

Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR

Los desafíos de la integración en el mundo de la pospandemia

Presentación	3
Resumen	5
I. Débil desempeño de la actividad económica y el comercio exterior del MERCOSUR en 2019, agravados en 2020 por los efectos del COVID-19 ...	7
A. Un MERCOSUR debilitado, ante el shock del COVID-19	7
B. El comercio exterior del MERCOSUR en 2019	11
C. Los interrogantes para el comercio exterior del MERCOSUR más allá del 2020	23
II. El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea y su incidencia en las cadenas de valor regionales ...	25
A. Expectativas y resultados a cada lado del Atlántico	25
B. Los principales beneficiarios del acuerdo con la Unión Europea.	27
C. ¿Dónde se hallan los mayores desafíos para el MERCOSUR?	39
D. Escenarios sectoriales para el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea.	49
III. Reflexiones finales	51
Bibliografía	53
Anexo A1	55



**COVID-19
RESPUESTA**

El *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR* es una publicación anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizada en forma conjunta por las oficinas de la CEPAL en Brasilia, Buenos Aires y Montevideo, en coordinación con la División de Comercio Internacional e Integración y bajo la supervisión de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión. El *Boletín* cuenta con el apoyo del Mecanismo Regional para el Desarrollo en Transición (Regional Facility for Development in Transition) de la Unión Europea.

Su elaboración estuvo a cargo de Carlos Mussi, Director de la oficina de la CEPAL en Brasilia; Martín Abeles, Director de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires; Verónica Amarante, Directora de la oficina de la CEPAL en Montevideo, y Keiji Inoue, Oficial Superior de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión. Bajo la coordinación técnica de Anahí Amar, funcionaria de la oficina de la CEPAL en Buenos Aires, participaron en la preparación del documento José Elías Durán y Sebastián Herreros, funcionarios de la División de Comercio Internacional e Integración, y Matías Torchinsky Landau y Álvaro Lalane, Consultores de la CEPAL. Se agradece a Ramiro Bertoni por los comentarios realizados a versiones preliminares de este documento.

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial formal.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2020/98
Distribución: E
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00542

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Los desafíos de la integración en el mundo de la pospandemia", *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR*, N° 3 (LC/TS.2020/98), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Con el apoyo de la



UNION EUROPEA

Presentación

El *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR* analiza la dinámica comercial del Mercado Común del Sur desde una perspectiva estructural. Se trata de una publicación anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elaborada en forma conjunta por las oficinas de la CEPAL en Brasilia, Buenos Aires y Montevideo, en coordinación con la División de Comercio Internacional e Integración y bajo la supervisión de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión. El *Boletín* cuenta con el apoyo del Mecanismo Regional para el Desarrollo en Transición (*Regional Facility for Development in Transition*) de la Unión Europea. En este tercer número, la primera sección se centra en el desempeño comercial de los países del MERCOSUR en 2019 y en los efectos de la pandemia de COVID-19 en 2020, mientras que en la segunda sección se presenta un análisis de los posibles efectos del acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y el MERCOSUR en algunas de las cadenas de valor que funcionan en este último.

Resumen

El freno en la actividad global causado por el COVID-19 golpea y continuará afectando fuertemente a los países del MERCOSUR. La CEPAL estima que en 2020 las economías de estos países registrarán caídas de 6,8% en promedio (excluyendo a Venezuela), tras un 2019 de virtual paralización económica (-0,1%). Ello, en combinación con la caída del producto a nivel global y el descenso de los precios internacionales, redundaría en un descenso del valor de las exportaciones del grupo en más de una cuarta parte de su nivel de 2019 y en una reducción de sus importaciones aún mayor, agravando la tendencia del año previo, cuando cayeron 3,7% y 8,1%, respectivamente.

En 2019, la caída de las exportaciones se debió esencialmente a los menores precios (-3,6%), con cantidades exportadas que se mantuvieron prácticamente inalteradas (-0,1%) en el marco de una débil demanda global. Las importaciones cayeron el mismo año tanto en precios (-3,7%) como en volumen (-4,5%), esto último a raíz del bajo nivel de actividad en los países del bloque, en particular en la Argentina.

Durante 2019 los países del MERCOSUR intensificaron sus vínculos comerciales con socios ajenos al bloque (y a la región), tendencia verificada a lo largo de la última década. En ese año, las exportaciones destinadas a otros países del bloque representaron apenas el 10,6% de sus exportaciones totales, el porcentaje más bajo desde la creación del mercado común.

El comercio al interior del MERCOSUR tiene un importante componente manufacturero. De allí que, al caer el comercio entre sus miembros, disminuya el peso de las exportaciones de manufacturas en el total exportado por el bloque, como ocurrió en 2019. Más allá de esa coyuntura, la menor gravitación de las exportaciones manufactureras también constituye una tendencia de más largo plazo. En 2019 más de las tres cuartas partes de las ventas externas del bloque (77%) estuvo conformada de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales o de bajo contenido tecnológico, cuando en 1998 ese porcentaje era significativamente menor (68%).

En forma paralela al debilitamiento del comercio entre los países del MERCOSUR, emergió un interés creciente de los socios por flexibilizar la política externa común. Este interés provino inicialmente de Paraguay y Uruguay, que por su especialización productiva no se veían tan favorecidos por la vigencia de un arancel externo común (relativamente elevado) para los productos manufacturados, y contó con un mayor apoyo en los últimos años de parte de Argentina y Brasil.

Esa agenda se plasmó en los tratados negociados con la Unión Europea (UE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) a mediados de 2019. Involucran, también, las negociaciones en curso con Canadá, Corea del Sur y Singapur, entre las más avanzadas, y el acuerdo entre Brasil y México para la liberalización de su comercio automotor que rige desde 2019. Como se analiza en la segunda sección de este boletín, estos acuerdos podrían favorecer la exportación de recursos naturales del MERCOSUR, que tendrían acceso a nuevos mercados, pero tenderían a profundizar la tendencia al debilitamiento del comercio entre los países del bloque, en especial el comercio de manufacturas.

I. Débil desempeño de la actividad económica y el comercio exterior del MERCOSUR en 2019, agravados en 2020 por los efectos del COVID-19^{1, 2}

A. Un MERCOSUR debilitado, ante el shock del COVID-19

El impacto del COVID-19 en la actividad económica y el comercio exterior del MERCOSUR

El shock económico global causado por el COVID-19 encontró al MERCOSUR en una frágil condición económica, tras varios años de bajo crecimiento, incluyendo algunos de recesión. En 2019 la mayoría de las economías del bloque se mantuvieron prácticamente estancadas: sin incluir a Venezuela, la tasa de crecimiento de la actividad económica en estos países fue prácticamente nula (-0,1%). Esta virtual detención de la actividad económica en el bloque se debió a un bajo ritmo de crecimiento de Brasil (1,1%), una caída (por segundo año consecutivo) de la Argentina (-2,1%) y tasas de crecimiento cercanas a 0% en los casos de Uruguay y Paraguay. El nivel de actividad de Venezuela, sumergida en una profunda crisis económica desde hace años, sufrió una nueva caída en 2019 (estimada por la CEPAL en 25,5%). De incluir a Venezuela, la caída en el ritmo de actividad del MERCOSUR sería de -5,2% en 2019 (cuadro 1).

Cuadro 1
MERCOSUR: tasas de crecimiento, 2018 y 2019

(En porcentajes, promedio simple)

Países	2018	2019	Estimación para 2020 (a diciembre de 2019)	Estimación para 2020 (actual)
Argentina	-2,5	-2,1	-1,3	-10,5
Brasil	1,3	1,1	1,7	-9,2
Paraguay	3,4	0,0	3,0	-2,3
Uruguay	1,6	0,2	1,5	-5,0
Venezuela (República Bolivariana de)	-19,6	-25,5	-14,0	-26,0
MERCOSUR (cinco países)	-3,2	-5,2	-1,8	-10,6
MERCOSUR (cuatro miembros fundadores)	0,9	-0,1	-1,2	-6,8

Fuente: CEPAL sobre la base del INDEC, el IBGE, el BCP y el BCU.

¹ La información estadística que se utiliza a lo largo de esta sección proviene de una homogeneización de la información oficial proveniente del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços de Brasil (MDIC), el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada de Brasil (IPEA), el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la Argentina (INDEC), Uruguay XXI, el Banco Central del Paraguay (BCP) y el Banco Central del Uruguay (BCU). En el caso de Venezuela la información se obtuvo a través estadísticas espejo captadas mediante lo informado por sus socios del bloque y los flujos totales corresponden a estimaciones de la CEPAL (CEPAL, 2019). Estos datos fueron complementados con información de COMTRADE (Naciones Unidas).

² La unidad de análisis es el MERCOSUR ampliado en lo que al set de datos respecta incluye a Venezuela, a pesar de que se encuentra actualmente suspendida por los demás miembros.

El bajo dinamismo económico, por un lado, y la caída de los precios internacionales de las materias primas, por otro, afectaron fuertemente los flujos de comercio exterior del MERCOSUR en 2019. El valor de las exportaciones del bloque cayó 8,2% ese año, y el de sus importaciones 10,1% (-3,7% y -8,1%, si se excluye a Venezuela).

La retracción económica suele impactar de manera muy contundente en el comercio al interior del MERCOSUR. Los intercambios comerciales intra bloque fueron disminuyendo en forma continua desde 2011³. La combinación de esa tendencia estructural con la recesión de 2019 redundó en que ese año fuese el de menor participación (10,6%) del propio MERCOSUR en las exportaciones totales de sus socios desde su fundación. Por el predominio que tienen los bienes manufacturados en la canasta de comercio intra bloque –en contraste con los productos exportados por el MERCOSUR al resto del mundo, fundamentalmente agroindustriales–, la reducción de los intercambios al interior del MERCOSUR trae aparejada otra tendencia que se vislumbra desde hace más de una década, y que también se profundizó en 2019: la progresiva primarización de las exportaciones de los países que integran el bloque.

La crisis económica derivada del COVID-19 podría profundizar algunas de estas tendencias en 2020. La disminución de la demanda global desde el comienzo de la pandemia, iniciada con la caída de la actividad económica en China (del 6,8% en el primer trimestre del año), afectó sensiblemente a las exportaciones del bloque, a lo que se sumó luego la retracción económica en Europa y Estados Unidos, que junto a China son los principales destinos de sus exportaciones. La OMC espera una caída del volumen del comercio global de entre 13% y 32% en 2020, con descensos en los precios de varias materias primas que profundizarían la disminución del valor de las exportaciones de los países del bloque.

A su vez, la oferta disponible en la región se redujo por las medidas de aislamiento social que han dispuesto los países miembros del MERCOSUR (particularmente rígidas en Argentina y Paraguay) y la situación sanitaria, que afecta la actividad económica y el aparato productivo de estos países. Las dificultades en el transporte generadas por las medidas de aislamiento y el aumento de los controles son otro elemento que dificulta el curso habitual del comercio de mercancías en la región. Esta situación se vio agravada en los primeros meses de 2020 por la fuerte bajada del Río Paraná, que alteró los flujos de transporte entre los países del MERCOSUR, y también las exportaciones de éstos al resto del mundo.

La drástica reducción de la demanda de los hogares y las empresas causada por las medidas de distanciamiento o aislamiento social es otro elemento que impacta directa o indirectamente en el comercio exterior. En la región, esta situación se ve agravada por las características de los mercados laborales –altas tasas de informalidad y una elevada incidencia del trabajo por cuenta propia– que acentúan el impacto recesivo de las medidas de aislamiento social, al dejar a una parte importante de la población sin su principal fuente de ingresos. El consecuente impacto en la demanda agregada interna, aunque parcialmente compensado por las medidas que han tomado los gobiernos a través de transferencias de ingresos y soporte a las empresas, implicará indirectamente una reducción de las importaciones, tanto de bienes finales como de bienes intermedios y de capital utilizados para producir y consumir internamente. La capacidad de los gobiernos del MERCOSUR de compensar las caídas en la demanda agregada será entonces un factor determinante tanto para la actividad interna como para el comercio exterior.

³ Esta tendencia al “ahuecamiento” del bloque fue descrita en detalle en ediciones anteriores de este Boletín.

Además del impacto en la economía real, la masiva salida de capitales desde los países en desarrollo hacia los desarrollados en busca de activos seguros generó en los meses de abril y mayo una importante inestabilidad en la balanza de pagos de los miembros del MERCOSUR que sigue latente y que ha dado lugar a depreciaciones significativas y pérdida de reservas internacionales. De reiterarse procesos de estas características, la escasez de divisas podría añadir otro elemento de inestabilidad económica que refuerce la retracción del comercio exterior de y entre estos países.

En función de la última información disponible, en los meses de abril y mayo de 2020 –con el virus impactando plenamente en la región– el valor de los flujos comerciales (exportaciones más importaciones) en Brasil se redujo en un 11,9% interanual, en Argentina un 23,4%, en Paraguay un 42,1%⁴ y en Uruguay un 19,3%. Para todo el 2020 se espera que las exportaciones desciendan más del 25% medidas en dólares, con una caída mayor en aquellas destinadas a los Estados Unidos y América Latina y el Caribe. Hasta el mes de mayo, las exportaciones del grupo hacia China se mantuvieron en niveles similares a los de 2019, principalmente por el aumento de los volúmenes exportados de habas de soja, carne bovina, y mineral de hierro, que compensaron las fuertes bajas de las exportaciones de petróleo crudo y sus derivados (CEPAL, 2020b). Es de esperar que las importaciones del bloque, estrechamente asociadas al ritmo de actividad económica de los propios países, tengan una caída más pronunciada a la de sus ventas externas. En ese marco, los saldos comerciales de los países del MERCOSUR mejorarían en 2020, debido una caída mayor en sus importaciones que en sus exportaciones. Producto del ritmo débil de su actividad económica anterior al COVID-19, todos sus miembros ya habían registrado resultados superavitarios en 2019.

El impacto a mediano y largo plazo: ¿hacia una redefinición de las lógicas regionales?

El shock económico del COVID-19 se desencadenó en un contexto en el que el modelo de globalización productiva basado en redes internacionales de suministro ya daba signos de agotamiento o incluso de reversión, proceso en parte estimulado por las tensiones comerciales entre EEUU y China. Ello se observaba desde la salida de la crisis financiera internacional de 2008-2009 a partir de la instrumentación de medidas cada vez más proteccionistas por parte de los países –empezando por los más desarrollados–, así como de decisiones de las empresas de retornar ciertos segmentos de la producción a los países de origen de las firmas o a países cercanos (*reshoring* o *nearshoring*). La disrupción generada por el COVID-19 en el comercio internacional podría acelerar los cambios en la organización de la producción y marcar un quiebre aún más pronunciado respecto de la lógica precedente.

Los cierres de fronteras y las perturbaciones en el sistema de transporte motivadas por la pandemia, así como la secuencia desincronizada de diseminación de la enfermedad entre regiones, ha puesto en jaque a las cadenas de suministro, dada la fuerte interdependencia entre establecimientos dispersos geográficamente. Las dificultades para el abastecimiento de insumos están llevando a algunas empresas a relocalizar su producción dentro de un mismo país o, dentro de una misma región, hacia los países relativamente menos afectados por el virus. Muchos países también han restringido sus exportaciones de determinados productos requeridos para hacer frente a la pandemia (CEPAL, 2020a, 2020b).

⁴ Contempla los flujos totales reportados por el Banco Central del Paraguay. La caída se ubica en 29,1% si se excluyen las reexportaciones y otros flujos no registrados.

Esta situación encontró al MERCOSUR en una fase de negociaciones comerciales tendientes a una mayor apertura del bloque hacia terceros países y regiones. Los acuerdos de libre comercio alcanzados con la Unión Europea y la EFTA (pendientes de ratificación parlamentaria), así como la liberalización del comercio bilateral de vehículos livianos entre Brasil y México en 2019, dan cuenta de ese proceso.

Habitualmente agrupado entre las regiones del mundo con mayor protección al comercio de mercancías, el MERCOSUR cuenta con un arancel externo común relativamente elevado. Este otorga a sus miembros cierta reserva de mercado, en particular para los productos manufactureros (excluyendo al sector automotor y al azucarero, que no son parte del acuerdo) (CEPAL, 2019a). Aún con esa ventaja, el comercio y la integración productiva entre los miembros del bloque ha ido en retroceso en los últimos años. Ello se explica por una serie de factores, abordados en ediciones anteriores de este Boletín y en otras publicaciones recientes de la CEPAL, entre los que cabe destacar: la irrupción de China como gran proveedor de productos manufacturados a nivel global desde comienzos de los años 2000 (Durán Lima y Pellandra, 2017), las grandes brechas de productividad que tienen las actividades productivas del MERCOSUR respecto de sus pares en economías más desarrolladas, el magro desempeño económico de las principales economías del bloque y la debilidad de las políticas de desarrollo productivo que lo integran (CEPAL, 2017, 2018). Esta combinación de factores dificultó una mayor integración de las empresas del MERCOSUR en las cadenas internacionales de producción, excepto en el segmento de provisión de insumos, generalmente materias primas.

La agenda de acuerdos comerciales abre al MERCOSUR la posibilidad de ampliar su acceso a terceros mercados, en especial para sus productos primarios y derivados, a la vez que tiende a eliminar de manera gradual la protección para las manufacturas del bloque. Ese es el núcleo del acuerdo de libre comercio negociado con la Unión Europea. Ahora bien, en el marco de la crisis desatada por la pandemia, la puesta en marcha de ese acuerdo, así como la agenda de negociaciones pendientes con otros socios (Corea, Canadá, India, Líbano y Singapur), podrían dilatarse. En particular, no es posible descartar que la aprobación del acuerdo en el bloque europeo no se efectúe con la celeridad que se esperaba previo a la irrupción del COVID-19, tras el replanteamiento de las estrategias productivas y comerciales de algunos países de la Unión Europea⁵. Del lado del MERCOSUR también puede haber replanteos. Un ejemplo de ello, asociado al nuevo contexto internacional, es el pedido de la Argentina al resto los países del MERCOSUR de adecuar los plazos de las negociaciones en curso (no de los acuerdos ya concluidos con la Unión Europea y la EFTA) para hacer posible la evaluación del impacto de los nuevos acuerdos comerciales en un contexto de profundos cambios en las estrategias productivas y comerciales de los países a nivel global.

El panorama planteado por la pandemia es incierto y resulta difícil saber cuánto tiempo llevará su superación, ni la profundidad que pueden asumir los cambios en la organización de la producción y el comercio a nivel global. En el corto y mediano plazo es probable que los distintos países se vuelquen más sobre sí mismos y, ante dificultades en los suministros, procuren internalizar una mayor cantidad de procesos productivos localmente, o intensifiquen

⁵ Por ejemplo, en los primeros días de junio el parlamento holandés votó en contra de su aprobación, hecho que plasmó la preocupación de los agricultores frente a la mayor apertura acordada con el MERCOSUR y que se suma al rechazo que había manifestado el parlamento austríaco en septiembre de 2019.

sus lazos regionales más que los globales (CEPAL, 2020a). En ese marco, existe el riesgo de que los principales socios comerciales del MERCOSUR (especialmente China, la UE y Estados Unidos) adopten una lógica de suministro más regionalizada. Así, podría darse la paradoja de un MERCOSUR que procura fortalecer sus lazos extrazona en el momento histórico en que estos lazos tienden a debilitarse.

B. El comercio exterior del MERCOSUR en 2019

En 2019 los flujos de comercio del MERCOSUR se resintieron por un conjunto de factores. La menor demanda global y la caída de los precios internacionales redujeron las exportaciones. La caída en el ritmo de actividad resultó en una baja de las importaciones. El comercio al interior del bloque tuvo una caída más pronunciada que el intercambio con el resto del mundo, debido al freno del nivel de actividad de sus miembros, mayor al del resto del mundo. El segundo año consecutivo de retroceso de la actividad económica en la Argentina fue determinante en este sentido, sobre todo considerando que entre 2004 y 2018 fue, a excepción de unos pocos años, el principal comprador al interior del bloque. Con intercambios dentro del MERCOSUR predominantemente manufactureros, el deterioro de estos flujos de comercio reforzó en 2019 el perfil de inserción externa primaria del bloque.

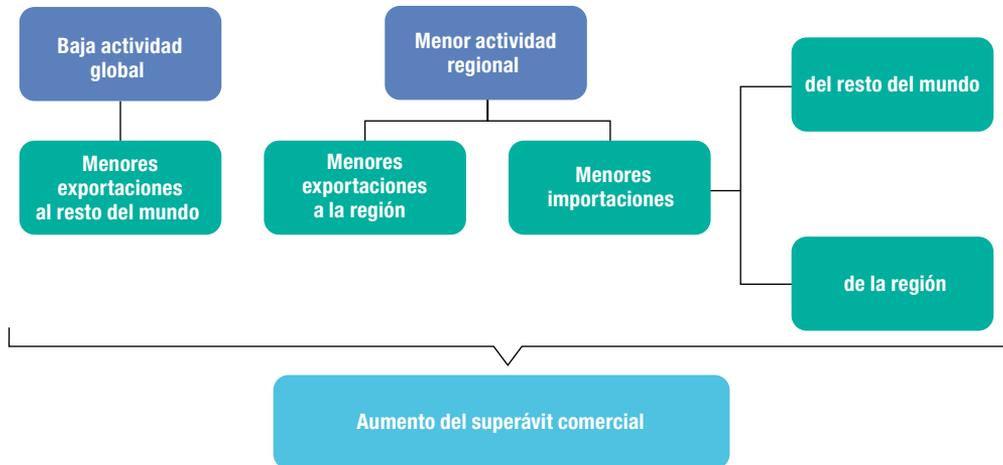
El comercio exterior, en caída por la menor actividad económica y la baja en los precios internacionales

En 2019, las bajas tasas de crecimiento económico en la región, junto con una caída en los precios internacionales tanto de las materias primas como de los bienes industriales, dieron lugar a una considerable retracción del comercio del MERCOSUR: las importaciones de los cuatro miembros fundadores del bloque disminuyeron 8,1% y las exportaciones un 3,7%. En el caso de las importaciones, la caída obedeció tanto a la disminución de las cantidades como de los precios. En el caso de las exportaciones, las cantidades se mantuvieron relativamente inalteradas y la caída se debió fundamentalmente a la trayectoria de los precios. Al incluir a Venezuela, las caídas de las importaciones y exportaciones del bloque se tornan aún más pronunciadas (estimadas en -10,1% y -8,2%, respectivamente).

Como resultado, los socios originales del MERCOSUR registraron en 2019 un superávit comercial conjunto de cerca de 65.000 millones de dólares, casi 10.000 millones mayor que el del año anterior. Este incremento se explica principalmente por la reversión del déficit comercial de la Argentina, que redujo drásticamente sus importaciones en el marco de la caída de su nivel de actividad y, en particular, del desempeño negativo de su sector manufacturero (un sector con elevada propensión importadora). Incluyendo a Venezuela, el saldo comercial del bloque se ubicó en torno de los 78.000 millones de dólares en 2019, levemente por debajo del registro del 2018.

Diagrama 1

Principales determinantes de los flujos de comercio en 2019

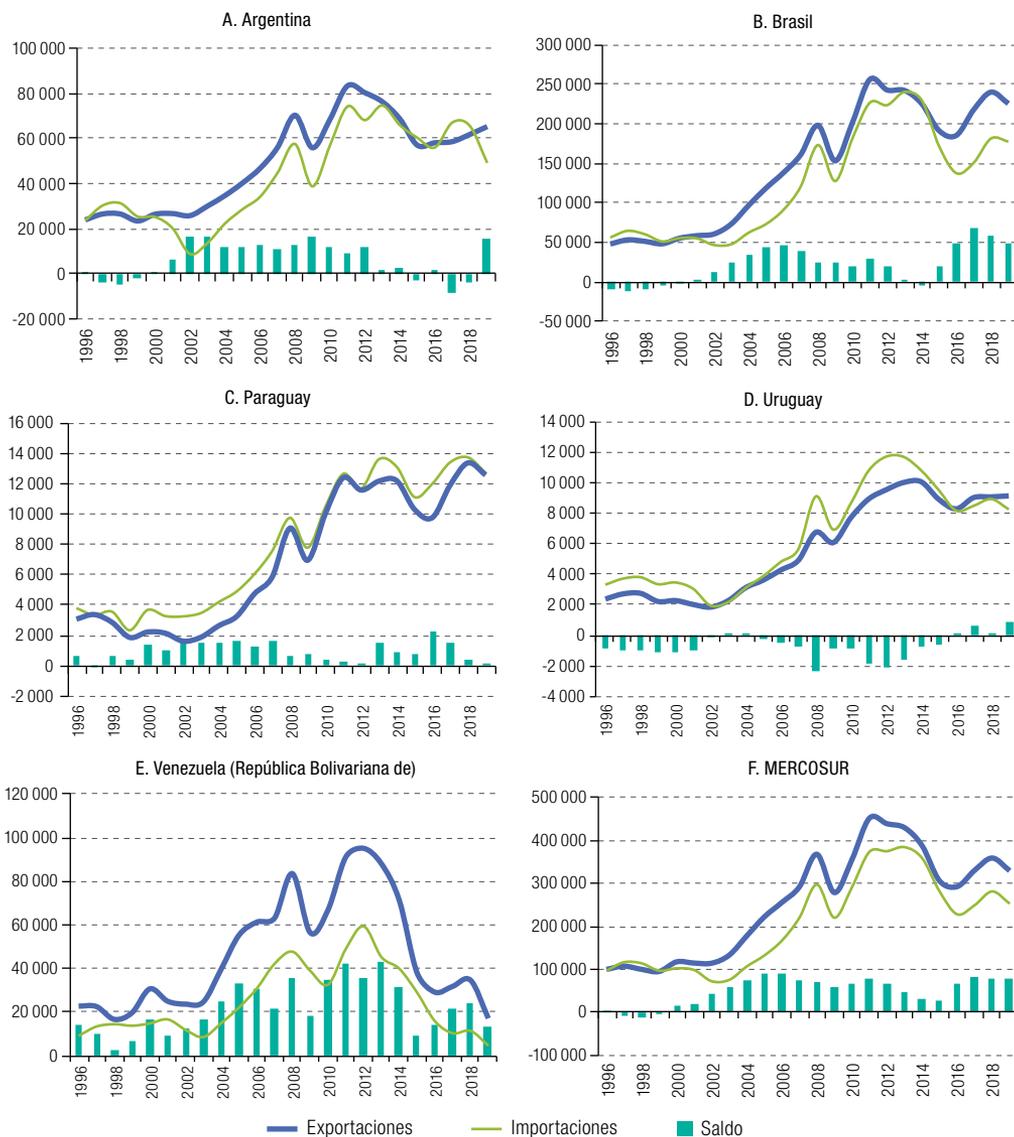


Fuente: CEPAL.

Como se mencionó, la caída del 3,7% en las exportaciones conjuntas de los miembros fundadores del bloque en 2019 se explica casi exclusivamente por el comportamiento negativo de los precios (-3,6%). Al incluir a Venezuela, el descenso se acentúa aún más (supera al 8%). Las exportaciones de Venezuela fueron de menos de un tercio de las registradas por el país diez años antes. Las excepciones a la caída estuvieron dadas por las ventas externas de Argentina y Uruguay, cuyos volúmenes se recompusieron respecto de 2018 en el marco de mejores condiciones climáticas para su producción agropecuaria⁶. En el caso de la Argentina, se sumó el factor de la aceleración de las exportaciones agropecuarias hacia finales del año a raíz de las previsiones de los exportadores con respecto a la evolución ascendente que verificarían los derechos de exportación en un contexto de crisis económica y ante un cambio de gobierno. Brasil, por su parte, fue el país que explicó la mayor parte de la caída de las exportaciones entre los miembros activos del bloque, solo superado por Venezuela al considerar a la totalidad de sus integrantes.

La caída de 8,1% en las importaciones de los cuatro miembros fundadores del bloque (10% al incluir a Venezuela) respondió a las menores cantidades importadas (4,5%), en contextos nacionales de crecimiento bajo (Brasil, Paraguay y Uruguay) o retracción del nivel de actividad (Argentina y Venezuela). La tendencia descendente de los precios de los productos importados (-3,7%) profundizó la caída de las importaciones medidas en dólares. La contracción de las importaciones argentinas (de casi 25%) explicó tres cuartas partes de la caída de las importaciones totales del bloque, considerando a sus cuatro miembros activos. En el caso de Venezuela, la caída fue incluso más pronunciada (del 60%) y significativa en términos absolutos, aunque sobre niveles ya muy bajos respecto de sus importaciones históricas.

⁶ En Argentina y Uruguay la producción agropecuaria se había visto muy afectada en 2018, consecuencia de una fuerte sequía.

Gráfico 1**Exportaciones, importaciones y saldo comercial de bienes de los países del MERCOSUR***(En millones de dólares corrientes)***Fuente:** CEPAL sobre la base de datos de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP y Uruguay XXI.

Todos los miembros del MERCOSUR registraron saldos comerciales positivos en 2019. La Argentina revirtió su posición deficitaria, Brasil redujo su abultado saldo positivo y Paraguay y Uruguay sostuvieron pequeños superávits. En el caso de Venezuela, una nueva y drástica retracción de sus flujos de comercio, más profunda para sus exportaciones, dio lugar a un achicamiento de su saldo comercial.

La caída tendencial del comercio entre los socios del bloque, agudizada en 2019 por el ciclo económico

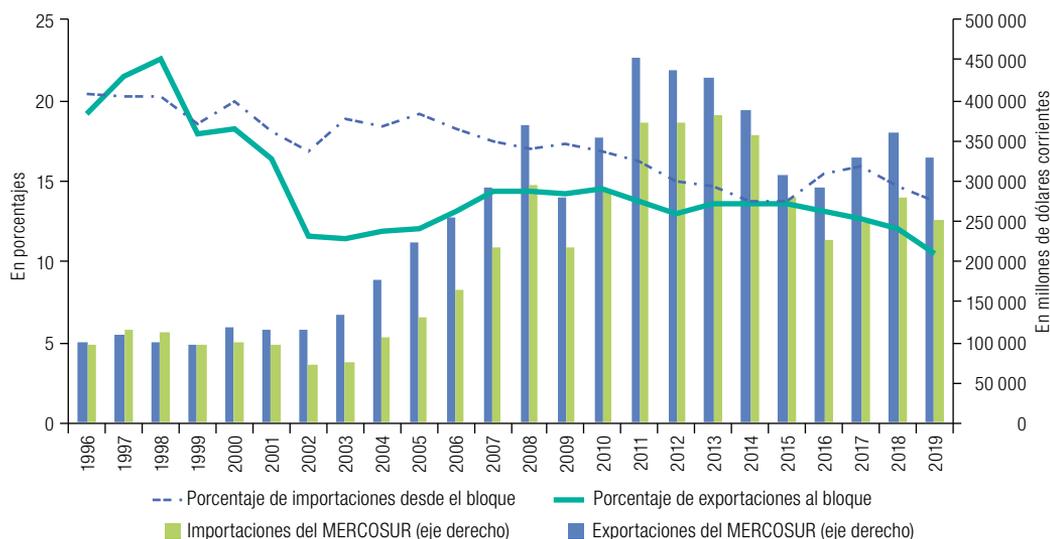
Afectado por el débil desempeño económico de los países miembros, el comercio al interior del bloque continuó perdiendo gravitación en 2019. Ese año llegó a ubicarse en sus niveles más bajos desde la creación del MERCOSUR, inferiores incluso a los registros verificados durante la crisis de 2001-2002. El bajo dinamismo de las economías del MERCOSUR redujo sus demandas de importaciones. Así, las exportaciones al propio bloque cayeron 19,7% y representaron en 2019 tan solo un 10,6% de sus exportaciones totales.

Los flujos de importaciones provenientes de los miembros del bloque también se redujeron más que los originados en otros socios comerciales (-15,8% y -9,3%, respectivamente) y su participación llegó al 13,8% de las importaciones totales (gráfico 2). Más allá de la coyuntura, lo sucedido en 2019 refleja un proceso de más larga data de “ahuecamiento” comercial del MERCOSUR, donde los países han pasado progresivamente a depender más de sus socios comerciales externos y, especialmente, de China (Durán Lima y Pellandra, 2017; Amar y García Díaz, 2018).

Gráfico 2

Exportaciones e importaciones del MERCOSUR y participación del bloque como destino y origen

(En millones de dólares corrientes y porcentajes)



Fuente: CEPAL sobre la base de datos de COMTRADE, INDEC, MDIC, BCP y Uruguay XXI.

A diferencia de lo ocurrido en 2018, cuando la suba de los precios de las materias primas y la fuerte demanda desde mercados extrarregionales explicaban la pérdida de relevancia del comercio al interior del MERCOSUR, en 2019 la nueva reducción del comercio intra MERCOSUR se debió principalmente al desempeño macroeconómico de sus miembros. De los casi 12.000 millones de dólares de caída de las ventas externas de los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR

(desde los 324.257 hasta los 312.260 millones de dólares), más de 8.300 millones fueron recortes en las ventas al resto de los miembros del bloque. De éstos, más de 6.000 millones de dólares consistieron en la caída del comercio entre Brasil y Argentina, y especialmente en las exportaciones del primero a este último. Todos los miembros activos del MERCOSUR recortaron sus ventas al propio bloque en mayor medida que a otros destinos (cuadro 2A)⁷.

Las importaciones de los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR cayeron de 268.899 a 247.240 millones de dólares. Los dos miembros de mayor tamaño, Brasil y la Argentina, redujeron sus demandas al propio bloque más que al resto del mundo (cuadro 2B). De los 21.658 millones de dólares que cayeron las importaciones totales de estos países, una cuarta parte se explica por la caída en las importaciones argentinas desde Brasil. Otras dos terceras partes de la caída corresponden a las menores importaciones argentinas desde otros orígenes y la porción restante a menores importaciones realizadas por los demás miembros del bloque, provenientes tanto del propio bloque (con la excepción de Paraguay) como del resto del mundo. En cuanto a Venezuela, se estima que las compras al MERCOSUR habrían caído aproximadamente con la misma intensidad que las demás.

Como en 2018, el comportamiento negativo de la economía argentina fue determinante para explicar la pérdida de comercio al interior del MERCOSUR, siendo este país uno de los principales importadores de productos originarios del bloque junto con Brasil. En particular, la caída del nivel de actividad en el sector manufacturero de la Argentina, mucho más pronunciada que la del conjunto de la economía de ese país (-6,2% frente a -2,1%), fue central en la menor demanda a sus socios del bloque –y en particular a Brasil–, con quienes intercambia esencialmente productos manufacturados de origen industrial. La fuerte depreciación del peso argentino durante 2019 habría contribuido en el mismo sentido.

Menores precios para una canasta exportadora más primarizada en 2019

La caída de las exportaciones del bloque en 2019 fue del 3,7% respecto de 2018 (excluyendo a Venezuela), y significó una disminución absoluta de casi 12.000 millones de dólares. Esta reducción se explica principalmente por una caída de las exportaciones brasileñas, cercana a los 14.000 millones de dólares (-6%, con descensos tanto en los volúmenes como en los precios) y, en mucho menor medida, por la caída de 1.000 millones de las exportaciones de Paraguay (-7,5%). Esos descensos se vieron parcialmente compensados con el incremento de las exportaciones argentinas, del orden de los 3.500 millones (crecieron 5,6%, a pesar de la caída de los precios de exportación) y de una pequeña variación de las ventas externas uruguayas (0,7%). Al considerar a Venezuela, la caída en las ventas externas del bloque supera el 8%, con una reducción que, medida en dólares, se estima en 29.000 millones de dólares.

⁷ En el caso de Venezuela no se cuenta con información detallada, aunque las estimaciones indican que las ventas hacia afuera del bloque habrían caído en mayor proporción que aquellas destinadas a la región (que son, de todos modos, muy poco significativas).

Cuadro 2**Exportaciones e importaciones de los miembros del MERCOSUR, según destino y origen****A. Exportaciones de los miembros del MERCOSUR, según destino***(en millones de dólares corrientes y porcentajes)*

País	2019					Variación 2019-2018			
	Intrabloque	Resto de la región	Extrarregional	No definido	Total	Intrabloque	Resto de la región	Extrarregional	Total
Argentina	12 674	8 306	44 054		65 034	-10%	10%	11%	6%
Brasil	15 170	22 224	187 975	14	225 383	-29%	-3%	-4%	-6%
Paraguay	4 648	932	2 381	4 735	12 696	-10%	-2%	-19%	-8%
Uruguay	1 745	1 037	6 358	7	9 146	-4%	-3%	3%	1%
Venezuela (República Bolivariana de)	100	187	17 218		17 504	-45%	-45%	-50%	-50%
MERCOSUR (cinco países)	34 336	32 685	257 986	4 756	329 764	-20%	0%	-8%	-8%
MERCOSUR (cuatro miembros fundadores)	34 236	32 499	240 769	4 756	312 260	-20%	0%	-2%	-4%

B. Importaciones de los miembros del MERCOSUR según origen*(en millones de dólares corrientes y porcentajes)*

País	2019					Variación 2019-2018			
	Intrabloque	Resto de la región	Extrarregional	No definido	Total	Intrabloque	Resto de la región	Extrarregional	Total
Argentina	12 243	3 820	33 020	42	49 125	-33%	-24%	-21%	-25%
Brasil	13 050	12 548	144 732	7 019	177 348	-4%	-12%	-1%	-2%
Paraguay	5 347	860	6 282	55	12 544	20%	37%	-24%	-6%
Uruguay	2 733	484	4 982	26	8 224	-6%	-14%	-8%	-8%
Venezuela (República Bolivariana de)	371	580	3 501		4 452	-62%	-62%	-60%	-60%
MERCOSUR (cinco países)	33 743	18 291	192 517	7 141	251 692	-16%	-17%	-9%	-10%
MERCOSUR (cuatro miembros fundadores)	33 372	17 711	189 016	7 141	247 240	-15%	-14%	-6%	-8%

Fuente: CEPAL sobre la base de datos del INDEC, MDIC, BCP y Uruguay XXI.**Nota:** La columna "No definido" incluye las importaciones con origen y destino en el mismo país o bien aquellas para las cuales no es posible discriminar los orígenes. En el caso particular de Brasil, el valor abultado de las importaciones agrupadas en ese concepto corresponde a las importaciones con origen y destino en el mismo Brasil de plataformas marítimas para la explotación petrolera.

Los valores de las exportaciones brasileñas con destino a la Unión Europea y a la Argentina fueron los que verificaron los mayores descensos. En el primer caso se identificaron menores exportaciones de mineral de hierro, combustibles y diversas manufacturas (plataformas marítimas⁸, productos de metal, aparatos eléctricos, pasta de madera, entre otras). La caída de las ventas hacia la Argentina se concentró en los productos manufacturados: principalmente los del sector automotor (responsable de dos terceras partes de la caída en las ventas a ese país) pero también maquinaria y equipo, productos de metal y químicos, entre otros. Las ventas a China también descendieron, aunque en mucho menor medida, habiéndose combinado una fuerte caída en las exportaciones de soja –cuyos volúmenes retrocedieron a raíz de la fiebre porcina que redujo fuertemente el stock de ganado porcino en ese país, a lo que se sumó la caída de la cotización de la oleaginosa– con mayores exportaciones de mineral de hierro –por el salto en su cotización, que más que compensó los menores envíos por los problemas de suministro causados a raíz del accidente de la minera VALE en el estado de Minas Gerais en el mes de enero– y carnes (vacuna, porcina y aviar).

En el caso del Paraguay, casi la mitad de la caída de las exportaciones se debió a los menores envíos también hacia la Argentina y Europa. En el primer caso, descendieron fuertemente las exportaciones de habas de soja después de un año 2018 en el que la soja del Paraguay había contribuido a abastecer al sector procesador de ese bien en la Argentina, habida cuenta de la baja producción local en este último país. Entre las exportaciones a Europa, las que más cayeron fueron, además de las de soja, las de pellets de esta oleaginosa y carne.

El crecimiento de las exportaciones de Argentina, como se mencionó, morigeró parcialmente la dinámica negativa de las ventas externas brasileñas y paraguayas. El buen desempeño estuvo asociado a la buena campaña agrícola, que contrastó con el desempeño negativo de la anterior, y con la aceleración de las exportaciones agropecuarias en los últimos meses del año anticipando incrementos en los gravámenes a estas exportaciones. Las mayores ventas de soja y carne bovina a China explican buena parte de esa expansión, así como el crecimiento de las ventas de maíz a otros países de Asia. Las menores exportaciones de manufacturas a la región compensaron parcialmente los incrementos mencionados, destacándose en particular la caída de los envíos de vehículos automotores a Brasil.

Uruguay no mostró cambios significativos en sus exportaciones totales en 2019, aunque sí verificó cambios en su composición. Sus exportaciones a China crecieron sobre la base de mayores envíos de carne y soja y del retroceso de los de productos forestales. Las ventas a la Unión Europea, en cambio, descendieron por las menores ventas de celulosa (que cayeron esencialmente por precio) y carne bovina, que no se vieron compensadas por los mayores envíos de soja. Por su parte, las exportaciones a Brasil y a Estados Unidos crecieron por mayores ventas de productos agropecuarios en el primer caso y también de celulosa y otros productos forestales, en el segundo. Las ventas a Argentina cayeron por los menores envíos de autopartes y soja.

La caída en las ventas externas venezolanas se habría concentrado fuera del bloque (las ventas al interior del bloque son poco relevantes). Si bien no se cuenta con información detallada, la

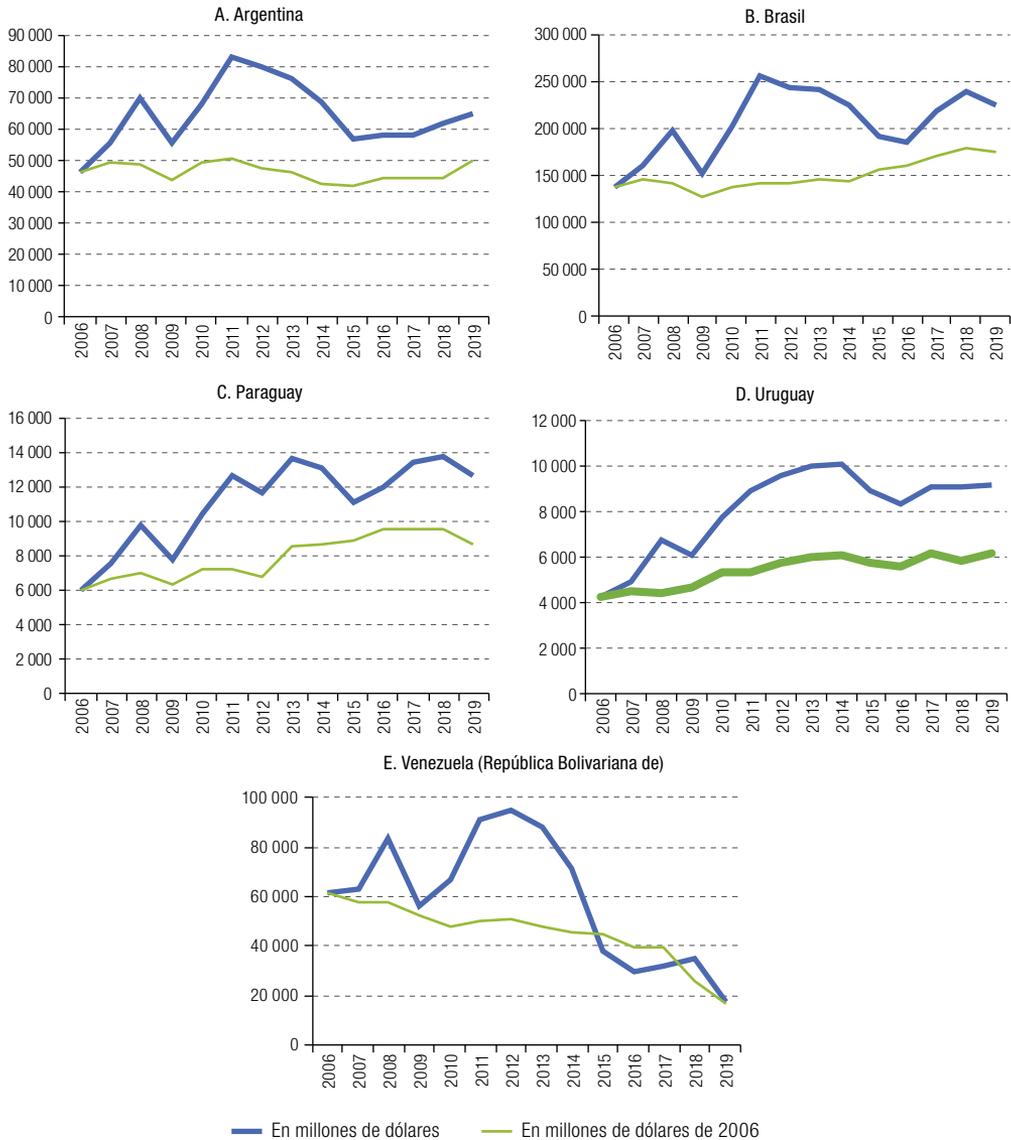
⁸ Cuyos valores de exportación descendieron desde niveles muy elevados (pasaron desde los 5.700 millones de dólares en 2018 a los 2.800 millones en 2019). Como fuera señalado en la edición anterior de este Boletín, no necesariamente se trata de ingresos/egresos físicos al/del territorio brasileño en la fecha de registro y pueden distorsionar los flujos comerciales efectivos del país.

caída de las ventas de petróleo a los Estados Unidos, principal mercado de Venezuela e impulsor de las sanciones económicas vigentes hacia este país, habría sido un factor gravitante.

Gráfico 3

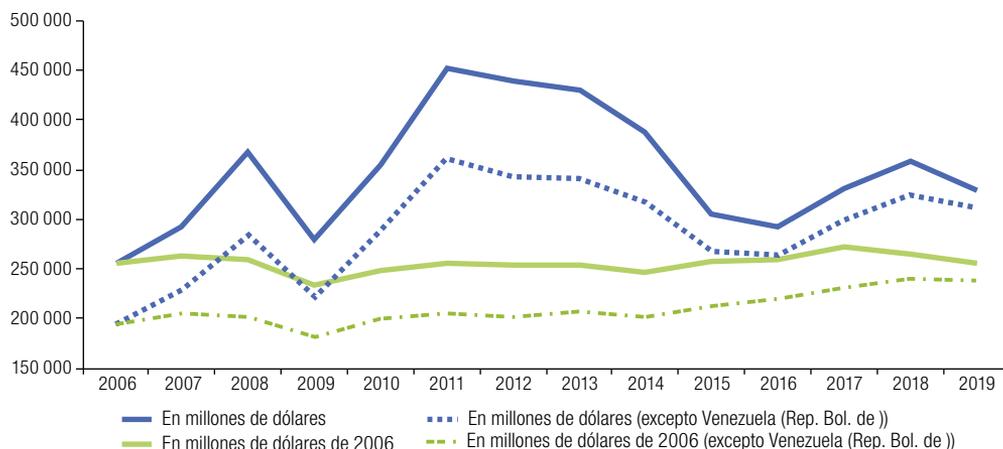
Exportaciones de los países del MERCOSUR

(En millones de dólares corrientes y del año 2006)



Fuente: CEPAL sobre la base de datos de COMTRADE, INDEC, MDIC, IPEA, BCP y Uruguay XXI.

Nota: Las estimaciones en millones de dólares de 2006 se estiman aplicando a los valores corrientes de las exportaciones de 2006 las tasas de variación de los índices de exportaciones en volúmenes publicadas por los respectivos organismos estadísticos. En el caso de Paraguay, donde este último dato no está disponible, se construyó una serie con las variaciones en volúmenes según su importancia en la canasta exportadora en 2006.

Gráfico 4**Exportaciones totales de los países del MERCOSUR***(En millones de dólares corrientes y millones de dólares de 2006)***Fuente:** CEPAL sobre la base de datos de COMTRADE, INDEC, MDIC, IPEA, BCP y Uruguay XXI.**Nota:** Las series nominadas en dólares del año 2006 fueron calculadas a partir de las exportaciones en dólares de ese año y los correspondientes índices de cantidades exportadas de cada uno de los países, sobre la base de fuentes oficiales.

Las exportaciones del MERCOSUR cayeron en 2019, principalmente por la tendencia descendente de los precios internacionales, pero se mantuvieron prácticamente inalteradas en cantidades (gráfico 3). En ese marco, se verificaron algunos cambios de composición debido a modificaciones en la demanda de las economías avanzadas, las restricciones de oferta en un sector clave como el minero (aunque parcialmente compensado por el mayor precio internacional del hierro), y los menores requerimientos del propio bloque. La crisis porcina observada en China afectó fuertemente las ventas de soja del bloque (esencialmente las provenientes de Brasil), lo que se vio parcialmente compensado por mayores envíos de carnes hacia ese país. La menor demanda proveniente de los propios socios del bloque (esencialmente de la Argentina) afectó sobre todo las ventas de manufacturas y, en particular, las del sector automotor y equipamiento eléctrico.

Como resultado, en 2019 se sostuvieron las tendencias a la primarización del perfil de inserción externa del bloque y a exportar productos de baja complejidad relativa. Conjuntamente, los productos primarios, sus derivados y las manufacturas de baja intensidad tecnológica representaron un 77,3% de las exportaciones del bloque, comparado con el 68,2% en 1998 (gráfico 5).

Una caída generalizada de las importaciones, liderada por la Argentina

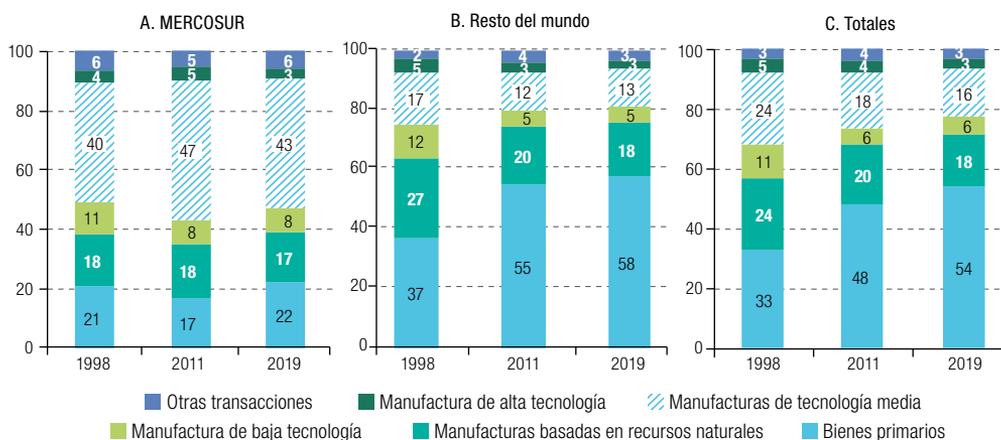
Las importaciones se vieron afectadas por dos factores: la baja actividad económica de los miembros del bloque y la caída en los precios internacionales. Respecto a 2018 las compras al exterior cayeron un 8,1% (21.658 millones de dólares, sin considerar a Venezuela). Tras un recorte de sus importaciones del 25%, la Argentina explicó tres cuartas partes de esa caída, a la que se sumaron los descensos de las importaciones brasileñas (-2,1%), paraguayas (-5,9%) y uruguayas (-7,5%). Si se añade el derrumbe de las importaciones venezolanas, del orden del 60%⁹, la contracción del conjunto de las importaciones del bloque fue de un 10,1% en 2019 (más de 28.000 millones de dólares).

⁹ Las importaciones de Venezuela se ubicaron en valores equivalentes al 7,4% de su registro de 2012.

Gráfico 5

Intensidad tecnológica de las exportaciones de los países del MERCOSUR, 1998-2019

(Participación en el total exportado)



Fuente: CEPAL sobre la base de datos de INDEC, MDIC, BCP, Uruguay XXI y COMTRADE.

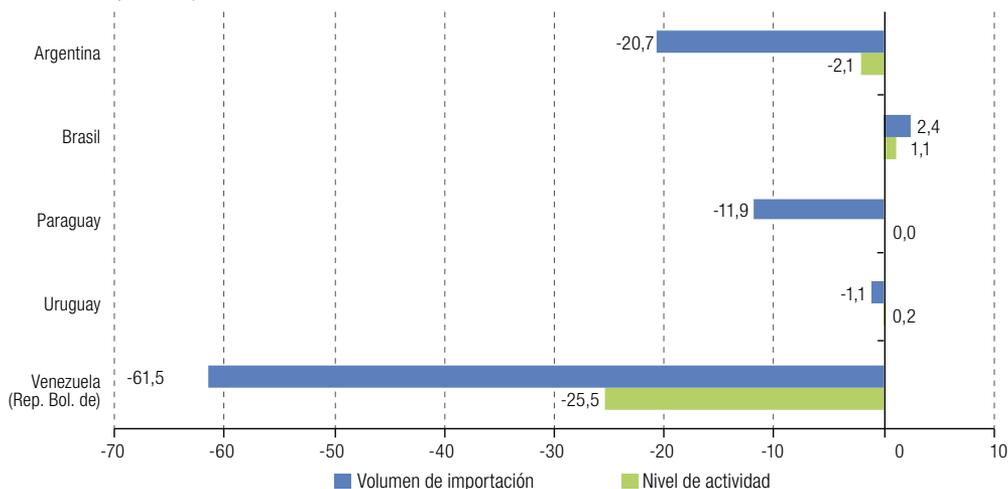
Nota: Se consideran exclusivamente las exportaciones de los cuatro miembros fundadores del MERCOSUR por la falta de disponibilidad de información desagregada de las exportaciones de Venezuela (República Bolivariana de).

Con relación a las cantidades importadas, las caídas más importantes se verificaron en Venezuela y Argentina, seguidas por Paraguay y en menor medida Uruguay. Brasil fue el único país que verificó un leve incremento de los volúmenes de importación, en línea con el incremento en su ritmo de actividad económica (gráfico 6).

Gráfico 6

Volumen de importaciones y nivel de actividad de las economías del MERCOSUR, 2018-2019

(Variación en porcentajes)



Fuente: CEPAL sobre la base del INDEC, IPEA, BCP y BCU.

En la Argentina, la caída de la actividad económica (por segundo año consecutivo) continuó mermando sus importaciones, que pasaron de 65.441 a 49.125 millones de dólares. Las que más cayeron en términos absolutos fueron, en orden de importancia, las provenientes del Brasil, China, el resto de Asia, la Unión Europea y los Estados Unidos. Las manufacturas industriales concentraron la mayor parte de la caída, destacándose los menores ingresos de vehículos y autopartes, maquinaria y equipo y productos electrónicos (incluidos los teléfonos celulares), a lo que se sumaron las menores importaciones de combustibles y también de soja. Como se mencionó previamente, estas últimas habían crecido sustancialmente en 2018, cuando Argentina elevó sus importaciones de soja desde Paraguay para aprovechar la capacidad ociosa de sus molinos dada la baja cosecha propia de. En 2019, con la molienda abastecida por una oferta de soja local regularizada, ese flujo disminuyó sustancialmente.

Las importaciones de Brasil acompañaron ese descenso con una contracción de 3.883 millones de dólares, en el marco de un crecimiento económico débil (1,1%), fundamentalmente por efecto de los precios, puesto que en volumen crecieron 2,1%. Las mermas más importantes fueron las de productos provenientes de la Alianza del Pacífico, la Unión Europea y de países de África y Asia (excluido China). Contrariamente, aumentaron las compras de bienes de origen estadounidense y chino. Brasil redujo principalmente sus importaciones de vehículos automotores y autopartes, otro equipo de transporte y combustibles, mientras que elevó las de maquinaria y equipo y productos de metal.

Paraguay, por su parte, redujo sus importaciones en 790 millones de dólares, principalmente las provenientes de Brasil (diversas manufacturas) y Argentina (vehículos, combustibles y metales comunes) y elevó las de origen estadounidense (teléfonos celulares).

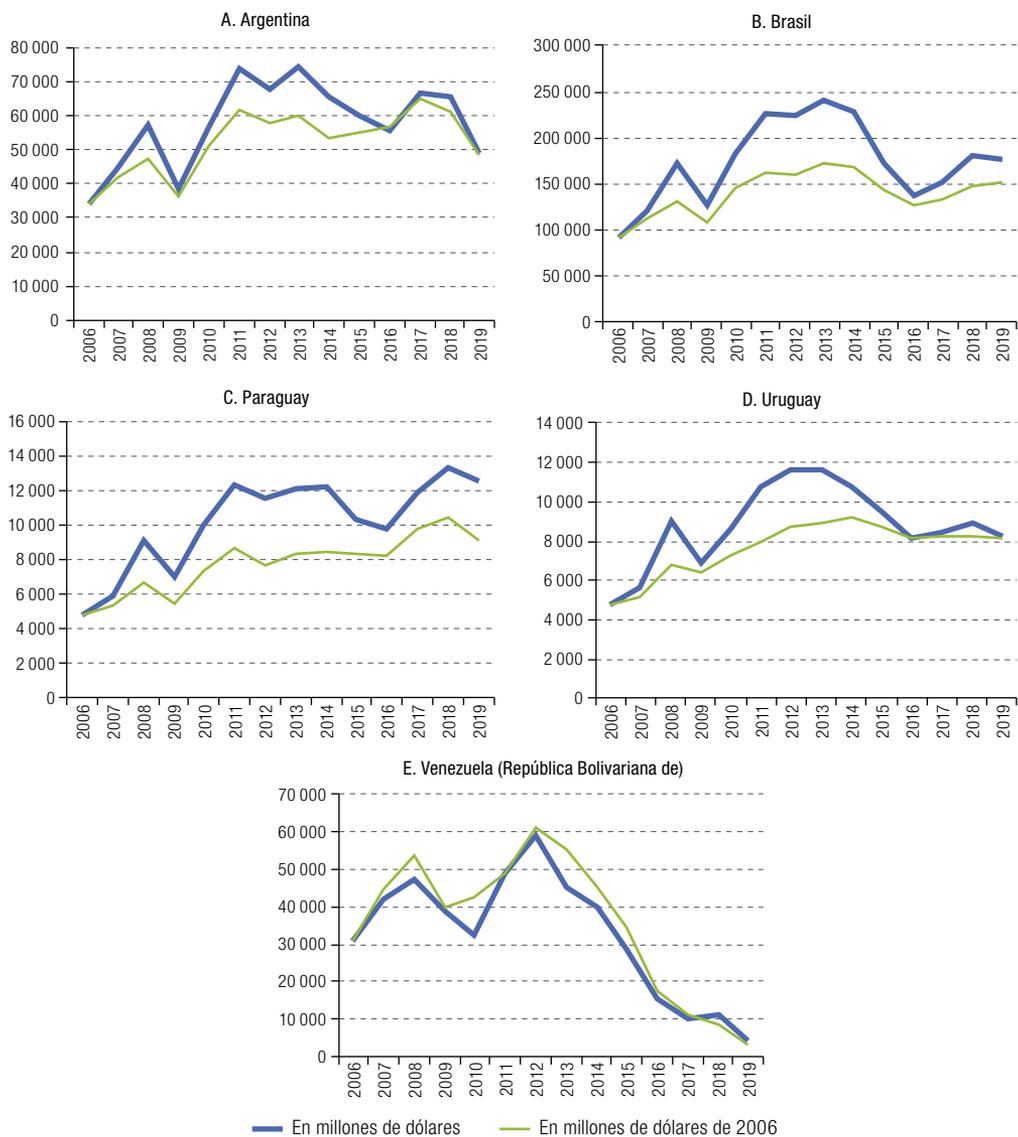
Las importaciones de Uruguay descendieron 670 millones de dólares, con caídas en las de origen europeo, asiático y del resto de los países del MERCOSUR por recortes en las compras de indumentaria y calzado, productos plásticos y celulares, que se vieron parcialmente compensadas con mayores compras de carne bovina (a Brasil) a raíz de las elevadas exportaciones de carne que registró el país y el consecuente desabastecimiento de su mercado local.

De este modo, para el MERCOSUR en su conjunto (excluyendo a Venezuela) las importaciones cayeron de forma prácticamente generalizada desde todos los orígenes, habiendo sido los Estados Unidos la única excepción. La caída más importante en las importaciones fue en aquellas originarias del mismo MERCOSUR, más sensibles al ciclo económico regional. Les siguieron en importancia las caídas en las compras a Asia (inclusive a China) y a la Alianza del Pacífico. El descenso estuvo en buena medida concentrado en productos del sector automotor (36%) y combustibles (22%). El resto de la caída correspondió a una amplia variedad de productos manufacturados, con una participación relevante de los bienes de capital, lo que resulta esperable en el contexto de bajo crecimiento descrito.

Gráfico 7

Importaciones de los países del MERCOSUR

(En millones de dólares corrientes de 2006)



Fuente: CEPAL sobre la base de datos de COMTRADE, INDEC, MDIC, IPEA, BCP y Uruguay XXI.

Nota: Las estimaciones en millones de dólares de 2006 se estiman aplicando a los valores corrientes de las importaciones de 2006 las tasas con las tasas de variación de los índices de importaciones en volúmenes publicadas por los respectivos organismos estadísticos. En el caso de Paraguay, donde este último dato no está disponible, se construyó una serie con las variaciones en volúmenes según su importancia en la canasta importadora en 2006.

C. Los interrogantes para el comercio exterior del MERCOSUR más allá del 2020

La crisis económica derivada del COVID-19 agravaría en 2020 las tendencias a la caída y creciente primarización de los flujos comerciales del MERCOSUR. Los efectos de este shock sobre la producción y el comercio exterior de las economías del MERCOSUR trascenderán más allá de la pandemia. Que el probable repliegue no se convierta en un resultado estructural, profundizando las tendencias de la última década, dependerá de si los países del bloque logran emular a sus pares desarrollados y aprovechar la oportunidad para intensificar su comercio entre sí y con el resto de la región, dejando atrás las diferencias en las estrategias de inserción externa que dificultaron la integración regional en el pasado. La oportunidad de que esto ocurra dependerá del avance de la pandemia (duración e impacto), de su incidencia en las acciones estratégicas de los países centrales, de los esfuerzos que realicen los países del bloque para mantener sus interdependencias, así como también de las decisiones de producción de las firmas (especialmente las multinacionales) y de la capacidad de reacción de los gobiernos locales para amortiguar el choque externo y sus consecuencias.

II. El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea y su incidencia en las cadenas de valor regionales

Tras más de veinte años de negociaciones, en junio de 2019 el MERCOSUR y la Unión Europea concluyeron un acuerdo de asociación, que incluye un pilar comercial, uno de cooperación y uno de diálogo político. El acuerdo se encuentra en fase de revisión legal, luego de la cual debería ser aprobado por el Consejo Europeo, el parlamento europeo y los parlamentos nacionales. El pilar comercial de este acuerdo puede entrar en vigor de manera provisional tras la aprobación del parlamento europeo (es decir, sin pasar por los distintos parlamentos nacionales) y de manera bilateral a medida que lo apruebe cada uno de los parlamentos del MERCOSUR¹⁰. Originalmente se esperaba que, completados estos pasos, el acuerdo entrara en vigor a inicios de 2021, pero los plazos podrían dilatarse como consecuencia de la emergencia del COVID-19.

El pilar comercial del tratado contempla, además de la creación de una zona de libre comercio entre ambos bloques regionales, otras dimensiones que exceden el intercambio de bienes y servicios, como la propiedad intelectual, las compras gubernamentales y la regulación de los movimientos de capitales. Sin pretender realizar un estudio del impacto del acuerdo, en esta sección se analizan las cadenas de valor del MERCOSUR que podrían verse más afectadas por el acuerdo, sea de manera positiva o negativa, considerando tanto los efectos directos que tendrá el acuerdo sobre determinadas industrias como sus impactos indirectos. Para ello se identificaron los flujos comerciales interregionales y los vínculos productivos al interior del MERCOSUR, captados a partir del análisis insumo-producto¹¹, para examinar aquellos sectores o productos para los que se podría esperar una expansión de las exportaciones y, en sentido contrario, los productos cuyas importaciones provenientes de la UE podrían elevarse¹².

A. Expectativas y resultados a cada lado del Atlántico

Durante el proceso negociador, las demandas del MERCOSUR se enfocaron fundamentalmente en la apertura del mercado europeo a los productos agropecuarios y sus derivados, que hoy cuentan con un importante nivel de protección en la UE. Si bien el arancel promedio para esos productos (de 5,2%) no es elevado, dicho sector se caracteriza por la proliferación de picos arancelarios, derechos específicos, cuotas y distintas medidas sanitarias y fitosanitarias. Los productores agropecuarios europeos perciben, además, importantes subsidios en el marco de la Política Agropecuaria Común (PAC). Por su parte, la Unión Europea solicitó al MERCOSUR la eliminación de los aranceles a las importaciones de productos industriales –hoy protegidos por aranceles extrazona relativamente elevados, que promedian el 12%–, así como la liberalización del comercio de servicios.

¹⁰ Esto último consiste en un mecanismo de aprobación provisoria acordado por los países del MERCOSUR en la cumbre de Santa Fe en julio 2019.

¹¹ A partir de la matriz insumo-producto latinoamericana elaborada por la CEPAL para el año 2011 (CEPAL, 2019b).

¹² El análisis contempla a todos los miembros del MERCOSUR, incluida Venezuela, aunque este país se encuentra actualmente suspendido del bloque desde 2017. De continuar en ese estatus, Venezuela no estaría alcanzada por los derechos ni los compromisos emanados del acuerdo.

El texto final del acuerdo cumple parcialmente con las demandas de cada bloque. La Unión Europea se comprometió a liberalizar el 82% de sus importaciones agropecuarias (77% de las posiciones arancelarias del sector), mientras que preservará el 18% restante protegido por tarifas y cuotas, algunas de las cuales fueron flexibilizadas. En la práctica, los sectores más sensibles para la UE (carne, azúcar, etanol y arroz, entre otros) mantendrán algún tipo de protección, si bien menor a la vigente antes del acuerdo (Comisión Europea, 2019c). La PAC, que a través de distintos subsidios mejora la competitividad de los agricultores europeos, podría ampliarse si se produjeran daños derivados del acuerdo en alguna actividad del sector, de acuerdo con lo informado por la Comisión Europea (Comisión Europea, 2019a). El MERCOSUR, por su parte, se compromete a eliminar los aranceles a casi la totalidad de los productos industriales (mantendrá exceptuado del acuerdo a un listado de productos que alcanza al 9% de las posiciones arancelarias) en un período de, como máximo, quince años. De esta manera, el MERCOSUR liberalizará un 91% de sus posiciones arancelarias, y la Unión Europea un 95%.

Los resultados de la negociación fueron recibidos de forma diversa por los distintos sectores productivos a ambos lados del Atlántico. En la Unión Europea, los productores industriales manifestaron, en general, su beneplácito, al mejorar su acceso al MERCOSUR, destino al que ya exportan y al que esperan ampliar sus ventas, a lo que se suma un ahorro potencial de aranceles del orden de 4.000 millones de euros anuales¹³. Los productores agropecuarios, en cambio, expresaron su preocupación por el impacto que implica la flexibilización de las importaciones desde el MERCOSUR en su sector, si bien el incremento de esos flujos podría verse morigerado mediante una serie de instrumentos, como la vigencia de cuotas para una serie de productos, la PAC, la protección de 362 denominaciones de origen y la aplicación de medidas fitosanitarias o restricciones basadas en la presunción de daño a la salud o a la vida humana, animal o vegetal (Comisión Europea, 2019a, 2019b), cuestión que se retomará más adelante.

En el caso del MERCOSUR la recepción también fue mixta. En el sector agroalimentario, en el que el MERCOSUR tiene rubros de gran competitividad, las expectativas con relación al acuerdo son muy positivas para actividades como la producción de carne, café, tabaco, azúcar, etanol, miel o jugo de naranja, en las que se espera poder ganar participación en el mercado europeo. La producción vitivinícola, y láctea, en cambio, tendría oportunidades de ampliar sus ventas al mercado europeo, pero el desafío de competir a la par de una producción europea altamente competitiva, no solo en Europa sino en sus propios mercados locales (De Angelis, De Azevedo y Toscani, 2019).

Las terminales automotrices y la industria textil del MERCOSUR también cuentan con expectativas positivas con relación al acuerdo. En el primer caso, producto de la liberalización del mercado de autopartes, así como por haber recibido el cronograma de desgravación más largo (quince años) y la posible llegada de inversiones hacia las filiales de empresas de origen europeo radicadas en los países del MERCOSUR. En el segundo, el acuerdo expresa lo acordado entre el sector textil en el MERCOSUR y su par europeo, con buenas perspectivas del primero –en particular en la producción textil, no así en la de indumentaria– de ingresar al mercado europeo sobre la base de una amplia oferta de materias primas en el propio bloque.

¹³ El beneficio de la reducción/eliminación de aranceles podrá beneficiar a través de la baja de precios netamente a los consumidores del país importador, podrá generar una mayor rentabilidad al sector que exporta, o bien, una combinación de ambos.

Para algunas actividades manufactureras del MERCOSUR el efecto de la puesta en vigor del acuerdo sería relativamente neutral, en la medida que no altera de modo significativo las condiciones de competencia para una buena parte de las firmas que las integran. Se trata, entre otras, de la fabricación de productos de caucho y plástico, celulosa y papel, la farmacéutica o la electrónica, que no experimentarían grandes cambios en sus reglas de juego. Buena parte de la producción de manufacturas de caucho y plástico, así como sus insumos (polímeros), por ejemplo, quedaron exceptuados del acuerdo y su protección efectiva no se modificaría. La producción de celulosa y papel tiene acceso privilegiado a ciertas materias primas y logró preservar la protección en muchos de sus productos. En lo que respecta a la industria farmacéutica, muchos de sus productos quedaron exceptuados del acuerdo y, además, esta no observará cambios en el régimen de propiedad intelectual a raíz del acuerdo, lo que implica que los plazos de duración de las patentes y los períodos de prueba vigentes se mantendrán. La industria electrónica y de electrodomésticos tampoco estaría expuesta a grandes movimientos, siendo que su producción no compite de manera directa con la de la UE.

Otros sectores industriales, como el autopartista, el metalmecánico y algunos rubros químicos, enfrentan mayores desafíos de cara a la entrada en vigor del acuerdo. Se trata de sectores con importantes brechas de productividad con respecto a sus pares en la Unión Europea, en los que resulta más probable el reemplazo de producción local por europea y/o la pérdida de mercado para sus productos en otros países del MERCOSUR.

B. Los principales beneficiarios del acuerdo con la Unión Europea

Aquellos sectores del MERCOSUR que son actualmente capaces de exportar a la Unión Europea y cuyas condiciones de acceso se flexibilizarán con el acuerdo son, naturalmente, los que tienen un mayor potencial para poder incrementar sus ventas a la UE. Esta canasta exportadora está dominada por los productos primarios y sus derivados: mineral de hierro desde Brasil; productos agropecuarios desde Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; alimentos desde Argentina y Brasil; carne de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y papel y celulosa de Brasil y Uruguay. Ello puede apreciarse en el gráfico 8 que muestra (en su columna central) qué sectores del MERCOSUR exportan bienes a la Unión Europea¹⁴. Además de los mencionados, algunos productos industriales completan el gráfico, como metales, maquinaria y equipo y calzado. Para Venezuela, hoy suspendido en el MERCOSUR, la Unión Europea no es un destino de exportación relevante.

No todo el valor agregado de un sector exportador es provisto por el mismo sector. Parte de este es incorporado por otras industrias, que pueden estar localizadas en el mismo país o en otros¹⁵. La primera columna del gráfico 8 intenta captar estos elementos, al mostrar cuáles son las actividades (“aguas arriba”) que proveen el valor agregado a los bienes que se exportan a la UE, y en qué país se originan. Como puede observarse en el gráfico, desde esta perspectiva más amplia el sector agropecuario pasa a tener un rol aún más relevante, gracias a su provisión de insumos a las industrias cárnica y alimenticia, con gran representatividad en las exportaciones. A su vez, puede

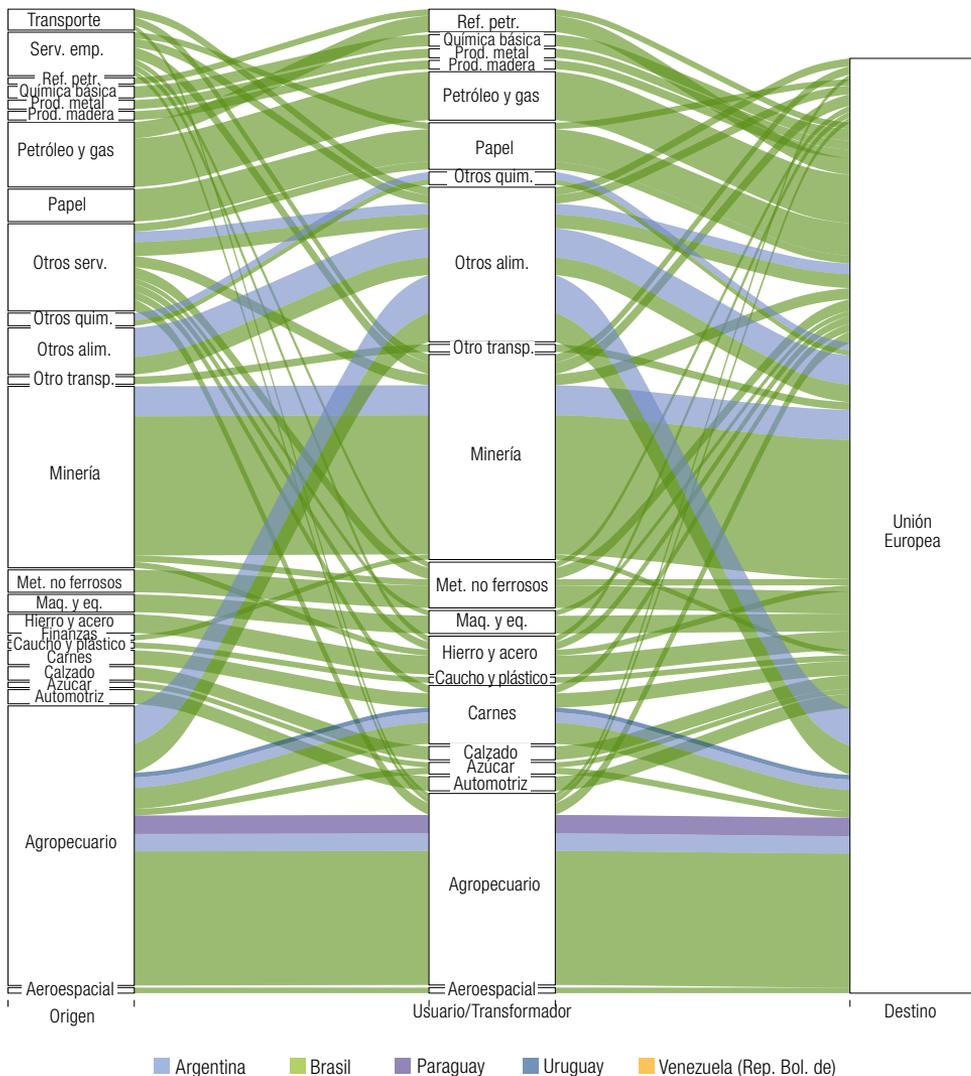
¹⁴ El gráfico no logra reflejar la participación de Uruguay en varios rubros en los que el país cuenta con exportaciones a la UE (como, por ejemplo, el agropecuario) por su bajo peso relativo con relación al tamaño de las exportaciones en esos rubros de los socios de mayor tamaño en el año para el que se pudo realizar este análisis insumo-producto (2011).

¹⁵ Se considera la totalidad del valor agregado de América Latina para este ejercicio. La gran mayoría del valor agregado incorporado en las exportaciones tiende a ser doméstico.

apreciarse el canal mediante el cual algunos sectores de servicios, como los comerciales (incluidos en “otros servicios”), los empresariales y el transporte, se ven beneficiados indirectamente a través de los bienes que finalmente se exportan a la UE. En el gráfico mencionado, el color indica al país que provee el valor agregado. Como es de esperar, sobresalen las exportaciones de Brasil (en verde) y Argentina (en celeste), las economías de mayor porte de la subregión. No obstante, se advierte también la presencia de valor agregado de los países más pequeños del grupo, principalmente en los sectores agropecuario y de carnes. En el anexo A1 se ofrece un detalle, para cada país, del valor agregado que exporta, directa o indirectamente, a la UE.

Gráfico 8

Exportaciones del MERCOSUR a la Unión Europea y origen de su valor agregado, 2011



Fuente: CEPAL.

Entre los sectores exportadores más importantes del MERCOSUR, el acuerdo no modificaría las condiciones de acceso al mercado europeo en todos los casos. Por ejemplo, el hierro (en las categorías minería y hierro y acero), la soja y sus derivados (agropecuario y otros alimentos), el papel y la celulosa, el café, el maní, el oro y otros productos importantes en la canasta exportadora del bloque ya ingresan sin arancel al mercado europeo¹⁶. Otros sectores exportadores (que sí enfrentan restricciones de acceso) podrían expandir su participación en el mercado de la UE. Se trata de otros productos del sector agropecuario, como el tabaco, el maíz o la miel, el cárnico y algunos alimentos y productos agroindustriales cuyos aranceles o cuotas el acuerdo prevé eliminar, reducir o flexibilizar.

El sector agropecuario con oportunidades tanto directas como indirectas

Las mayores oportunidades del acuerdo para el MERCOSUR son, indudablemente, para el sector agropecuario, sector en el que la oferta exportable tiene origen en la mayor parte de los países del grupo. En 2019, el MERCOSUR exportó a la UE 8.200 millones de dólares de productos agropecuarios, destacándose la soja, el café, el maíz, el tabaco, el maní, los limones, los mangos, los melones, el té, la yerba mate y el arroz, entre otros. El principal exportador de productos agropecuarios a la Unión Europea es, por lejos, Brasil, seguido por la Argentina, Uruguay y Paraguay. Pese a su menor tamaño relativo, en algunos productos particulares del sector, la participación de los países más pequeños es importante, como en el caso del arroz, con participación dominante de Uruguay (56%) y Paraguay (22%), así como también en otros frutos oleaginosos y madera en bruto.

El gráfico 9 muestra en su columna central las exportaciones agropecuarias agrupadas de cada país a la UE, y en la de la izquierda qué industrias de qué países (según el color del flujo) aportan el valor agregado requerido para su producción. Como es de esperar, la mayor porción del valor agregado de estas exportaciones es provista por el mismo sector agropecuario. Sin embargo, como se observa en el gráfico, la cadena agropecuaria también requiere una serie de servicios (comercio, transporte, empresariales, finanzas, etc.), de productos químicos (fertilizantes, herbicidas, etc.) y de hidrocarburos para producir. Tomando esto en consideración, los sectores productores de estos bienes y servicios podrían recibir un impulso positivo indirecto a partir de la expansión de las exportaciones agropecuarias a la UE una vez que el acuerdo entre en vigencia¹⁷. Estos efectos podrían resultar relevantes para todos los países del MERCOSUR, independientemente de su participación en el total de valor agregado exportado por el bloque a la UE, y en particular para los de menor tamaño, en los que el sector agropecuario resulta una pieza central de su estructura productiva.

Como se mencionó previamente, muchos de estos productos ya ingresan libremente al mercado europeo y no necesariamente debería esperarse un cambio significativo en sus volúmenes de exportación; este es el caso del poroto de soja, el café sin tostar y el maní. Sin embargo, otros productos del sector, que verían flexibilizadas sus condiciones de acceso a la Unión Europea, podrían ampliar su volumen exportado. Por ejemplo, Brasil se beneficiará con la creación de una cuota de maíz de 1.000.000 de toneladas sin arancel (compartido con todo el bloque) y con la

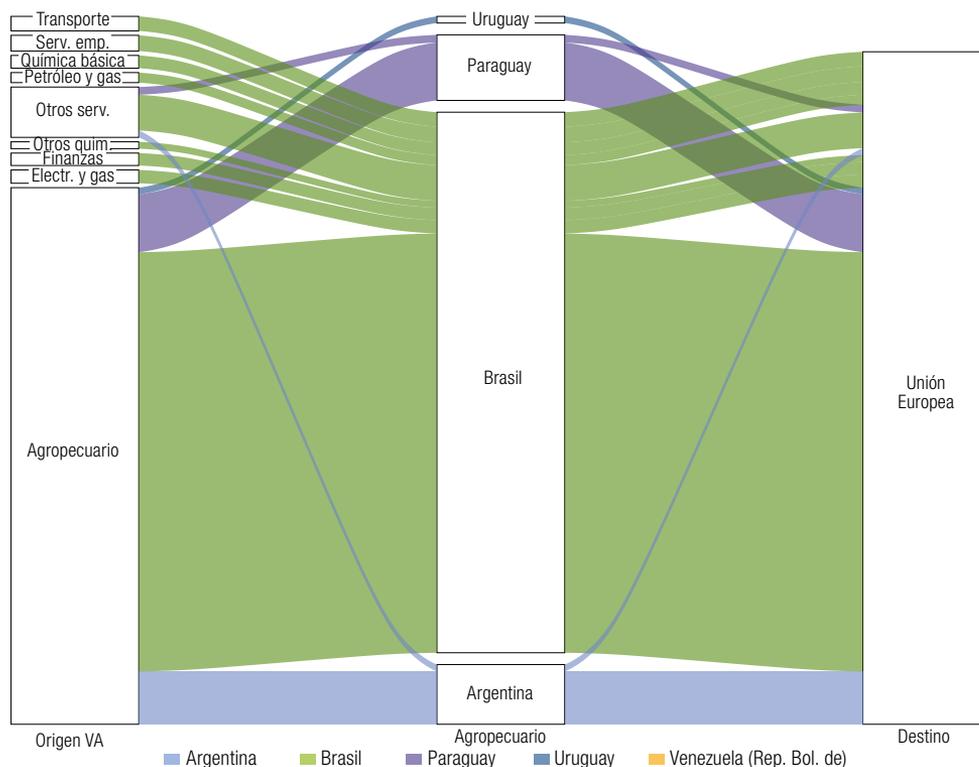
¹⁶ En estos casos se puede pensar que el beneficio obtenido sería un seguro de acceso libre de aranceles, ante la posibilidad de un debilitamiento del sistema multilateral que conduzca a un incremento de la protección.

¹⁷ Esto mismo podría extenderse al sector de maquinaria agrícola, de gran importancia en la cadena de producción agropecuaria del MERCOSUR, pero que queda fuera del análisis porque en el enfoque insumo-producto utilizado los bienes de capital se registran en la demanda final de inversión.

remoción del arancel al tabaco en hojas. Argentina se beneficiaría con la eliminación del arancel sobre los limones (es el principal productor mundial) así como con la creación de una cuota de 45.000 toneladas de miel sin arancel, producto en el cual también es un importante competidor, al igual que por la ya mencionada cuota de maíz. Algunas variedades de frutas y nueces, importantes para ciertas subregiones (manzanas, peras, duraznos, cerezas y ciruelas y frutas finas, entre otras) pasarían también a ingresar a la UE sin arancel, en algunos casos inmediatamente y en otros con períodos de desgravación de hasta siete años, favoreciendo probablemente su producción y exportación (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, 2019).

Gráfico 9

Exportaciones agropecuarias del MERCOSUR a la Unión Europea y origen de su valor agregado, 2011



Fuente: CEPAL.

Las restricciones que dispone el acuerdo sobre el uso de los derechos de exportación (“retenciones”) es otro elemento favorable para el sector agropecuario de la Argentina, que es actualmente el más expuesto a ese instrumento, cuya aplicación quedará restringida a unos pocos productos con topes máximos, siempre inferiores a los actuales¹⁸. Por ejemplo, las

¹⁸ En caso de necesidad, sea por situaciones de déficit fiscal severo o incrementos bruscos en el tipo de cambio, la Argentina contaría con una cláusula de escape para restablecer transitoriamente los derechos de exportación a cualquier producto.

exportaciones del complejo sojero, actualmente alcanzadas por derechos de exportación del 33%, no podrán ser gravadas con derechos mayores al 18% a partir del quinto año de entrada en vigor del acuerdo (y de 14% cinco años más tarde) si se dirigen a la UE. Considerando las exportaciones de 2019 de este complejo a la UE, la baja de los derechos de exportación implicaría una transferencia de recursos al sector agropecuario por cerca de 500 millones de dólares (que hoy absorbe el estado). Otras exportaciones agropecuarias que actualmente están gravadas con derechos de entre 5% y 12% elevarían también su rentabilidad, aunque en una medida menor.

El sector también se beneficiaría en forma indirecta por la mayor demanda interna originada en otras industrias que elevarían su cuota exportadora a la UE. Como se verá más adelante, este el caso de los granos y el ganado (gracias a las nuevas cuotas de carne), del cultivo de caña de azúcar (por la expansión sustancial de las cuotas de acceso al mercado europeo de etanol) o las naranjas, ya que su jugo ingresará a la UE sin aranceles. De este modo, la ganadería y algunos cultivos tendrán un importante aumento en su producción destinada al sector cárnico y al procesamiento de azúcar.

Cuadro 3

Principales exportaciones agropecuarias del MERCOSUR a la Unión Europea, 2019

	Arancel/ cuota actual	Arancel/ cuota acuerdo	Exportaciones 2019 (en millones de dólares)	Notas
Poroto de soja	0%	0%	2.188	Argentina debe reducir sus retenciones al 14%
Café sin tostar	0%	0%	2.350	
Maíz	Requiere permiso de importación	1.000.000 tn. sin arancel	942	Hoy ingresa solo con licencia de importación discrecional ^a
Tabaco en hojas	22-24 EUR/100 kg	0%	870	
Maní	0%	0%	362	
Mangos	0%	0%	165	
Limonas	6% a 30%	0%	192	Liberación en 7-10 años
Miel	17%	45.000 tn. sin arancel	69	
Arroz partido	45 euros por kilo	60.000 tn. sin arancel	0	Reducción progresiva de tarifa durante 5 años

Fuente: CEPAL en base a COMTRADE, INDEC, MDIC, IPEA, BCP, Uruguay XXI, principio de acuerdo MERCOSUR-UE y European Commission Market Access Database.

^a Es decir, la cuota no se distribuye "primero llegado, primero servido" sino que se requiere una licencia de importación de la dirección general de agricultura y desarrollo rural.

Evidentemente, existe una complementariedad en este rubro, al ser la Unión Europea deficitaria en ciertos productos en los que el MERCOSUR es altamente competitivo. Esta complementariedad surge no solo de la menor disponibilidad de suelo fértil en Europa, sino también de un modelo agrario intensivo y con mayores controles sobre el uso de pesticidas y

semillas genéticamente modificadas. El MERCOSUR (y particularmente Brasil), hace mayor uso de estos productos (una parte de los cuales proviene de la propia UE), lo que junto con las buenas condiciones del suelo y el clima lo tornan más competitivo, pero muchas veces en perjuicio de la salud de los consumidores y de la población rural¹⁹.

Respecto de este último punto, no resulta evidente de antemano cuál será el resultado para el comercio de los productos con alto contenido de agrotóxicos una vez que el acuerdo entre en vigencia. El acuerdo incluye en su dimensión medioambiental un “principio precautorio”²⁰ que podría ser utilizado para restringir el acceso al mercado europeo de este tipo de productos, siempre que la UE pueda demostrar o presentar sospechas de que los productos importados tienen un efecto nocivo sobre la salud o la vida humana, animal o vegetal. El resultado de la combinación de una mayor liberalización comercial de estos productos y la capacidad que tenga la Unión Europea para eventualmente bloquearlos vía controles ambientales es una cuestión abierta. La posición ambientalista europea –reflejada, por ejemplo, en un estudio encargado por The Greens/EFA del Parlamento Europeo– advierte sobre la posible homogeneización de estándares sanitarios (a la baja), que, si bien podría viabilizar un mayor flujo de exportaciones del MERCOSUR, terminaría afectando la salud de la población a ambos lados del Atlántico.

El sector cárnico, ante una importante oportunidad

Las exportaciones de la industria cárnica del MERCOSUR a la UE alcanzaron los 2.300 millones de dólares en 2019. En ese rubro se destacan la producción avícola brasileña y la carne bovina de la Argentina, Brasil y Uruguay. Paraguay, aunque representa una proporción pequeña del total exportado por el grupo, muestra un gran potencial²¹. Los cuatro países del grupo se encuentran entre los 15 principales exportadores de carne vacuna fresca, refrigerada o congelada, con más del 20% del total de las exportaciones mundiales: en 2018 Brasil ocupaba el tercer lugar (11,3%); Argentina, el octavo (3,9%); Uruguay, el décimo primero (3,3%); y Paraguay, el décimo quinto (2,2%).

En función de estos antecedentes, y de la importancia de la actividad en la región, uno de los principales intereses ofensivos del MERCOSUR en la negociación fue ampliar las cuotas de acceso de carnes a la UE, hoy en día muy reducidas. En la actualidad solo la Argentina y Brasil tienen algún acceso preferencial al mercado comunitario europeo de carne vacuna a través de la Cuota Hilton por la cual Argentina puede exportar hasta 29.500 toneladas anuales y Brasil hasta 10.000 toneladas pagando un arancel del 20%.

¹⁹ Cabe mencionar que dentro de la oferta agrícola del MERCOSUR también aparecen otros productos de menor participación en las exportaciones como el sésamo, la chía, la yerba mate, el maní, la stevia y el cedrón, producidos a baja escala, en algunos casos por la pequeña agricultura familiar, que han logrado desarrollar técnicas de cultivos orgánicos que podrían tener oportunidades en el mercado europeo a partir del acuerdo. Al respecto, durante el primer trimestre de 2020, exportadores paraguayos anunciaron la concreción de nuevos negocios para la exportación de sésamo y chía orgánicas a la Unión Europea (Agencia de Información Paraguaya, 2020).

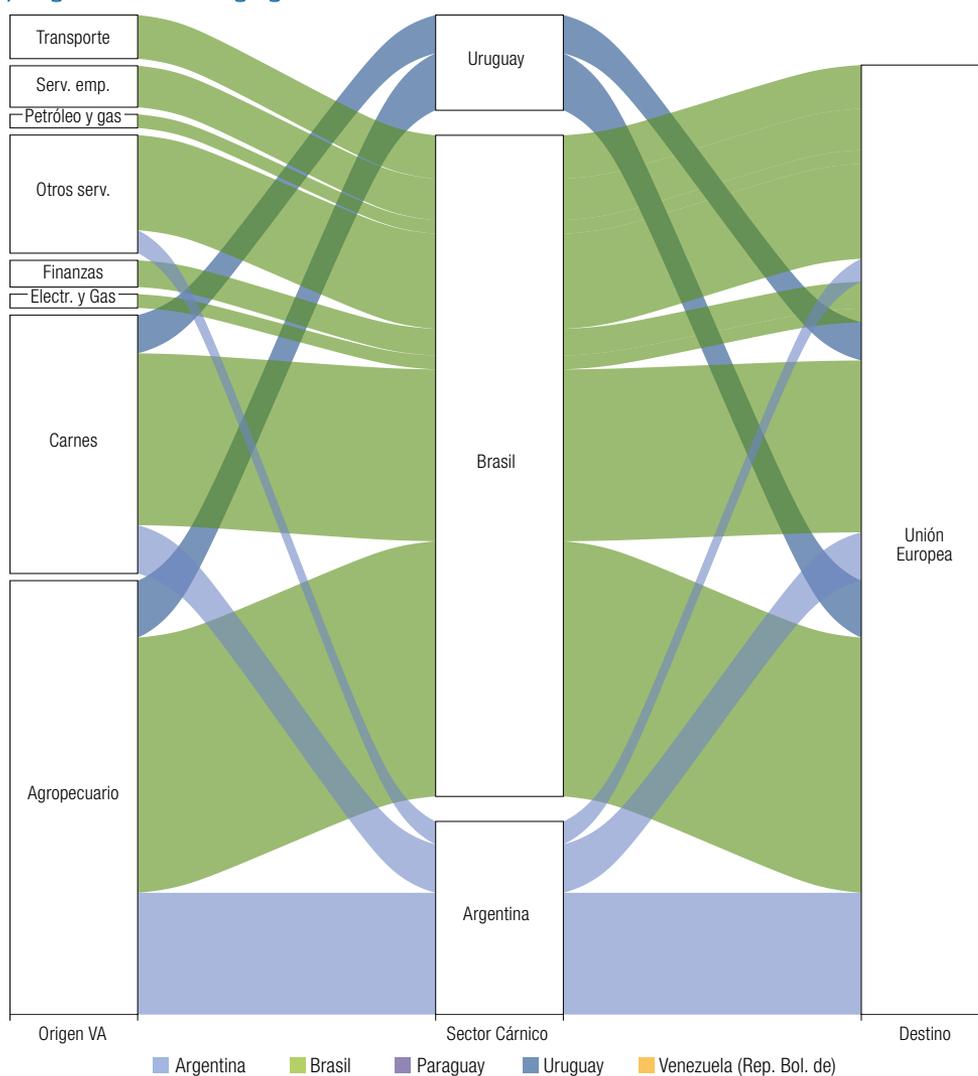
²⁰ El principio precautorio establece la posibilidad de impedir las importaciones de ciertos productos si se sospecha que podrían generar un daño para la salud o la vida humana, animal o vegetal, aunque esto no esté probado.

²¹ El sector cárnico es uno de los sectores más dinámicos del Paraguay. Es el segundo más importante en ingresos por exportaciones del país, con una participación en el PIB del 12% y emplea a alrededor de 350.000 personas (Asociación Rural del Paraguay, 2017). En 2018 el país había logrado ubicarse en el octavo puesto entre los exportadores mundiales del segmento de carne congelada.

Como se observa en el gráfico 10, Brasil es el principal exportador de carne a la UE, seguido por la Argentina y Uruguay. Ahora bien, como también se observa en el gráfico, el mayor valor agregado exportado no proviene de la industria cárnica (encargada de la matanza, el procesamiento y el empaquetado), sino de la cría en el sector agropecuario. Otras actividades, especialmente de servicios, también aportan valor en la cadena cárnica y podrían verse beneficiadas.

Gráfico 10

Exportaciones de carne del MERCOSUR a la Unión Europea y origen de su valor agregado, 2011



Fuente: CEPAL.

En efecto, el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea presenta importantes cambios en la regulación del comercio de carnes. En general, el enfoque ha sido no flexibilizar el comercio de forma completa, sino establecer cuotas de acceso con aranceles menores a los extra-cuota o, en algunos casos, sin arancel. De este modo, podría esperarse un incremento de las exportaciones de carnes a la UE, aunque con un límite dado por el volumen de las cuotas establecidas. El resultado neto para cada país dependerá de cómo se repartan las extensiones de las cuotas, y de las condiciones de acceso previas al acuerdo.

Es probable que se verifiquen algunos cambios en las exportaciones de carne vacuna a partir de las nuevas cuotas. El MERCOSUR exportó 1.443 millones de dólares en 2019 a través de diferentes mecanismos: la cuota Hilton de 46.000 toneladas para cortes de alta calidad, cuyo mayor beneficiario ha sido la Argentina, por la cual se tributa un derecho de importación del 20%, una participación en una cuota *erga omnes* (es decir, abierta a cualquier país exportador) de 45.000 toneladas con arancel del 0%, y la participación en la cuota para carne congelada *erga omnes* de 110.000 toneladas que tributa 45% de arancel. Las exportaciones por fuera de estas cuotas abonan aranceles y montos de suma fija por tonelada cuyos equivalentes *ad valorem* serían del orden del 59% para la carne fresca y del 74% para la carne congelada. A pesar de los elevados aranceles extra-cuota, las exportaciones actuales de carne bovina del MERCOSUR exceden con amplitud a las cuotas, con lo que ingresan a la UE con aranceles muy elevados (lo que refleja su competitividad, tanto en costo como en calidad).

Con la puesta en marcha del acuerdo, la mercadería comercializada por la actual cuota Hilton ingresaría al mercado europeo sin arancel. A ello se adicionaría una nueva cuota de carne fresca de 55.000 toneladas con arancel intra cuota del 7,5%, y una cuota de 44.000 toneladas de carne congelada sin arancel, repartidas entre los socios del MERCOSUR. Las nuevas cuotas son considerablemente más amplias que las anteriores. Sin embargo, están por debajo de las exportaciones actuales: cubren un 86% de las ventas actuales de carne fresca y un 58% de las de carne congelada, de las cuales buena parte hoy se realiza sin preferencias arancelarias (De Angelis, De Azevedo y Toscani, 2019). Es por ello que la expectativa del sector remite, más que a una expansión de las exportaciones muy significativa, a un ahorro en aranceles para los productores de carne, al pasar a efectuar sus ventas en el marco de las cuotas preferenciales, o una caída en el precio en las góndolas europeas de las carnes que el MERCOSUR exporta, o una combinación entre ambas opciones (Baltensperger y Dadush, 2019)²².

La carne aviar, de la cual Brasil es el principal exportador mundial, también incrementará su acceso a la UE. Actualmente tributa 53%, excepto por una cuota de 330.000 toneladas que ingresa desde Brasil con aranceles de entre 8 y 25%. El acuerdo establece que se incorporará una nueva cuota de 180.000 toneladas libre de aranceles a implementarse en seis cuotas anuales, por lo que se esperaría un crecimiento de estas exportaciones. Por su parte, la carne porcina, hoy virtualmente sin acceso a la Unión Europea por los elevados aranceles que enfrenta, tendrá una cuota de 25.000 toneladas anuales a implementarse en 6 años, con una tarifa no muy significativa de 83 euros por tonelada (hoy tributa entre 530 y 986 euros por tonelada). Brasil es el cuarto productor de esta carne a nivel global y podrá aprovechar las nuevas oportunidades para continuar expandiendo su participación en ese mercado, del cual Argentina también participa, aunque en menor medida.

²² Estimaciones de la Cámara de la industria y el comercio de carnes y derivados de la República Argentina (CICCRA) determinaron que el ahorro en aranceles por la eliminación del arancel vigente para la cuota Hilton, a precios de mediados de 2019, llegaría a los 70 millones de dólares (Melo, 2019).

Cuadro 4**Principales exportaciones de carne del MERCOSUR a la Unión Europea, 2019**

	Arancel/cuota actual	Arancel/cuota acuerdo	Exportaciones 2019 (en millones de dólares)	Notas
Carne bovina fresca o refrigerada	Cuota Hilton: 46.000 ton. con arancel 20%	Cuota Hilton: 46.000 ton. sin arancel	902	Las 99.000 ton. en nuevas cuotas son en peso carcasa, equivalentes a 76.000 ton. en peso embarque
	Erga omnes: 45.000 ton sin arancel Extra-cuota: 59% EAV	Erga omnes: 45.000 ton sin arancel Nueva cuota: 55.000 ton con arancel 7,5%		
Carne bovina congelada	Erga omnes: 110.000 ton. con arancel 0-20%	Nueva cuota: 44.000 ton con arancel 7,5%	334	
	Extra-cuota: 74%	Erga omnes: 110.000 ton. con arancel 0-20%		
Pollo y preparados	53%	330.000 ton. con arancel entre 8 y 25%	649	50% con hueso y 50% sin hueso
	330.000 ton. con arancel entre 8 y 25%	180.000 con 0% arancel		
Carne porcina	Sin acceso	25.000 ton. con arancel 83 eur/ton.	0	

Fuente: CEPAL en base a COMTRADE, INDEC, MDIC, IPEA, BCP, Uruguay XXI, principio de acuerdo MERCOSUR-UE y European Commission Market Access Database.

En resumen, el sector cárnico tendrá una oportunidad de incrementar sus exportaciones o, al menos, de mejorar su rentabilidad gracias a la reducción de aranceles, lo que también tendrá un impacto indirecto en el sector agropecuario y algunas actividades de servicios del MERCOSUR que se hallan “aguas arriba”. A los beneficios resultantes de la creación/ampliación de las cuotas de carnes se suma el hecho de que el acuerdo restrinja el uso de derechos de exportación sobre los cueros (típicamente instrumentados en apoyo a los productores locales de calzado y marroquinería). Esto ocurriría a los 5 años de su puesta en marcha para aranceles sobre las exportaciones que hoy alcanzan al 10% en Argentina y al 5% en Uruguay²³. De este modo, al igual que en el caso del complejo sojero, una parte del precio de la exportación que hoy retiene el sector público de cada uno de estos países pasará a manos de los productores.

Escenario mixto para otras manufacturas de origen agropecuario: oportunidades para la cadena azucarera y la producción de naranjas, desafíos para el vino y los lácteos

Como fue mencionado, en el rubro agroindustrial se presentan desafíos diferenciados entre actividades. Hay un grupo de productos que el MERCOSUR ya exporta y que probablemente tendrá mejores condiciones de acceso a la Unión Europea a partir de la reducción/eliminación de aranceles, o por el establecimiento de cuotas con arancel preferencial. En contraposición, otra serie de productos tendrá el desafío de competir a la par de los producidos en la UE.

En el primer grupo se ubica, por ejemplo, el jugo de naranja. Brasil es sumamente competitivo en el segmento de jugos concentrados: exportó 1.300 millones de dólares a la UE en 2019, a pesar de tributar aranceles que van del 12 al 34% (equivalentes *ad valorem*), sin contar al jugo de menor valor (menos de 0,3 euros por kilo), en los cuales el arancel efectivo puede llegar al 102%

²³ En Uruguay, estas detracciones, que alcanzan a una pequeña parte de las exportaciones del sector, operan como un incentivo para el agregado de valor sobre el cuero.

y cuya cuota es *erga omnes*, es decir, compartida con el resto del mundo. Tras la ratificación del acuerdo, los aranceles se reducirán progresivamente hasta llegar a cero en 10 años para el jugo de más de 0,3 euros por kilo, mientras que el jugo de menor valor reducirá su arancel a la mitad.

Otro producto con oportunidades es el azúcar. En este caso las cuotas no se amplían sustancialmente, pero los aranceles se reducen. Brasil, productor del 15% del azúcar mundial, exporta actualmente a la UE a través de una serie de cuotas con aranceles reducidos, acordadas en el ámbito de la OMC. Estas cuotas permiten el ingreso a la UE de 334.000 toneladas enfrentando un arancel de 98 euros por tonelada, y de 78.000 toneladas con tributo de 11 euros por tonelada. Por fuera de estas cuotas, el arancel para ingresar a la UE es del 83%. Con estos elevados niveles de protección, el mercado europeo es el destino de solo un 3% de las exportaciones brasileñas de azúcar. La UE mantuvo en este sector un fuerte interés defensivo, dado que su producción de azúcar es en base a la remolacha, de menor rendimiento. De este modo, el acuerdo establece que, de las cuotas existentes para Brasil, 180.000 toneladas no pagarán arancel, reduciendo los costos para los exportadores brasileños (o los precios para los consumidores europeos), sin que se incrementen los volúmenes exportados. A ello se incorpora una pequeña cuota de 10.000 toneladas de azúcar refinado sin arancel para Paraguay.

Las mayores oportunidades para los productores azucareros del MERCOSUR están, sin embargo, vinculadas al etanol, uno de los productos en los que la UE mayores cuotas ofreció. Actualmente las exportaciones de etanol tributan un 21%, por lo que su ingreso a la UE está virtualmente vedado. Con la firma del acuerdo se habilitará inmediatamente el acceso de 450.000 toneladas de etanol para usos químicos. Además, se implementará una cuota de etanol para cualquier uso (incluyendo combustibles) en etapas anuales, hasta llegar a las 200.000 toneladas, 6 años después de la firma del acuerdo. Estos volúmenes, muy superiores a los actuales, probablemente promuevan una mayor producción de caña de azúcar para la producción de etanol en los países del MERCOSUR, especialmente Brasil.

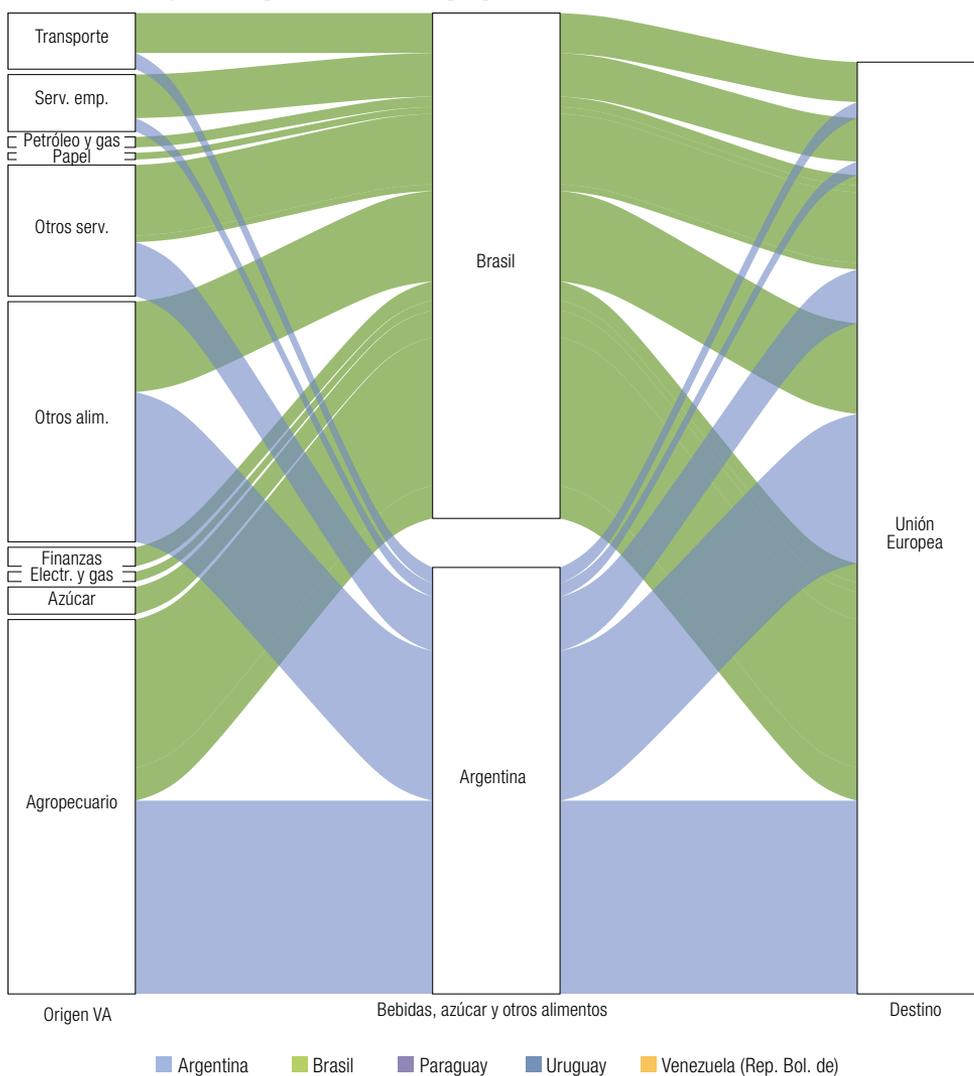
En el segundo grupo de productos (aquellos que enfrentan una mayor competencia en la UE) se encuentran los vinos, para los que se establece una eliminación de aranceles recíproca tras 8 años, que excluye a los vinos a granel (los espumantes continúan protegidos por 12 años), además de definirse 145 denominaciones geográficas para productos de la UE y 158 del MERCOSUR. En este caso, el panorama es mixto: por un lado, se abrirían oportunidades para el MERCOSUR –especialmente para la Argentina y Brasil– de exportar a mercados europeos a partir de la eliminación de la alícuota vigente (hoy del 4%). Al mismo tiempo, debe considerarse que tres de los principales productores mundiales de vino (Francia, España e Italia) son parte de la UE y que los viñedos de estos países se benefician del apoyo de la política agropecuaria común. De este modo, la eliminación de la alícuota vigente en el MERCOSUR del 27% se presenta como un enorme desafío para los productores del bloque, que corren el riesgo de perder participación en sus propios mercados nacionales.

Algo similar ocurre con algunos productos lácteos, como la leche en polvo, las fórmulas infantiles y el queso (excepto la muzzarella), productos para los cuales se establecieron cuotas recíprocas de 10.000, 5.000 y 30.000 toneladas, respectivamente. Estas cuotas se implementarán en 10 etapas anuales, en las cuales el arancel también se reducirá progresivamente hasta llegar a cero. En estos productos será más desafiante para el

MERCOSUR ingresar a la Unión Europea dada la productividad de esta última y los subsidios que reciben sus productores. En el sentido inverso, la industria láctea del MERCOSUR podría verse desplazada no solo en los respectivos mercados locales sino también por el ingreso de los lácteos europeos a Brasil, principal destino para las exportaciones de la industria láctea argentina y uruguaya.

Gráfico 11

Exportaciones de azúcar, bebidas y otros alimentos del MERCOSUR a la Unión Europea y origen de su valor agregado, 2011



Fuente: CEPAL.

Resumiendo, la actividad agroalimentaria y agroindustrial se encuentra frente a una serie de oportunidades, especialmente en el caso de Brasil, gracias a la creación de cuotas para el jugo de naranja, el azúcar y el etanol (cuadro 5). La producción agropecuaria también se vería beneficiada indirectamente por este crecimiento de las exportaciones agroindustriales, al igual que algunos servicios necesarios para la producción como el comercio, el transporte o los servicios empresariales. Para otros productos como los vinos y los lácteos, en los que se acordó una apertura recíproca (aunque en algunos casos parcial), será más difícil para el MERCOSUR ingresar al mercado europeo y preservar su participación en los mercados nacionales y regional. Ello se relaciona con el diferencial en productividad existente respecto de sus pares europeos y, además, con que estos últimos continuarán siendo beneficiarios del esquema de subsidios para productores que rige en la Unión Europea.

Cuadro 5

Principales exportaciones de otras manufacturas de origen agropecuario del MERCOSUR a la Unión Europea, 2019

	Arancel/cuota actual	Arancel/cuota acuerdo	Exportaciones 2019 (en millones de dólares)	Notas
Jugo de naranja	12%-34% EAV	0% en diez años	1 316	
Azúcar	Bra: 334.000 ton. con arancel de 98 eur/ton Bra: 78.000 ton. con arancel de 11 eur/ton NMF: 83%	Bra: 154.000 ton. con arancel de 98 eur/ton Bra: 78.000 ton. con arancel de 11 eur/ton Bra: 180.000 ton. sin arancel Par: 10.000 ton. sin arancel	183	
Etanol	21%	450.000 ton. sin arancel 200.000 ton. con 7% arancel	41	Las 450.000 ton. son solo para uso químico (no combustibles)
Vino	1 a 16%	0% en 8 años	230	Excluye vino a granel
Queso	40%	30.000 ton. recíprocas sin arancel en 10 años	0	Hoy ingresa solo con licencia de importación discrecional
Leche en polvo	64%	10.000 ton. recíprocas sin arancel en 10 años	0	Hoy ingresa solo con licencia de importación discrecional
Fórmulas infantiles	0	5.000 ton. recíprocas sin arancel en 10 años	0	

Fuente: CEPAL en base a COMTRADE, INDEC, MDIC, IPEA, BCP, Uruguay XXI, principio de acuerdo MERCOSUR-UE y European Commission Market Access Database.

C. ¿Dónde se hallan los mayores desafíos para el MERCOSUR?

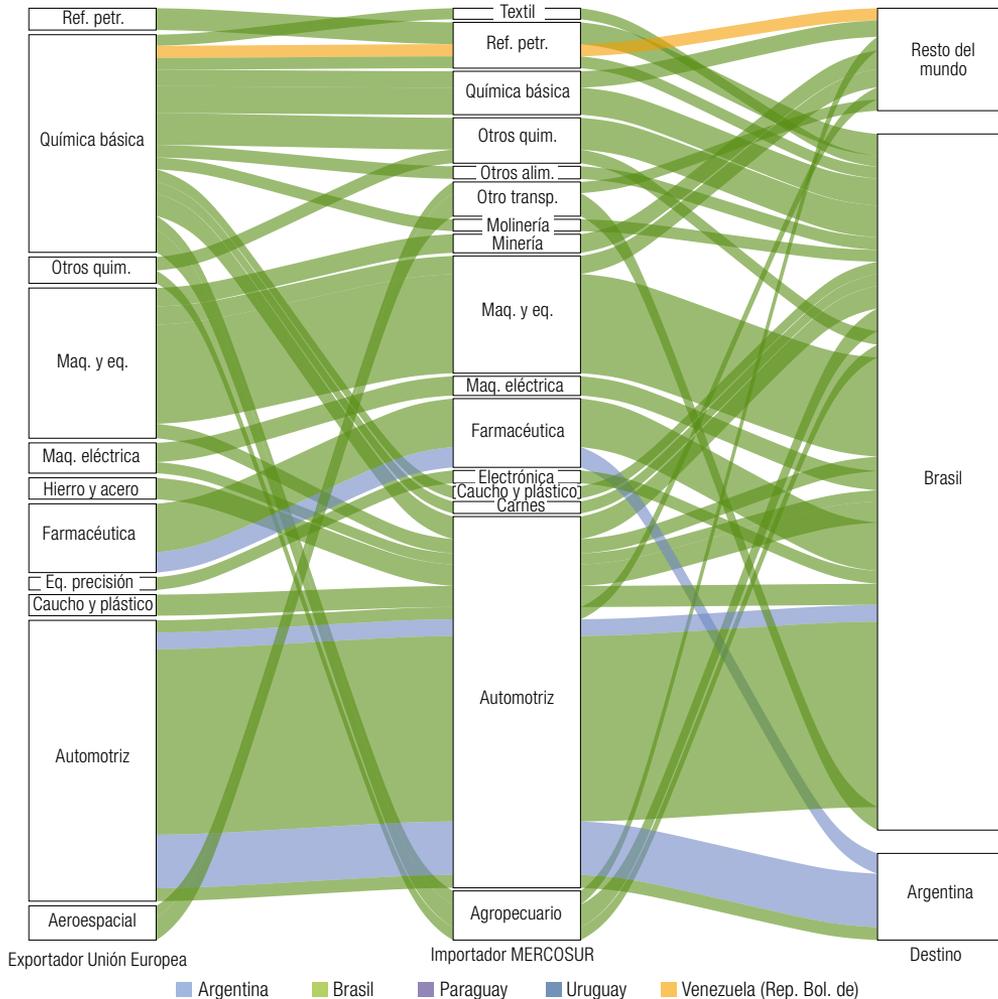
El acuerdo con la UE ha generado expectativas en los sectores productivos del MERCOSUR con respecto a la posibilidad de que propicie cambios en las reglas del juego al interior de los países en la búsqueda de una mayor competitividad sistémica que incluyan esquemas regulatorios más flexibles, costos laborales más bajos, menor presión tributaria y mayor acceso a financiamiento. No obstante, existe una serie de rubros en la industria manufacturera sensible para el MERCOSUR que tienen amplias brechas de productividad con sus pares en los países industrializados y que han subsistido hasta el presente por la vigencia de una protección arancelaria relativamente alta. Es el caso de la industria automotriz (con un arancel promedio del 23,3%), la autopartista (10% a 20%), la de maquinaria y equipo (4% en promedio) o la química (entre 5 y 7,7%).

Los escenarios que el acuerdo podría plantear sobre este tipo de actividades manufactureras del MERCOSUR son de tres tipos (no excluyentes). En primer lugar, un incremento de las importaciones de bienes finales podría sustituir producción doméstica de forma directa: sería el caso de una máquina producida en la UE que desplace a una equivalente producida por la industria metalmeccánica de Brasil o la Argentina. Un segundo caso sería el de las industrias del MERCOSUR que encuentren beneficios en reemplazar insumos regionales por europeos a partir de la eliminación de los aranceles. Un ejemplo sería el caso de las terminales automotrices, a las cuales se les permitirá incorporar partes y piezas de la UE que podrían reemplazar a las producidas local o regionalmente. Finalmente, las importaciones de bienes finales desde la UE pueden implicar una pérdida del mercado regional en la medida que haya exportaciones de bienes finales de Brasil, Argentina, Paraguay o Uruguay a sus socios del bloque que sean reemplazadas por productos europeos.

Los sectores más sensibles son aquellos en los que la Unión Europea ya realiza exportaciones significativas al MERCOSUR, a pesar de las barreras vigentes. Esas barreras desaparecerán, en algunos casos inmediatamente después de la firma del acuerdo y en otros con plazos de desgravación que llegan hasta los quince años. Como se observa en la primera columna del gráfico 12, los sectores más importantes en las exportaciones de la UE al MERCOSUR son la industria autopartista, la química y la maquinaria y equipo, sobre los que se hará foco a continuación.

Con el fin de concentrar la atención en las cadenas de valor en la región, en ese mismo gráfico se ha presentado no solo el tipo de producto que se importa desde la UE (primera columna) si no también el sector que realiza la importación para utilizarlo en su proceso productivo (segunda columna). El color del flujo indica el país importador (Brasil en verde, Argentina en celeste y Venezuela en amarillo)²⁴. Finalmente, el gráfico muestra al país en el que se consume la producción final, sea el mismo país, otro de la región o terceros destinos (tercera columna). Por ejemplo, una autoparte europea puede ser utilizada por la industria brasileña en la fabricación de un vehículo que luego se consume en el propio Brasil, en otro país del MERCOSUR o en terceros destinos.

²⁴ Todos los países del MERCOSUR están incluidos en el análisis, aunque puede ocurrir que haya países que no participen en las cadenas ilustradas o bien que haya flujos que por su reducida participación en el total (dada la gran deferencia de tamaño entre los países del bloque) queden inadvertidos.

Gráfico 12**Importaciones intermedias del MERCOSUR desde la Unión Europea**

Fuente: CEPAL.

El escenario para el sector químico

En el MERCOSUR la industria química se encuentra parcialmente integrada, especialmente entre la Argentina y Brasil. Ambos países cuentan con una industria química relativamente desarrollada y competitiva, especialmente este último, aunque generalmente producen en los segmentos de menor complejidad. Los productos más complejos se importan desde China, Estados Unidos, Alemania, Suiza y Rusia (Amar y García Díaz, 2018). En 2019 se registraron importaciones extrarregionales significativas (por al menos 10 millones de dólares) en 421 posiciones arancelarias distintas²⁵, que totalizaron los 35.304 millones de dólares.

²⁵ A 8 dígitos de la nomenclatura común del MERCOSUR (NCM).

A los fines de comprender el alcance que podría tener un aumento significativo de importaciones europeas en el sector, en el gráfico 13 se presenta la cadena regional articulada por el sector químico del MERCOSUR. En la columna central se identifican las actividades del MERCOSUR que utilizan valor agregado de la industria química (independientemente de su origen), destacándose el sector químico mismo, pero también el agropecuario, la producción de alimentos y la refinación de petróleo. En dicho gráfico, el color de los flujos indica el país donde la industria demandante se localiza, dominando Brasil, seguido por Argentina y Venezuela. La primera columna, por su parte, indica el país proveedor de estos insumos: Brasil es el más importante (al proveer a su industria nacional), lógicamente seguido por Argentina y Venezuela por los mismos motivos. Estados Unidos y especialmente la Unión Europea son también importantes proveedores, habiendo exportado esta última 6.800 millones de dólares al MERCOSUR de insumos químicos en 2019. Finalmente, la tercera columna indica el destino de la producción del MERCOSUR: la mayoría se orienta al mercado doméstico de cada país, aunque una parte se destina a la exportación, especialmente importante en el sector agropecuario que utiliza insumos químicos como fertilizantes y herbicidas²⁶.

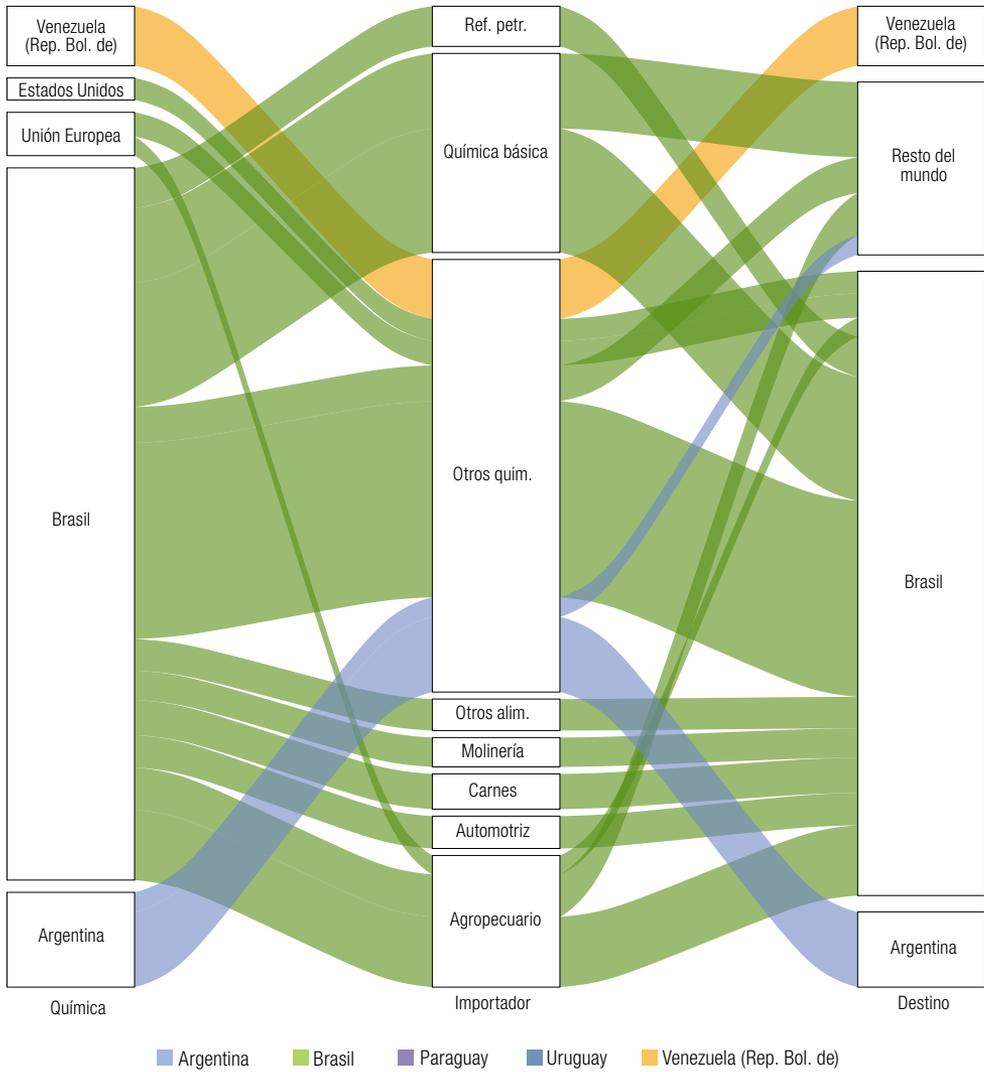
Los requerimientos de insumos químicos elaborados en la Unión Europea son variados. Se dividen entre aquellos para la industria química misma, los requeridos por el sector agropecuario (como fungicidas, insecticidas, abonos y fertilizantes) y, en menor cuantía, los requeridos por otros sectores como el farmacéutico y el plástico. A esto se le suman los bienes finales, por ejemplo, los productos de higiene y perfumería. Por el contrario, el MERCOSUR exporta apenas unos pocos productos químicos a la UE, lo que ha dado lugar a un déficit bilateral creciente.

Con la entrada en vigor del acuerdo, la mayor parte de los productos químicos ingresarán al MERCOSUR sin aranceles ni cuotas, con plazos máximos de desgravación de 6 años desde la entrada en vigor del acuerdo. Las reglas de origen acordadas implican que un bien será considerado originario en la medida en la que se efectúe algún proceso químico en territorio de la UE o del MERCOSUR. Así, un químico podría tener insumos asiáticos o norteamericanos, pero si es mezclado, por ejemplo, en territorio alemán/brasileño, podría ingresar al MERCOSUR/UE sin abonar aranceles (The Greens/EFA, 2019).

²⁶ El gráfico 6 muestra el valor agregado de las industrias “química básica” y “otros químicos” en la demanda final del MERCOSUR, sea doméstica o para exportación, siguiendo la metodología de Wang et al. (2017) y aplicándola a la matriz insumo producto latinoamericana elaborada por CEPAL para 2011. Este valor agregado puede ser originario de la región o extrarregional. En este último caso hay dos salvedades dada la fuente de información: en primer lugar, solo se pueden considerar las importaciones intermedias y no las finales, y, en segundo lugar, al no conocerse la función de producción de los países de fuera de la región parte del valor agregado de estas importaciones podría en realidad originarse en terceros orígenes (inclusive de la región), por lo que podría estar sobreestimándose levemente su importancia.

Gráfico 13

Origen del valor agregado químico en la demanda final del MERCOSUR



Fuente: CEPAL.

Cuadro 6**Importaciones de productos químicos del MERCOSUR desde la Unión Europea, 2019**

	Arancel/cuota actual	Arancel/cuota acuerdo	Importaciones 2019 (en millones de dólares)	Notas
Insecticidas y fungicidas	8%	0%	1 077	8% para las posiciones más relevantes
Abonos	Entre 0% y 6%	0%	1 018	Arancel para las posiciones más relevantes
Compuestos heterocíclicos	2%	0%	672	Arancel para las posiciones más relevantes

Fuente: CEPAL en base a COMTRADE, INDEC, MDIC, IPEA, BCP, Uruguay XXI, principio de acuerdo MERCOSUR-UE y MERCOSUR.

De este modo, algunos sectores, como el agropecuario o algunos segmentos de la industria química misma podrían, tras la reducción de aranceles, acceder a sus insumos a precios más bajos. Particularmente relevante es el caso de los agroquímicos, que hoy tributan hasta un 8% de arancel de importación, y que en muchos casos son utilizados en la producción agrícola que luego se exporta, entre otros destinos, a la Unión Europea misma. Por su parte, la propia industria química del MERCOSUR deberá enfrentarse con una industria europea altamente competitiva, que produce a escalas muy superiores. De manera complementaria, la flexibilidad de las reglas de origen definidas –en este y el gran número de acuerdos de libre comercio firmados por la UE– probablemente exponga al MERCOSUR a la competencia indirecta con terceros países en ciertos segmentos de insumos donde existen posibilidades de triangulación.

El sector automotor: autopartistas versus terminales automotrices

El automotor es uno de los sectores manufactureros más gravitantes del MERCOSUR y es el más integrado a nivel regional, a pesar de estar excluido del esquema de libre comercio del bloque. La integración responde a la complementariedad productiva existente entre Argentina y Brasil, amparada en el acuerdo de complementación económica (ACE) N° 14, firmado en 1990 y prorrogado (con modificaciones) desde entonces. Uruguay y Paraguay, con participaciones de menor dimensión y sin ser parte de dicho acuerdo, también realizan aportes al sector proveyendo a los socios más grandes del bloque de algunas autopartes en el marco de acuerdos específicos. El acuerdo entre Argentina y Brasil, recientemente extendido hasta 2029, establece un límite para los desbalances en el comercio bilateral de vehículos terminados y autopartes, lo que obliga a las firmas a tener su producción establecida entre ambos territorios de manera mínimamente equilibrada²⁷.

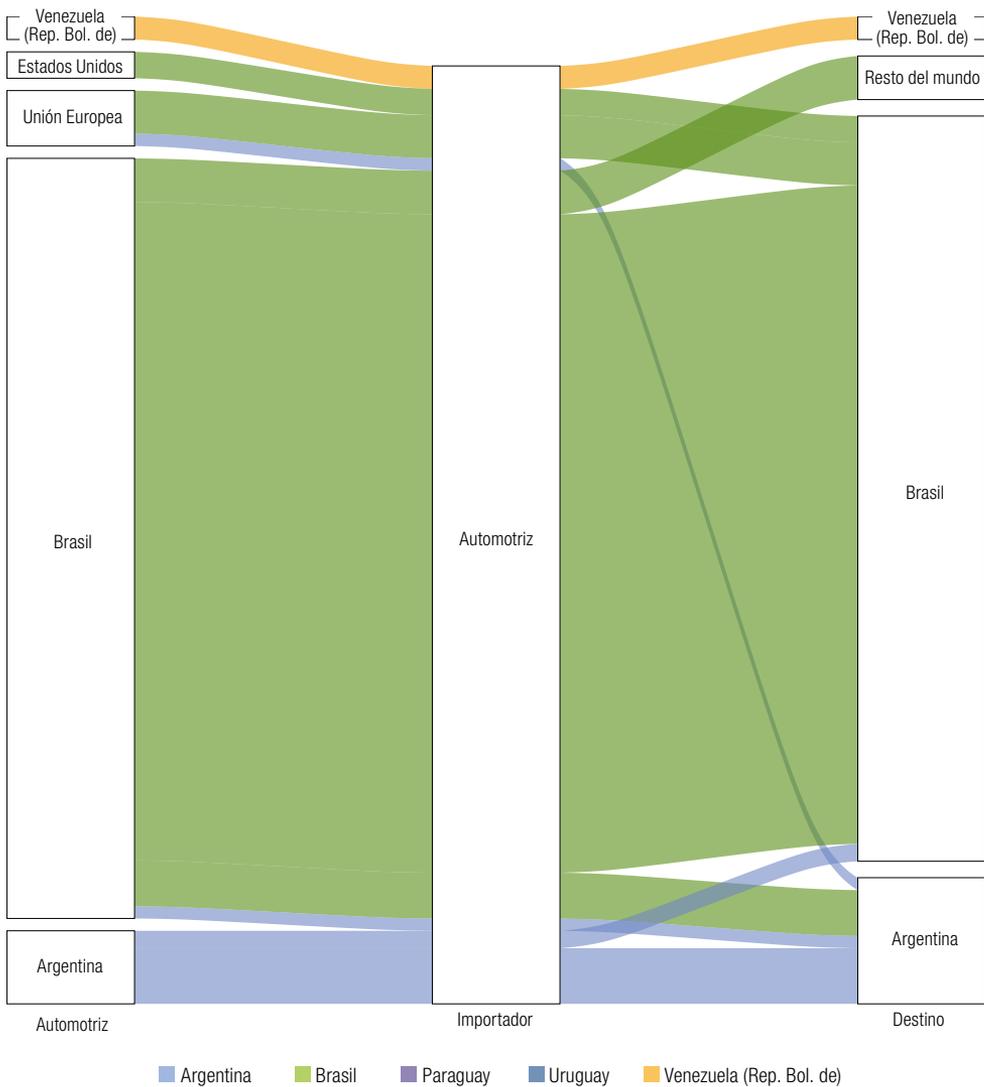
El funcionamiento de la cadena de producción de vehículos en el MERCOSUR ilustrado en el gráfico 14, análogo al de la industria química, presenta los orígenes del valor agregado que el sector incorpora (en la columna de la izquierda) y los destinos finales (en la columna de la derecha). Es decir, en la primera columna se halla el valor agregado del sector automotor

²⁷ Sin perjuicio de ello, la Argentina ha ido perdiendo terreno progresivamente dada su menor escala y competitividad. La vigencia del acuerdo entre Argentina y Brasil no se ve afectada por el acuerdo del MERCOSUR con la Unión Europea.

que el MERCOSUR demanda de su propia región o de otros orígenes, en la columna central el principal demandante de estos bienes (donde, lógicamente, el propio sector automotor es preeminente) y en la tercera columna el destino o lugar donde se halla la demanda final. Se observa de forma clara la predominancia de Brasil, tanto como proveedor de autopartes como en su rol de usuario y consumidor.

Gráfico 14

Origen del valor agregado automotriz y autopartista en la demanda final del MERCOSUR



Fuente: CEPAL.

Como resultado de la integración regional vigente en la cadena, una porción significativa del valor agregado utilizado por el sector en la Argentina proviene de Brasil, y lo mismo sucede a la inversa, aunque en mucha menor medida. La Unión Europea es también un importante proveedor de autopartes para el sector automotor del MERCOSUR (le exportó 2.900 millones de dólares en 2019), seguido por los Estados Unidos. Con la entrada en vigor del acuerdo, la integración regional vigente se enfrentará a una progresiva apertura del mercado a los vehículos y autopartes con origen en la UE. Para Argentina, que tiene menores niveles de competitividad que sus pares brasileños, el acuerdo regional vigente ya representa un desafío importante en materia de competitividad, que podría profundizarse a partir del libre comercio birregional con la UE, o incluso con anterioridad, cuando finalice la vigencia del acuerdo bilateral con Brasil actualmente en curso, en particular para el segmento autopartista²⁸.

El futuro del sector dependerá en última instancia de las definiciones y negociaciones que las filiales de las firmas europeas en Argentina y Brasil realicen con sus casas matrices y el plan de negocios que estas definan para cada país de la región. A pesar de la menor competitividad relativa de estos países en el sector, un elemento que eventualmente podría contribuir a preservar parte de la producción en los países del MERCOSUR, incluso en la Argentina, son los elevados costos hundidos. No se descarta, de todos modos, que los efectos del acuerdo sean heterogéneos entre los países del MERCOSUR. Por ejemplo, si se produjera una mayor concentración de la producción regional en Brasil en la búsqueda de una mayor escala y competitividad, los niveles exportación, producción y empleo del sector automotor de la Argentina podrían verse afectados y viceversa.

Cuadro 7

Importaciones de automotores y autopartes del MERCOSUR a la Unión Europea, 2019

	Arancel/ cuota actual	Arancel/ cuota acuerdo	Importaciones 2019 (en millones de dólares)	Notas
Autopartes	10-20%	0%	2 854	Desgravación entre 10 y 15 años
Automotores	35%	0%	976	Desgravación en 15 años

Fuente: CEPAL en base a COMTRADE, INDEC, MDIC, IPEA, BCP, Uruguay XXI, principio de acuerdo MERCOSUR-UE y MERCOSUR.

El acuerdo establece que el ingreso de vehículos europeos se liberalizará de forma completa en quince años. Durante los primeros siete años el arancel se mantendrá en el 35% actual (aunque con una cuota de 50.000 autos que abonarán 17,5%). A partir del séptimo año el arancel será de 17,5% para todos los automotores europeos, para reducirse linealmente hasta llegar a 0% el año 15. Por el volumen de esta cuota de transición (equivalente a menos del 2% de la producción anual del MERCOSUR) y la estructura de la industria automotriz, que establece *hubs* productivos para cada región, es improbable que el bloque europeo reemplace a la producción regional de autos terminados. Sin embargo, como se mencionó, no puede descartarse la reubicación de algunas terminales.

²⁸ La liberalización del comercio automotor entre Brasil y México que rige desde 2019 para vehículos livianos y que podría extenderse al resto del parque automotor constituye otro desafío importante para las terminales y autopartistas de la Argentina.

El eslabón más sensible para el MERCOSUR será entonces el sector de autopartes. Las autopartes europeas pasarán de tributar entre un 10% y un 20% para ingresar al MERCOSUR a un 0% en un plazo de entre 7 y 10 años, según la posición arancelaria. Esto implica un enorme desafío para la industria autopartista regional, especialmente importante en Brasil y Argentina. Según las reglas de origen establecidas en el acuerdo, los vehículos exportados podrían tener entre un 45 y 50% de contenido extrarregional respecto a su valor total en aduana (del cual el valor de los insumos puede ser inferior al 50% dado, entre otros, el contenido de no transables) y considerarse originarias. Así, un vehículo podría ser comercializado entre miembros del acuerdo birregional sin arancel, aun contando casi en su totalidad con partes de origen extrarregional.

Lo que ocurre en el sector automotor ilustra los efectos heterogéneos que la mayor apertura tendría sobre los distintos eslabones de una cadena de valor. En este caso, para una parte de la cadena –las terminales automotrices– se abren nuevas oportunidades de negocio y de mejora de la competitividad. Estas podrían beneficiarse de menores costos de sus insumos importados, la plena liberalización del comercio entre Argentina y Brasil y la posible llegada de inversiones europeas²⁹. En paralelo, el sector autopartista de todos los países del bloque tendría por delante el gran desafío de sobrevivir en el nuevo entorno, por la competencia de proveedores no solo europeos sino también de terceros orígenes.

La metalmecánica de cara al acuerdo

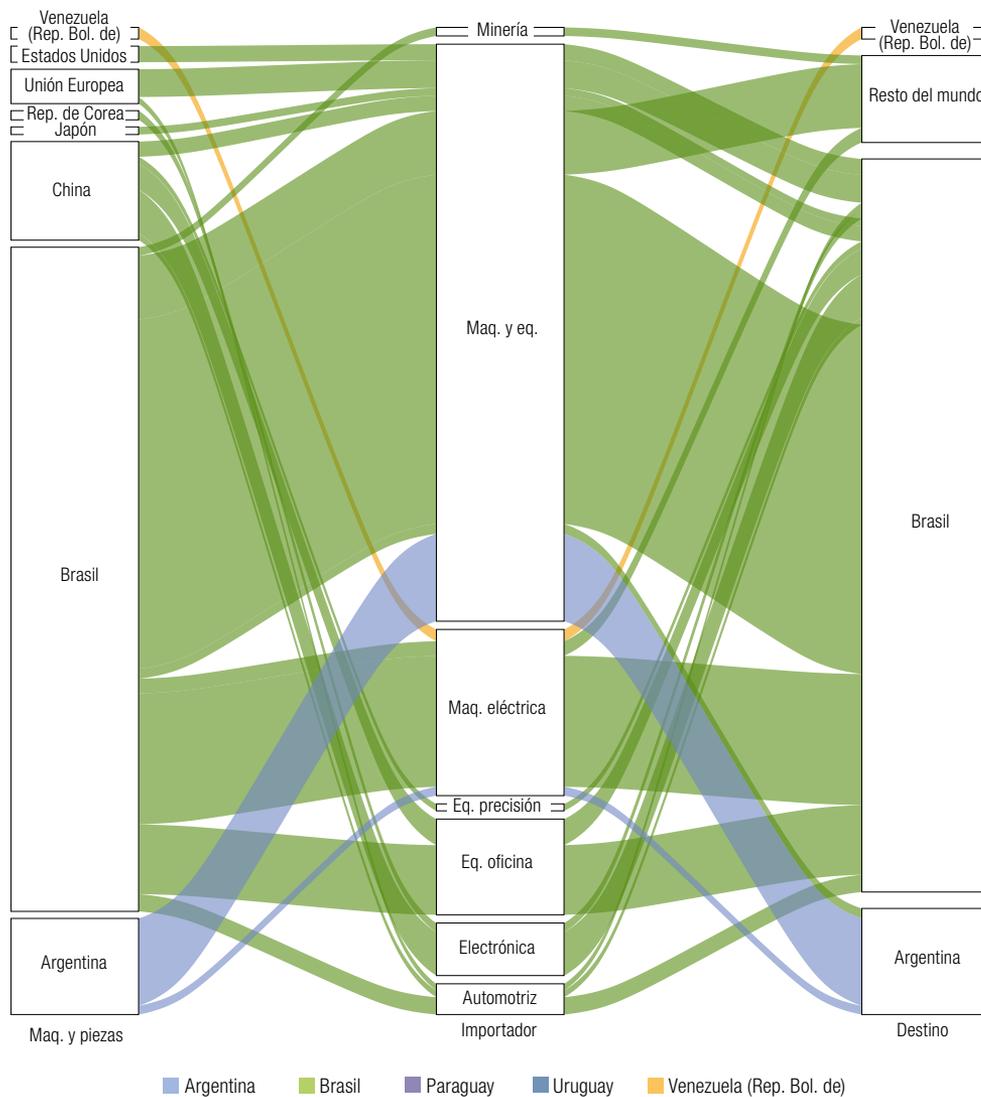
Al igual que la industria química, la actividad metalmecánica regional se ubica un paso atrás en términos productivos y tecnológicos de la industria metalmecánica de varios países europeos. A pesar de ser un sector de relativa importancia en el MERCOSUR (en términos de empleo y desarrollo tecnológico), las importaciones desde fuera de la región son muy relevantes –alcanzaron los 36.000 millones de dólares en 2019, de los cuales 10.500 provinieron de la UE– para abastecerse de máquinas, equipos y piezas que no se fabrican en la región. Los productos importados son sumamente variados, con 597 posiciones arancelarias con actividad de relevancia en 2019.

Como muestra el gráfico 15, la mayor producción regional se concentra en Brasil, que además de abastecer a su mercado doméstico efectúa exportaciones a la región. El sector metalmecánico argentino, a pesar de ser de menor tamaño, no deja de ser importante, y también presenta actividad en Paraguay y Uruguay, aunque en menor cuantía. En los últimos años, el sector ha sufrido fuertemente la competencia de las importaciones originarias de China que además de impactar sobre la producción local de los países, tendió a resentir la integración regional, en particular en lo que respecta a las ventas de equipos argentinos a Brasil: mientras en 2011 Brasil adquirió 560 millones de dólares en equipos desde Argentina (un 1,4% de sus importaciones totales de estos productos), en 2019 importó tan solo 230 millones de dólares (el 0,8% de las compras de estos productos al exterior).

²⁹ Un punto que excede el análisis de este informe, pero que debe estar en el marco de la perspectiva sectorial de desgravación a quince años es la profunda transformación a la que se verá sometida la industria automotriz, con la tendencia a desincentivar el uso de combustibles fósiles tendiendo a la electro-movilidad, e incluso a vehículos autónomos, con lo cual habrá reconfiguraciones sustanciales en la cadena de proveedores y crecerá el valor agregado relacionado a la electrónica y al software, pudiendo incluso las terminales integrar estas actividades estratégicas.

Gráfico 15

Origen del valor agregado en maquinarias en la demanda final del MERCOSUR



Fuente: CEPAL.

El creciente ingreso de equipos extranjeros se produjo a pesar de la existencia de aranceles de importación. Estos productos se encuentran gravados en su mayoría por un arancel del 14%, aunque en virtud del régimen de importación de bienes de capital definido por el MERCOSUR, una serie de posiciones arancelarias –entre ellas, algunas de las más importantes entre las exportaciones de la UE al MERCOSUR– se encuentran exentas del pago de aranceles a la importación extrazona.

En la práctica, se estima que la maquinaria paga actualmente un arancel promedio del 4% (aunque con grandes divergencias entre productos) y, tras la firma del acuerdo, pasará a tributar 0% en un horizonte de ocho años, según el tipo de bien. Aquellos sectores que utilicen maquinaria importada que tributa aranceles de entre 10% y 14%, podrán beneficiarse con una reducción de los costos de inversión. Paralelamente, dados los problemas de competitividad del sector de maquinaria y equipo del MERCOSUR, ello podría ocurrir, en muchos casos, en detrimento de la industria regional. Por su parte, al acceso a partes y componentes de la UE con arancel 0% podría ser aprovechado por algunos rubros específicos del sector, aunque en perjuicio de la integración local/regional.

De acuerdo con las reglas de origen definidas, no habría límite para la incorporación de insumos, piezas o partes extrarregionales para que un bien sea considerado originario (y, por lo tanto, estar exento de aranceles), en la medida en que el producto exportado a los socios del acuerdo cumpla con el requisito de “salto de partida” (arancelaria). Esta situación habilita a las empresas de ambos bloques a incorporar insumos de cualquier origen y utilizar el mecanismo mencionado, con el agravante para el MERCOSUR de que la UE le da preferencia a una serie de países externos a esa Unión (por ejemplo, Corea o Israel), situación que, por el momento, no ocurre a la inversa.

Un aspecto adicional, e igualmente sensible para el sector metalmecánico del bloque sudamericano de cara a la entrada en vigor del acuerdo, se relaciona con los compromisos asumidos en materia de compras públicas. Esto concierne a las compras del sector público nacional (uno de los principales demandantes para estas industrias), que deberá dar trato nacional a las firmas de cualquiera de los países que participan del acuerdo birregional. Esto implica un cambio sustancial respecto a los regímenes vigentes en el MERCOSUR, que dan preferencias a las firmas locales (con un margen de hasta 25% en Brasil, 15% en Argentina, 16% en Uruguay y 20% en Paraguay)³⁰. A raíz de esta modificación, el sector perderá una importante reserva de mercado en todos los países del bloque (Presidência da República, 2010; Ministerio de Industria y Comercio, 2011; Ministerio de Producción, 2018; Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, 2020). Solo habrá excepciones para las PyMEs (las compras menores a un cierto umbral, inicialmente de 800.000 dólares y que se reducirá a 176.000 dólares, podrán mantener la preferencia por proveedores locales) y compras ligadas a seguridad y defensa.

De este modo, el sector de maquinaria y equipo, clave en términos de desarrollo tecnológico y productivo (Carregal, Peirano y Peirano, 2017), deberá competir con un sector europeo con el que presenta un gran diferencial tecnológico y de competitividad. En un contexto (relacionado con la emergencia del COVID-19) en que las compras públicas orientadas a la expansión y perfeccionamiento de los sistemas de salud (equipamiento, dispositivos, vestimenta, medicamentos) tendrán un papel cada vez más gravitante como instrumento de política pública, el recorte de las prerrogativas nacionales en materia de compra estatal implica una reducción importante del espacio de política (*policy space*) industrial.

³⁰ En el mismo sentido, se observa un cambio de posicionamiento del Brasil en lo que respecta a la liberalización de las compras gubernamentales, habiendo oficializado al cierre de este Boletín (mayo de 2020) su solicitud de adhesión al Acuerdo de Compras Gubernamentales que tiene lugar en el marco de la OMC.

D. Escenarios sectoriales para el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea

Como se desprende del análisis anterior, los intereses ofensivos del MERCOSUR durante la negociación del acuerdo apuntaron a mejorar el acceso de productos agropecuarios y agroindustriales (como la carne, el azúcar, el etanol o el tabaco) a la UE. En varios de estos productos las exportaciones podrán expandirse a partir de mayores cuotas de acceso o abaratare en el mercado europeo, lo que beneficiará a los exportadores de estos productos y, como pudo apreciarse en esta sección, a ciertas actividades ubicadas “aguas arriba”.

En contraste, varias actividades manufactureras del MERCOSUR, en particular la metalmecánica y la química de Brasil y la Argentina, así como la autopartista de todos los miembros del bloque, que evidencian importantes brechas de productividad, deberán competir (ya sin protección arancelaria) con sus pares europeos, exponiéndose a disputar participaciones tanto en sus propios mercados locales como en el regional.

Además de los sectores químico, automotor y metalmecánico en los que se ha puesto el foco, algunos otros sectores del MERCOSUR podrían enfrentar desafíos asociados a la liberalización comercial con la UE, entre ellos algunos muy relevantes en términos de empleo. Es el caso de la industria de la confección –en el caso de que la flexibilización de las reglas de origen permitiera a la UE expandir su sector de confecciones sobre la base de la incorporación de insumos asiáticos a bajos precios– o del calzado, especialmente en lo que respecta a calzados de cuero de alto valor.

El análisis aquí presentado pone de manifiesto la necesidad de intensificar y perfeccionar las políticas industriales y tecnológicas en los países del MERCOSUR, sobre todo si se aspira a contener (o, más aún, revertir) el proceso de primarización que viene experimentando el bloque en los últimos años, descrito en la primera sección de este Boletín. En ese sentido, es importante tener presente que el acuerdo contempla, además de la creación de un proceso más o menos gradual (según el sector) de liberalización comercial, otros aspectos relevantes para el diseño de políticas públicas, como la compra gubernamental, que pueden limitar la implementación de políticas de transformación productiva.

III. Reflexiones finales

El MERCOSUR es un eslabón clave del comercio al interior de América Latina y el Caribe. La densidad del intercambio entre los países que lo integran, que parece reducido cuando se lo compara con otras experiencias semejantes a nivel global, cobra relevancia en el contexto de la reducida integración de América Latina y el Caribe. A excepción del comercio entre los países del Mercado Común Centroamericano (que supera al 25% de su comercio total), el MERCOSUR es, junto con el Caribe, el bloque subregional con mayor intercambio entre sus miembros. Al aportar más del 50% de las exportaciones de manufacturas industriales realizadas entre países de la región, el MERCOSUR imprime, además, un perfil más diversificado al comercio intrarregional.

La tendencia al “ahuecamiento” del MERCOSUR que la CEPAL ha advertido en esta y anteriores ediciones del boletín pone de relieve las dificultades que ha experimentado el bloque para avanzar hacia un proceso de integración más profundo. Estas dificultades se originan en una multiplicidad de factores, entre los que sobresale el fuerte avance de China como proveedor de insumos manufacturados a los países del bloque en los últimos veinte años, aunque también cabe indicar la debilidad de las políticas de desarrollo productivo nacionales, tanto desde el punto de vista presupuestario como de su diseño y efectividad.

La falta de atención a las necesidades de los países de menor tamaño del bloque –con estructuras productivas menos diversificadas– es otro factor que debilitó al MERCOSUR, que se puso de manifiesto en las demandas de Paraguay y Uruguay para promover lazos comerciales con terceros países y flexibilizar el arancel externo común. Este último, diseñado para generar ciertas reservas de mercado para las manufacturas brasileñas y, en menor medida, argentinas, no fue suficiente para promover por sí solo el desarrollo productivo de esos países ni, por ende, un mayor grado de integración productiva.

En los últimos años, las demandas históricas de Paraguay y Uruguay para la flexibilización de las normas del bloque, que en el pasado no habían tenido eco en los países de mayor tamaño, se alinearon con la reorientación de las políticas comerciales de la Argentina y Brasil después. Desde 2016 estos dos países lideraron el proceso de negociaciones con terceros países y plantearon la necesidad de reducir el arancel externo común. La finalización del acuerdo de libre comercio con la UE, tras décadas de negociaciones, constituye la expresión más tangible de esta reorientación. Existen otras negociaciones similares en la agenda (Canadá, Corea del Sur, Singapur). El grado y velocidad de avance del bloque en esa dirección dependerá en los próximos años del posicionamiento que asuman los distintos países, y podría verse influenciado por el complejo (y aún incierto) escenario mundial derivado de la pandemia.

Como se mencionó en la segunda sección de este boletín, es probable que el avance del MERCOSUR en una agenda de mayor apertura comercial acentúe su perfil de especialización primaria y, de no mediar políticas de transformación productiva más decididas, debilite los cada vez más débiles lazos comerciales y productivos al interior del bloque. En este sentido, resulta importante considerar que los tratados de libre comercio de nueva generación no se limitan a la dimensión arancelaria, aunque esta puede resultar muy relevante cuando las negociaciones tienen lugar entre países con grandes asimetrías productivas. Estos tratados pueden, además, reducir el margen de maniobra nacional (o regional) al limitar el uso de determinados instrumentos de política, como ocurre en el marco del acuerdo con la UE que, entre otras disposiciones ajenas a la agenda arancelaria, limita el uso de uno de los instrumentos más potentes de política industrial al exigir trato nacional a empresas de ambos bloques en materia de compras gubernamentales.

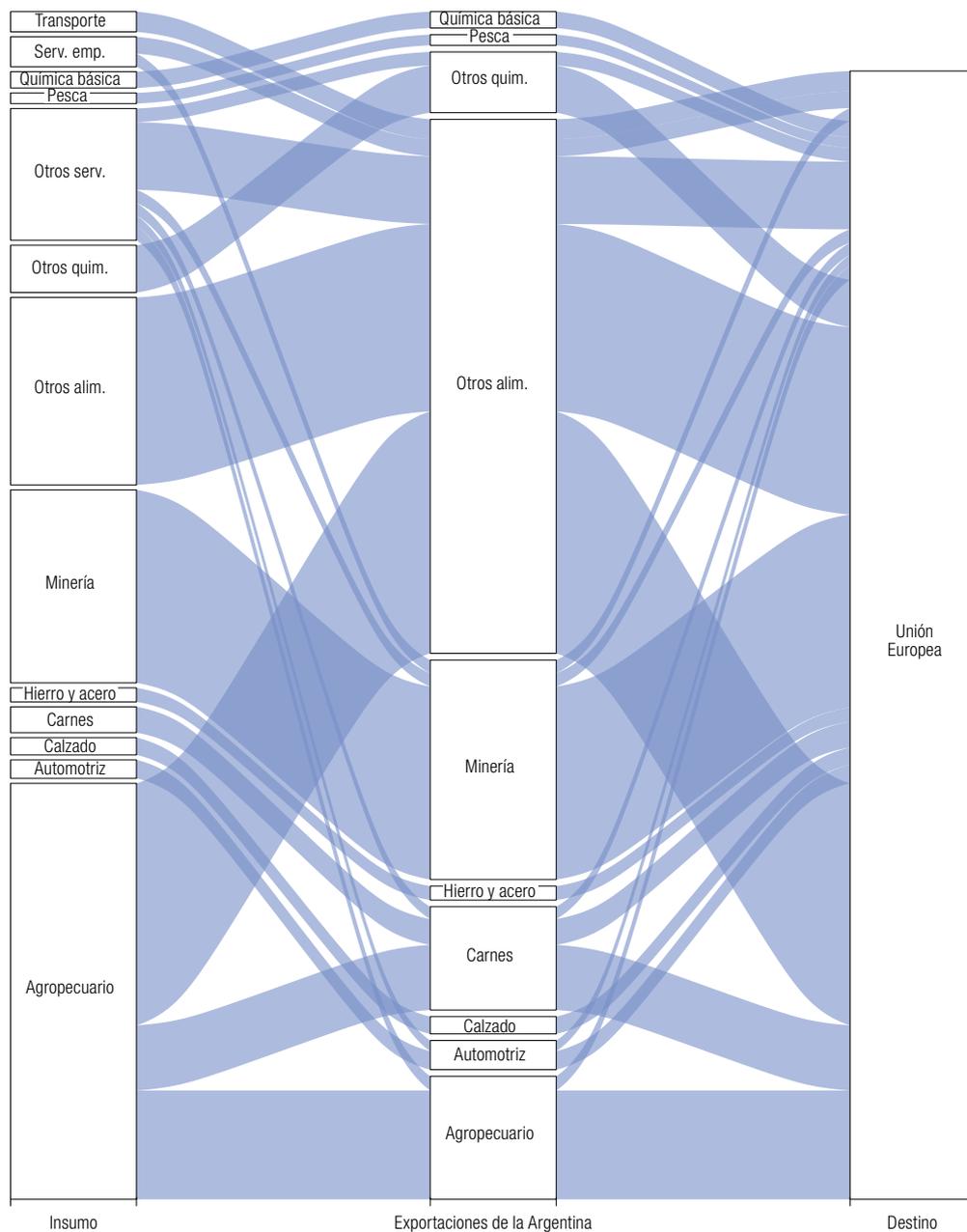
Bibliografía

- Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (2020) *Manual de Contratación Pública*. Disponible en: <https://www.comprasestatales.gub.uy/ManualesDeUsuarios/manual-procedimiento-compras/DescripciondelManual.html> (Consultado: el 27 de marzo de 2020).
- Amar, A. y García Díaz, F. (2018) *Integración productiva entre la Argentina y el Brasil*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Baltensperger, M. y Dadush, U. (2019) *The European Union-Mercosur Free Trade Agreement: Prospects and risks*.
- Carregal, C., Peirano, F. y Peirano, A. M. (2017) "El complejo productivo de bienes de capital: entre el carácter estratégico, la expansión y los límites estructurales.", en Abeles, M., Cimoli, M., y Lavarello, P. (eds.) *Manufactura y cambio estructural. Aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 201-242.
- CEPAL (2017) *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Editado por M. Cimoli, G. Porcile, y G. Stumpo. Santiago de Chile.
- ____ (2018) *Boletín de Comercio Exterior N° 1*.
- ____ (2019a) *Boletín de Comercio Exterior N° 2*.
- ____ (2019b) *Matriz Insumo Producto Latinoamericana 2011*. Santiago de Chile, Chile.
- ____ (2020a) *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Santiago de Chile, Chile.
- ____ (2020b) *Informe Especial COVID-19 N°6*. Santiago de Chile.
- Comisión Europea (2019a) *Creating opportunities while respecting the interests of european farmers*.
- ____ (2019b) *EU-MERCOSUR Association Agreement. Building bridges for trade and sustainable development*.
- ____ (2019c) "EU and Mercosur reach agreement on trade", *Press Release*, 28 junio.
- De Angelis, J., De Azevedo, B. y Toscani, V. (2019) *La mirada del sector privado sobre el acuerdo MERCOSUR-Unión Europea*.
- Durán Lima, J. E. y Pellandra, A. (2017) *La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile.
- Melo, J. M. (2019) "Exportación de carne: el acuerdo con la Unión Europea beneficiará a la Cuota Hilton", *Infobae*, 5 julio. Disponible en: <https://www.infobae.com/campo/2019/07/05/exportacion-de-carne-el-acuerdo-con-la-union-europea-beneficiara-a-la-cuota-hilton/>.
- Ministerio de Industria y Comercio (2011) *Ley 4.558*.
- Ministerio de Producción (2018) *Ley 27.437*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina (2019) *Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur - UE*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Presidência da República (2010) *Ley 12.349*.
- The Greens/EFA (2019) *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*. Berlin, Buenos Aires, Brussels.
- Wang, Z. y otros (2017) *Measures of Participation in Global Value Chains and Global Business Cycles*. 23222. Cambridge, MA.

Anexo A1

Gráfico A1.1

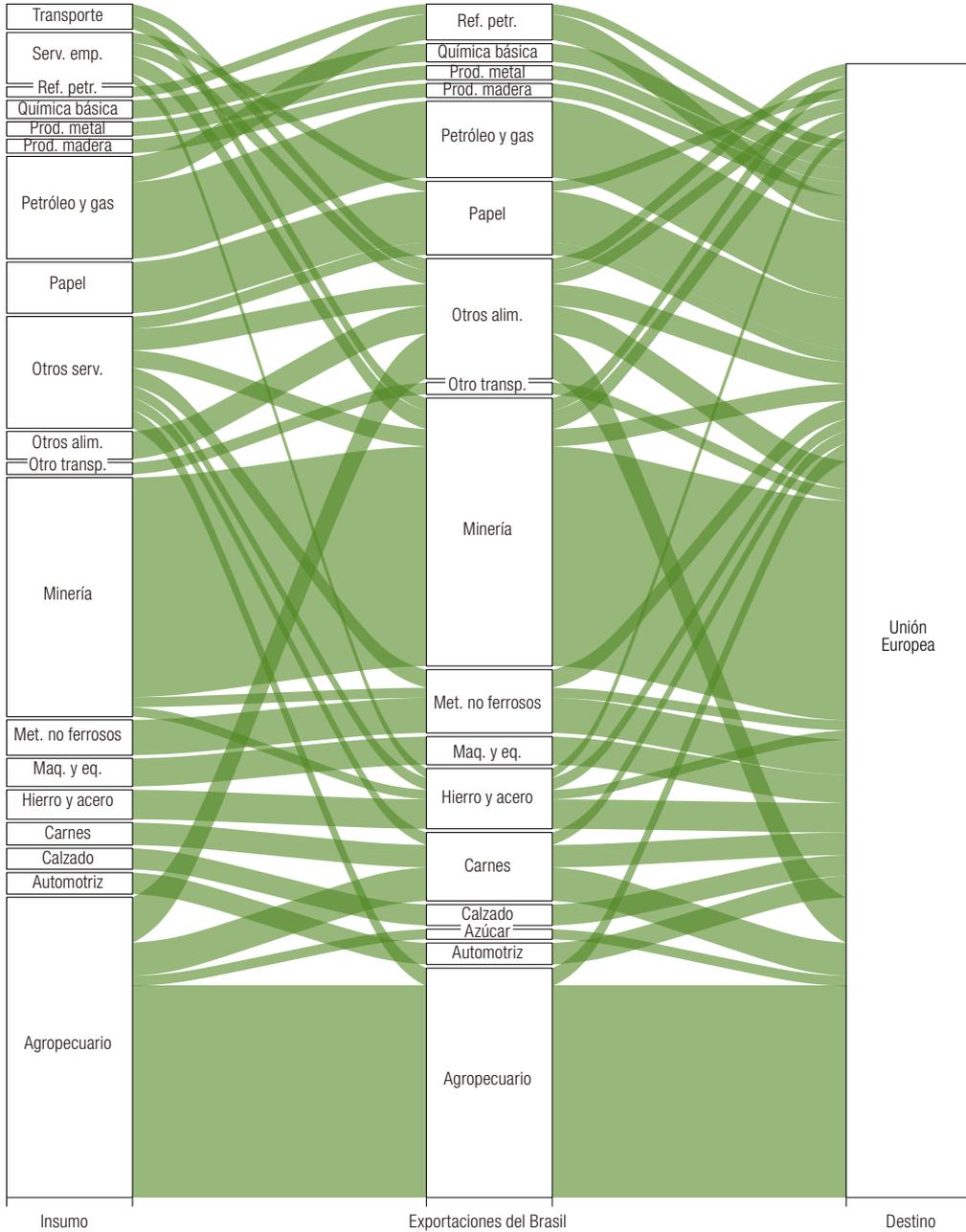
Origen del valor agregado argentino en la demanda final de la Unión Europea, 2011



Fuente: CEPAL.

Gráfico A1.2

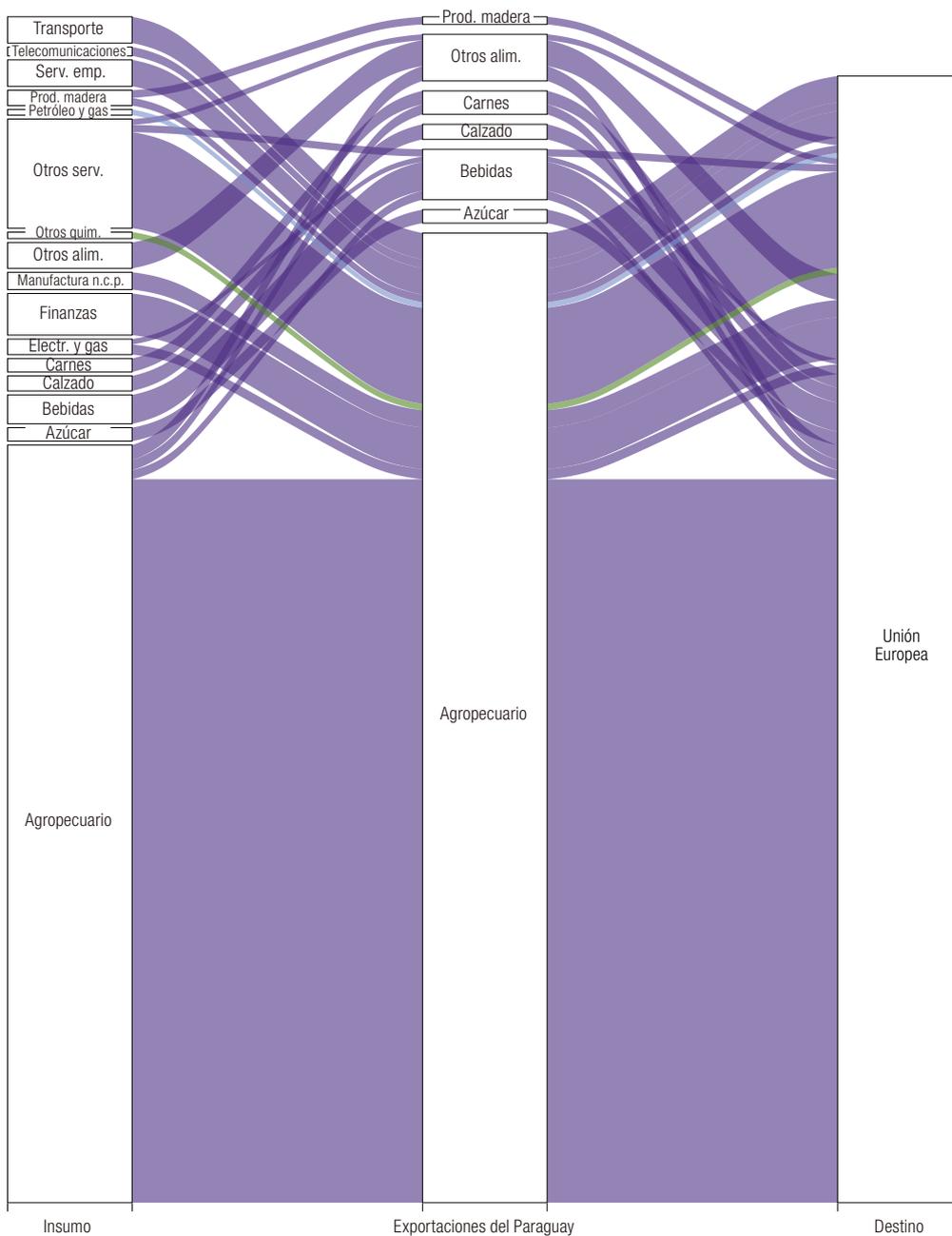
Origen del valor agregado brasileño en la demanda final de la Unión Europea, 2011



Fuente: CEPAL.

Gráfico A1.3

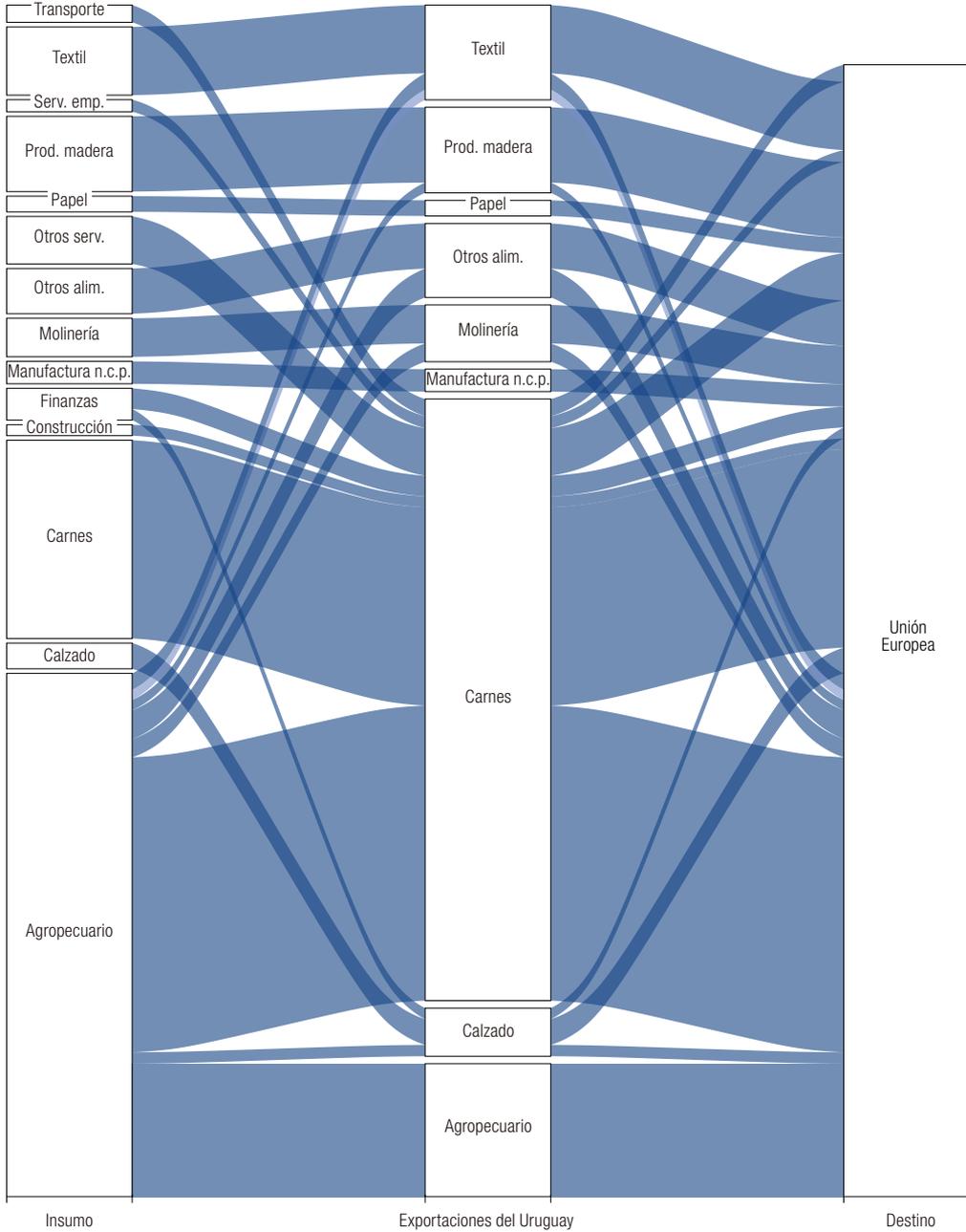
Origen del valor agregado paraguayo en la demanda final de la Unión Europea, 2011



Fuente: CEPAL.

Gráfico A1.4

Origen del valor agregado uruguayo en la demanda final de la Unión Europea, 2011



Fuente: CEPAL.

El *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR* analiza la dinámica comercial del bloque desde una perspectiva estructural. Se trata de una publicación anual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elaborada en forma conjunta por las oficinas de la CEPAL en Brasilia, Buenos Aires y Montevideo, en coordinación con la División de Comercio Internacional e Integración y bajo la supervisión de la Oficina de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org