

ACUERDO MERCOSUR - UNIÓN EUROPEA

Inter-regionalismo del Siglo XXI



EN ESTE INFORME ESPECIAL:

- RESUMEN EJECUTIVO
- INTRODUCCIÓN
- EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y LA GEOPOLÍTICA DEL ACUERDO
- CONCRECIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO
- CONTENIDO DEL ACUERDO
- POSIBLES IMPACTOS DEL ACUERDO MERCOSUR - UNIÓN EUROPEA
- EXPERIENCIAS PREVIAS DE LA UE Y OTROS ANÁLISIS DE IMPACTO
- CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Lisandro Mondino y Anahí Rampinini



ACUERDO MERCOSUR – UNIÓN EUROPEA

Inter-regionalismo del Siglo XXI

Resumen ejecutivo

Luego de más de 20 años de negociaciones, el MERCOSUR y la Unión Europea alcanzaron un principio de acuerdo de integración económica y comercial inter regional que comprende una amplia gama de disciplinas. El mercado ampliado que se generaría entre ambos bloques comprende 778 millones de habitantes y representa un tercio del comercio internacional global y un cuarto de la Inversión Extranjera Directa.

En la actualidad, los flujos comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea son superavitarios para los países sudamericanos en las actividades económicas extractivas de bajo contenido tecnológico, mientras que son deficitarios para el Mercosur en las industrias de media y alta tecnología.

La liberalización comercial pautada no parecería tener grandes beneficios para el Mercosur como bloque, ya que no modificaría la situación actualmente existente en cuanto al nivel arancelario enfrentado por más del 80% de los flujos de exportación. Mientras que sí modificaría considerablemente la situación arancelaria de casi el 90% de lo que el Mercosur importa desde la UE. Adicionalmente, el aumento de los flujos comerciales con la UE será en detrimento del comercio interno del Mercosur, desde el punto de vista argentino es esperable un aumento de las importaciones desde la UE en conjunto con una disminución de las exportaciones a Brasil.

La desgravación arancelaria tendrá un fuerte impacto en la recaudación de los estados miembros del Mercosur del orden de los 5.400 millones de dólares. Para Argentina, se puede esperar una caída en la recaudación, una vez alcanzado el máximo nivel de desgravación, del orden de los 1.400 millones de dólares. A esto debe sumarse la caída de la recaudación esperada a partir de la disminución y eliminación de los derechos de exportación del orden de los 140 millones de dólares.

En referencia a los contingentes arancelarios pre acordados, en la mayoría de los casos las toneladas comprometidas en las cuotas representan una cantidad menor que la que actualmente se exporta desde el Mercosur a la UE, es decir, la UE se compromete a mejorar las condiciones de acceso a su mercado para cantidades de exportación menores a las ya comerciadas.

El texto del acuerdo reserva el derecho de los bloques regionales de establecer nuevas medidas no arancelarias de acuerdo al nivel de protección a la salud y a la seguridad

que cada país desee otorgar a su población y a los niveles que deseen aceptar de protección medioambiental y regulaciones laborales. Es de esperar que este tipo de barreras afecte en mayor medida a las posibilidades de acceder al mercado europeo de los países del Mercosur, que el caso contrario.

Las Reglas de Origen que deben cumplir los productos para ser beneficiarios de las preferencias arancelarias y demás atribuciones del acuerdo son diversas según cada producto. Se establece un mecanismo de auto certificación por parte de los mismos exportadores, que difiere del actual sistema del Mercosur donde la certificación de origen debe ser tramitada frente a diversos organismos.

Al momento no se conocen las regulaciones adoptadas en materia de protección de los derechos de propiedad intelectual. El principal sector afectado por estas reglamentaciones es el sector farmacéutico, donde una ampliación de la vigencia de las patentes puede significar, para los países del Mercosur, un incremento de los precios de los medicamentos que afrontarán sus poblaciones.

El texto difundido tampoco trata los altos niveles de subsidios agrícolas que la UE otorga a sus productores a través de lo que se conoce como la Política Agrícola Común (PAC), que en 2018 otorgó subsidios por 58,82 billones de Euros. Esto coloca a los productores agrícolas del Mercosur, especialmente a las manufacturas de origen agropecuario, en una clara desventaja competitiva frente a sus pares europeos.

Este pre acuerdo no genera en sí mismo ningún cambio en las legislaciones vigentes y por lo tanto no tiene ningún efecto inmediato. No obstante, a futuro se plantea que la aprobación del acuerdo por parte de las autoridades europeas parece descontada, si se considera que los textos conocidos hasta el momento son muy pocos perniciosos para las economías de la UE. A partir de allí podrá entrar en vigencia de forma provisional la parte comercial y económica del acuerdo.

Por el lado del Mercosur, en principio el acuerdo no podrá entrar en vigencia, aun en su forma previsional, hasta que no sea aprobado por los parlamentos de los cuatro estados parte (cinco, si se habilita nuevamente a Venezuela como miembro pleno del bloque). Sin embargo, Brasil ya ha hecho pública su intención de que el acuerdo pueda ser aplicado, incluso con vigencia provisional, de manera bilateral por los países del Mercosur que lo ratifiquen en sus parlamentos. De prosperar esta alternativa, sería factible un escenario en el que Uruguay y Paraguay se incorporen a esta modalidad y junto con Brasil comiencen a hacer regir el acuerdo provisionalmente, de manera bilateral. Esto podría anticipar la sustitución de exportaciones argentinas por productos europeos en el bloque, aún cuando nuestro país no confirme el acuerdo.

Introducción

Luego de más de 20 años de negociaciones, el 28 de junio de 2019 los países del MERCOSUR y de la Unión Europea anunciaron el fin de las negociaciones, tras haber alcanzado un principio de acuerdo de integración económica y comercial entre los dos bloques de integración regional, lo que se puede conceptualizar como un fenómeno de inter-regionalismo.

El pre acuerdo comprende una amplia gama de disciplinas, tanto de carácter comercial, como también sobre inversiones, compras públicas, propiedad intelectual, transparencia, cooperación, entre otras temáticas. Estas disciplinas, conocidas como *OMC+* por ser adicionales a lo establecido en los acuerdos multilaterales vigentes en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), son características del tipo de integración que se ha dado durante el presente siglo, que Baldwin (2011) ha denominado “regionalismo del siglo XXI”.

El potencial mercado ampliado que se generaría entre ambos bloques comprende 778 millones de habitantes y representa un tercio del comercio internacional global y un cuarto de la Inversión Extranjera Directa.

Aun cuando su entrada en vigencia no solo no es inminente, sino que debido a las resistencias existentes en sectores de los países de ambos bloques y los posibles cambios de orientación política que puedan suceder en el futuro, pueda verse dificultada su efectiva realización, cobra relevancia analizar cuáles podrían ser los posibles impactos del acuerdo para la economía argentina y del Mercosur en su conjunto.

1. El contexto internacional y la geopolítica del acuerdo

A partir de la asunción de Donald J. Trump a la presidencia de los Estados Unidos en 2017, se ha evidenciado un giro en la política exterior estadounidense que puso en manifiesto las tensiones acumuladas en las relaciones económicas internacionales y la geopolítica global. La estrategia de implementación de sanciones y medidas resarcitorias de manera unilateral y sin previas mediaciones, bajo pretexto de supuestos perjuicios por comportamientos económicos “desleales”, ha puesto en jaque al esquema multilateral construido desde la posguerra.

Una de las principales aristas de este fenómeno ha sido la ofensiva estadounidense contra aquellos países o regiones con quienes detenta constantes déficits de balanza comercial. Por caso, en 2018 el déficit de la balanza comercial de bienes estadounidense, que representó un 4,27% de su PBI, puede ser explicado por su déficit comercial con China (48% del déficit total), la Unión Europea (19,5% del déficit total) y México (9,25% del déficit total)¹.

En lo que refiere a México, Estados Unidos ha forzado la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) junto con un arsenal de políticas anti migratorias. Por el lado de China, este país ha sido el más castigado en cuanto a sanciones, que van desde la suba de aranceles hasta la prohibición a empresas norteamericanas de trabajar con una lista de empresas chinas, de ciertos sectores considerados estratégicos. Las justificaciones utilizadas están relacionadas a la violación de los derechos de propiedad intelectual, el espionaje tecnológico y cuestiones que afectarían a la seguridad nacional.

En relación a la Unión Europea, el conflicto ha tenido dos ejes, el primero tiene que ver con cerrar o limitar el acceso al mercado norteamericano de automóviles a las empresas europeas, prestando especial atención al déficit comercial en este rubro que el país del norte tiene con Alemania, junto con haber paralizado el proceso de negociación de un acuerdo comercial con la UE. El segundo eje del conflicto está relacionado con la ruptura intencional por parte de Estados Unidos de cualquier intento de avance en las negociaciones multilaterales vigentes, tal es el caso del quiebre del Tratado Trans-Pacífico, la paralización de las negociaciones del Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TiSA) o la quita de relevancia a la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuyo esquema de solución de diferencias se encuentra paralizado por el bloqueo estadounidense al nombramiento de un juez de apelaciones necesario para su funcionamiento.

¹ Según datos oficiales del United States Census Bureau, disponibles en: <https://www.census.gov/foreign-trade/data/index.html>

Frente a este escenario, la Unión Europea ha incrementado sus acciones tendientes a reforzar el esquema multilateral vigente y a garantizarle a sus empresas nuevos mercados de exportación. Por un lado, los representantes de los países de la UE han impulsado diversas propuestas de reforma de la OMC, con la intención de “modernizarla” acorde a las exigencias del contexto internacional actual, en diversos foros internacionales tales como las reuniones anuales del G20. Por el otro lado, la UE como bloque avanzó en negociar y en concretar acuerdos de integración con diversos países, como hitos importantes pueden desatacarse que entraron en vigencia los acuerdos con Canadá y con Japón en 2019, y que se abrieron o profundizaron las negociaciones con EEUU, Vietnam, Malasia, Australia, Singapur, Nueva Zelanda, México, Chile, China, entre otros. Entre estos últimos casos se encuentra el cierre de las negociaciones con el Mercosur.

Desde el Mercosur, los cambios en las administraciones gubernamentales en Argentina y Brasil a partir de 2016 implicaron una renovación de las voluntades por alcanzar un acuerdo de integración con la UE, a partir de un diagnóstico del Mercosur como un bloque desactualizado, aislado del mundo, o simplemente “poco útil”. De hecho, la renovación de las negociaciones entre los bloques respondió al impulso sudamericano, mientras que la UE, como destaca Arana (2017), mantuvo su estrategia receptiva. Las razones de esto pueden encontrarse en la preocupación de los sectores económicos asociados a la producción agrícola y la agroindustria, especialmente de Brasil, por la posible pérdida de mercados de exportación en los países europeos. Esta amenaza se debe tanto a la ya mencionada firma de acuerdos de integración comercial de la UE con otros países, particularmente con India que compite con Brasil como proveedor de bienes agrícolas, textiles y prendas de vestir e incluso del rubro automotriz (Peña, 2010); como a la exclusión en 2014 de Brasil y de Argentina del Sistema General de Preferencias (SGP)² otorgado por la Unión Europea, que proveía un acceso preferencial a su mercado para ciertos productos (Míguez and Crivelli, 2014).

En conclusión, la conjunción en ambos bloques regionales de las necesidades políticas de mejorar la imagen de los mandatarios que enfrentan inminentes procesos electorales y tensiones disgregadoras, en un contexto de crisis o estancamiento económico, junto con la preeminencia de intereses económicos por no perder acceso a mercados existentes, o por reemplazar mercados de destinos de exportación frente al cierre del mercado norteamericano, significaron el surgimiento de la posibilidad de dar cierre al proceso de negociaciones del acuerdo, dejando de lado las resistencias sectoriales que llevaron a las sucesivas frustraciones de las negociaciones a lo largo de los últimos 20 años.

² Para más información ver: <https://unctad.org/en/Pages/DITC/GSP/Generalized-System-of-Preferences.aspx>

2. Concreción e implementación del acuerdo

El fin de las negociaciones y principio de acuerdo alcanzado por el Mercosur y la Unión Europea no genera en sí mismo ningún cambio en las legislaciones vigentes y por lo tanto ningún efecto inmediato.

El siguiente paso en el camino hacia la implementación final del acuerdo interbloque es la redacción del documento definitivo, a cargo de los equipos legales, y su posterior traducción a los 23 idiomas oficiales totales de los países miembros de ambas regiones. Luego de esto, la Comisión Europea enviará el acuerdo final al Consejo de la Unión Europea que se encargará de coordinar con el Mercosur la fecha de firma formal del acuerdo. En los últimos acuerdos comerciales efectivizados por la UE, este proceso demoró entre 7 meses y 3 años.

Luego de la firma del acuerdo, su entrada en vigencia depende de la ratificación de su texto por los órganos legislativos de los países participantes. Para la entrada en vigencia de las secciones exclusivamente económicas del texto negociado, deben ratificarlos los países miembros del Mercosur y el Parlamento Europeo. La entrada en vigencia del acuerdo en su totalidad, que además de cuestiones económicas y comerciales contiene consideraciones de carácter político, requiere la aprobación además de los parlamentos nacionales de los 28 países miembros de la UE.

El plazo que puedan demorar las aprobaciones, si es que ocurren, no puede preverse con anticipación. Para citar un ejemplo, el acuerdo entre la UE y Canadá, conocido como Acuerdo Integral de Economía y Comercio (CETA, por sus siglas en inglés), fue aprobado por Canadá y el Parlamento Europeo en septiembre de 2017, entrando en vigencia provisionalmente, y su aprobación por parte de algunos países miembros de la UE aún sigue pendiente.

En efecto, el principio de acuerdo entre el Mercosur y la UE ya despertó resistencias, especialmente de los sectores económicos que históricamente se opusieron a que avancen las negociaciones: los sectores agrícolas europeos (en Francia, Irlanda, etc.) y los sectores industriales de Argentina y Brasil, por lo que su aprobación por todos los países miembros no parece estar garantizada. De todas formas, sí es muy probable que el acuerdo sea aprobado por el parlamento europeo, por lo que los aspectos comerciales y económicos podrían entrar en vigencia provisionalmente, ya que son competencia de dicho parlamento. Desde el lado del Mercosur, para evitar tener que contar con la aprobación parlamentaria de los cuatro miembros, Brasil ya ha hecho pública su intención de comenzar gestiones para incorporar una cláusula de “vigencia bilateral”, a modo de conseguir la entrada en vigencia provisional, solo para aquellos países sudamericanos que lo ratifiquen en sus parlamentos. Existen antecedentes de esto en el acuerdo de la UE con los países del caribe (CARICOM).

3. Contenido del acuerdo

Hasta el momento de realización del presente informe, el contenido detallado sobre lo acordado por ambos bloques regionales aun no fue hecho público. Las autoridades han asumido el compromiso de dar a conocer más detalles del texto acordado, pero al momento solo se ha publicado un borrador general y algunos datos específicos referidos a las cláusulas comerciales que afectan a algunos sectores económicos. Para el presente informe se considera principalmente lo publicado por la Comisión Europea el 12 de Julio de 2019³.

3.1 Clausulas sobre el comercio de bienes

La parte económico-comercial del acuerdo refiere especialmente al comercio de bienes entre los bloques. El acuerdo aborda el acceso a los mercados, es decir, la desgravación arancelaria y la regulación de la aplicación de medidas de política comercial de carácter no arancelario, especialmente los obstáculos técnicos al comercio (OTC) y las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF). A su vez, el acuerdo aborda las cuestiones relativas a la determinación del origen de las mercaderías, para poder hacer uso del tratamiento preferencial, y a la defensa de la competencia.

Las ofertas aceptadas de desgravación arancelaria contemplan la disparidad entre las partes, mediante una diferenciación en los plazos de desgravación y las exclusiones aceptadas. Como se puede observar en el cuadro 1, una vez entrada en vigencia la sección económico-comercial del acuerdo, de forma inmediata el Mercosur eliminará aranceles para un 14,1% de las posiciones arancelarias, mientras que la UE lo hará para el 74%. Luego, en un plazo de 10 años la desgravación arancelaria de la UE alcanzará un 92% de las posiciones arancelarias, mientras que la desgravación del Mercosur lo hará para un 72%, teniendo 5 años más para llegar a una desgravación del 90,7%. Adicionalmente, se establecieron condiciones de acceso parcial, principalmente cuotas de contingentes arancelarios⁴ de importación, para un 7,8% de las posiciones arancelarias en el caso de la UE y un 0,3% para el Mercosur. El detalle de las cantidades establecidas por la UE en los contingentes arancelarios otorgadas al Mercosur puede apreciarse en el cuadro 2.

Finalmente, el acuerdo excluye de la desgravación arancelaria a un 0,3% de las posiciones arancelarias para el ingreso a la UE y a un 9,1% de las posiciones en el caso del Mercosur, estas últimas contemplan mayoritariamente productos de los rubros Plástico y Caucho, Calzado y Celulosa y Papel. Asimismo, el sector automotriz, de especial interés para ambos bloques, obtiene un tratamiento especial, permitiendo al

³ Disponible en: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>

⁴ Por contingente arancelario se entiende el establecimiento de una cantidad de importación que será beneficiaria de condiciones preferenciales de acceso al mercado, como puede ser un menor arancel a la importación, que no aplicará a las importaciones que se realicen una vez superada esa cantidad preestablecida.

Mercosur un periodo de carencia de 7 años antes de empezar el proceso de desgravación arancelaria pautado. Durante este período la UE accederá al mercado del Mercosur con un cupo de importación de 50.000 unidades de vehículos (de los cuales 15.500 le corresponden a Argentina) con un 50% de preferencia arancelaria.

Cuadro 1: Esquema de desgravación arancelaria.

| | MCS | UE |
|-------------------------------|--------------|--------------|
| Desgravación inmediata | 14.1% | 74.0% |
| 4 años | 10.3% | 7.4% |
| 7/8 años | 5.0% | 5.5% |
| 10 años | 42.4% | 5.0% |
| Hasta 10 años | 72.0% | 92.0% |
| 15 años | 15.5% | |
| 15 años con gracia | 3.2% | |
| Hasta 15 años | 90.7% | |
| PE | 0.1% | 0.7% |
| PF | 0.0% | |
| TQ | 0.2% | 7.1% |
| Acceso parcial | 0.3% | 7.8% |
| Exclusiones | 9.1% | 0.3% |

Fuente: Ministerio de Producción y Trabajo (2019).

Cuadro 2: Productos con acceso parcial a la UE.

| Producto | Tratamiento |
|-----------------|--|
| Bovina* | Cuota: 99 mil ton (valor equivalente: USD 570 millones) |
| Aviar | Cuota: 180 mil ton (valor equivalente: USD 256 millones) |
| Queso | Cuota: 30 mil tn (valor equivalente: USD 133 millones) |
| Arroz | Cuota: 60 mil tn (valor equivalente: USD 26 millones) |
| Miel | Cuota 45 mil tn (valor equivalente: USD 117 millones) |
| Maíz | Cuota: 1.000 ton (valor equivalente: USD 183 millones) |

Fuente: Ministerio de Producción y Trabajo (2019).

Sobre la utilización de obstáculos técnicos al comercio (OTC) y medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), los datos de las notificaciones de implementación de estos instrumentos que los países reportan a la OMC arrojan que en 2018 la UE notificó la imposición de 108 OTC y 58 MSF, por el lado del Mercosur, los países miembros notificaron 121 OTC y 182 MSF, números que se explican en un 80% por las notificaciones realizadas por Brasil. Los textos preliminares difundidos del acuerdo, en los capítulos relevantes a estos temas hacen referencia al compromiso de las partes de establecer prácticas transparentes y de cooperación en cuanto al intercambio de

información sobre las medidas no arancelarias vigentes, y reserva el derecho de los bloques regionales de establecer nuevas medidas tal como lo consideren necesario, de acuerdo a lo establecido en las normativas y estándares de los acuerdos multilaterales y convenciones internacionales vigentes y al nivel de protección a la salud, la seguridad y la protección medioambiental que cada país desee otorgar a su población consumidora. En la misma línea va el capítulo referido a la defensa comercial, donde se hace referencia al compromiso de las partes de cumplir con lo establecido en el GATT y los acuerdos de la OMC en lo relacionado con la aplicación de medidas adicionales como las salvaguardias, los aranceles compensatorios o los derechos anti-dumping.

A su vez, los textos preliminares del acuerdo establecen la prohibición de la utilización de las medidas no arancelarias como formas de restringir cuantitativamente los flujos comerciales. Este es el caso de la utilización de Argentina y de Brasil de medidas tales como las Licencias No Automáticas, que a partir de la entrada en vigencia del acuerdo no podrían volver a ser utilizadas con esos fines afectando los flujos comerciales con la UE. Asimismo, el acuerdo establece una eliminación en algunos casos y reducción en otros, de los aranceles o derechos a las exportaciones. Por ejemplo, para Argentina, al entrar en vigencia el acuerdo deberán establecerse como máximo en 18% y luego de 10 años en un máximo de 14%⁵.

Finalmente, en cuanto a las Reglas de Origen que deben cumplir los productos para ser beneficiarios de las preferencias arancelarias y demás atribuciones del acuerdo, se establece un mecanismo de auto certificación por los mismos exportadores, que difiere del actual sistema del Mercosur donde la certificación de origen debe ser tramitada frente a diversos organismos. A su vez, se establecen diferentes requisitos de origen para cada sector de la industria, un breve detalle de esto puede apreciarse en el cuadro 3 a continuación.

⁵ Los detalles a nivel de posición arancelaria se encuentran en: <http://trade.ec.europa.eu/>

Cuadro 3: Reglas de Origen por sector.

| Sector | Alcance |
|---|--|
| Autopartes y vehículos | Autopartes: contenido máximo importado 50% Vehículos: contenido máximo importado 45% |
| Agrícolas | Productos totalmente obtenidos con “waiver” para importar un porcentaje en peso de insumos no originarios (azúcar, café, cacao, tabaco) y algunas excepciones a esta regla. |
| Químico | Regla alternativa de salto de subpartida o procesos productivos (reacción química/ procesos biotecnológicos) o contenido importado del 50%. 3808 (Agroquímicos): Salto de partida arancelaria con “waiver” del 20% de la misma partida o CMI del 50% 3923.30: CMI del 50%. |
| Textil e Indumentaria | Doble transformación (los procesos, según el caso, de hilatura, tejido, teñido y torcido debe ser realizado en territorio de las Partes (plasma acuerdo entre privados) |
| Siderúrgico | Cap. 72: productos elaborados a partir de hierro y acero colado en territorio de las Partes. Cap. 73: productos elaborados a partir de semielaborados que pueden ser importados de terceros países (excepto 7304: colado en territorio de las partes). |
| Maquinaria | Salto de partida arancelaria o CMI del 45% / 50% con excepciones con regla únicamente de valor |
| Informática y telecomunicaciones (BITS) | Regla alternativa de salto de partida arancelaria o proceso productivo o valor de materiales no originario del 50% con excepciones para los productos que no son ITA (Information Technology Agreement). |

Fuente: Ministerio de Producción y Trabajo (2019).

3.2 Clausulas sobre disciplinas regulatorias

En línea con las tendencias internacionales de los últimos años, el pre acuerdo entre el Mercosur y la UE incorpora determinaciones sobre disciplinas regulatorias que poco tienen que ver con los flujos comerciales de manera específica, emparentando el esquema de inserción internacional del Mercosur con lo que Baldwin (2011) ha denominado “regionalismo del siglo XXI”.

En cuanto al comercio de servicios, el acuerdo establece el trato no discriminatorio y sin restricciones de acceso a los proveedores de servicios de ambos bloques. Los servicios involucrados contienen a servicios postales, telecomunicaciones, servicios financieros existentes y nuevos servicios financieros a ser creados. A su vez, se asumen compromisos sobre las cuestiones administrativas y regulatorias del comercio electrónico y una liberalización parcial del servicio de transporte marítimo del Mercosur para empresas navieras transportistas de la UE.

El acuerdo también aborda la participación con trato no discriminatorio de empresas extranjeras en las licitaciones públicas de los países miembros de ambos bloques, con ciertos umbrales de montos mínimos para la provisión de bienes y servicios de: USD 1,1 millones desde el año 0 al año 5, USD 0,7 millones desde el año 6 al año 10, USD 0,4 millones desde el año 11 al año 15, USD 0,2 millones a partir del 16vo año de entrada en vigencia del Acuerdo; y para la licitación de obra pública de USD 11 millones los primeros 5 años y luego USD 6,9 millones.

Sobre las empresas estatales, el acuerdo prevé que actúen con neutralidad competitiva, y regula su creación en términos de la posibilidad de establecer monopolios comerciales, excepto en los sectores donde cada país solicita contar con una exclusión del acuerdo. Para el caso argentino las exclusiones son: Nucleoeléctrica

Argentina S.A., Soluciones Satelitales S.A., Integración Energética Argentina S.A. y el Banco de Inversiones y Comercio Exterior S.A. A su vez, el acuerdo establece el compromiso de limitar los subsidios que tengan el potencial de distorsionar el funcionamiento correcto de los mercados, abogando por la transparencia y la cooperación en el compartir información.

En lo referente a la protección de la propiedad intelectual, es muy poco lo que se ha publicado del contenido del acuerdo preliminar alcanzado. En principio se conoce que ambos bloques adhieren a lo establecido en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC. A su vez, el acuerdo protege las denominaciones de origen, también conocidas como indicaciones geográficas (IG), con el objetivo de promover los productos típicos regionales, respetando los derechos de los productores de ambos bloques. El Mercosur reconoce 355 IG de la UE, mientras que la UE reconoce 220 IG al Mercosur, de las cuales 104 son de Argentina. Adicionalmente, se excluyeron del acuerdo disposiciones relativas a extensión de patentes por demoras administrativas y la protección de datos de prueba.

El acuerdo preliminar también contiene cláusulas sobre la facilitación del comercio, particularmente en la forma de la agilización y modernización de los trámites de aduanas necesarios; la defensa de la competencia y la cooperación en materia de información, especialmente para las pequeñas y medianas empresas de ambos bloques; el desarrollo sustentable, el cuidado por el medioambiente y las condiciones laborales, otorgando el derecho a cada bloque de definir sus prioridades y políticas en lo referido al desarrollo sustentable; y la libre movilidad de los flujos dinerarios de la cuenta corriente, asociados a los flujos comerciales derivados de la entrada en vigencia del acuerdo.

Finalmente, el acuerdo contiene un capítulo destinado al sistema de solución de controversias, que establece una instancia de consultas y luego un panel de mediación, conformado por una lista, que deberá ser definida por ambos bloques, de 32 individuos que quedan a disposición para officar de mediadores. El mecanismo puede tomar jurisprudencia e interpretaciones que hayan sido realizadas por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

4. Posibles impactos del Acuerdo Mercosur – Unión Europea

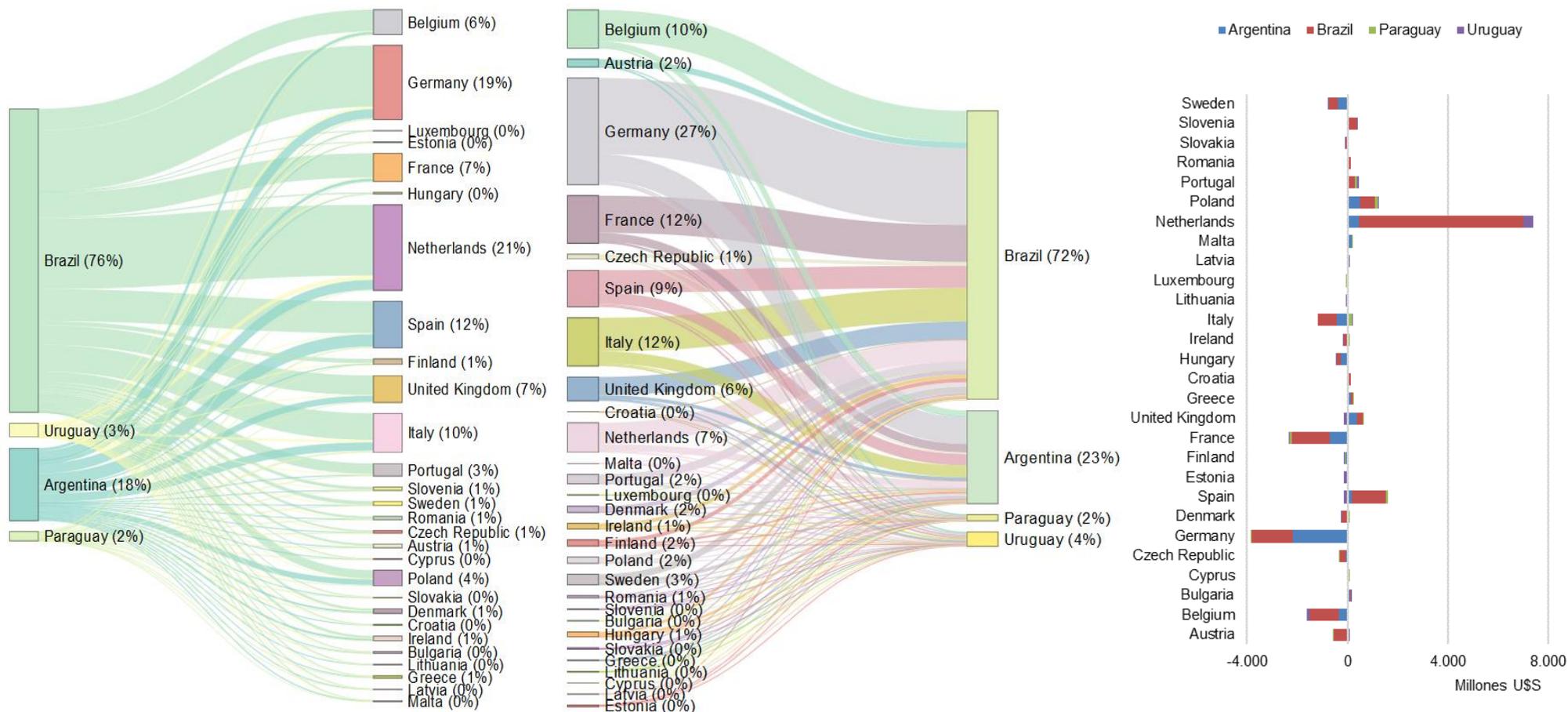
El comercio de bienes entre ambos bloques alcanzó en 2017 los 310 mil millones de dólares totales⁶. Desde la óptica del Mercosur, la UE representa un 17% de las

⁶ Fuente: COMTRADE. Último año disponible con datos para todos los países involucrados.

exportaciones del bloque, y a la vez es el origen de un 19,8% de las importaciones de los países sudamericanos en conjunto. Por el lado de la UE, el comercio con el Mercosur, ya sea como destino de las exportaciones europeas, o como origen de sus importaciones, solo representa un 0,9% de los flujos comerciales totales del bloque.

Como puede apreciarse en el gráfico 1, más del 70% del comercio del Mercosur con la UE responde a los flujos comerciales de los países europeos con Brasil, seguido de Argentina con una participación de alrededor del 20%. En cuanto a los países europeos, los que más comercian con el Mercosur son Alemania, Países Bajos, España, Italia y Francia. A su vez, en términos de los saldos comerciales bilaterales de los estados parte de ambos bloques, se puede observar cómo existen grandes déficits comerciales de los países del Mercosur con Alemania, Francia, Bélgica e Italia; mientras que superávit comercial solo hay con España, Polonia y principalmente los Países Bajos, explicado este último casi íntegramente por las exportaciones brasileras de hierro y acero en crudo y sus subproductos y las exportaciones de soja y sus derivados. Son estas exportaciones las que explican que el comercio total interbloque resultó en 2017 en un superávit comercial para el Mercosur de 1.180 millones de dólares.

Gráfico 1: Participación en los flujos de exportación y saldo comercial bilateral de los países del Mercosur, año 2017.

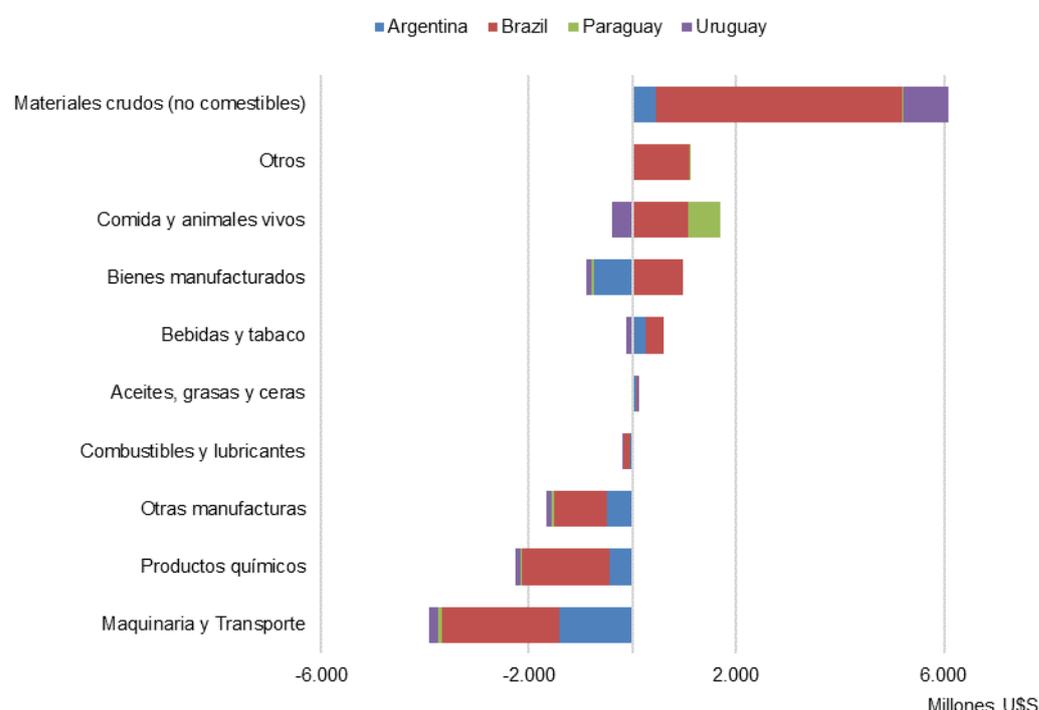


Nota: Los diagramas de flujo representan la participación de cada país miembro como origen y como destino de las exportaciones totales de cada bloque de integración regional. El gráfico de barras muestra el saldo comercial bilateral de cada miembro del Mercosur con sus pares de la UE.

Fuente: elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Al desagregar los flujos comerciales por rubro, según la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI), en el gráfico 2 se puede apreciar la asimetría de la relación comercial entre los bloques. El saldo comercial superavitario de los países del Mercosur con la UE se concentra en las actividades extractivas, tales como aceites y oleaginosas, cueros, madera y pasta de papel, caucho, fibras textiles y minería, seguido de alimentos y sus manufacturas derivadas. Por el otro lado, el déficit comercial de los países del Mercosur con la UE se corresponde con bienes manufacturados, productos químicos y especialmente los bienes correspondientes al rubro de maquinaria y transporte.

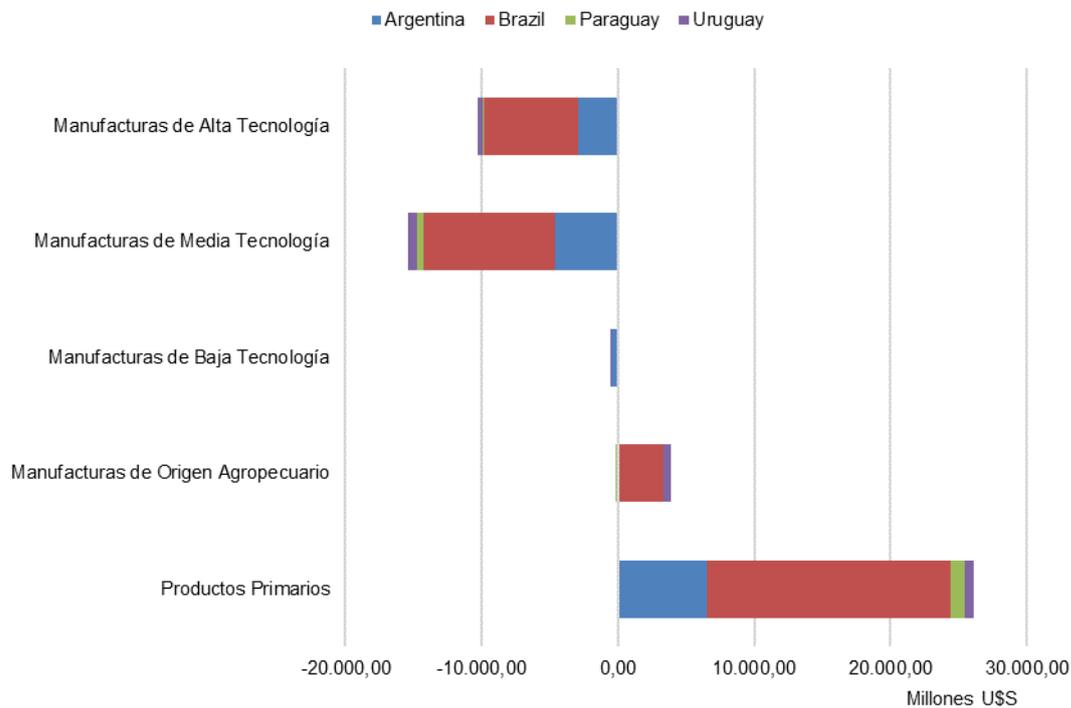
Gráfico 2: Saldo comercial con la UE, según rubro de la clasificación CUCI, año 2017.



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE y CUCI revisión 2.

Desde el punto de vista del contenido tecnológico de los flujos comerciales entre los bloques, en el gráfico 3 se aprecia nuevamente la disparidad de las balanzas comerciales, mostrando como el Mercosur posee superávit comercial en productos primarios y manufacturas derivadas (MOA), mientras que la UE mantiene un superávit en las manufacturas de media (principalmente automotriz) y alta tecnología. Esta situación se replica casi de forma igual para los 4 países miembros del bloque de integración sudamericano.

Gráfico 3: Saldo comercial con la UE, según contenido tecnológico, año 2017.



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE y Lall (2000).

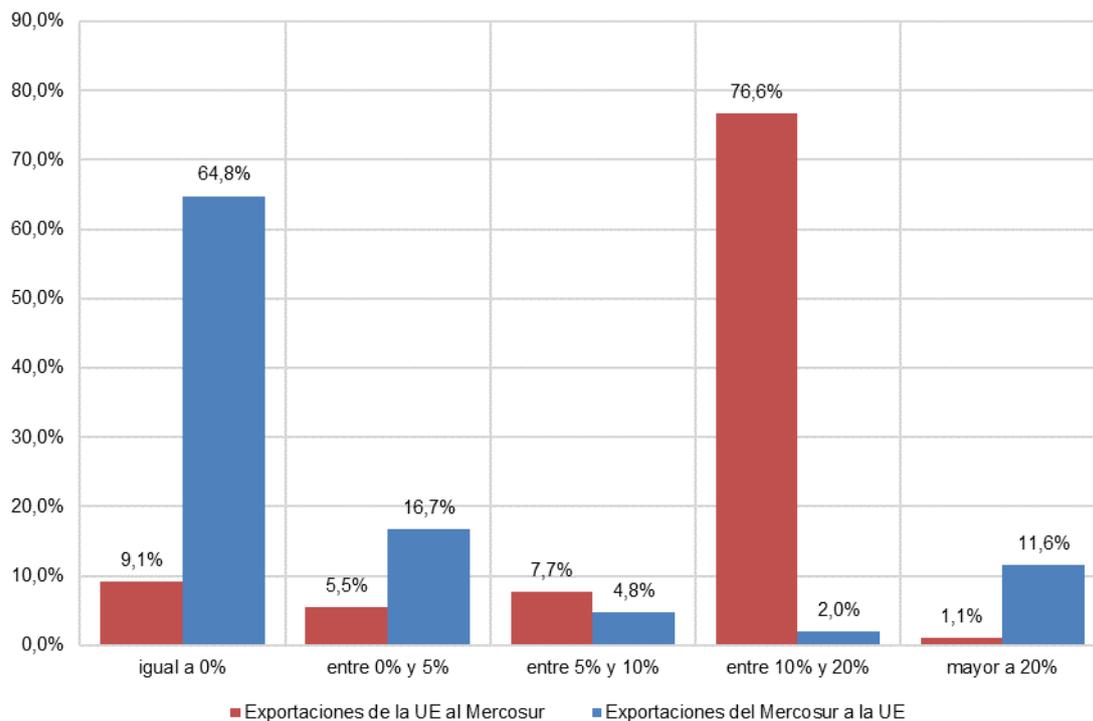
4.1 La desgravación arancelaria

El principio de acuerdo alcanzado presenta como uno de sus mayores logros la desgravación arancelaria de casi la totalidad del comercio entre los bloques de integración regional. Sin embargo, si observamos el perfil arancelario que enfrentaron los flujos comerciales interbloque en el año 2017 veremos que el 64,8% de las exportaciones que realizó el Mercosur a la UE no fueron afectadas por el arancel a la importación y un 16,7% pagaron aranceles por debajo del 5%. Es decir, la UE ya tiene un arancel a la importación del 0%, o menor al 5%, para la gran mayoría de las compras que realiza al Mercosur. Por el otro lado, el 76,6% de las exportaciones que la UE realizó al Mercosur en 2017 enfrentaron un Arancel Externo Común (AEC) a la importación de entre 10% y 20% (ver gráfico 4).

Realizando un ejercicio similar, pero para las importaciones argentinas del año 2017, en el gráfico 5 se puede observar cómo más del 80% de las importaciones provenientes de los países socios del Mercosur (principalmente de Brasil) se encuentran protegidas por los aranceles a la importación que efectivamente pagan las importaciones del resto del mundo (derechos de importación extrazona, o DIE), con tasas arancelarias mayores al 10%. Vale aquí la aclaración de que las importaciones de los países miembros del bloque regional no pagan dicho arancel, una vez que cuentan

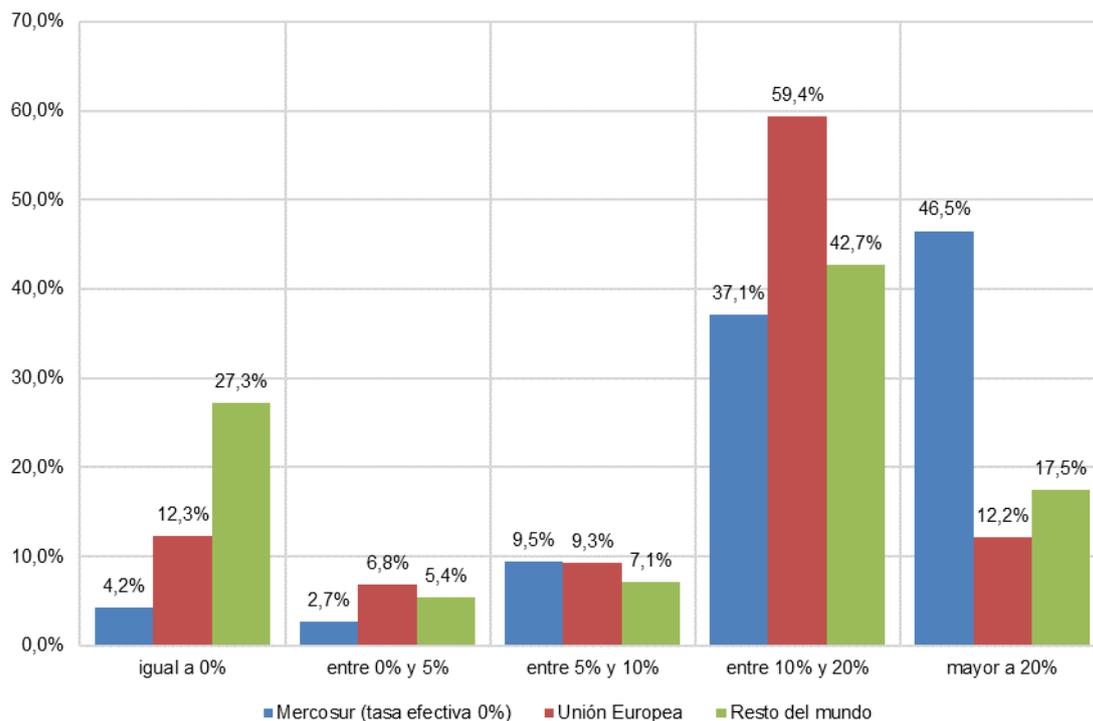
con certificado de origen de alguno de los países miembro. En cuanto a las importaciones provenientes de la UE, el perfil arancelario que enfrentan dichos flujos es similar al observado para el Mercosur en su conjunto en el gráfico anterior.

Gráfico 4: Flujos comerciales según aranceles a la importación afrontados, año 2017.



Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE y OMC.

Gráfico 5: Importaciones argentinas según perfil arancelario, año 2017.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y ADUANA-AFIP.

En consecuencia, la desgravación arancelaria acordada en el pre acuerdo de integración difundido no parecería tener grandes beneficios para el Mercosur como bloque, ya que no modificaría en gran medida la situación actualmente existente en cuanto al nivel arancelario enfrentado por más del 80% de los flujos de exportación. El potencial de incremento de los flujos de exportación desde el Mercosur hacia la UE a partir de la desgravación arancelaria no parecería ser interesante. Por el otro lado, sí se modificaría considerablemente la situación arancelaria de casi el 90% de lo que el Mercosur importa desde la UE, por lo que en este caso sí es de esperar un incremento de los flujos de exportación desde Europa hacia Sudamérica en vistas de la mejora de las condiciones de ingreso de los productos europeos a los mercados sudamericanos.

Adicionalmente, si se considera el efecto que la protección arancelaria tiene sobre los flujos de comercio al interior del Mercosur, ejemplificados con el caso argentino en el gráfico 5, se puede hipotetizar que la desgravación arancelaria del comercio con la UE implicará un aumento de las importaciones de origen europeas en detrimento de las importaciones con origen Mercosur. Desde el punto de vista argentino, es de esperar un aumento de las importaciones desde la UE en conjunto con una disminución tanto de las importaciones como de las exportaciones a los socios comerciales del Mercosur.

Finalmente, la desgravación arancelaria significaría una reducción en la recaudación por parte del estado argentino de los aranceles a la importación que hoy pagan las compras de los residentes a las empresas de los países de la UE. Considerando los

flujos de importación desde la UE del año 2017, se puede esperar una caída en la recaudación, una vez alcanzado el máximo nivel de desgravación, del orden de los 1.400 millones de dólares. De hecho, al momento de anunciar el principio de acuerdo alcanzado, las autoridades europeas mencionaron un “ahorro” en términos de aranceles de importación (AEC) pagados al momento del ingreso al Mercosur de 4.000 millones de dólares⁷. Cálculos realizados con los flujos comerciales del año 2017 desde la UE hacia los 4 países del Mercosur, considerando el AEC, arrojan un posible monto de caída de la recaudación de los estados de los cuatro países miembros, del orden de los 5.400 millones de dólares.

4.2 Los contingentes arancelarios (cuotas)

El segundo hecho de relevancia del principio de acuerdo alcanzado, en cuanto a los flujos comerciales, son los contingentes arancelarios de importación otorgados por la UE. En el cuadro 4 puede apreciarse la relevancia de las cantidades (en toneladas) implicadas en las cuotas, en los flujos comerciales existentes en la actualidad. Se consideran las cuotas en su totalidad, a pesar de que su aplicación será en seis etapas anuales, iguales y consecutivas, a partir de la entrada en vigencia del acuerdo.

Cuadro 4: Relevancia de los contingentes de importación, año 2017.

| Producto | Cuota acordada (en toneladas) | Exportaciones desde el Mercosur | | |
|-----------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|---------------------------|--------------------|
| | | a la Unión Europea (en toneladas) | totales (en toneladas) | part. UE (en %) |
| Carne Bovina (Fresca) | 54.450 | 93.119 | 705.994 | 13,2% |
| Carne Bovina (Congelada) | 44.550 | 57.961 | 3.271.636 | 1,8% |
| Carne Aviar | 180.000 | 82.981 | 8.380.554 | 1,0% |
| Arroz | 60.000 | 103.907 | 5.138.606 | 2,0% |
| Azúcar | 180.000 | 672.218 | 57.476.702 | 1,2% |
| Miel | 45.000 | 34.014 | 179.067 | 19,0% |

⁷ Fuente: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2039&title=EU-and-Mercosur-reach-agreement-on-trade>

| Producto | Cuánto representa la Cuota | | Participación en las exportaciones del MCS a la UE | | | |
|--------------------------|----------------------------|---------------------------|--|--------|----------|---------|
| | de las X del MCS a la UE | de las X del MCS al mundo | Argentina | Brasil | Paraguay | Uruguay |
| Carne Bovina (Fresca) | 58,5% | 7,7% | 41% | 25% | 4% | 29% |
| Carne Bovina (Congelada) | 76,9% | 1,4% | 3% | 67% | 3% | 27% |
| Carne Aviar | 216,9% | 2,1% | 10% | 90% | 0% | 0% |
| Arroz | 57,7% | 1,2% | 4% | 3% | 14% | 80% |
| Azúcar | 26,8% | 0,3% | 8% | 88% | 4% | 0% |
| Miel | 132,3% | 25,1% | 79% | 7% | 0% | 14% |

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE.

El primer hecho destacable es que, en la mayoría de los casos, las toneladas comprometidas en las cuotas representan una cantidad menor que la que actualmente se exporta desde el Mercosur a la UE, es decir, la UE se compromete a mejorar las condiciones de acceso a su mercado para cantidades de exportación menores a las ya comerciadas. Por lo tanto, para estos casos no resulta evidente que los flujos comerciales desde el Mercosur hacia la UE vayan a incrementarse a partir de la entrada en vigencia del acuerdo, sino que el impacto esperado de los contingentes arancelarios acordados parece ser marginal. Al mismo tiempo, la relevancia de la UE como mercado de exportación del Mercosur en los rubros afectados tampoco es determinante, alcanzando en el mejor de los casos un 19% del total exportado por los países sudamericanos.

4.3 Los derechos a las exportaciones

En referencia al compromiso de reducir los derechos a las exportaciones que se realicen desde el Mercosur hacia la UE, la Comisión Europea publicó un anexo al capítulo sobre el comercio de bienes que detalla, solo para Argentina y marginalmente para Uruguay: los porcentajes de derechos de exportación que podrán ser aplicados al momento de entrada en vigencia del acuerdo, el plazo en años que se asume como compromiso para reducir dicho gravamen y el porcentaje de derecho de exportación final, al cual se debe llegar luego de cumplido el plazo de desgravación estipulado.

Para el caso argentino, las posiciones arancelarias afectadas implicaron flujos de exportación hacia la UE en 2017 de casi 4 mil millones de dólares. Las posiciones arancelarias más destacables en cuanto al monto exportado por Argentina hacia la UE son las de harina y pellets de soja (2304.00.10), cueros y pieles de bovino (4104.41.30)

y residuos de la molienda de leguminosas (2302.50.00). La reducción, en algunos casos, y eliminación total, en otros, de los derechos a las exportaciones que se realicen desde Argentina hacia la UE, implicará para el estado argentino una baja en su recaudación del orden de los 140 millones de dólares, considerando los montos de exportación de las posiciones arancelarias afectadas del año 2017, que se deben sumar a lo que se perdería de recaudación por la desgravación arancelaria a las importaciones. Al mismo tiempo, una reducción de los derechos de exportación de bienes alimenticios que componen la canasta básica de consumo de la población argentina tendrá impacto a la suba sobre los precios en el mercado interno de dichos productos, en tanto que los derechos de exportación son una herramienta que desacopla los precios internos de la evolución de los precios internacionales o de exportación.

4.4 Las barreras no arancelarias (OTC y MSF) y el desarrollo sustentable

El texto del principio de acuerdo alcanzado aborda en varios capítulos la temática de las regulaciones a los flujos comerciales que son de carácter no arancelario. En particular se hace referencia a la aplicación de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), a las medidas que puedan utilizarse como restricción cuantitativa, como por ejemplo la experiencia reciente de aplicación de Licencias No Automáticas a la Importación (LNA) o Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) por parte de Argentina, y las regulaciones relacionadas con el cuidado del medioambiente, los acuerdos internacionales sobre cambio climático (se hace referencia a la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Acuerdo de Paris, entre otros) y la preocupación por el desarrollo sustentable.

En todos los casos, los textos del acuerdo reflejan dos preocupaciones principales: la necesidad de establecer procedimientos claros, justos, neutrales y transparentes para la tramitación de todas estas medidas, en conjunto con mecanismos ágiles de intercambio de información y esquemas de consulta para todas las partes afectadas; y por el otro lado, reservar el derecho de las partes del acuerdo de implementar todas las medidas que consideren necesarias en pos de proteger la salud y seguridad de sus consumidores y decidir el nivel de impacto medioambiental y de protección laboral que será aceptado.

Al no hacerse referencia a ninguna exigencia requerida para la aplicación de nuevas medidas no arancelarias, particularmente en lo referido al impacto ambiental de los flujos comerciales, se da cuenta de que el acuerdo no obstruye la posibilidad de utilizar este tipo de herramientas de política comercial como formas de administrar selectivamente los flujos comerciales, capacidades que como destacan Mondino y Rampinini (2018), se encuentran en mayor medida en los países de altos ingresos de la

UE, que en los países del Mercosur. Por lo que es de esperar que este tipo de barreras afecte en mayor medida a las posibilidades de acceder al mercado europeo de los países del Mercosur, que el caso contrario.

Adicionalmente, la prohibición de utilizar instrumentos de política comercial de forma restrictiva, presente en varios apartados del texto del acuerdo, elimina una herramienta que ha sido de utilidad en la experiencia reciente argentina para hacer frente al estrangulamiento por restricción externa proveniente del agotamiento del superávit comercial del balance de pagos argentino, modificando las elasticidades precio e ingreso de los flujos de importaciones de los sectores económicos más sensibles (Rampinini, 2016). Esto puede hacer más vulnerable a los países del Mercosur a la volatilidad histórica de los precios de sus principales exportaciones.

4.5 Los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED)

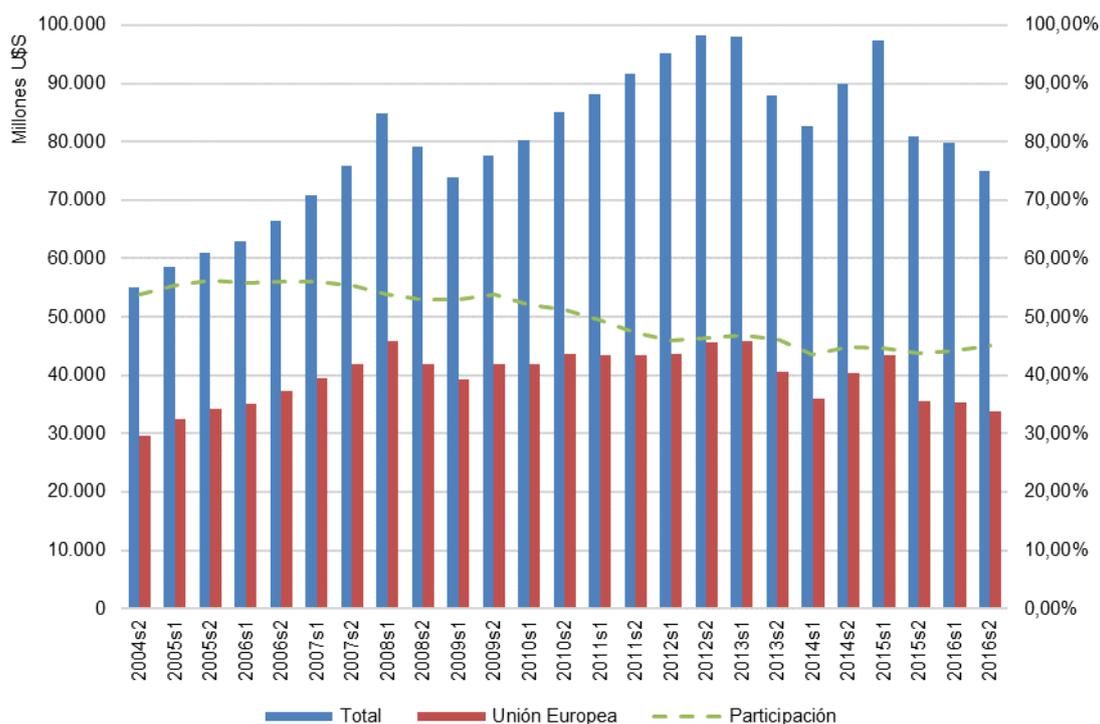
El texto difundido del acuerdo no trata de manera directa con los flujos de inversión entre los países de los bloques en sí mismos, no obstante, sí incorpora cláusulas que influyen en las actividades de las empresas inversoras. Estas cláusulas son: la posibilidad de participar en licitaciones públicas de los otros países participantes del acuerdo, la protección a los derechos de propiedad intelectual, sobre lo que al momento no se conocen detalles de lo pre acordado, y la liberación de los flujos de capitales asociados a la cuenta corriente y la cuenta capital de los balances de pagos. La cuenta corriente se encuentra compuesta por un lado por los flujos comerciales (y sus correspondientes flujos de dinero) y las rentas de las inversiones realizadas por empresas extranjeras, es decir, el acuerdo compromete el libre movimiento de las repatriaciones de utilidades de las inversiones internacionales de las empresas. Este compromiso impacta en mayor medida a los países del Mercosur que a los europeos, siendo que la presencia de empresas de origen europeo en los países sudamericanos es considerablemente mayor a la presencia de empresas sudamericanas dentro de la UE. Adicionalmente, como destaca el reciente informe de Burgos *et al.* (2019) sobre los flujos de dinero ilícitos existentes entre ambas regiones, estas provisiones de liberalización de los flujos comerciales y financieros pueden incrementar las actividades ilícitas relacionadas al lavado de dinero y la elusión impositiva.

Las estadísticas disponibles sobre los flujos de IED bilaterales o entre regiones es escasa, desde la plataforma estadística de la OECD se puede acceder a los flujos de IED bilaterales de 23 países de los 28 miembros de la UE con los 4 países del Mercosur, para los años 2016 y 2017, netos de los giros de utilidades que fluyen en sentido opuesto, desde las empresas radicadas en los países del Mercosur hacia sus casas matrices europeas. A partir de esa información se puede detectar un alto nivel de inversiones en Brasil proveniente de los Países Bajos en el año 2016, que arroja un

flujo de ingreso en Brasil neto del orden de los 14.700 millones de dólares. Descontado ese caso particular, el flujo neto de IED desde los países europeos a sus pares del Mercosur es de 3.350 millones de dólares en 2016 y 2.500 millones de dólares en 2017.

Respecto de la IED europea en Argentina, la información disponible desagregada por países de origen de la IED abarca hasta el año 2016. En el gráfico 6 puede observarse la Posición Pasiva Bruta⁸ de IED total en Argentina y con origen en 12 países europeos de los que se cuenta con información⁹. La participación de estos países como origen de la IED en los últimos años ronda el 45%, no obstante, la evolución de la IED neta europea parece acompañar a la evolución de la IED total de ingreso a la Argentina. No está claro que a partir de la concreción del acuerdo esta dinámica pueda quebrarse, aumentando la IED desde la UE independientemente del comportamiento de la IED total.

Gráfico 6: Posición Pasiva Bruta de IED en Argentina, total y UE.



Fuente: elaboración propia en base a BCRA.

⁸ La posición pasiva bruta de IED en empresas es una estimación del valor de las inversiones directas de no residentes en empresas del país. Fuente: BCRA.

⁹ Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido De Gran Bretaña e Irlanda Del Norte y Suecia.

4.6 Otros temas aún secretos

El principal tema que se ha incorporado al pre acuerdo pero del que no se ha difundido información es la protección de los derechos de propiedad intelectual. Los acuerdos internacionales recientes que se han firmado, como bien destacan Bembi y Bianco (2016), incorporan cláusulas que “buscan fortalecer los controles sobre la protección de la propiedad intelectual, asegurar la protección de datos en materia biológica, extender la duración de las patentes para compensar las demoras en el período de aprobación de medicamentos permitir el otorgamiento de patentes basadas en la ‘utilidad’ y no en la ‘aplicabilidad industrial’ (patentamiento de ‘segundos usos medicinales’) y asegurar ‘exclusividad de mercado’ vía protección de datos de prueba, entre otros” (p.5). La incorporación de cláusulas de ese estilo al acuerdo del Mercosur con la UE, significará un aumento del costo de los medicamentos para el Ministerio de Salud argentino (hoy devenido en Secretaría) que podría volverlo insustentable (Bembi and Bianco, 2016).

El texto difundido del principio de acuerdo no contiene cláusulas sobre el tratamiento del impacto de los altos niveles de subsidios agrícolas que la UE otorga a sus productores a través de lo que se conoce como la Política Agrícola Común (PAC), que en 2018 otorgo subsidios por 58,82 billones de Euros. Esto coloca a los productores agrícolas del Mercosur, especialmente a las manufacturas de origen agropecuario, en una clara desventaja competitiva frente a sus pares europeos.

5. Experiencias previas de la UE y otros análisis de impacto

Durante las últimas décadas la Unión Europea ha firmado acuerdos de integración comercial con varios países del mundo, entre los que se destacan Argelia en 2005, Chile en 2005, Egipto en 2004, Marruecos en el 2000, México en el 2000 y Sudáfrica en febrero del 2018. Según el relevamiento realizado por Vázquez del Faro (2019) en base a datos de COMTRADE, en los años siguientes a la firma de los acuerdos, las balanzas comerciales de estos países con la UE empeoraron. Por ejemplo, para el caso de Chile, desde la entrada en vigencia del acuerdo en 2005 hasta 2018 sus exportaciones a la UE cayeron un 13% mientras que sus importaciones desde la UE se incrementaron en un 107%, empeorando su balanza comercial respecto del momento previo a la firma del acuerdo en 6.767 millones de dólares. Similar es el caso de México, cuya balanza comercial con la UE en 2018 respecto de la existente en el año 2000 de entrada en vigencia del acuerdo, empeoró en casi 18 mil millones de dólares. Desde el punto de vista argentino, en base al esquema de liberalización comercial a conceder es factible esperar un escenario similar en los flujos comerciales con la UE, de incremento de las importaciones y caída o estancamiento de las exportaciones, empeorando la balanza comercial con los países europeos.

Durante los últimos 3 años de relanzamiento y fin de las negociaciones con la UE, ninguno de los países miembros del Mercosur difundió estudios de impacto en sus economías de las cláusulas incorporadas al acuerdo. Dado que las negociaciones han llevado más de 20 años, a lo largo de este periodo sí se han hecho estudios de impacto, por parte de los países de ambos bloques de integración regional. Desde el lado europeo, la Comisión Europea ha solicitado a la Universidad de Manchester un estudio pormenorizado del impacto del acuerdo en 2009, que en la actualidad está siendo actualizado. Este estudio, a partir de un modelo de Equilibrio General Computable (EGC), encuentra que el impacto del acuerdo a nivel general será positivo, pero muy pequeño. No obstante, identifica que estas potenciales ganancias serán acompañadas por impactos adversos considerables a nivel medioambiental y de diversidad, a partir de promover la actividad agrícola en el Mercosur en detrimento de la europea (Kirkpatrick and George, 2009).

El Joint Research center (JCR) de La Comisión Europea ha realizado en 2011 otro estudio de impacto del acuerdo, pero a nivel sectorial, enfocado en el sector agrícola europeo. Este estudio encuentra que mientras que en la agricultura potencialmente perderán los productores europeos a costa de un crecimiento de la producción en el Mercosur, esto se “compensará” por la situación contraria en los sectores no agrícolas, es decir, aumento de la producción europea y caída de la producción no agrícola en todos los países del Mercosur, a partir del acuerdo. Los efectos a nivel del bienestar en ambos bloques son marginales (Burrell *et al.*, 2011). Por su parte, un estudio de Copa - Cogeca (2010), institución que representa al sector agrícola, encuentra también que la producción agrícola del Mercosur tiene el potencial competitivo para desplazar a productores europeos, particularmente en lo referido a productos cárnicos. No obstante, esto se logra a través de peores condiciones relativas de producción, tanto sea en la menor trazabilidad de los productos, la mayor utilización de drogas como hormonas o promotores del crecimiento, que están prohibidas en la UE, y el mayor impacto medioambiental, particularmente en la emisión de CO₂, que se estima en el doble de la de los productores europeos. Este escenario da cuenta de las amplias posibilidades de la UE de regular la importación de productos agrícolas desde el Mercosur por medio de la aplicación de regulaciones no arancelarias.

Desde el punto de vista latinoamericano, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha publicado en 2010 un estudio de impacto del acuerdo que utiliza un modelo EGC. Este estudio encuentra un impacto positivo leve sobre el bienestar de 0,83% del PBI para el Mercosur y 0,02% del PBI para la UE, destacando que, de los países del Mercosur, Brasil será el que reciba la mayor parte del impacto positivo y Argentina el que experimente el menor incremento en su producción. A su vez, la concreción del acuerdo significará una caída del comercio intra Mercosur del orden del 16% (Boyer and Schuschny, 2010).

Los estudios de impacto realizados desde Argentina comparten en líneas generales estos resultados. Por ejemplo, Castro y Rozemberg (2013) encuentran, a partir de simulaciones utilizando un modelo de equilibrio parcial (MEP) sobre las ofertas intercambiadas en 2004 entre los bloques, que un acuerdo con la UE tendría efectos económicos y sociales relativamente reducidos para la Argentina, al menos en el corto plazo. Por su parte, Laborde y Ramos (2007) realizan un modelo CGE que devela que a partir del incremento del comercio tradicional agrícola en beneficio del Mercosur y el aumento del comercio no agrícola en beneficio de la UE, el impacto en términos de bienestar es mayor para los países europeos (0,31% del PBI) que para sus pares del Mercosur, que presentan incluso caída del PBI en algunos escenarios.

Finalmente, Bianco (2016) hace referencia al análisis del impacto del acuerdo que realizó el CEI en el año 2013, donde mediante un modelo EGC observa que los cambios en los flujos comerciales significarán un superávit comercial adicional para la UE del orden de los 8.500 millones de dólares y un déficit comercial adicional para Argentina y Brasil de 991 millones de dólares y 7.290 millones de dólares, respectivamente. Este impacto asimétrico del acuerdo empeora al considerar que las preferencias arancelarias otorgadas erosionarán el comercio intra Mercosur, particularmente con una caída de las exportaciones argentinas a Brasil calculadas en el orden de los 1.500 millones de dólares.

6. Conclusiones y reflexiones finales

Frente a las tensiones acumuladas en las relaciones económicas internacionales y la geopolítica global, la Unión Europea ha incrementado sus acciones tendientes a reforzar el esquema multilateral vigente y a garantizarle a sus empresas nuevos mercados de exportación. En este marco se ha alcanzado, luego de 20 años, el fin de las negociaciones y principio de acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Esto no genera en sí mismo ningún cambio en las legislaciones vigentes y por lo tanto no tiene ningún efecto inmediato. No obstante, cobra relevancia analizar los potenciales impactos del acuerdo y considerar los posibles escenarios a futuro.

El texto difundido del principio de acuerdo, en consonancia con las tendencias recientes en materia de integración económica internacional, incorpora, además de las cláusulas sobre desgravación y liberalización del comercio, cláusulas regulatorias sobre diferentes disciplinas entre las que se encuentran la protección de los derechos de propiedad intelectual, el trato no discriminatorio a empresas extranjeras en las compras y licitaciones públicas, las regulaciones laborales y medioambientales, entre otras. Este amplio campo de disciplinas que abarca el acuerdo lo emparenta con los esquemas de integración que en el ámbito multilateral se conoce como “Regionalismo del Siglo XXI”.

En la actualidad, los flujos comerciales entre el Mercosur y la Unión Europea son superavitarios para los países sudamericanos en las actividades económicas extractivas de bajo contenido tecnológico, tales como granos, soja, carne, cuero y productos crudos de la minería. Por el otro lado, los flujos son deficitarios para el Mercosur en las industrias de media y alta tecnología, tales como los sectores de maquinaria y de transporte. Esto muestra una marcada asimetría entre los bloques en cuanto a sus relaciones comerciales existentes.

Los perfiles arancelarios que enfrentan los flujos comerciales entre los bloques existentes, dan cuenta de que la liberalización comercial pautada en el pre acuerdo de integración difundido no parecería tener grandes beneficios para el Mercosur como bloque, ya que no modificaría la situación actualmente existente en cuanto al nivel arancelario enfrentado por más del 80% de los flujos de exportación. El potencial de incremento de los flujos de exportación desde el Mercosur hacia la UE a partir de la desgravación arancelaria no parecería ser interesante. Mientras que, por el otro lado, sí se modificaría considerablemente la situación arancelaria de casi el 90% de lo que el Mercosur importa desde la UE, por lo que sí es de esperar un incremento de los flujos de exportación desde Europa hacia Sudamérica en vistas de la mejora de las condiciones de ingreso de los productos europeos a los mercados sudamericanos. Este flujo de ingreso será tanto de bienes industriales como de bienes de la agroindustria.

Adicionalmente, el aumento de los flujos comerciales con la UE será en detrimento del comercio interno del Mercosur, desde el punto de vista argentino es esperable un aumento de las importaciones desde la UE en conjunto con una disminución tanto de las importaciones como de las exportaciones a los socios comerciales del Mercosur, especialmente a Brasil.

Finalmente, la desgravación arancelaria tendrá un fuerte impacto en la recaudación de los estados miembros del Mercosur, cálculos realizados con los flujos comerciales del año 2017 desde la UE hacia los 4 países del Mercosur, considerando el AEC, arrojan un posible monto de caída de la recaudación de los estados de los cuatro países miembros del orden de los 5.400 millones de dólares. Para Argentina, se puede esperar una caída en la recaudación, una vez alcanzado el máximo nivel de desgravación, del orden de los 1.400 millones de dólares. A esto debe sumarse la caída de la recaudación esperada a partir de la disminución en algunos casos, y eliminación total, en otros, de los derechos de exportación que el país podrá cobrar a las exportaciones que tengan como destino la UE. Considerando los montos de exportación de las posiciones arancelarias afectadas del año 2017, esto implicará para el estado argentino una baja en su recaudación adicional del orden de los 140 millones de dólares.

En referencia a los contingentes arancelarios pre acordados, en la mayoría de los casos las toneladas comprometidas en las cuotas representan una cantidad menor que la que actualmente se exporta desde el Mercosur a la UE, es decir, la UE se compromete

a mejorar las condiciones de acceso a su mercado para cantidades de exportación menores a las ya comerciadas. Por lo tanto, para estos casos no resulta evidente que los flujos comerciales desde el Mercosur hacia la UE vayan a incrementarse a partir de la entrada en vigencia del acuerdo, sino que el impacto esperado de los contingentes arancelarios acordados parece ser marginal. Al mismo tiempo, la relevancia de la UE como mercado de exportación del Mercosur en los rubros afectados tampoco es determinante, alcanzando en el mejor de los casos un 19% del total exportado por los países sudamericanos. En efecto, la liberalización que realiza el Mercosur en los productos de la agroindustria parecería ser mayor que la otorgada por la UE, particularmente en el caso de Argentina, que no cuenta con las herramientas institucionales de administración del comercio, especialmente las MSF, que sí posee Brasil.

El texto del acuerdo también aborda la temática de las medidas no arancelarias, tales como los Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), donde reserva el derecho de los bloques regionales de establecer nuevas medidas tal como lo consideren necesario, de acuerdo al nivel de protección a la salud y a la seguridad que cada país desee otorgar a su población consumidora y a los niveles aceptados de protección medioambiental y regulaciones laborales. En efecto, al no hacerse referencia a ninguna exigencia requerida para la aplicación de nuevas medidas no arancelarias, particularmente en lo referido al impacto ambiental de los flujos comerciales, se da cuenta de que el acuerdo no obstruye la posibilidad de utilizar este tipo de herramientas de política comercial como formas de administrar selectivamente los flujos comerciales. Por lo que es de esperar que este tipo de barreras afecte en mayor medida a las posibilidades de acceder al mercado europeo de los países del Mercosur, que el caso contrario.

Aún resta por difundirse gran parte de los detalles del texto del pre acuerdo alcanzado, por lo que al momento no se conocen los posibles impactos de las regulaciones adoptadas en materia de protección de los derechos de propiedad intelectual. El principal sector afectado por estas reglamentaciones es el sector farmacéutico, donde una ampliación de la vigencia de las patentes puede significar, para los países del Mercosur, un incremento de los precios de los medicamentos que afrontarán sus poblaciones. El texto difundido tampoco trata los altos niveles de subsidios agrícolas que la UE otorga a sus productores a través de lo que se conoce como la Política Agrícola Común (PAC), que en 2018 otorgo subsidios por 58,82 billones de Euros. Esto coloca a los productores agrícolas del Mercosur, especialmente a las manufacturas de origen agropecuario, en una clara desventaja competitiva frente a sus pares europeos.

Finalmente, los estudios previos sobre el impacto del acuerdo Mercosur-Unión Europea, realizados tanto por la Comisión Europea, por la CEPAL o por organismos argentinos, coinciden a grandes rasgos con las apreciaciones volcadas en el presente

informe. A partir de la entrada en vigencia del acuerdo, desde el punto de vista argentino, es de esperar un posible leve aumento de las exportaciones de actividades extractivas con bajo contenido tecnológico hacia la UE, en paralelo con un incremento considerable de las importaciones de manufacturas de medio y alto contenido tecnológico desde los países europeos. Al mismo tiempo, también es de esperar un aumento del flujo de importaciones de productos de la agroindustria provenientes de la UE, que podría ser superior al posible aumento de las exportaciones sudamericanas a Europa. En paralelo, se reducirá el comercio con nuestro principal socio comercial del Mercosur, impacto que se sentirá más en nuestras exportaciones hacia Brasil que en nuestras importaciones. Finalmente, al empeoramiento del balance comercial total argentino deberá sumarse el fuerte impacto sobre las arcas públicas de la caída de la recaudación, tanto por la eliminación de aranceles a las importaciones desde la UE, como por la baja en los derechos de exportación que pagarán los envíos a los países europeos.

Respecto de los escenarios posibles a futuro sobre la concreción o entrada en vigencia del acuerdo, la aprobación del acuerdo por parte de las autoridades europeas parece descontada si se considera que los textos conocidos hasta el momento son muy pocos perniciosos para las economías de la UE, incluso en aquellos sectores sensibles que históricamente se opusieron, que encuentran en lo difundido condiciones menos perjudiciales que las que se habían difundido durante las rondas de negociación de los últimos años. Esta aprobación es factible que suceda hacia finales del año 2020. A partir de allí podrá entrar en vigencia de forma provisional la parte comercial y económica del acuerdo. El resto de las cláusulas no podrán entrar en vigencia hasta contar con la aprobación por parte de los parlamentos de los 28 estados parte de la UE, lo que podrá demorar años según las experiencias recientes.

Por el lado del Mercosur, en principio el acuerdo no podrá entrar en vigencia, aun en su forma previsional, hasta que no sea aprobado por los parlamentos de los cuatro estados parte (cinco si se habilita nuevamente a Venezuela como miembro pleno del bloque). No obstante, Brasil ya ha hecho pública su intención de que el acuerdo pueda ser aplicado, incluso con vigencia provisional, de manera bilateral por los países del Mercosur que lo ratifiquen en sus parlamentos. Existe un antecedente reciente de esto en el acuerdo de la UE con los países del caribe (CARICOM). De prosperar esta alternativa, sería factible un escenario en el que Uruguay y Paraguay se incorporen a esta modalidad y junto con Brasil comiencen a hacer regir el acuerdo provisionalmente, de manera bilateral. Esto dejaría a Argentina aislada, enfrentando la caída del comercio intra bloque, especialmente las exportaciones a Brasil. Un escenario de estas características sería posible en un plazo que se encuentre dentro del mandato del actual presidente de Brasil, es decir, se podría concretar hasta el año 2022.

Por todo lo expuesto, cobra relevancia no solo prestar atención a los detalles del acuerdo una vez que se hagan públicos, sino también a diagramar estrategias por un lado para poder analizar en profundidad los impactos posibles sobre nuestras economías de las cláusulas acordadas, y por el otro, para poder hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad y daño a los sectores sensibles que traerá la entrada en vigencia, aun de forma previsional, del acuerdo de la UE con el Mercosur.

Referencias bibliográficas

Arana, A. G. (2017) *The European Union's Policy Towards Mercosur*. Manchester University Press. Available at: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1wn0s5p>.

Baldwin, R. E. (2011) '21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules', *Available at SSRN 1869845*.

Bembi, M. and Bianco, C. (2016) *Acuerdo de asociación birregional entre el Mercosur y la Unión Europea: impacto del capítulo de propiedad intelectual sobre las compras públicas de medicamentos en la República Argentina*.

Bianco, C. (2016) 'Acuerdo Mercosur-Unión Europea: el nuevo Pacto Roca-Runciman, pero sin la carne', *Coyuntura y Desarrollo*, 369, pp. 28–38.

Boyer, I. and Schuschny, A. R. (2010) *Quantitative assessment of a free trade agreement between MERCOSUR and the European Union*. United Nations Publications.

Burrell, A. *et al.* (2011) 'Potential EU-Mercosur free trade agreement: impact assessment', *Luxembourg: Publication Office of the European Union*.

Castro, L. and Rozemberg, R. (2013) 'Una evaluación preliminar de los posibles efectos de un tratado de libre comercio Unión Europea-MERCOSUR para las provincias argentinas', *Documento de Trabajo N, 108*.

Copa - Cogeca (2010) *The agricultural impact of an EU-Mercosur agreement*. Bruxelles.

Kirkpatrick, C. and George, C. (2009) 'Trade sustainability impact assessment (SIA) of the association agreement under negotiation between the European Community and MERCOSUR', *Institute for Development Policy and Management, University of Manchester. Consultado, 11*.

LABORDE, D. and RAMOS, M. P. (2007) 'Will regionalism survive multilateralism? The EU-MERCOSUR example', in *Annual Conference on Global Economic Analysis" Assessing the Foundations of Global Economic Analysis"*, 10. Citeseer.

Lall, S. (2000) 'The Technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98', *Oxford development studies*. Taylor & Francis, 28(3), pp. 337–369.

Míguez, M. C. and Crivelli, A. (2014) 'El acuerdo Mercosur-UE: los sectores promotores

en Brasil y los desafíos actuales para la integración’, *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*. Universidad de Costa Rica, 2(144), pp. 117–131.

Ministerio de Producción y Trabajo (2019) *Acuerdo de asociación estratégica MERCOSUR-UE*.

Mondino, L. and Rampinini, A. V. (2018) ‘Política comercial inteligente frente a un mundo convulsionado’, in Rossi, A. (ed.) *Hay otro camino. Economía política para el empleo, el crecimiento y la justicia social*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.

Peña, F. (2010) ‘¿ Es factible que en la Cumbre de Madrid se relancen las negociaciones UE-Mercosur?’, *Boletín Elcano*. Real Instituto Elcano, (124), p. 7.

Rampinini, A. V. (2016) *El impacto de las licencias no automáticas en el sector muebles y en la cadena foresto industrial de Argentina :: durante el periodo 2009 al 2012*. Universidad de Buenos Aires. Available at: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1084_RampininiAV.pdf.

Rua, M., Burgos, M. and Grondona, V. (2019) *Shady Deals. How the EU-Mercosur Free Trade Agreement helps illicit financial flows*. Brussels.

Vázquez del Faro, . (2019) *Acuerdo Mercosur – Unión Europea: la negativa experiencia de otras economías emergentes*. Available at: <https://ocipex.com/acuerdo-mercosur-union-europea-la-negativa-experiencia-de-otras-economias-emergentes/>.

INFORME ACUERDO MERCOSUR – UNIÓN EUROPEA

AGOSTO 2019

Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz

DIRECTOR

Andrés Asiain

Vice-DIRECTOR

Miguel Cichowolski

CONTENIDOS DEL INFORME

Lisandro Mondino y Anahí Rampinini

Integran el CESO:

Agustín Crivelli, Andrés Asiain, Andrés Vera, Augusto Prato, Cristian Berardi, Cristian Nieto, Eric Delgado, Ernesto Mattos, Estanislao Malic, Estefanía Manau, Eric Delgado, Facundo Pesce, Federico Castelli, Gabriel Calvi, Gonzalo Brizuela, Juan Cruz Contreras, Juan José Nardi, Julián Ruiz, Laura Iribas, Laura Sformo, Lorena Putero, Lucía Reborá, Mahuén Gallo, María Alejandra Martínez Fernández, María Belén Basile, María Celina Calore, Mateo Bork, Maximiliano Uller, Miguel Cichowolski, Nicolás Pertierra, Nicolás Zeolla, Rodrigo López, Sol Gonzalez de Cap, Virginia Brunengo.

ceso. 

Centro de Estudios Económicos y Sociales
Scalabrini Ortiz

 www.ceso.com.ar

 [/cesoargentina](https://www.facebook.com/cesoargentina)

 [@cesoargentina](https://twitter.com/cesoargentina)