2019 y 43% de sus ventas a Brasil.

TABLA 6. Perfil arancelario MERCOSUR, arancel NMF aplicado, en % (2018)

	Argentina		Brasil		Paraguay		Uruguay	
	Prom.	Máx.	Prom.	Máx.	Prom.	Máx.	Prom.	Máx.
Promedio	13,6		13,4		9,8		10,3	
Productos agrícolas	10,3		10,1		10		9,9	
Reino animal	8,3	16	8,3	16	8,3	16	8,3	16
Productos lácteos	18,3	28	18,3	28	15	16	17,9	28
Frutas, vegetales y plantas	9,8	35	9,7	35	10	25	9,7	35
Café, té	14,3	35	13,3	20	12	20	11,5	20
Cereales y preparaciones	10,9	31	10,7	20	10,5	20	10,3	20
Oleaginosas, grasas y aceites	8,5	35	7,9	14	7,8	14	8,2	25
Azúcar y confitería	17,6	20	16,5	20	20	30	16,8	35
Bebidas y tabaco	17,8	35	17,3	20	16,8	20	17	20
Algodón	6,4	8	6,4	8	6,4	8	6,4	8
Otros productos agrícolas	7,7	20	7,7	14	7,7	14	7,6	14
Productos no agrícolas	14,2		13,9		9,7		10,4	
Pescado y productos de pescado	10,4	16	10,3	16	10,3	16	10,3	16
Minerales y metales	10,1	35	10,1	20	9,5	22	9,6	20
Petróleo	0,1	6	0,1	6	0,1	6	0,1	6
Químicos	8,2	35	8,1	18	7,3	35	7,5	18
Madera, papel, etc.	11,1	35	10,4	18	9,8	25	9,7	18
Textiles	23,3	35	23,3	35	16,3	26	16,4	35
Indumentaria	35,0	35	35	35	20,6	25	20	20
Cuero, calzado, etc.	16,0	35	15,8	35	13	25	15,4	35
Máquinas no eléctricas	13,0	35	12,8	20	2,3	20	3,2	20
Máquinas eléctricas	14,5	35	13,9	20	7,3	22	11,2	20
Equipo de transporte	18,5	35,0	19	35	6,6	28	9,1	23
Manufacturas no clasificadas en otra parte	15,6	35	15,2	35	11	20	13,1	20

Fuente: Elaboración propia con datos de WITS e INDEC.

30 En la hipótesis que Argentina se retrase en la instrumentación del acuerdo, se materializaría esta erosión de preferencias en el mercado brasileño pero sin tener ninguna compensación por el lado del mayor acceso al mercado europeo.

TABLA 7. Destino de exportaciones de Argentina, en US\$ millones y participación en % (2019)

Región / país	Valor (US\$ millones)	Participación %
Total	65.115	100%
Unión Europea	8.811	14%
MERCOSUR	12.540	19%
<i>Brasil</i>	<i>10.385</i>	<i>16%</i>
<i>Paraguay</i>	<i>1.018</i>	<i>2%</i>
<i>Uruguay</i>	<i>1.136</i>	<i>2%</i>
Resto de América Latina	8.541	13%
Estados Unidos	4.031	6%
Asia	21.108	32%
<i>China</i>	<i>6.823</i>	<i>10%</i>
África	4.866	7%
Resto del mundo	5.217	8%

Fuente: Elaboración propia con datos de WITS e INDEC.

Con el propósito de estimar cómo se verían afectadas las preferencias de acceso es necesario acotar el universo de los bienes en cuestión. Esto implica acotar los criterios sobre los cuales se concentra el análisis. Un primer elemento es la fracción del mercado brasileño en las ventas totales de ese bien. El supuesto es que una elevada concentración de las exportaciones a ese destino implica cierta especialización que no es sencillo de sustituir con mercados alternativos. El segundo criterio es el peso relativo en el intercambio, y en tercer el grado de preferencia actual que sería erosionado por la baja arancelaria.

Teniendo en cuenta lo anterior y siguiendo la metodología empleada en (Rozemberg & Gayá, 2019), en una primera etapa se identificaron los productos que estarían más expuestos a la competencia extrazona en Brasil al entrar en vigencia el acuerdo, y que cumplen las siguientes 3 condiciones al mismo tiempo: 1) Brasil es el destino de más de 25% de las exportaciones argentinas de ese ítem; 2) representan más del 1% de las exportaciones totales de Argentina a Brasil y 3) productos para los cuales el arancel de nación más favorecida (NMF) de Brasil es superior a 10%.

Considerando datos de comercio de 2018, el subconjunto de productos que estaría sujeto a la competencia extrazona con la entrada en vigencia del acuerdo según los criterios mencionados representa 46% de las ventas a Brasil. Como se observa en la **Tabla 8**, el sector automotor sería el más vulnerable a la competencia extrazona, debido a la existencia de altos aranceles a las importaciones extrarregionales y al régimen de comercio bilateral administrado³¹. Dentro de esta industria, los principales productos que podrían verse afectados son pick-ups (subpartida 870421: 71% de las exportaciones van a Brasil y representan 21% de las ventas a este destino) y vehículos para turismo de personas incluidos los de tipo familiar (subpartida 870323: 88% e destinan a Brasil y representan 5% de las ventas a este país). En ambos casos el arancel NMF es 35%. También autopartes con aranceles extrazona entre 12% y 18% (cajas de cambios, partes de ejes, motores y neumáticos de caucho). Otros sectores (y productos) expuestos a la pérdida de acceso preferencial son molinería (harina de trigo), plásticos (polipropileno y polietileno), hortalizas y otros (papas y aceitunas preparadas), lácteos

31 Este régimen se basa un valor llamado "flex", el comercio bilateral del sector automotor. El flex pactado para 2016-2020 es 1,7 (implica que por cada dólar que Argentina exporta a Brasil, puede importar US\$ 1,7) y se va incrementando hasta 3 en 2029.

(leche en polvo). Este último conjunto de productos suma 14% de las ventas externas a Brasil.

Tal como se observa en la **Tabla 8**, en 10 de los 15 principales productos que cumplen las condiciones (1) a (3) mencionadas arriba, Brasil es el destino de 80% o más de las ventas.

En una segunda etapa, siguiendo la metodología empleada en CEI (2003), se identificaron los sectores en los que Brasil ya es cliente de la UE: la presencia de un valor mínimo de exportaciones mostraría que sería factible incrementar las exportaciones de la UE ante una mejora de las condiciones.

En la **Tabla 8** se observa que el origen UE es mayor a 10% en 7 de los 15 principales productos (representan 13% de las exportaciones argentinas a Brasil). El origen UE es mayor a 0% y menor a 10% en 5 productos (equivalentes a 25% de las exportaciones argentinas a Brasil) y en los 2 restantes el origen UE es igual a cero (representan 2% de las exportaciones argentinas a Brasil). Cabe notar que en los 15 productos seleccionados, la UE tiene ventas al mundo que van entre 2 y 71 veces las importaciones brasileñas. Por ejemplo, en el caso de las pick-ups, principal producto exportado a Brasil, la UE tiene exportaciones por US\$ 29,8 mil millones e importaciones por US\$ 31,5 mil millones.

La primera etapa del ejercicio muestra que 46% de las exportaciones argentinas a Brasil se verían sujetas a la competencia extrazona con la entrada en vigencia del acuerdo, ya que cumplen los 3 criterios seleccionados arriba. En 10 de los 15 productos principales, Brasil es el destino de 80% o más de las ventas, lo que revela el potencial perjuicio de la apertura de ese mercado a la competencia extrazona.

En la segunda etapa, se observa que en 7 de los 15 productos principales, la UE es el origen de más de 10% de las compras brasileñas y en este caso suman 13% de las exportaciones argentinas a Brasil. Es decir, en torno a US\$ 1,5 mil millones según datos de 2018. Los productos son vehículos, autopartes (cajas de cambio y ejes), malta, papas congeladas y polietileno. No obstante, lo más relevante es que los vehículos y autopartes se encuentran en las canastas de desgravación de la oferta MERCOSUR de 15 años. Por su parte, la malta se encuentra en la canasta de desgravación entre 8 a 15 años, las papas congeladas a 8 años y el polietileno con desgravación inmediata. Es decir, la exportación debería reorientarse a otros mercados para llegar mejor preparados al momento de la desgravación.

En conclusión, si bien 46% de las exportaciones argentinas a Brasil están concentradas en ese mercado (Brasil es el destino de más de 25% de las ventas de esos bienes) e ingresan con aranceles extrazona superiores a 10%, el potencial incremento de oferta europea se focaliza en un subconjunto de las mismas que totaliza exportaciones por US\$ 1,5 mil millones en 2018. De todos modos, casi la totalidad de dicha canasta de bienes está comprendida en cronogramas de reducción arancelaria de largo plazo. El ejercicio muestra que solamente las exportaciones de un producto como el polietileno³² serían pasibles de una competencia inmediata por parte de productores europeos tan pronto se ponga en vigencia el acuerdo.

32 Por valor de US\$ 65 millones en 2018.

TABLA 8. Pérdida de acceso preferencial a Brasil, productos seleccionados (2018)

Ranking	Subpartida	Descripción	Arancel Brasil	Part. % en export. a Brasil	Part. % Brasil en total	Import. Brasil origen UE/total	Import. Brasil origen Ar/total	Export. UE al mundo	Import. UE al mundo	Export. UE al Mundo / Import. Brasil total
1	870421	Vehículos para transporte de mercancías de peso total con carga máxima inferior o igual a 5 t	35%	21%	71%	0.2%	88%	29,842	31,542	11
2	870323	Vehículos para transporte de personas de cilindrada superior a 1.500 cm ³ pero inferior o igual a 3.000 cm ³	35%	5%	88%	25.1%	32%	128,817	54,222	71
3	870840	Cajas de cambio y sus partes	13%	2%	80%	15.5%	14%	29,975	28,101	15
4	840820	Motores de los tipos utilizados para la propulsión de vehículos del Capítulo 87	18%	2%	100%	43.5%	42%	20,850	15,257	56
5	110710	Malta de cebada u otros cereales sin tostar	14%	2%	99%	11.3%	49%	1,867	758	5
6	390210	Polipropileno	14%	1%	97%	5.6%	40%	8,256	9,199	23
7	200410	Papas preparadas o conservadas, congeladas.	14%	1%	93%	40.8%	56%	4,851	3,198	16
8	870431	Vehículos para transporte de mercancías de peso total con carga máxima inferior o igual a 5 t	35%	1%	83%	0.0%	96%	1,051	1,124	8
9	40221	Leche en polvo sin adición de azúcar ni otro edulcorante	24%	1%	32%	0.0%	57%	2,103	756	10
10	110100	Harina de trigo o de morcajo	12%	1%	51%	3.3%	88%	1,273	930	12
11	870850	Ejes con diferencial, incluso provistos con otros órganos de transmisión, y ejes portadores; sus partes	13%	1%	93%	40.1%	13%	13,038	11,377	23
12	380891	Insecticidas	13%	1%	61%	4.3%	6%	2,868	2,189	2
13	390110	Polietileno de densidad inferior a 0,94	14%	1%	90%	11.9%	17%	9,487	10,184	24
14	401120	Neumáticos de los tipos utilizados en autobuses o camiones	16%	1%	100%	8.5%	20%	7,203	7,115	26
15	200570	Aceitunas preparadas o conservadas	14%	0%	73%	9.8%	59%	1,549	906	18

Fuente: Elaboración propia con datos de WITS e INDEC.

Efecto creación de comercio

¿En qué sectores puede Argentina incrementar sus exportaciones a la UE?

La UE importó bienes por valor de US\$ 6.456 mil millones en 2018, de los cuales Argentina fue origen de 0,17%. En cuanto a los productos agrícolas (considerando

capítulos 1 a 24 del SA), las importaciones totales fueron US\$ 597 mil millones y Argentina proveyó 1,2% de ese total.³³ Así, en 2018, las exportaciones argentinas a la UE alcanzaron US\$9,2 mil millones, de los cuales los productos agrícolas sumaron US\$ 6,3 mil millones.

El arancel NMF promedio simple para productos agrícolas en la UE es 12%, en comparación con 4,2% para productos no agrícolas (**Tabla 9**). De todos modos, los aranceles NMF máximos en los ítems agrícolas son muy superiores a ese promedio, lo que muestra la relevancia de las crestas arancelarias en productos lácteos, frutas, vegetales y plantas, productos animales, grasas y aceites, por mencionar algunos. Además, la UE aplica aranceles específicos -que cobran relevancia en contexto de precios bajos porque son proporcionalmente más elevados- y contingentes arancelarios con aranceles extra cuota muy elevados.

TABLA 9. Perfil arancelario de la UE (2018)

Grupos de productos	Arancel NMF	
	Promedio	Max
Productos agrícolas	12,0	
Reino animal	17,9	152
Productos lácteos	43,7	235
Frutas, vegetales y plantas	10,7	218
Café, té	5,9	16
Cereales y preparaciones	14,9	51
Oleaginosas, grasas y aceites	5,5	112
Azúcar y confitería	27,5	140
Bebidas y tabaco	19,8	152
Algodón	0,0	0
Otros productos agrícolas	3,3	75
Productos no agrícolas	4,2	
Pescado y productos de pescado	11,6	26
Minerales y metales	2,0	12
Petróleo	2,5	5
Químicos	4,6	13
Madera, papel, etc.	0,9	11
Textiles	6,5	12
Indumentaria	11,5	12
Cuero, calzado, etc.	4,1	17
Máquinas no eléctricas	1,8	10
Máquinas eléctricas	2,4	14
Equipo de transporte	4,7	22
Manufacturas no clasificadas en otra parte	2,2	10

Fuente: Elaboración propia con datos de WITS e INDEC.

El ejercicio que sigue a continuación busca identificar sectores en los que Argentina puede incrementar sus exportaciones a la UE ante una mejora en las condiciones de acceso, ya sea por baja de aranceles como por aumento o nuevos contingentes arancelarios. Desde la entrada en vigencia del acuerdo, la UE otorgará acceso libre de arancel a 74% de las exportaciones del MERCOSUR de forma inmediata, y alcanzará a 92% de

las exportaciones del MERCOSUR en un plazo máximo de 10 años. Además, la UE desgravará totalmente los aranceles a cerca del 82% de las exportaciones agrícolas del MERCOSUR a la UE (70% inmediatamente y el 12% restante se desgravará en períodos entre 4 y 10 años) y otorgará desgravación parcial (cuotas o preferencias fijas) para el 17,7%.

En primer lugar, se comparó la canasta exportadora de Argentina hacia la UE con la estructura arancelaria de la UE. Se observa que en general, a medida que aumenta la alícuota del arancel promedio NMF de la UE, la participación de la UE como destino del bien se reduce. **El 43% de las exportaciones argentinas destinadas a la UE en 2018 ya ingresan con arancel 0%:** se destacan harina de soja, oro, maníes sin cáscara y petróleo. Es decir, de los cronogramas mencionados arriba, es importante notar que una parte relevante de las exportaciones actuales de la Argentina a la UE ya se encuentra liberalizada (**Tabla 10**).

Por su parte, 22% de las exportaciones a la UE enfrentan aranceles entre 0% y 10%, por ejemplo, el biodiesel (que ha enfrentado otras restricciones como derechos anti-dumping) y limones. De los principales productos que Argentina ya exporta a la UE con arancel entre 0% y 10%, algunos tienen desgravación inmediata (por ej., aceites esenciales de limón y lana peinada), otros en 7 años (limones) y otros en 10 años (biodiesel).

El 10% de las exportaciones a la UE enfrenta aranceles entre 10% y 20%: en este subconjunto se encuentran maníes preparados (desgravación a 10 años) y camarones y langostinos (liberalización inmediata). Productos como vinos y mosto y tabaco en hojas enfrentan aranceles específicos o compuestos (*ad valorem* + específico)³⁴ y tienen un cronograma de desgravación a 4 años.

TABLA 10. Estructura arancelaria de la UE que enfrenta Argentina y ejemplos de desgravación

Rango aranceles	Participación en las exportaciones de Argentina a la UE (2018)	Ejemplos	Arancel actual	Desgravación
0%	43%	Tortas y otros residuos sólidos de la extracción del aceite de soja	0%	Sin cambios
		Oro no monetario en bruto	0%	Sin cambios
0% -10%	22%	Biodiesel y sus mezclas	7%	10 años
		Limones	10%	7 años
10%-20%	10%	Maníes preparados o conservados	12%	10 años
		Camarones, langostinos y demás decápodos	12%	Inmediata
Aranceles específicos y cuotas	24%	Vinos excluidos espumosos; mostos de uva	32 €/hl	4 años
		Tabaco desvenado o desnervado, en hojas sin secar ni fermentar	11,2 min 22 € max 56 €/100 kg/net	4 años

Fuente: Elaboración propia con datos de WITS e INDEC.

34 El arancel *ad valorem* (AV) es un porcentaje del valor del producto, en tanto que el específico es un monto determinado por unidad. Los aranceles compuestos gravan la importación con un porcentaje del valor más un monto fijo por unidad. Si bien todo arancel específico tiene un AV equivalente, en general se considera que los AV son menos distorsivos que los específicos, ya que estos últimos penalizan proporcionalmente más a aquellos exportadores que pueden vender a precios más bajos. Veamos un ejemplo: dos empresas exportan el mismo producto: la firma A lo vende a €100 y la B a €140. Si hubiese un arancel AV de 10%, la importación del producto de A pagaría €10 y la de B, €14. Sin embargo, con un arancel específico de €14 (equivalente al AV pagado por B), la carga sobre el producto importado de la empresa A -la más eficiente en este ejemplo- representaría 14% del valor.

Siguiendo la metodología de (Centro de Economía Internacional, 2003), se seleccionó un conjunto de productos que cumplen con 3 condiciones:

1. Arancel *ad valorem* igual o superior a 10%, existencia de aranceles específicos o estacionales, o presencia de cuotas;
2. Actividad exportadora en Argentina de cierta magnitud (US\$ 1 millón o más *al mundo*)
3. Existencia de cierta complementariedad comercial entre Argentina y UE. Para ello, se compara la estructura de las exportaciones totales de Argentina con la estructura de importaciones de la UE. Si el peso relativo de un bien determinado es mayor a 0,1% en las exportaciones de Argentina al mundo y en las importaciones de UE desde el mundo, esto podría indicar cierta complementariedad entre Argentina y la UE para dicho bien.

Existen 50 productos, todos agrícolas, que cumplen con estas tres condiciones y suman exportaciones argentinas al mundo por US\$ 7,6 mil millones (12,5% del total). Este grupo se dividió en dos subconjuntos: 17 bienes que Argentina ya exporta a la UE (por US\$ 1,8 mil millones a la UE y US\$ 3,3 mil millones al resto del mundo) y 33 bienes que Argentina no vende a la UE pero podrían ser nuevas exportaciones a partir del acuerdo, considerando que Argentina ya los provee a otros destinos (por US\$ 2,5 mil millones). De todos modos, conviene puntualizar que además de las consideraciones arancelarias aquí aplican otros requisitos que deberían ser atendidos para el ingreso al mercado europeo: MSF, estándares privados, reglamentos técnicos, etiquetado, entre otros. A partir de la información disponible, se analizó si este conjunto de bienes obtiene mejoras en las condiciones de acceso.

Dentro de los 17 bienes que ya se exportan a la UE, algunos como maníes preparados o conservados, ciertos vinos y mostos de uva, jaleas y mermeladas, aceitunas preparadas obtienen la eliminación de aranceles en períodos entre 4 y 10 años. Algunos productos de la pesca y aceite mejoran las condiciones de acceso a través de desgravación arancelaria inmediata.

Dentro de los otros 33 productos en los que las exportaciones a la UE son iguales a cero en 2018, varios pasarían a tener contingentes arancelarios o bien una desgravación arancelaria entre 7 y 10 años. Entre los productos que Argentina exporta más de US\$ 100 millones y que obtienen desgravación arancelaria entre 7 y 10 años se encuentran: cebada, harina de trigo, malta sin tostar, papas preparadas congeladas.

Hay una mejora de las condiciones de acceso a través de contingentes arancelarios otorgados al MERCOSUR con arancel intracuota 0%, que son relevantes para Argentina, ya sea porque ya se exportan a la UE o porque podrían ser nuevas exportaciones considerando que se venden a otros destinos. Los principales contingentes son la carne bovina (99 mil toneladas), carne aviar (180 mil toneladas), la miel (45 mil toneladas) y el arroz (60 mil toneladas), entre otros. Cabe aclarar, no obstante, que estos cupos corresponden al MERCOSUR en su conjunto y deben ser distribuidos entre los socios de acuerdo con criterios que aún no han sido definidos.³⁵

En síntesis, el acuerdo traería oportunidades en el sector agroindustrial argentino por ciertas mejoras en las condiciones de acceso, tanto por los cronogramas de desgravación, como por los contingentes arancelarios para el MERCOSUR. La mejora ocurre tanto en productos que Argentina ya exporta a la UE como en los bienes en los que Argentina no exporta a la UE pero sí a otros destinos. En este último subconjunto, serán relevantes las MSF, estándares privados, normas de etiquetado, entre otros

³⁵ La distribución de las cuotas es uno de los temas que debe resolverse entre los miembros del MERCOSUR en forma previa a la implementación del acuerdo.

requisitos que aplica la UE para ingresar a su mercado. El ejercicio que se ha hecho arriba no permite establecer cuánto del incremento potencial de las exportaciones de Argentina significan, visto desde el lado europeo, un efecto de creación o de desvío de comercio. Asumiendo que la política de la UE ha sido tradicionalmente de elevada protección a la agricultura, podría asumirse que las mejoras de acceso obtenidas suponen mayor competencia con la producción de la UE (o bien con países con los que dicho bloque ya tiene acuerdos) y, por esta vía, que el acuerdo con el MERCOSUR traería aparejado un impacto marginal de creación de comercio.

Hay además 2 bienes industriales que cumplen las tres condiciones antes mencionadas (vehículos para transporte de mercaderías, subpartidas 870421 y 870431), que suman exportaciones por US\$3,5 mil millones, pero no son destinados a la UE. En ambos casos, el arancel de la UE pasa de 3,5 % a 0% de modo inmediato con la vigencia del acuerdo. Estos dos productos están, a su vez, entre los que se verían perjudicados en el mercado brasileño con la entrada en vigencia del acuerdo. De todos modos, más allá de las mejoras arancelarias, el comercio automotor se rige por la estrategia corporativa y las decisiones intrafirma y son relevantes otros requisitos de acceso, como normas de seguridad, ambientales, de calidad, etc.

¿En qué sectores podría Argentina incrementar sus importaciones desde la UE?

Siguiendo la metodología mencionada (Centro de Economía Internacional, 2003) se tomaron las subpartidas en las que Argentina tiene aranceles NMF mayores a 10% y cuyas importaciones podrían aumentar a partir del acuerdo. Se identificaron productos que ya se importan de la UE y cuyo precio podría bajar por la reducción de los aranceles a partir de 3 criterios:

1. Arancel extrazona mayor a 10%
2. Presencia de cierta complementariedad entre la oferta europea y la demanda argentina. Si el peso relativo de un bien es mayor a 0,1% en las exportaciones de la UE al mundo y en las importaciones de Argentina desde el mundo, esto podría indicar cierta complementariedad entre Argentina y la UE para dicho bien. Es decir, se comparan la canasta exportadora de la UE al mundo con la canasta importadora de la Argentina desde el mundo y se busca identificar en qué medida existe compatibilidad en ciertos productos, más allá de si en la actualidad existe comercio bilateral.
3. Importancia de la UE como proveedor actual: su participación en las importaciones argentinas es mayor a 20%.

Las 27 subpartidas que cumplen estas tres condiciones corresponden a productos industriales que representan 10% de las importaciones totales argentinas y 22% de las importaciones originadas en la UE. Son principalmente medicamentos, partes de motores, vehículos para transporte de mercancías y de personas, motores, autopartes, juegos de grifería, arandelas de plástico, reguladores de voltaje, controladores computarizados, prensas, compresores de aires, filtros. En todos los productos, el arancel NMF se encuentra entre 10% y 21%, con excepción de los vehículos para transporte de mercancías y de personas que tienen arancel de 35%.

Las canastas de desgravación para estos productos seleccionados son: farmacéuticos (desgravación desde inmediata hasta 10 años), material eléctrico (desgravación a 10 años), vehículos para transporte de mercancías y personas (desgravación a 15 años), autopartes (desgravación desde inmediata, hasta 10 y hasta 15 años) material mecánico (desgravación entre 10 y 15 años), entre otros. En definitiva, las canastas y cronogramas de desgravación en los bienes detallados arriba y para aquellos que existe producción nacional ofrecen tiempo que debe ser aprovechado para implementar políticas de reconversión productiva.

Cabe destacar que en el acuerdo la desgravación inmediata del MERCOSUR involucra el 14,1% de sus importaciones y para el resto se prevé una liberalización gradual de manera lineal, en canastas de 15, 10, 8, 4 años y desgravación inmediata, según el caso. El 72% de las importaciones queda libre de arancel al cabo de 10 años o menos. Como se vio, en algunos sectores como los vehículos automotores se prevé una liberalización en 15 años con un período de gracia de 7 años (en el que se prevé una cuota transitoria de 50.000 unidades para el MERCOSUR, con una desgravación inmediata del 50%). El objetivo de una apertura de este tipo es brindar a la industria automotriz la posibilidad de adecuarse para poder competir con las importaciones europeas.

De esta forma, el acuerdo podría incrementar las importaciones argentinas originadas en la UE en un conjunto de bienes en los que Argentina tiene aranceles elevados y existe cierta complementariedad con la UE, que ya es un proveedor relevante. Ello afectaría en torno a 22% de las importaciones originadas en la UE, por un valor de US\$ 2,5 mil millones, que mejorarían sus condiciones de acceso, en algunos casos de modo inmediato con la vigencia del acuerdo y en general en plazos entre 10 y 15 años.

Para interpretar el significado económico de este efecto es pertinente preguntarse cuáles serían los potenciales impactos sobre el comercio y la producción argentina. Como consideración preliminar es importante destacar que la mayor parte de los productos que se importan de la UE son clave para la producción nacional en su calidad de bienes intermedios o de capital. En 2019, bienes de capital y sus piezas y accesorios y bienes intermedios representaron 79% de las compras externas a la UE. Los bienes de consumo representaron 15% de las importaciones originadas en la UE. La reducción por la desgravación arancelaria de su precio contribuiría a aumentar la competitividad de la economía. Tal sería el caso, por ejemplo, de los vehículos de carga cuyo menor costo podría reducir los costos de flete de las mercancías, y contribuiría a mejorar la competitividad argentina. De todos modos, como se mencionó, el patrón de comercio automotor resulta de la estrategia corporativa y de las decisiones de las terminales a partir de la vigencia del acuerdo, en las que los aranceles no son necesariamente el factor más relevante. En el caso de los bienes finales (ej. algunos productos farmacéuticos), los beneficios podrían ser capitalizados en un menor costo para el sistema de salud, público, obras sociales o medicina prepaga.

En cuanto a los efectos sobre la dirección de los flujos de comercio, se observa que en los bienes con importaciones provenientes de la UE, también hay oferta concurrente de otros países o regiones, en particular, de Brasil, China, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y de América del Norte, por mencionar los principales orígenes. Con lo cual, enfocado desde Argentina, el acuerdo traería, por un lado, un impacto de desvío de comercio: Brasil, principalmente, vería erosionadas sus preferencias en el mercado local y las ventajas arancelarias obtenidas por la UE tendrían la consecuencia de ganar terreno también sobre los demás proveedores. Algo similar ocurriría con México en el caso de la industria automotriz, ya que en la actualidad los vehículos mexicanos ingresan al mercado argentino en condiciones preferenciales.

Una cuestión relevante es si el acuerdo con la UE podría implicar una reducción de la producción local provocada por mayores importaciones de ese origen. Con las limitaciones del ejercicio que se ha hecho hasta aquí -estático y centrado solamente sobre la desgravación arancelaria-, la respuesta depende de los supuestos que se hagan respecto de cómo funciona hoy el comercio intra-MERCOSUR. Los sectores productores de bienes que en el futuro estarán expuestos a una mayor competencia europea participan hoy del comercio intrazona, donde Brasil es el mayor oferente. De ahí que, como se señaló, el impacto previsible es la reorientación de las compras argentinas a la UE en detrimento de sus socios del bloque, en particular de Brasil.

Sin embargo, el razonamiento anterior descansa en un supuesto crítico que no se cumple en la práctica: que no existan trabas ni limitaciones al comercio intrazona. El

intercambio al interior del MERCOSUR está plagado de una serie de medidas, trabas y/o reglas particulares (como el acuerdo automotor y el sector azucarero) que operan como protección a la producción argentina de ciertos sectores.³⁶ Mirado desde este ángulo, la novedad del acuerdo MERCOSUR-UE implica que la administración de la política comercial perdería la discrecionalidad que ha tenido hasta el presente. No es un problema de reducción de aranceles sino de dismantelar las medidas no arancelarias que ha venido aplicando el MERCOSUR en su intercambio intrazona.

En una mirada sintética y de conjunto, los efectos posibles analizados en esta sección pueden resumirse de la manera siguiente:

- Las exportaciones argentinas a Brasil que podrían verse afectadas por la erosión de preferencias arancelarias por la entrada en vigencia del acuerdo suman US\$ 1,5 mil millones en 2018 (representan 13% de las ventas a ese mercado.) Cabe señalar que la mayor parte de la canasta se ubica en el complejo automotor donde las decisiones de inversión y localización dependen de estrategias corporativas con alcance global y que son adoptadas por las casas matrices. Asimismo, los plazos de desgravación en el marco del acuerdo son extensos, lo cual brinda un tiempo prudencial para la adecuación.
- De la actual canasta de exportaciones de la Argentina a la UE, aproximadamente US\$ 1,8 mil millones (20% del total en 2018) tienen potencial de crecimiento en razón de que cuentan con presencia en ese mercado y tendrían mejoras por la puesta en marcha por el Acuerdo. Adicionalmente, un conjunto de productos que actualmente no ingresa a la UE y alcanza US\$ 2,5 mil millones a otros mercados, se beneficiaría con la puesta en marcha del acuerdo. La materialización de esta alternativa no solo requiere aumentar la oferta exportable de los mismos, sino también y principalmente cumplir con las normas, estándares y requisitos técnicos que exige la UE.
- Finalmente, se calcula que del flujo actual de compras a la UE, un subconjunto que representa alrededor del 23% de las importaciones de ese origen (us\$ 2,5 mil millones) en 2018 presentan un perfil con mayor potencial de crecimiento.

Los valores citados corresponden ser interpretados como niveles de exposición a partir del cual cabría imputar una tasa y signo de variación que, en el ejercicio citado, solo es función de los cambios en el arancel. O sea, se trata de una primera aproximación destinada solamente a identificar canastas y órdenes de magnitud, pero no constituye una cuantificación de impactos. Cabe notar que el análisis realizado responde a los niveles de comercio de 2018, como también a los criterios elegidos en cuanto a límites de aranceles y participaciones en los flujos de comercio. Si se modificara el año de análisis o los rangos de los criterios, cambiarían los resultados obtenidos.

5. Comercio de servicios

El acuerdo MERCOSUR-UE cuenta con un capítulo sobre el comercio de servicios. Antes de examinar el alcance de los compromisos, se describe la situación inicial de este tipo de comercio y las características del intercambio Argentina-UE.

5.1 Comercio de servicios Argentina-UE

Tal como sucede en la mayoría de las economías desarrolladas, en la UE los servicios son el sector con mayor participación en la economía (70% del PIB) y estas actividades

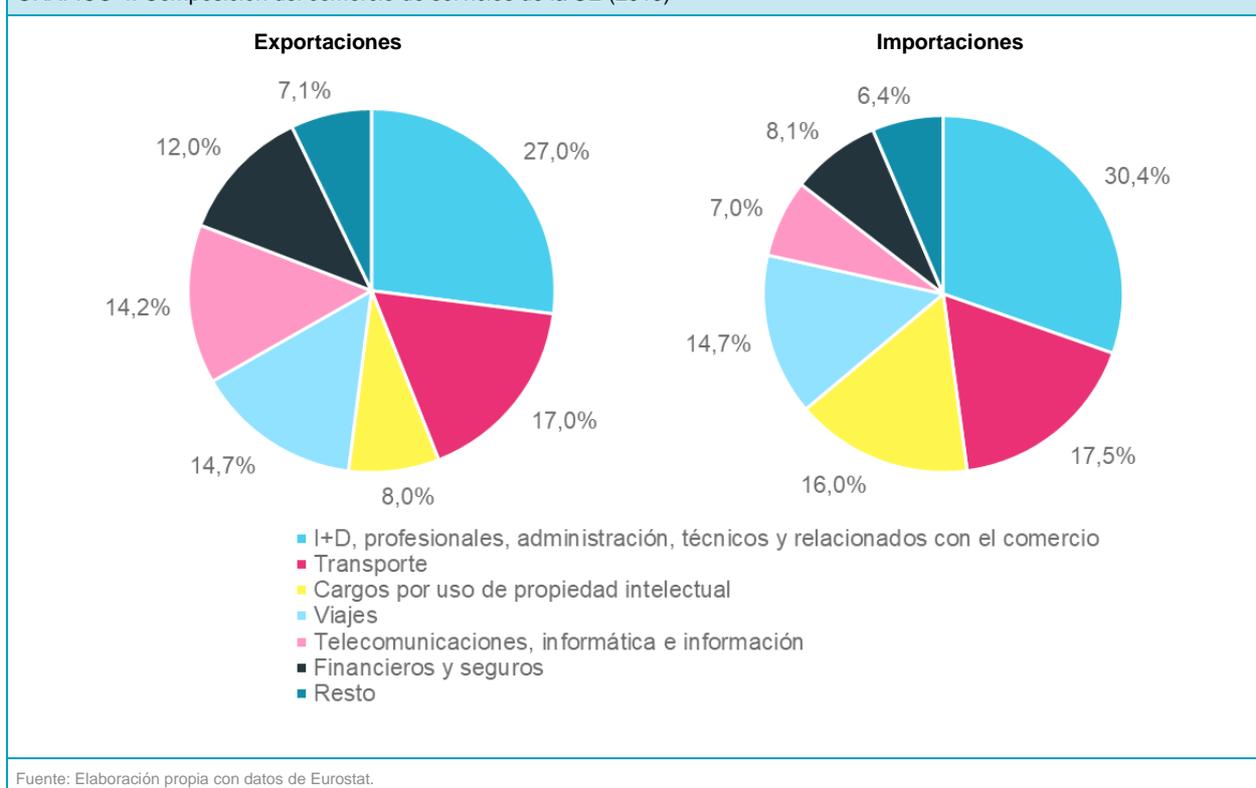
³⁶ Esto no excluye el hecho que existen sectores y firmas que operan competitivamente en nichos dentro del mercado argentino y que no requieren del arsenal de medidas no arancelarias ad-hoc que dispone el MERCOSUR.

tienen una presencia relevante en el comercio internacional. En efecto, tomando conjuntamente a sus países miembros, la UE es el principal exportador (US\$ 1,1 billones) e importador mundial de servicios (US\$ 865 mil millones). Los servicios empresariales, profesionales y técnicos son la categoría más relevante tanto en las exportaciones (27%) como en las importaciones (30%) de servicios de la UE, seguidos por transporte (17% en ambos casos) y viajes (14,7%) (**Gráfico 4**).

El intercambio entre países de la UE representa 58% del comercio de servicios del bloque. La relevancia del mercado comunitario como destino y origen es generalizada en todos los países miembros, aunque oscila entre 40% (Irlanda) y 80% (Rumania).

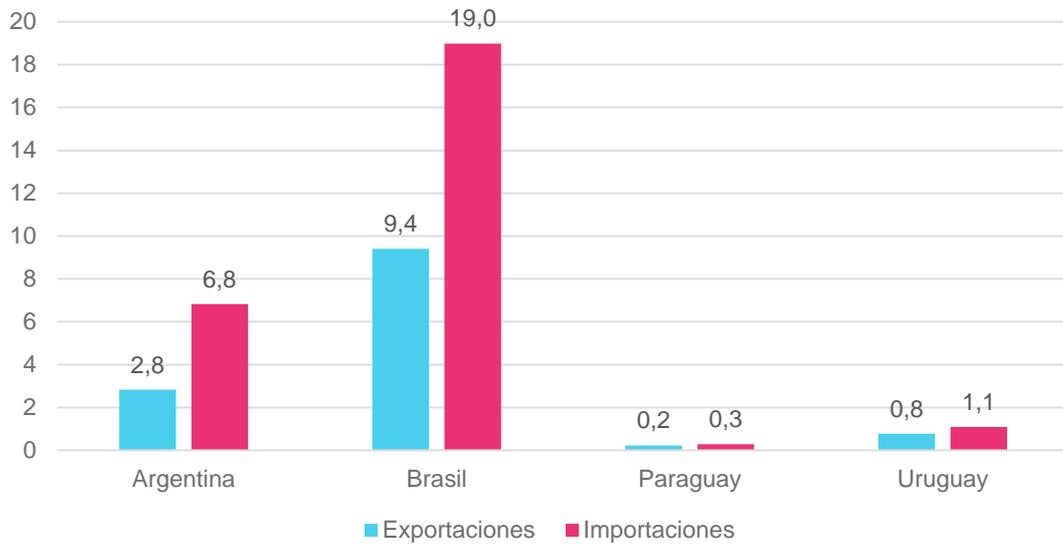
Ningún país latinoamericano se destaca entre los principales socios del comercio de servicios de la UE. En efecto, los principales proveedores y destinos fuera de la UE son Estados Unidos, Suiza, China, Japón, Rusia, Noruega e India. De acuerdo con la información de Eurostat, el MERCOSUR provee apenas 1,4% de las importaciones de servicios extracomunitarias de la UE (US\$ 13,2 mil millones en 2018), correspondiendo 0,3% a Argentina (US\$ 2,8 mil millones, 10% menos que en 2010). El bloque sudamericano absorbe 2,4% de las exportaciones fuera de la UE (US\$ 27,2 mil millones) y Argentina representa 0,6% (US\$ 6,8 mil millones, 47% más que en 2010). A diferencia de lo que ocurre con el intercambio de bienes, el saldo bilateral es deficitario para todos los países del MERCOSUR (**Gráfico 5**)³⁷.

GRÁFICO 4. Composición del comercio de servicios de la UE (2018)



37 Los datos reportados por la UE no son necesariamente comparables con los informados por Argentina. Si bien INDEC solo publica la desagregación geográfica de sus exportaciones de algunos servicios (y solo para los principales países), en líneas generales suelen existir grandes diferencias entre las estadísticas desagregadas por socio reportadas por diferentes países, por lo cual esta información debe ser tomada con cautela. Debe destacarse también que las estadísticas de comercio internacional de servicios en todo el mundo presentan grandes limitaciones vinculadas con las dificultades para medir actividades intangibles.

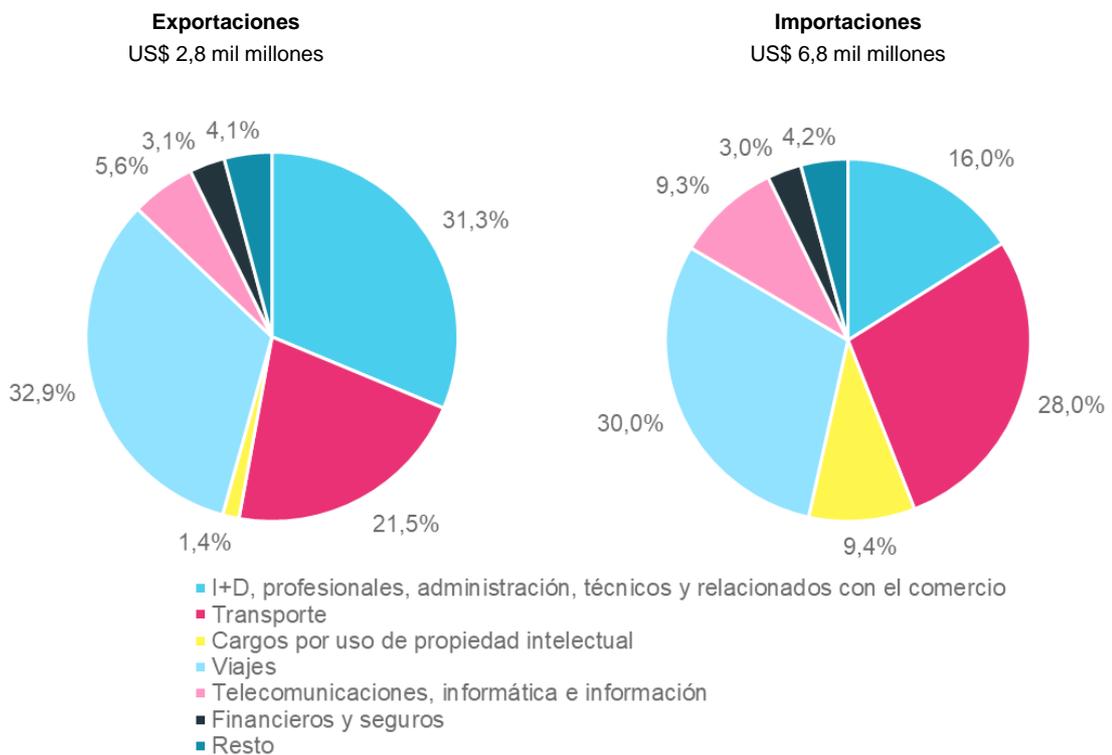
GRÁFICO 5. Comercio de servicios MERCOSUR-UE, en miles de millones de US\$ (2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Nota: Las exportaciones (importaciones) corresponden a las importaciones (exportaciones) reportadas por la UE.

GRÁFICO 6. Composición del comercio de servicios Argentina-UE (2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de WITS e INDEC.

En las exportaciones argentinas de servicios a la UE se destacan viajes y servicios empresariales, profesionales y técnicos, que representan conjuntamente más de 60% del total. Argentina importa desde la UE principalmente viajes y servicios de transporte (**Gráfico 6**). De acuerdo con los datos de INDEC, la UE se ubica por detrás de Estados Unidos y América Latina como destino de las exportaciones argentinas de servicios basados en el conocimiento. Los principales compradores europeos de otros servicios empresariales son el Reino Unido y España, en tanto que estos dos países se destacan junto a Irlanda y Países Bajos en el caso de los servicios de telecomunicaciones, informática e información.

5.2 Aspectos conceptuales

Modos de prestación

Los servicios pueden distinguirse según el modo de suministro, concepto vinculado al lugar en que se encuentran el prestador y el consumidor del servicio. El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) distingue cuatro modos de prestación, clasificación que también es utilizada en el acuerdo MERCOSUR-UE:

- *Modo 1. Consumo transfronterizo*: el proveedor presta el servicio desde un país al consumidor que se encuentra en otro (ej. estudiante español toma un curso online dictado por una universidad argentina).
- *Modo 2. Consumo en el extranjero*: el consumidor del servicio se traslada temporalmente al país del exportador para consumir el servicio (ej. estudiante español viaja a Argentina para realizar un curso presencial dictado por una universidad nacional).
- *Modo 3. Presencia comercial* (inversión extranjera directa): el prestador se establece en el país del consumidor para proveer el servicio (ej. una universidad argentina abre una sede en España para dictar cursos allí).
- *Modo 4. Movimiento de personas físicas*: el proveedor se traslada temporalmente al país del consumidor para prestar el servicio allí (ej. profesora argentina viaja a España para dictar un curso en una universidad de dicho país).

Esta distinción es necesaria porque la regulación del comercio de servicios³⁸ no solamente varía entre sectores sino también entre modos de prestación. Por ejemplo, las normas sobre transferencias internacionales de datos afectan principalmente al modo 1, la regulación de las inversiones extranjeras al modo 3, en tanto que los requisitos de visado tienen efecto sobre los modos 2 y 4. Asimismo, los impuestos aplicables pueden variar según la modalidad de prestación. De todas maneras, muchas de estas cuestiones -como impuestos y visados- no están comprendidas en los acuerdos comerciales como el suscrito entre el MERCOSUR y la UE.

Consiguientemente, los ACR establecen las condiciones en las cuales un proveedor extranjero puede prestar servicios en el mercado local (acceso a mercados) y el tratamiento respecto de los proveedores locales (trato nacional). Debe mencionarse que no todos los obstáculos al comercio son abordados en este tipo de acuerdos; algunas de las barreras más importantes que no se suelen estar comprendidas son los permisos migratorios, la doble imposición, la normativa educativa, entre otras.

38 Debe destacarse que muchas restricciones no tienen el objetivo específico de limitar el intercambio sino que se tratan de reglamentación nacional orientada a la administración del funcionamiento del mercado interno de servicios. Un ejemplo de ello es la obligatoriedad de contar con un título y matrícula habilitante en el país para el ejercicio de profesiones reguladas.

Trato nacional y acceso a mercados

En materia de servicios, el acuerdo MERCOSUR-UE es de “vieja generación” (sigue un modelo similar al AGCS de la OMC). Por un lado, esto se debe a la antigüedad de la negociación y por otro, a la reticencia del MERCOSUR a incluir algunas de las disciplinas más innovadoras que se observan en otros acuerdos de la UE y de otros países³⁹.

El formato AGCS implica que el capítulo de servicios establece listas de compromisos específicos por sector y modo de prestación. En dichas listas se indica si existen o no limitaciones de acceso a mercados (AM) y excepciones al trato nacional (TN).

Las restricciones de AM son límites a la provisión de servicios por parte de prestadores extranjeros mediante restricciones cuantitativas (ej. cantidad máxima de proveedores, valores máximos de las transacciones, tope a la cantidad de operaciones, participación máxima de capital extranjero) u otros requerimientos (ej. formatos societarios específicos, asociación con empresas locales, pruebas de necesidad económica, entre otras).

Cuando un país establece que no hay ninguna barrera de AM para un sector y modo determinado, se compromete a no limitar a los prestadores del otro país mediante este tipo de barreras. Por ejemplo, en virtud de los compromisos asumidos en el marco del AGCS, ningún país de la UE puede imponer un valor máximo a las exportaciones argentinas de servicios de publicidad prestadas a través de internet.

Estas barreras sí están permitidas en los sectores y modos en que los países no hayan asumido compromisos⁴⁰ o donde se hayan reservado explícitamente el derecho de hacerlo (ej. la UE definió que podría aplicar limitaciones a la importación de servicios de auditoría por modo 1).

Cuando un país establece que no existe ninguna limitación de TN para un modo y sector determinados, se compromete a brindar a los respectivos proveedores de la contraparte un trato no menos favorable al otorgado a los prestadores locales. Por ejemplo, las empresas que proveen servicios de informática desde Argentina a la UE recibirán el mismo tratamiento que sus pares europeas.

Al igual que en el caso de AM, los países pueden exceptuar del TN a los sectores no comprendidos en el acuerdo (ej. audiovisual) o a aquellos servicios y modos donde lo especifiquen (ej. la UE se reserva el derecho de otorgar subsidios para investigación y desarrollo solo a empresas europeas).

Debe mencionarse que el TN no exige a los proveedores extranjeros de cumplir con ciertos requisitos para poder prestar los servicios, sino que se aplican las mismas condiciones que para los proveedores locales, lo cual puede implicar obstáculos al comercio internacional. Por ejemplo, el TN no implica el reconocimiento mutuo de formaciones profesionales, por lo cual quien quiera ejercer una profesión regulada deberá contar con un título válido y matrícula habilitante en el país de destino.

A diferencia del comercio de bienes, en el caso de los servicios los compromisos varían de un país a otro. Los países del MERCOSUR confeccionaron listas nacionales, es decir que el tratamiento otorgado a los proveedores europeos entre los países miembros del bloque sudamericano puede diferir. Si bien la UE cuenta con listas para todo el bloque,

39 La mayoría de los acuerdos modernos sobre servicios establece compromisos de trato nacional mediante listas negativas (se especifica aquello a lo que no se aplican los compromisos, en contraste con las listas positivas donde se explicitan los sectores y modos alcanzados). Asimismo, muchos acuerdos recientes no incluyen al modo 3 en el capítulo de servicios sino en el de inversiones (donde se abordan cuestiones relativas a inversiones de diversos sectores, no solamente servicios). Entre otros aspectos, muchos acuerdos nuevos contienen la cláusula *stand-still* mediante la cual las partes se comprometen a mantener el mercado al menos tan abierto como en el momento de suscribir el acuerdo (es decir que se abstienen de reservarse el derecho de aplicar nuevas restricciones) y la cláusula *ratchet*, que bloquea (es decir, no se puede volver atrás) cualquier mejora en la apertura decidida unilateralmente con posterioridad a la firma del acuerdo.

40 Los sectores explícitamente excluidos son transporte de cabotaje marítimo y fluvial, transporte aéreo y servicios audiovisuales.

se mencionan excepciones al TN y limitaciones de AM a nivel nacional, existiendo algunas diferencias significativas entre miembros de la UE.

5.3 ¿Qué implica el acuerdo para el comercio de servicios Argentina-UE?

Las listas de los compromisos acordados entre el MERCOSUR y la UE aún no fueron publicadas, por lo cual el análisis se elaboró a partir de la información disponible y a entrevistas realizadas con actores clave.

Es posible vislumbrar que el acuerdo no implicará cambios significativos en el comercio bilateral de servicios por tres motivos principales:

1. En los aspectos cubiertos por el acuerdo las barreras ya eran relativamente bajas antes de la negociación. En efecto, tanto la UE como Argentina cuentan con un elevado nivel de apertura en el comercio de servicios prestados a través de los primeros tres modos de suministro, según los compromisos asumidos en 1996 en el marco del AGCS de la OMC.

Por ejemplo, en la mayoría de los países de la UE no hay limitaciones de acceso a mercados ni excepciones al trato nacional para los modos 1, 2 y 3 en varios de los sectores más relevantes en las exportaciones argentinas. Tal es el caso de algunos rubros relacionados con viajes (ej. agencias de viajes, guías de turismo) y ciertos servicios basados en el conocimiento como informática y servicios conexos, publicidad, investigación de mercado y consultoría en administración.

2. El acuerdo no elimina los principales obstáculos al comercio bilateral de servicios. Por un lado, tanto en Argentina como en la UE las restricciones más relevantes se concentran en el modo 4 y en algunos sectores específicos. Los progresos respecto del AGCS para la prestación de servicios mediante el movimiento de personas físicas son limitados -tal como se examina más adelante- y algunos sectores como el audiovisual siguen excluidos de los compromisos. Por otro lado, gran parte de las barreras al comercio internacional de servicios nunca se incluyen en los acuerdos como el suscrito entre el MERCOSUR y la UE sino en convenios específicos sobre esos temas. Ejemplos de ello son la falta de reconocimiento mutuo de formaciones profesionales que limita la prestación de servicios de profesiones reguladas y la doble imposición⁴¹.
3. Si bien las barreras al comercio de servicios a través del modo 3 (presencia comercial) ya eran bajas, el acuerdo birregional solo contempla el establecimiento para la prestación de servicios pero no define disciplinas sobre protección de inversiones. Así, pues, las principales garantías para los inversores argentinos en la UE (y europeos en Argentina) no provienen del tratado MERCOSUR-UE sino de los acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI) que Argentina tiene con la mayoría de los países miembros de la UE^{42, 43}.

De todas maneras, existen algunos aspectos en los cuales el acuerdo implica progresos en la liberalización. En lo que concierne a la prestación remota de servicios (modo 1) - el más relevante para las exportaciones argentinas-, la UE ya se había comprometido en el AGCS a no aplicar restricciones en sectores como arquitectura, ingeniería o publicidad, lo cual lógicamente se mantiene en el acuerdo MERCOSUR-UE. **El acuerdo**

41 Argentina cuenta con acuerdos vigentes para evitar la doble tributación con 10 miembros de la UE: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.

42 Alemania, Austria, Bélgica-Luxemburgo, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia. Fuente: SICE.

43 Dado que Brasil no cuenta con APPRI vigentes, es posible que los proveedores europeos de servicios hayan logrado alguna mejora en el tratamiento para sus inversiones en territorio brasileño, aunque hasta el momento no se conocen las listas de compromisos que permitan corroborarlo.

birregional mejora las condiciones para algunos subsectores de servicios de informática, investigación y desarrollo, consultoría en administración, atención telefónica, consultoría en telecomunicaciones, entre otros. Asimismo, hay algunos compromisos en materia de transporte marítimo que podrían dar lugar a una reducción de los costos de transporte para las exportaciones de mercancías.

Si bien el modo 4 continúa siendo el más restringido, **el acuerdo incluye disposiciones específicas que favorecerán la exportación de servicios argentinos a la UE mediante el movimiento de personas físicas.** La principal mejora se refiere a ciertos servicios provistos por profesionales independientes, categoría en la cual la UE no había asumido ningún tipo de compromiso en el AGCS. Bajo ciertas condiciones, se podrán prestar *in situ* durante un período máximo de 180 días por año (de corrido o suma de estancias más breves) servicios de traducción, consultoría en administración, arquitectura, planificación urbana y arquitectura paisajista, ingeniería, servicios integrados de ingeniería e informática y servicios conexos. Asimismo, en el acuerdo con el MERCOSUR la UE amplió la lista de servicios⁴⁴ que pueden ser provistos por contrato mediante el modo 4 y extendió para todas estas actividades la estancia temporal máxima a 180 días.

También existen consideraciones especiales relacionadas con la estancia temporal de personas físicas para prestar servicios o llevar a cabo negocios. Lo establecido en esta última lista corresponde exclusivamente al personal estratégico, profesionales en entrenamiento, vendedores de servicios comerciales, proveedores de servicios contractuales y profesionales independientes.

Es fundamental destacar que más allá de los compromisos para el modo 4 siguen vigentes las normas migratorias de cada país. Asimismo, el TN no implica reconocimiento mutuo de formación o experiencia necesaria para el desarrollo de una actividad determinada.

El acuerdo contiene disposiciones específicas relacionadas con algunos sectores cuya estructura de mercado y/o regulación tiene características particulares, como servicios financieros, servicios postales y telecomunicaciones (este último especialmente sensible para Uruguay por la presencia de un monopolio estatal). Debe destacarse el compromiso sobre *roaming*, de gran utilidad para promover el turismo y los negocios: los proveedores de servicios de telecomunicaciones del MERCOSUR y la UE cobrarán precios locales por las llamadas y paquetes de datos que utilicen en su territorio los usuarios europeos y del MERCOSUR, respectivamente. Es decir, cuando un residente en Argentina viaje a la UE podrá utilizar su teléfono celular pagando las mismas tarifas que abona localmente por llamadas y uso de datos.

Las disposiciones sobre comercio electrónico en el acuerdo MERCOSUR-UE están incluidas dentro del capítulo de servicios y se aplican a las medidas que afectan al comercio de servicios por medios electrónicos, excluyendo explícitamente a las apuestas en línea, servicios audiovisuales, radiodifusión, notariado y servicios de representación legal (es decir, estos servicios pueden estar regulados por normas diferentes y que no sigan los principios establecidos para el *e-commerce*). Los países se comprometieron a garantizar la neutralidad tecnológica (no está permitida la discriminación basada en el uso de cierta tecnología), a no aplicar derechos aduaneros sobre las transmisiones electrónicas⁴⁵ (ni el MERCOSUR ni la UE lo hacen), a no obstaculizar

44 En el AGCS se incluían los servicios jurídicos, de contabilidad, de asesoramiento tributario, de arquitectura, planificación urbana y paisajismo, de ingeniería, servicios integrados de ingeniería, de informática y servicios conexos, de investigación y desarrollo, de publicidad, de consultores en administración, relacionados con los de los consultores en administración, de ensayos y análisis técnicos, de consultores en ciencia y tecnología relacionados, de traducción, de construcción, trabajos de investigación en el terreno, de enseñanza superior, de agencias de viajes y organización de viajes en grupo, de espectáculos y relacionados con la venta de equipo o con la atribución de una patente. En el acuerdo con el MERCOSUR, la UE incluyó también a los servicios relacionados con el medio ambiente y los servicios de reparación y mantenimiento de equipos.

45 Esto no implica que los países no puedan cobrar otros impuestos (ej. IVA a los servicios digitales).

los contratos electrónicos ni el uso de firma digital, a promover la protección del consumidor en línea, entre otros aspectos relevantes. Asimismo, acordaron promover la cooperación regulatoria en materia de *e-commerce*.

Es preciso señalar que el capítulo sobre comercio electrónico no implica la reducción de la protección de los datos personales ni la remoción de barreras al *e-commerce* de mercancías (el comercio de bienes está regulado por los capítulos correspondientes).

En síntesis, con excepción de algunas cuestiones puntuales, el capítulo de servicios no implicará grandes cambios para el comercio de servicios entre Argentina y la UE pues ya se encontraba relativamente liberalizado y algunas de las barreras más relevantes no se eliminan con el acuerdo. No obstante, debe destacarse que el acuerdo constituye una herramienta de seguridad jurídica adicional con compromisos garantizados por un sistema de solución de controversias.

5.4 ¿Puede el acuerdo con la UE potenciar el comercio de servicios intra-MERCOSUR?

Para Argentina, el MERCOSUR es un socio relevante solo en los rubros de servicios tradicionales: viajes (de turismo y negocios) y transporte -principalmente vinculado al intercambio de mercancías-. En otras categorías como servicios empresariales (principal sector de las exportaciones argentinas de servicios) y telecomunicaciones, informática e información, el mercado brasileño absorbe menos de 5% del total. Incluso este país es superado por Uruguay como destino de las exportaciones argentinas, aunque la participación de este país se encuentra sesgada por algunos beneficios impositivos. La baja importancia relativa del mercado regional permite vislumbrar que no habrá costos significativos por erosión de acceso preferencial.

En gran medida, la baja participación de Brasil en las exportaciones se debe a la persistencia de barreras significativas en dicho mercado. Los avances en la eliminación de restricciones al comercio de servicios entre los países del MERCOSUR han sido muy limitados, particularmente en comparación con el de mercancías. El Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios, suscrito en 1997, entró en vigor recién en 2005 con los compromisos definidos en 1998 (aunque se había negociado mayor apertura con posterioridad a esa fecha). Ninguno de los compromisos acordados hasta 2009 fue puesto en vigencia y desde entonces no se lanzaron nuevas rondas de negociación.

Es por ello que, paradójicamente, el ámbito del comercio de servicios donde podrían observarse los principales impactos como consecuencia del acuerdo con la UE no es el intercambio con dicho bloque sino dentro del propio MERCOSUR. El consenso alcanzado en las tratativas con la UE podría permitir destrabar y/o profundizar las negociaciones intra-MERCOSUR sobre algunos temas como telecomunicaciones, servicios financieros o comercio electrónico.

6. Otras disciplinas del acuerdo MERCOSUR-UE

En las secciones anteriores se ha puesto el foco en lo que habitualmente constituye el núcleo de la negociación comercial: las reducciones arancelarias y los accesos a mercado. No obstante, los ACR incluyen habitualmente disciplinas complementarias. El acuerdo MERCOSUR-UE no es diferente aunque, como se ha mencionado también, el espectro de temas cubierto es algo más reducido, en razón de la larga gestación del mismo y que es la primera vez que el bloque asume compromisos sobre algunos temas.

A continuación se detallan los aspectos más relevantes correspondientes a contratación pública y propiedad intelectual y se incluye un breve repaso relativo a otras disciplinas cubiertas por el acuerdo.

6.1 Contratación pública

Aspectos conceptuales

En todo el mundo, las contrataciones públicas representan entre 10% y 15% del PIB según estimaciones de la OMC.⁴⁶ Esta relevancia convierte a las compras gubernamentales en un mercado atractivo para las empresas de todo el mundo, ya sea para abastecer de bienes y servicios a las entidades públicas de su propio país como a las del resto del mundo.

Tal es el caso de la UE, donde las adquisiciones de bienes, servicios y contratación de obras por parte de las entidades públicas representan aproximadamente 14% del PIB comunitario (aproximadamente US\$ 2,2 billones anuales). Tal como sucede en otros países, las entidades públicas son los principales compradores en sectores como energía, transporte, gestión de residuos, educación o salud⁴⁷.

La apertura de las compras gubernamentales a la competencia internacional permite a los estados brindar bienes y servicios públicos de mejor calidad con un menor costo para los contribuyentes (*value for money*). Sin embargo, los Estados suelen utilizar sus contrataciones como herramienta de política pública, usualmente a través de distintos tipos de preferencias o restricciones para beneficiar a proveedores nacionales en general o a ciertos grupos en particular (ej. MIPYMES). Esto puede favorecer la actividad o el empleo de los beneficiarios, aunque a costa de una menor eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

Dada esta naturaleza peculiar de las contrataciones públicas, las compras de entidades gubernamentales no se encuentran sometidas a las mismas regulaciones que las transacciones entre privados. Así, pues, las compras públicas se encuentran mucho más restringidas que los flujos comerciales internacionales entre actores del sector privado. Esto se relaciona con cuestiones tan diversas como los mencionados regímenes de contratación que privilegian a los proveedores locales, el vínculo entre compras gubernamentales y eficiencia del sector público, las políticas sectoriales, la gobernanza, la transparencia y la corrupción.

En las últimas décadas, los ACR comenzaron a incluir capítulos específicos sobre contratación pública, en los cuales se establecen las condiciones en las cuales los proveedores extranjeros pueden participar de las compras públicas de la contraparte. Entre otros aspectos, se fijan los tipos de transacciones cubiertas, las entidades cuyas adquisiciones estarán comprendidas en el acuerdo y los montos mínimos (umbrales) a

⁴⁶ El monto de la contratación pública tiene estrecha vinculación con la magnitud de la inversión del sector público y la compra de bienes y servicios del gasto corriente.

⁴⁷ Fuente: Comisión Europea.

partir de los cuales rige la obligación de abrir la contratación a la competencia internacional. Asimismo, se establecen disposiciones relativas a cómo deben llevarse a cabo los procesos de contratación de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

La UE cuenta con numerosos acuerdos con disposiciones sobre este tema. El MERCOSUR, en cambio, aún no ha implementado el protocolo intrabloque sobre este tema firmado en 2017 (como tampoco lo hizo con los acuerdos suscritos en años anteriores) y Argentina y Uruguay solo tienen acuerdos en vigor sobre el tema con Chile⁴⁸.

Compras públicas en el acuerdo MERCOSUR-UE

El acuerdo birregional incluye un capítulo sobre contratación pública, aplicable a la adquisición de bienes, servicios y obra pública por parte de ciertas entidades gubernamentales que superen los umbrales definidos. Las listas de los objetos de contratación, los umbrales y entidades cubiertas no son públicos hasta el momento.

No obstante, por tratarse de un país federal, Argentina solo comprometió las transacciones correspondientes a entidades de la Administración Nacional (Presidencia, Jefatura de Gabinete de Ministros, ministerios, organismos descentralizados, universidades nacionales e instituciones de la seguridad social). Asimismo, exceptuó algunas categorías de bienes, servicios y obras públicas. Entre las reservas incluidas por Argentina se encuentran algunos parámetros y/o preferencias establecidos en la Ley de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores. En el caso de la UE, los compromisos se aplican a algunas entidades comunitarias y a determinadas instituciones gubernamentales de los países miembros.

Si bien hasta el momento no han sido difundidos todos los umbrales a partir de los cuales se debe abrir la contratación a la competencia extranjera, varían según el tipo de transacción y entidad contratante: son más elevados en el caso de las obras públicas que en de los bienes y servicios y también en las entidades subnacionales (no comprometidas por Argentina) que en las nacionales. Teniendo en cuenta la existencia de asimetrías entre los países de ambos bloques, los miembros del MERCOSUR tendrán inicialmente umbrales más altos que irán convergiendo gradualmente hacia a los de la UE.

Para las transacciones del gobierno central (las únicas para las cuales Argentina asumió compromisos), se estableció un plazo de transición de 15 años hasta llegar a un umbral de DEG 130 mil (aproximadamente US\$ 177 mil) en el caso de bienes y servicios y de DEG 5 millones (alrededor de US\$ 6,8 millones) para las obras públicas. Es decir, a partir de esos montos, la licitación de Argentina debe abrirse a la competencia de empresas de la UE. Tal como sucede en la mayoría de los acuerdos sobre este tema, en el caso del MERCOSUR y la UE se establecen disciplinas tendientes a evitar que se eluda la cobertura de las transacciones (por ejemplo, la división de una adquisición en varias partes para que el monto sea inferior al umbral).

Para todas las transacciones comprendidas por el acuerdo, la UE y el MERCOSUR se comprometen a brindar a los proveedores de la contraparte un trato no menos favorable que el otorgado a sus propios proveedores (TN). El acuerdo garantiza a las partes el derecho de adoptar las medidas que considere necesario para proteger sus intereses en materia de seguridad nacional, siempre que no sean aplicadas de manera que implique discriminación arbitraria⁴⁹.

En líneas generales, el capítulo establece que las contrataciones deberán seguir una serie de buenas prácticas en el planeamiento de las contrataciones, la licitación, la evaluación y selección de los oferentes y los procedimientos de revisión. Con el objetivo de

48 El acuerdo de Chile con Brasil está firmado pero no se encuentra vigente.

49 Cabe aclarar que la entrada en vigor de este capítulo del Acuerdo con la UE no implica la participación de las empresas de los otros países del MERCOSUR en las compras gubernamentales de Argentina. El acuerdo intra-MERCOSUR no está vigente.

garantizar la transparencia, las partes se comprometen a realizar los procesos de contratación a través de medios electrónicos (como el portal ComprAr de Argentina) y a brindar toda la información correspondiente. Asimismo, en la medida de lo posible se deben realizar las contrataciones a través de licitaciones⁵⁰, subastas electrónicas siguiendo criterios objetivos que garanticen que no exista discriminación y permitan prevenir la corrupción y los conflictos de interés, evitar definir las especificaciones técnicas de tal manera que direccionen deliberadamente la compra hacia un proveedor determinado, etc.

La normativa argentina en materia de contratación pública ya contempla muchas de las prácticas y procedimientos previstos en el acuerdo, por lo cual no serían necesarias reformas profundas en este sentido. Las deficiencias que se observan son propias del accionar de proveedores y contratistas en un mercado cautivo. En la medida que se abran las compras a un mayor número de participantes y a la concurrencia de oferentes extranjeros la aplicación efectiva de la normativa habrá de resultar más exigente.

6.2 Propiedad intelectual

Aspectos conceptuales

Como es sabido, los derechos de propiedad intelectual confieren a los titulares el derecho de exclusividad en el uso de sus creaciones durante un período determinado. Así, pues, el titular es el único que puede utilizar o decidir quién puede hacerlo durante el tiempo de protección de ese derecho.

En líneas generales, los derechos de propiedad intelectual pueden dividirse en dos grandes grupos. Por un lado, los derechos de autor y conexos (*copyright*) que tienen como objetivo fomentar y recompensar el trabajo creativo. Los primeros protegen a las obras literarias y artísticas durante un plazo mínimo de 50 años (70 años tanto en Argentina como en la UE) después del fallecimiento del autor, en tanto que los segundos protegen los derechos de los intérpretes o ejecutantes, los productores de grabaciones de sonido y los organismos de radiodifusión.⁵¹ Los derechos de autor y conexos son especialmente relevantes en muchas industrias creativas como la audiovisual, pero también se utilizan en la protección de sectores como *software* y servicios de informática y videojuegos, entre otros.

Por otro lado, se encuentran los derechos de propiedad industrial que incluyen dos subcategorías: signos distintivos (marcas) y patentes (o registros). En primer lugar, los signos distintivos se protegen con el fin de favorecer la competencia leal y preservar a los consumidores. Esta protección suele durar indefinidamente e incluye marcas (identificación de una empresa) e indicaciones geográficas (IG), las cuales identifican a un producto como originario de un determinado lugar en base a características del producto inherentes a ese origen⁵².

En 2018, Argentina tenía 167 marcas registradas en la Oficina Europea de Propiedad Intelectual (EUIPO) y 72 en las de los países europeos destacados entre las principales 25 oficinas de patentes del mundo (Francia, Alemania, Reino Unido e Italia). A su vez, las marcas europeas registradas en Argentina son más de 4.300, destacándose las de Alemania, Francia, España y Reino Unido.⁵³ La protección de las marcas (incluyendo

50 Las licitaciones pueden ser abiertas (cualquiera puede presentarse), selectivas (solo pueden presentarse proveedores precalificados de acuerdo con ciertos criterios objetivos) o limitadas (la entidad contratante convoca a uno o varios proveedores específicos a presentar ofertas). El acuerdo establece las circunstancias específicas en las cuales están permitidas estas últimas.

51 Fuente: OMC.

52 Fuente: OMC.

53 Fuente: OMPI.

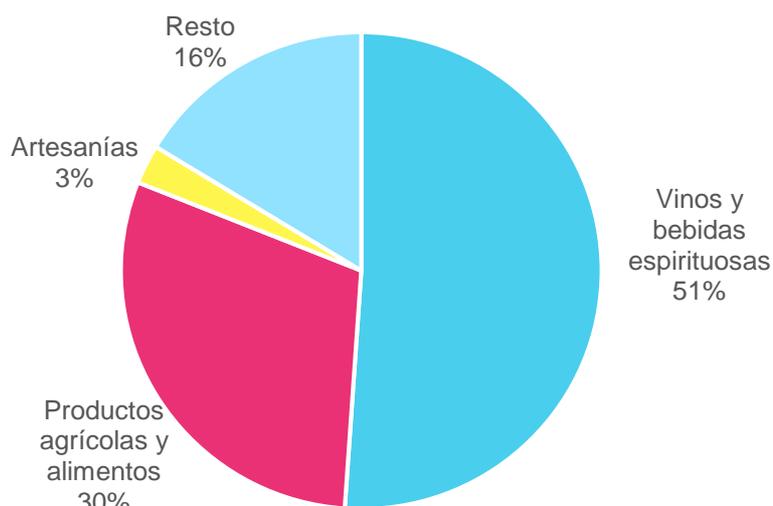
nombre, logo, *slogan*) es importante para todas las industrias. Los sectores más afectados a nivel global por las falsificaciones de marcas son indumentaria, calzado, accesorios (particularmente carteras, relojes y anteojos de sol), productos electrónicos y cosméticos.

Las IG, en cambio, se utilizan principalmente en vinos, bebidas espirituosas y alimentos, aunque también son aplicables a otros productos como manufacturas artesanales (**Gráfico 7**). Los países europeos son los principales titulares de las IG protegidas a nivel mundial, destacándose Francia, Italia, República Checa, Bulgaria y Hungría. En términos de la cantidad de IG protegidas por su legislación, la UE se ubica en segundo lugar a nivel mundial después de China⁵⁴.

En segundo lugar, para promover la inversión en innovación se protegen durante un período determinado las invenciones (mediante patentes), los dibujos y modelos industriales y los secretos comerciales. Estos derechos de propiedad intelectual son relevantes para numerosas industrias. En el caso de los diseños industriales, se destacan muebles, vestimenta, envases y embalajes, símbolos y logos gráficos y artículos del hogar. Las tecnologías con mayor cantidad de patentamientos corresponden a ingeniería eléctrica (ej. computación, maquinaria y energía eléctrica, comunicaciones digitales), química (ej. farmacéuticos, síntesis química, alimentos, biotecnología), ingeniería mecánica (ej. transporte, maquinaria, herramientas) e instrumental (ej. de medición, médico, óptico) (**Gráfico 8**). La protección de los derechos de propiedad intelectual tiene especial sensibilidad en algunos rubros, destacándose los fármacos y la biotecnología, por su vinculación con el acceso a la salud y la seguridad alimentaria.

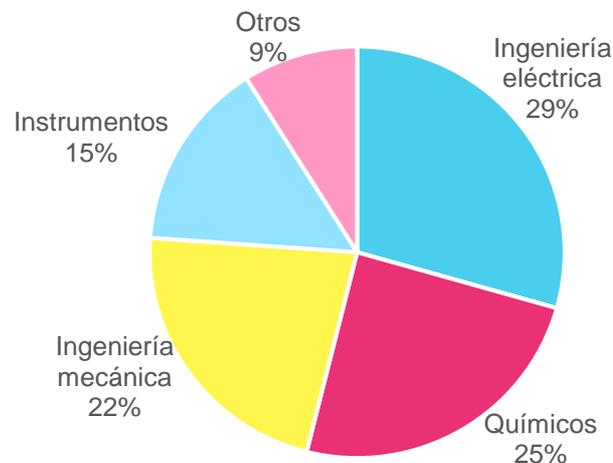
A nivel mundial, la UE es origen de 14,4% de la solicitud equivalente de patentes y diseños industriales (incluye residentes que presentan solicitudes de patentes en el país de origen y en el exterior), ubicándose en tercer lugar después de China y Estados Unidos. Se destacan Alemania, Francia y el Reino Unido (**Gráfico 9**). El MERCOSUR representa apenas 0,2% del total mundial y casi 9 de cada 10 solicitudes corresponden a Brasil.

GRÁFICO 7. Indicaciones geográficas vigentes a nivel mundial por sector (2018)



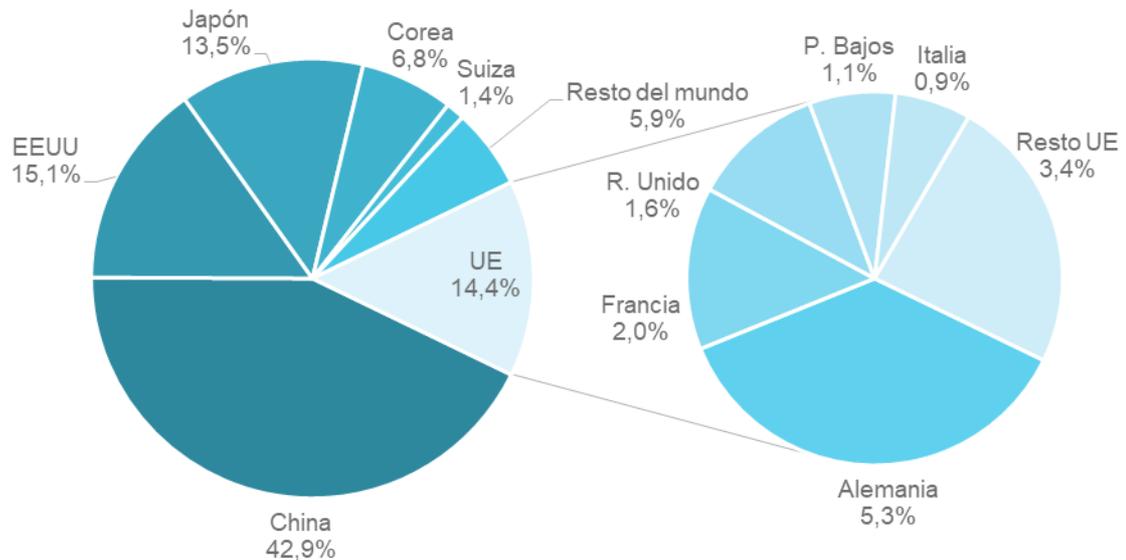
Fuente: Elaboración propia con datos de OMPI.

GRÁFICO 8. Otorgamiento de patentes por sector de actividad a nivel global (2016)



Fuente: Elaboración propia con datos de OMPI.

GRÁFICO 9. Solicitud equivalente* de patentes por país (2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de WITS e INDEC.

Propiedad intelectual en el acuerdo MERCOSUR-UE

Si bien todos los países del MERCOSUR son miembros del Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC, por sus siglas en inglés) de la OMC y de otros convenios internacionales en el marco de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), el bloque no ha negociado disciplinas relacionadas con propiedad intelectual en el ámbito intra MERCOSUR ni ha asumido compromisos al respecto en tratados con terceros. Así, pues, el acuerdo con la UE es el primero que incluye disposiciones sobre este tema.

El capítulo sobre derechos de propiedad intelectual en el acuerdo birregional tiene como objetivo facilitar la producción, la inversión y el comercio de productos innovadores y creativos entre ambos bloques de manera sostenible, equitativa e inclusiva; lograr una protección adecuada y efectiva de los derechos de propiedad intelectual; y promover medidas que permitan a las partes favorecer la investigación y desarrollo y el acceso al conocimiento. Entre otros aspectos, el MERCOSUR y la UE se comprometen a brindar TN a las personas de la otra parte en materia de protección de derechos de propiedad intelectual.

En líneas generales, la protección de los derechos de propiedad intelectual se llevará a cabo según la legislación de cada país. En efecto, si bien se mencionan varios acuerdos de los cuales Argentina no forma parte, no se asume el compromiso de suscribirlos sino que se especifica que se procurará seguir algunos principios allí establecidos. Así, pues, **no se incrementan los niveles de protección sobre patentes o datos de prueba (de alta sensibilidad para la salud pública) ni la protección de las variedades de plantas.** En este último punto, clave para el agro, se mantiene el compromiso multilateral que permite proteger las semillas mediante un sistema *sui generis* sin exigir el patentamiento. Es decir, Argentina podrá continuar con el sistema que utiliza actualmente.⁵⁵

Hay un compromiso de realizar “los mejores esfuerzos” para adherir al Tratado sobre Cooperación de Patentes (PCT, por sus siglas en inglés), del cual Brasil es el único país del MERCOSUR que forma parte. Este acuerdo permite que las patentes solicitadas en un miembro sean también protegidas en los otros 153 países firmantes del acuerdo. Actualmente, pues, cuando alguien desarrolla tecnología en Argentina y quiere proteger su innovación debe incurrir en costos mucho más elevados y registrar su patente país por país. Por ese motivo, existen incentivos para que las solicitudes de patentes por innovaciones desarrolladas en Argentina sean tramitadas en países miembros del PCT. Dado que también resulta engorroso el patentamiento en Argentina porque no forma parte del acuerdo, hay algunas innovaciones que no se encuentran protegidas aquí, lo cual beneficia a las empresas que quieren producir esa tecnología para venta en el mercado interno. Justamente las iniciativas para que Argentina adhiriera al PCT no prosperaron por la oposición de laboratorios farmacéuticos nacionales.

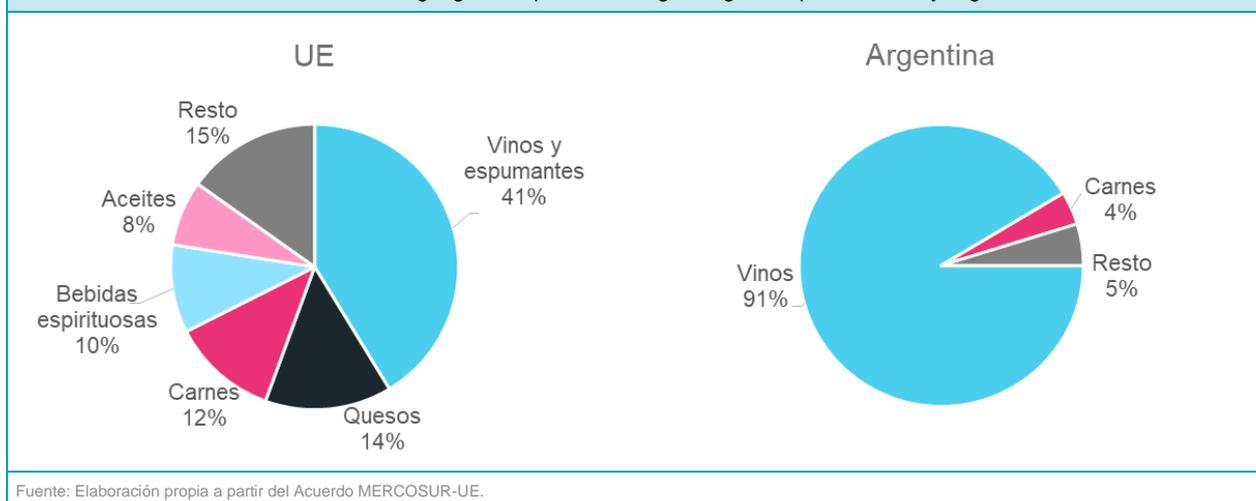
El acuerdo establece la protección para 355 IG europeas y 220 del MERCOSUR, de las cuales 104 corresponden a Argentina. Entre las europeas se destacan principalmente los vinos y espumantes (ej. champagne, bourgogne), quesos (ej. manchego, fontina, gorgonzola, camembert de Normandie), carnes (ej. sobrasada de Mallorca, prosciutto di Parma), bebidas espirituosas (ej. ouzo, calvados) y aceites. Argentina, por su parte, protegió mediante IG principalmente a los de vinos (ej. Valle de Cafayate, Cuyo, Valle de Uco) y en menor medida carnes (ej. salames de Tandil y Colonia Caroya) y otros productos (**Gráfico 10**).

La protección incluye al uso comercial directo o indirecto de las denominaciones protegidas respecto de productos similares que no cumplen con lo especificado en la IG, incluyendo el uso de los nombres traducidos o las expresiones, embalaje o publicidad que puedan confundir al consumidor (ej. queso “tipo parmesano”). En algunos casos,

⁵⁵ La mayoría de las empresas nacionales desarrollan germoplasma y se ocupan del mejoramiento genético convencional (fitomejoramiento o *breeding*). Licencian eventos transgénicos de firmas multinacionales, los incorporan a su propia variedad y desarrollan nuevas variedades que lanzan al mercado cada año. Los materiales genéticos obtenidos dan lugar a variedades vegetales especialmente adaptadas a las condiciones agronómicas locales. El marco regulatorio permite que coexistan y cooperen ambos tipos de empresas especializadas en distintos segmentos. El sector está regulado por la Ley 20.247 de Semillas y Creaciones Fitogenéticas (1973). La excepción del agricultor permite que los productores que han sembrado semillas identificadas y fiscalizadas reserven para una nueva siembra una porción de lo producido (uso propio). La excepción de los fitomejoradores permite realizar cruzamientos dirigidos. La legislación prohíbe la compraventa de semillas sin identificar (bolsa blanca) (Campos & Cohan, 2015).

no obstante, la protección plena de ciertas IG solo tendrá lugar a partir del séptimo año de entrada en vigor del acuerdo.

GRÁFICO 10. Protección de indicaciones geográficas por sector según origen del producto: UE y Argentina



6.3 Otros temas

El acuerdo incluye algunos capítulos y disciplinas adicionales tendientes a garantizar ciertos estándares regulatorios y promover la cooperación entre el MERCOSUR y la UE. A continuación se mencionan algunos de los aspectos más relevantes⁵⁶.

Defensa de la competencia y empresas estatales

Se busca garantizar que las partes cuenten con regulación tendiente a garantizar la competencia y prevengan las prácticas comerciales anticompetitivas, incluyendo a las empresas estatales, firmas con derechos especiales y monopolios regulados. Asimismo, se establecen mecanismos de cooperación y consulta entre las autoridades correspondientes.

En lo que concierne a las empresas del Estado, hay un capítulo orientado a evitar la competencia desleal entre empresas públicas o con apoyo estatal y actores privados. Se establece que las empresas públicas nacionales con ingresos anuales superiores a US\$ 280 millones que operen en los sectores definidos por el acuerdo, deben hacerlo bajo condiciones de mercado, sin perjuicio del derecho del Estado a asegurar la provisión de bienes y servicios públicos y promover el desarrollo económico. Argentina exceptuó a empresas de energía y defensa, así como al sistema público de crédito.

Subvenciones a la exportación

Se reconoce el derecho de las partes de subvencionar las exportaciones cuando sea necesario según los objetivos de política pública en los términos del Acuerdo de Nairobi de la OMC y se estipula un marco de cooperación para favorecer la transparencia.

Comercio y desarrollo sostenible

Se establece que la implementación del acuerdo deberá llevarse a cabo en armonía con la protección del medio ambiente, los recursos naturales y el respeto de estándares laborales establecidos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), particularmente las relativas al trabajo forzoso e infantil, la no discriminación en el

56 Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/acuerdos-internacionales/conoce/tlc/suscritos/ue>

empleo, la libertad de asociación y el derecho a negociación colectiva. Asimismo, se comprometen a promover una conducta empresarial responsable.

Se reconoce el derecho de cada país de regular y establecer sus prioridades, teniendo en cuenta las asimetrías de desarrollo y se prohíbe la relajación de estándares laborales o ambientales con el fin de favorecer la competitividad y/o atraer inversiones. El acuerdo establece que las medidas para proteger el medio ambiente y las condiciones laborales que afecten al comercio deberán basarse en evidencia científica y técnica, aunque contempla la aplicación temporal de medidas de emergencia o precautorias en circunstancias excepcionales.

Transparencia

Ambos bloques ratifican su objetivo de favorecer un marco regulatorio transparente y predecible. Para ello se incluyen disposiciones sobre publicación, administración, revisión y apelación de medidas de aplicación general.

Micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES)

El acuerdo cuenta con un capítulo específico sobre MIPYMES, mediante el cual se busca mejorar su acceso a la información, y favorecer la internacionalización de las firmas de menor tamaño del MERCOSUR en la UE. Para ello se prevé la creación de una plataforma informativa sobre la regulación que se debe cumplir para acceder al mercado europeo (medidas comerciales, regulación de propiedad intelectual, de inversión extranjera, normativa laboral, procedimientos tributarios, etc.).

Solución de controversias

Cualquier disputa relacionada con el acuerdo será resuelta según el mecanismo previsto en el capítulo sobre este tema, el cual contempla una primera fase de consultas y una segunda instancia ante un panel de *ad hoc* de expertos, cuyo laudo será definitivo y vinculante. En caso de incumplimiento, se prevé la aplicación de medidas de retaliación proporcionales y temporarias.

Síntesis y conclusiones

El acuerdo del MERCOSUR-UE tuvo un largo proceso de gestación que atravesó varios gobiernos de diverso signo político. Si existe una línea común es el hecho que hubo consenso en mantener el diálogo y estar presente en la mesa de negociaciones, más allá que éstas estuvieron suspendidas por varios años. Es comprensible también que hayan existido circunstancias cambiantes de parte de uno y otro bloque en un período de tiempo excesivamente prolongado. En junio de 2019 coincidieron varios elementos que permitieron sellar el acuerdo. Del lado europeo, el Brexit y la creciente presencia de China en América Latina operaron como señal. Del lado del MERCOSUR, las mayores coincidencias entre los gobiernos de los socios y también la constatación de la parálisis de la agenda externa que se sumaba a los tropiezos a los escasos progresos del desempeño intrazona.

El propósito de este trabajo ha sido explorar la relevancia para Argentina del acuerdo con la UE desde el punto de vista económico y comercial. Siguiendo esta aproximación, el primer hecho destacable es que el acuerdo brinda una herramienta más para superar el estancamiento exportador que obstaculiza el crecimiento económico. Claramente, no es un instrumento que actúa de forma aislada, pero es un instrumento de peso para mejorar la inserción internacional de la economía argentina.

Como es sabido, los impactos económicos derivados de un acuerdo comercial tienen repercusiones en todo el sistema económico y en la distribución del ingreso. En la literatura sobre el tema, estos impactos se estudian con modelos de equilibrio general computable (MEGC). No obstante, el detalle e integralidad que alcanzan este tipo de análisis, sus respuestas son limitadas: supuestos, restricciones de información y la dificultad de capturar débilmente los fenómenos dinámicos, restringen la aplicación de las conclusiones. Es por eso que diversos estudios eligen otras metodologías de análisis.

Habida cuenta de las limitaciones con la disponibilidad de datos y de la escala del proyecto, este trabajo ha analizado separadamente los temas importantes que se presentan en el pilar comercial del texto del acuerdo, tanto en el capítulo de bienes, comercio de servicios como de otras disciplinas.

Respecto del capítulo de bienes, la conclusión principal del ejercicio realizado con base a los flujos de comercio de 2018 es que, sujeto a los supuestos aplicados, existen oportunidades atractivas para 20% de las exportaciones argentinas a la UE, principalmente del sector agroindustrial, que recibirán un tratamiento más favorable, como la desgravación arancelaria inmediata o la eliminación de aranceles en períodos entre 4 y 10 años desde la implementación del acuerdo. Asimismo, se abren oportunidades para un conjunto de productos que actualmente no ingresan a la UE y que pasarían a tener contingentes arancelarios o bien una desgravación arancelaria entre 7 y 10 años desde la entrada en vigencia del acuerdo.

Es preciso tener en cuenta que la concreción de una parte de las ventajas que ofrecerá el acuerdo estará condicionada a temas de coordinación interna del MERCOSUR como la distribución de las cuotas y contingentes arancelarios entre los miembros del bloque y la construcción de la zona fitosanitaria común. Así, pues, el aprovechamiento del potencial del acuerdo requiere indudablemente un rol activo por parte del bloque.

Debe considerarse que 13% de las exportaciones de Argentina a Brasil se verán expuestas a la erosión de preferencias y la competencia europea, siendo el sector automotor el más afectado. Este riesgo estará presente incluso si el acuerdo no entra en vigor en Argentina, pero sí lo hace entre la UE y Brasil. Asimismo, se prevé un incremento de las importaciones desde la UE, una parte del cual corresponderá al desplazamiento de otros proveedores, principalmente Brasil.

En lo que respecta al comercio de servicios, el acuerdo no implica grandes cambios por dos motivos. Por un lado, tanto Argentina como la UE poseen ya un grado de apertura considerable en esta materia. Por otro lado, algunos de los principales obstáculos que existen actualmente (doble imposición, reconocimiento de formaciones profesionales, regulación migratoria) no se abordan en este tipo de acuerdo, aunque pueden ser resueltos con cambios en las normas de cada país.

No obstante, el acuerdo MERCOSUR-UE consolida avances en varios temas relacionados con servicios: comercio electrónico, servicios postales y telecomunicaciones, *roaming*, transporte marítimo internacional, entre otros. En lo que respecta al modo 3 -presencia comercial- las precisiones sectoriales que introduce el acuerdo se suman a la promoción y protección recíproca de inversiones que Argentina mantiene con la mayoría de los países de la UE. Las posibilidades de crecimiento en esta modalidad se asocian a la radicación de inversiones, lo cual a su vez depende del clima de negocios en general.

Un aspecto a destacar es que el acuerdo con la UE podría constituir un aliciente para eliminar los múltiples obstáculos que traban el comercio de servicios dentro del MERCOSUR. Nuevamente aquí la atención se desplaza a la agenda interna del bloque y solo tiene relación parcial con la negociación con la UE.

Finalmente, en lo relativo a otras disciplinas, es positiva la adopción de un entendimiento de compras gubernamentales. Esto abrirá nuevas oportunidades para que las empresas argentinas participen en las contrataciones de bienes, servicios y obra pública en la UE. Asimismo, en el mercado argentino permitirá una mayor competencia de precios a través de la participación de empresas europeas -sin que esto impida que se sigan utilizando ciertas herramientas de preferencia a firmas locales, particularmente MIPYMES- y podría favorecer la adopción de buenas prácticas para prevenir la cartelización de proveedores y contratistas de obra pública, entre otros aspectos. También en este tópico salen a la superficie las tareas que no ha completado el MERCOSUR, ya que el protocolo de compras gubernamentales del bloque aún no fue puesto en vigor.

A manera de apreciación general sobre el acuerdo desde la perspectiva de Argentina, la conclusión es favorable, especialmente cuando se observan las posibilidades de los escenarios futuros. Esto se debe a que mejora las condiciones de acceso a un mercado atractivo (representa 20% del PIB global y tiene 500 millones de habitantes con un ingreso per capita de US\$ 34 mil anuales) y genera oportunidades para la atracción de inversiones y transferencia de tecnología.

Sin embargo, el acuerdo es esencialmente un “trabajo en progreso” y no un menú que está servido. Es necesario un esfuerzo denodado de coordinación dentro del MERCOSUR para aprovechar mejor las posibles ventajas. En ausencia del mismo, la dinámica de aplicación podría devenir en una dinámica bilateral de la UE con cada uno de los países del bloque del sur. En otros términos, el acuerdo con la UE exige una profundización del MERCOSUR. No obstante, el mayor riesgo es otro: la aplicación con velocidades diferentes. Posibles retrasos respecto de los demás socios podrían traer aparejadas desventajas muy difíciles de descontar en el futuro.

Anexo. Abreviaturas y siglas

ACR	acuerdos comerciales regionales
ADPIC	Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
AGCS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios
AM	acceso a mercados
AP	Alianza del Pacífico
APPRI	acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones
AV	<i>ad valorem</i>
DEG	derechos especiales de giro
IED	inversión extranjera directa
IG	Indicaciones Geográficas
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MEGC	modelos de equilibrio general computado
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIPYMES	micro, pequeñas y medianas empresas
MSF	medidas sanitarias y fitosanitarias
NMF	nación más favorecida
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OTC	Obstáculos Técnicos al Comercio
PCT	Tratado sobre Cooperación de Patentes
PIB	Producto Interno Bruto
SA	Sistema Armonizado de Clasificación de Mercancías
SACU	Unión Aduanera de África del Sur
TN	Trato Nacional
UE	Unión Europea

Bibliografía

- Baldwin, R. (2016). *The Great Convergence. Information Technology and the New Globalization*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Banco Mundial. (2019). *¿Integración comercial como un camino al desarrollo?*
- Campos, R., & Cohan, L. (2015). *Eslabonamientos industriales de la producción agrícola*. CABA: Ministerio de Agricultura de la Nación Argentina.
- Cancillería Argentina. (2020). *Resumen de contenidos del pilar comercial*.
- Carciofi, R. (2019). *El desempeño exportador de Argentina como límite al crecimiento económico*. . CIPPEC. Documento de trabajo 180.
- Carciofi, R., & Campos, R. (2016). *Unión Europea-MERCOSUR: una negociación con final abierto*. Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural.
- Carciofi, R., Gayá, R., & Campos, R. (2019). *Acuerdo con la UE: MERCOSUR necesita revitalizar su agenda interna*. . Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural.
- Castro, L. & Rozemberg, R. (2013). *Una evaluación preliminar de los posibles efectos de un tratado de libre comercio Unión Europea-MERCOSUR para las provincias argentinas*. . Documento de Trabajo 108.
- Centro de Economía Internacional. (2003). *Oportunidades y amenazas para Argentina de un Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea. Un estudio de impacto sectorial*. Estudios del CEI N° 3.
- Chisari, O. (. (2009). *Progresos en economía computacional*. CABA: Temas Grupo Editorial.
- Comisión Europea. (2017). *A fondo: Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA)*.
- De Miguel, C., & Pereira, M. (2011). *El uso de modelos de equilibrio general computable para la evaluación de políticas públicas*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- European Commission. (2018a). *EU-Australia Trade Agreement. Launching trade negotiations with Australia*.
- European Commission. (2018b). *EU-New Zealand Trade Agreement. Launching Trade Negotiations with New Zealand*.
- Fundación INAI. (2017). *CETA: Entrada en vigor provisional*.
- Gobierno Argentino. (2019). *Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-UE*.
- Hausmann, R., Hidalgo, C., Bustos, S., Coscia, M., Simoes, A., & Yildirim, M. (2013). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. Cambridge, MA: MIT Press.
- López Brest, C., García Díaz, F., & Rapetti, M. (2019). *Exportar para crecer*. CABA: CIPPEC. Documento de Trabajo 190.
- Machinea, J., & Kacef, O. (2019). *Acerca de las posibilidades y de los costos de la demora de un acuerdo comercial entre el Mercosur y la Unión Europea*. Mimeo.

Makuc, A., Duhalde, G., & Rozemberg, R. (2015). *La negociación MERCOSUR-Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación: quo vadis?* Washington D.C.: BID.

Martínez Licetti, M., Ito, M., & Goodwin, T. S. (2018). *Strengthening Argentina's Integration into the Global Economy*. World Bank.

Ministerio de Desarrollo Productivo . (2019). *Acuerdo MERCOSUR UE*.

Piñeiro, M., & Piñeiro, V. (2001). El MERCOSUR agropecuario: lo importante no es el comercio intrarregional. In *El desafío de integrarse para crecer: Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Madrid: Siglo Veintiuno.

Piñeiro, M., & Rozenwurcel, G. c. (2016). *Argentina: una estrategia de desarrollo para el siglo xxi*. Editorial Teseo. Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.

Rozemberg, R., & Gayá, R. (2019). *Mercosur en tiempos de cambio: implicaciones para la negociación con la Unión Europea*. Fundación Carolina.

Rozemberg, R., & Gayá, R. (2019). *MERCOSUR en tiempos de cambio: implicaciones para la negociación con la Unión Europea*. Documento de Trabajo N° 9. Fundación Carolina.

Acerca del autor y las autoras



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Ricardo Carciofi

– Investigador principal del programa de Desarrollo Económico de CIPPEC

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires). Magíster y Doctor en Desarrollo Económico (Universidad de Sussex).

Rosario Campos

– Consultora del programa de Desarrollo Económico de CIPPEC

Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Economía (Universidad de San Andrés). Economista independiente, especialista en macroeconomía, comercio internacional y agroindustria. Consultora para organismos internacionales, empresas y sector público.

Romina Gayá

– Consultora del programa de Desarrollo Económico de CIPPEC

Licenciada en Economía (Universidad del Salvador), Maîtrise de Sciences Économiques mention Économie Internationale, Monnaie et Finances (Université de Toulouse), Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales (Universidad de San Andrés) y Magíster en Relaciones Económicas Internacionales (Universitat de Barcelona). Consultora en temas de comercio internacional para instituciones públicas, privadas y organismos internacionales. Investigadora del IICE-USAL y Centro de IDEAS (UNSAM).

Para citar este documento:

Carciofi, R., Campos, R. & Gayá, R. (julio de 2020). Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea. Desafíos y oportunidades para Argentina. *Documento de Trabajo N°195*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Trabajo de CIPPEC buscan contribuir al conocimiento sobre un tema, ser una fuente de consulta de investigadores y especialistas, y acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

www.cippec.org



@CIPPEC



@CIPPEC



/cippec.org



/cippec