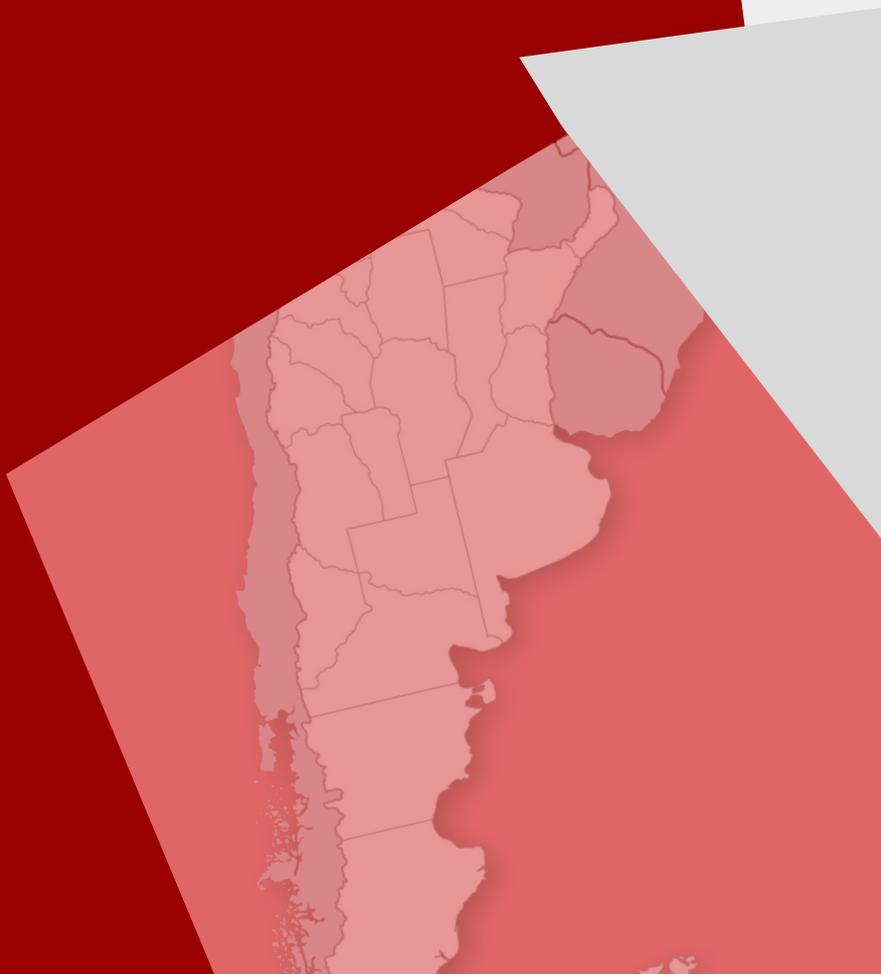


MERCOSUR-UE: Un paso hacia una Argentina más integrada al mundo

Agosto 2020



MERCOSUR-UE: Un paso hacia una Argentina más integrada al mundo

Agosto 2020

Autores:

Eugenio Marí Thomsen

Iván Cachanosky



Sobre la Fundación Libertad y Progreso

Fundación Libertad y Progreso es un centro de investigación orientado al desarrollo e impulso de políticas públicas con visión de largo plazo, promoviendo la participación ciudadana y el debate sobre el rol del Estado y de las personas en nuestra sociedad.

Somos una fundación sin fines de lucro, privada e independiente de todo grupo político, religioso, empresarial o gubernamental. Nuestros fondos provienen únicamente de aportes individuales de personas, fundaciones y empresas comprometidas con el futuro del país.

Nuestra visión es la de una Argentina transformada en una sociedad abierta, basada en el respeto por los derechos individuales, gobierno limitado, propiedad privada, mercados libres y paz.

©2020 Fundación Libertad y Progreso. Todos los derechos reservados.

Fundación Libertad y Progreso
Lavalle 636 5° piso, C1047AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires
+54 11 5236 4370 | www.libertadyprogreso.org



@libertadyprogreso



@liberyprogre



/liberyprogre



/Libertad y Progreso

PÁGINA EN BLANCO

Índice de contenidos

	Reconocimientos	7
	Nuestra visión	8
	Introducción: El ocaso de los dioses	9
Cap. I	Diagnóstico de la inserción internacional argentina	13
	Comercio y desarrollo 14	
	Argentina: economía cerrada 15	
	Un mercado demasiado lejos 16	
	Hasta la última provincia 23	
	Nacido para exportar 25	
	Rescatando al exportador argentino 30	
	Para exportar hay que importar 32	
	Objetivo: MERCOSUR 35	
	¡Hundan al comercio! Aranceles para importar 38	
	Acuerdos comerciales año cero 39	
Cap. II	Es hora de algo nuevo: Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-UE	40
	Es hora de algo nuevo 41	
	Acuerdo MERCOSUR-UE 44	
	El camino hacia el Acuerdo MERCOSUR-UE 48	
	El camino para la entrada en vigor 50	
	Qué incluye el Acuerdo MERCOSUR-UE 51	
	Comercio de bienes 52	
	Reglas de origen 58	
	Facilitación del comercio 60	
	Medidas sanitarias y fitosanitarias 62	
	Obstáculos técnicos al comercio 64	
	Defensa comercial 65	
	Contratación pública 66	
	Propiedad intelectual 67	
	Derechos de exportación 68	
	Servicios 69	
	Protección de inversiones 71	
	Defensa de la competencia 72	
	Empresas del Estado y subsidios 73	
	Desarrollo sostenible 74	
	Pequeñas y medianas empresas 75	
	Evaluando los impactos 77	

Cap. III	Bases para aprovechar las oportunidades: La paradoja de la competitividad argentina	80
	Argentina y los problemas de competitividad	81
	Tres motores para el desarrollo	82
	Generación de empleo	83
	Condiciones para emprender y competir	86
	Inversión y competitividad	89
	Dando vuelta la historia	95
Cap. IV	El país sin descubrir: Reflexiones finales	96
	Bibliografía	100

Reconocimientos

En este documento se ha buscado plasmar, analizar y explicar no solo el contenido técnico, sino también el valor potencial como instrumento para el desarrollo nacional que tiene el Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-Unión Europea. Rescatando en especial su condición como medio novedoso para alcanzar el fin común de mayor bienestar para todos los argentinos.

Este trabajo se encuentra orientado a todos aquellos que participen activamente o busquen intervenir en la elaboración de políticas públicas, así como también a todos aquellos interesados en profundizar su entendimiento sobre las problemáticas de fondo que restringen las posibilidades argentinas de desarrollo.

Su elaboración fue posible gracias a la colaboración de Atlas Network y de todos los socios y aquellas personas que participan activamente en la Fundación Libertad y Progreso. Su generoso apoyo es fundamental para seguir promoviendo el debate y la implementación de mejores políticas públicas en Argentina.

Las opiniones de los autores son a título personal y no comprometen a institución oficial alguna.

Para citar este documento:

Marí Thomsen, E., Cachanosky, I. (Agosto, 2020). *MERCOSUR-UE: Un paso hacia una Argentina más integrada al mundo*. Documento de Trabajo, Fundación Libertad y Progreso.

NUESTRA VISIÓN

Más **comercio** para potenciar un mayor **desarrollo productivo**



El comercio es un camino de doble vía que beneficia a quienes se encuentran en cada extremo. Si no hay un beneficio mutuo, no hay transacción. Esto que muchos no entienden fue demostrado por David Ricardo y constituyó la base, no sólo teórica, sino también práctica, del enorme desarrollo de occidente en la etapa de la revolución industrial.

El “vivir con lo nuestro” y promover el cierre de una economía es renunciar a las ventajas de la especialización, que valen tanto para las personas como para los países. A ninguna familia se le ocurriría fabricarse todo lo que usa o consume. Lo haría mal y tendría menos bienestar a pesar de realizar enormes esfuerzos. Esto vale también para los países.

La apertura de las economías hacia el mundo dispone de varias alternativas. El camino ortodoxo de reducir y uniformar aranceles de importación es uno de ellos. Sin embargo, en años recientes se ha extendido en el mundo el uso de los acuerdos de libre comercio. Son acuerdos entre dos o más naciones de liberación de derechos de exportación e importación y otras trabas al comercio entre ellas.

Tiene gran potencia un acuerdo de libre comercio entre bloques de naciones que a su vez ya estaban ligadas por acuerdo similar entre ellas. Ese es el caso de Mercosur – Unión Europea. El enorme mercado que se nos ofrece es una gran oportunidad. A su vez será una exigencia para lograr competitividad que es el único camino para aumentar el salario real y el bienestar de nuestros ciudadanos.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Manuel Solanet'.

Manuel Solanet
Director de Políticas Públicas
Fundación Libertad y Progreso

Introducción: El ocaso de los dioses

INTRODUCCIÓN

El Ocaso de los Dioses:

Argentina: de ser el país más rico a **perder el tren del mundo**

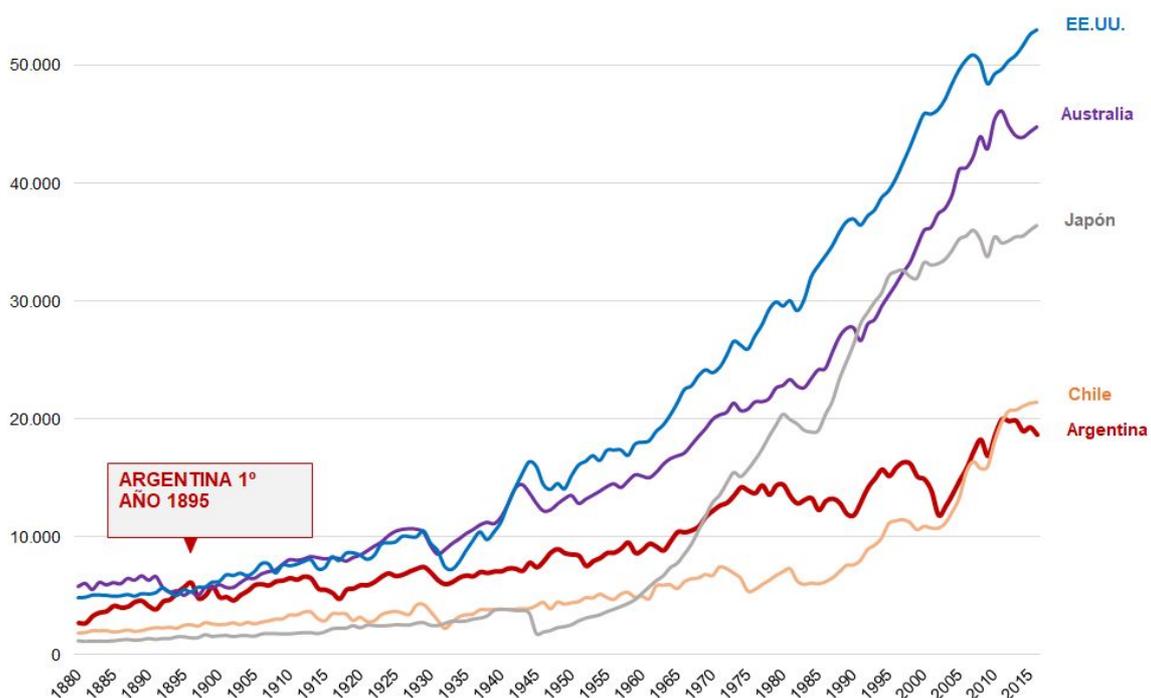
Hacia finales del siglo XIX Argentina se posicionaba entre los países con mayor ingreso por habitante del mundo, incluso por encima de Estados Unidos y Australia. Para esa fecha, Argentina tenía un ingreso por habitante que era 2 veces y media el de Chile, y casi 4 veces el de Japón.

Hoy en día la situación es muy diferente. Años de crecimiento por debajo de la media mundial han hecho que Argentina abandone esta posición de liderazgo. Entre 1895 y 2016 el ingreso por habitante del país se multiplicó por 3,2 veces. En mismo período, el de Australia aumentó 8,8 veces y el de Estados Unidos 9,5 veces. Además, países que tenían un ingreso significativamente más bajo que Argentina mostraron una convergencia significativa. Chile incrementó su ingreso 8,7 veces y Japón dio un salto que lo posicionó en el pelotón de economías avanzadas (su ingreso per cápita se multiplicó por 24 veces).

Las explicaciones son múltiples. Debilidad institucional, volatilidad e irresponsabilidad fiscal y monetaria, malas políticas públicas, solo por citar algunas. No obstante, tal vez una de las principales de las últimas décadas es que **Argentina decidió no acompañar al mundo en lo que es el proceso de integración internacional más ambicioso de la historia.**

INGRESO PER-CÁPITA

Países seleccionados. 1880-2016.



INTRODUCCIÓN

¡Globalización! Otra vez, pero diferente

El mundo avanzó hacia una **integración internacional sin precedentes**

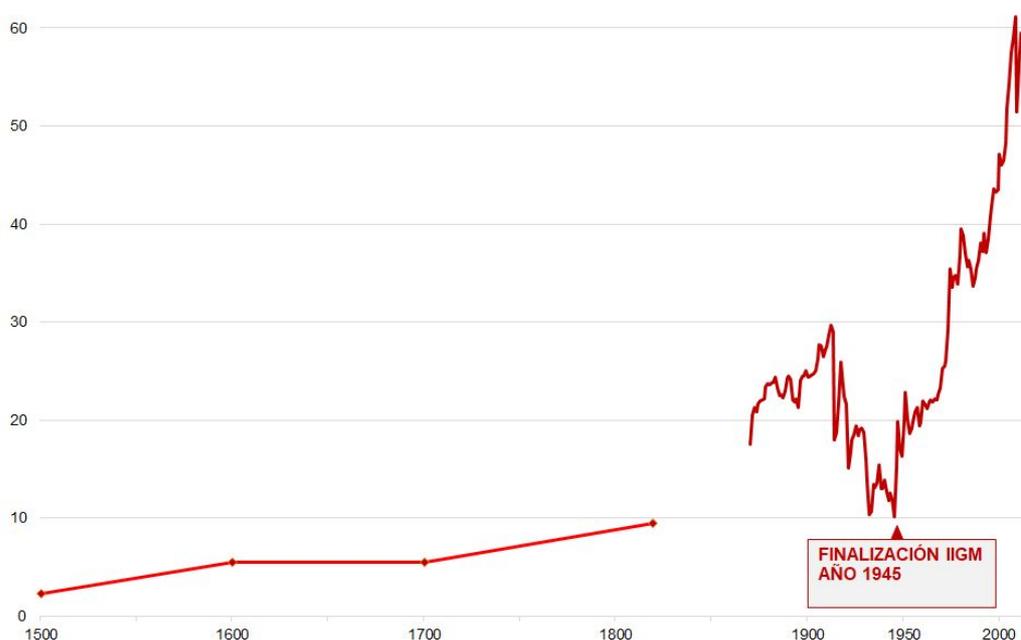
La integración entre diferentes regiones y pueblos no es algo nuevo. Ya en el Antiguo Egipto era conocido el comercio con China y el Asia oriental, y lo mismo podemos decir de la Antigua Grecia. El Imperio Romano tuvo un alcance sin precedentes, y las ciudades del norte de Italia ganaron gran parte de su valor por ser la región de paso para el comercio entre Europa Central y Asia.

Sin embargo, **el fenómeno de la globalización hoy no tiene precedentes en su escala ni alcance**. En particular desde la Segunda Guerra Mundial, nuevos liderazgos, ideas y desarrollos institucionales, sumados a desarrollos tecnológicos claves, permitieron reducir los costos de la comunicación y el comercio, impulsando drásticamente el movimiento de mercancías, servicios, capitales y personas en todo el mundo. La interdependencia entre países aumentó y las producciones dejaron de ser nacionales para ser globales. Cada vez más dejó de cobrar sentido la afirmación "hecho en...". A la par de esto, el comercio internacional aumentó su participación en el PBI global, pasando de casi el 10% hacia fines de la década de 1940 a más del 50% en 2017.

Además hay un fenómeno socio-político. Por primera vez en la historia hay un universo mayoritario de actores que tiene una visión global: gobiernos nacionales, empresas, emprendedores y organismos internacionales todos comprenden y adoptan la visión global.

APERTURA COMERCIAL GLOBAL

Comercio (exportaciones + importaciones) como % del PBI. 1500-2017.



FUENTE: elaboración propia en base a Estevadeordal, Frantz y Taylor (2003), Klasing y Millionis (2014), Feenstra et.al. (2015), Penn World Tables.

INTRODUCCIÓN

El mundo avanzó hacia una mayor integración

Argentina, lejos del mundo y de los avances de la región

A pesar de estos avances globales, Argentina no acompañó el proceso de mayor integración con el mismo ímpetu. Como veremos en las próximas secciones, esto es el resultado de una política comercial volátil que, en promedio, ha priorizado el proteccionismo como vía para el desarrollo.

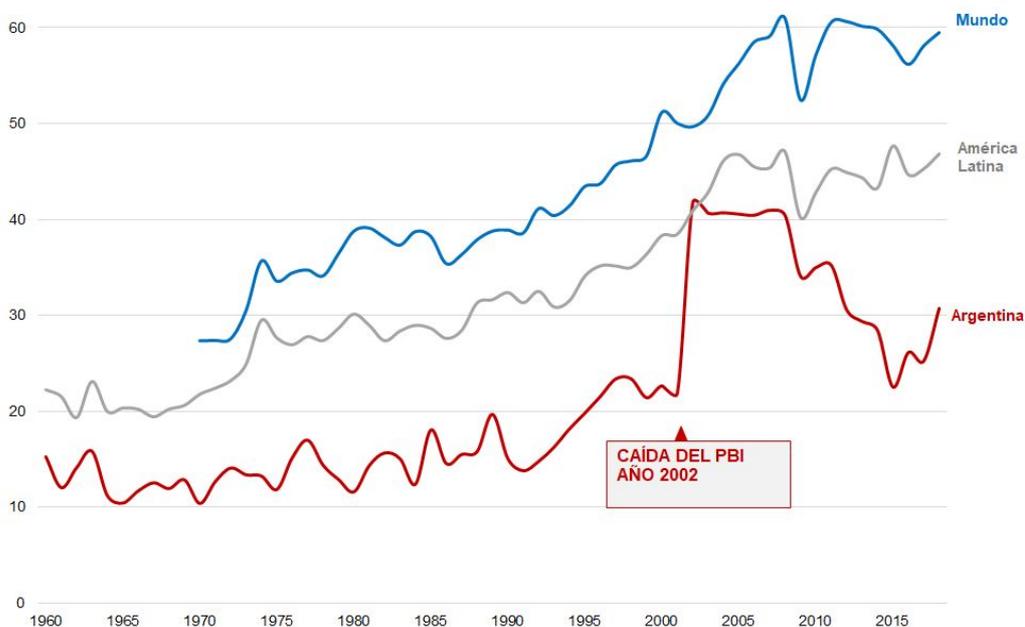
Como resultado, se observa que el país comercia poco si se lo compara con el promedio mundial y los países de la región. Mientras que en Argentina el comercio internacional representa alrededor del 30% del PBI, en la región esta cifra supera el 45%, y en el mundo llega a casi el 60%.

Además, las políticas públicas presentan deficiencias que hacen que empresas y emprendedores no puedan aprovechar las oportunidades derivadas del comercio. Elevada presión tributaria, costos logísticos, corrupción, entre muchos otros, acotan las oportunidades para todos los argentinos.

Mantener una política proteccionista no ha sido gratuito. Como vimos antes, el crecimiento económico argentino en las últimas décadas ha sido magro. Restando contadas excepciones, ha habido estancamiento productivo y falta de desarrollo empresarial. El número de empleos registrados se ha paralizado, la pobreza ha aumentado y se ha experimentado un decaimiento institucional y en las libertades individuales.

APERTURA COMERCIAL

Comercio (exportaciones + importaciones) como % del PBI. 1960-2018.



FUENTE: elaboración propia en base a Banco Mundial.

Diagnóstico de la inserción internacional argentina

COMERCIO Y DESARROLLO

¿Por qué es importante el comercio?

La vinculación entre el **comercio internacional** y el **desarrollo económico**

El comercio y la integración internacional son instrumentos que, bien aprovechados, tienen un impacto positivo directo sobre el bienestar social e individual. Para dar dimensión, entre el año 1990 y el año 2000, la creciente participación de las economías emergentes en el comercio internacional contribuyó a que más de 1.000 millones de personas salieran de la pobreza (WTO, *The Role of Trade in Ending Poverty*, 2015).

Pero para poder comprender la importancia del comercio, en primer lugar **debemos reconocer los canales a través de los cuales el comercio impulsa el desarrollo:**

- a. Acerca a los productores y emprendedores a mercados más grandes y sofisticados. Dicho de otra forma, les abre las puertas hacia una mayor demanda para sus productos, dando lugar a ganancias de escala en la producción. Esto es importante porque es una condición necesaria para crecer.
- b. Permite el acceso a insumos y tecnologías que no se producen en el país, o a insumos y tecnologías similares a un menor costo. Esto es importante para el desarrollo económico ya que permite mejorar la productividad, ganar estabilidad en la provisión de insumos críticos y mejorar los estándares de producción.
- c. Multiplica las posibilidades de los consumidores. Al abrir los mercados, los consumidores acceden a productos nuevos y una oferta con menores precios, mejorando su bienestar. Además, el comercio permite estabilizar la provisión de productos, permitiendo que los individuos suavicen su consumo. Un caso interesante es la provisión de alimentos contraestación, algo que sería imposible sin el comercio internacional.
- d. Impulsa la adopción a nuevas ideas y formas de producir y comerciar. La exposición a los productos, servicios, mercados y personas de otros países es tal vez lo que más ayuda al desarrollo. El contacto con nuevas perspectivas, invenciones, métodos y necesidades, y la competencia con otras empresas y emprendedores, es el detonante para la innovación productiva.

Sin embargo, estas oportunidades que abre el comercio internacional no implica que una mayor apertura comercial asegure el desarrollo. Como dijimos antes, para un país el desarrollo económico (o no desarrollo económico) es el resultado de múltiples variables que juntas afectan el bienestar. La integración y el comercio no son sustitutos, sino más bien complementos, de las buenas instituciones, la estabilidad en las reglas de juego, la implementación de políticas públicas eficientes, y los incentivos a la actividad y el emprendedorismo privado. Sin embargo, también debemos decir que es más probable encontrar estas características que favorecen al crecimiento y el desarrollo en los países que han elegido una mayor integración internacional.

ARGENTINA: ECONOMÍA CERRADA

Aranceles, burocracia, derechos de exportación, falta de acuerdos comerciales...

Diversas políticas que impiden que **Argentina aproveche las oportunidades que brinda el comercio**

Las decisiones de política pública a lo largo de varias décadas dieron como resultado que **hoy Argentina sea una de las economías más cerradas del mundo.**

Esto no es una frase hecha, sino una afirmación que responde al análisis empírico de diversos indicadores:

- a. Los **aranceles a las importaciones** de Argentina se encuentran entre los más elevados a nivel mundial. En América Latina sólo comparables a los de Brasil, y a nivel internacional similares a los de algunas economías emergentes de África.
- b. La **burocracia estatal** se ha transformado en un impedimento al comercio. Argentina se posiciona en el puesto 94 sobre 136 economías en el Índice de Facilitación del Comercio del World Economic Forum (WEF).
- c. El **MERCOSUR**, principal socio e institución vinculada a la integración de Argentina, presenta múltiples barreras que hacen que sea un mercado común imperfecto, perjudicando al comercio intrabloque y su integración con el resto del mundo.
- d. A pesar de la proliferación de los tratados de libre comercio, la **red de acuerdos comerciales preferenciales en vigor de Argentina cubre menos del 9% del mercado global** y no incluye a ninguna de las principales economías globales (salvo Brasil). En comparación, la red de acuerdos de Chile cubre 88% del mercado mundial.
- e. El uso de **derechos de exportación**, por su nivel y alcance, no tiene análogos a nivel internacional, perjudicando a los exportadores e, indirectamente, a importadores.
- f. Múltiples **cuestiones que afectan la competitividad y las condiciones de integración con el resto del mundo**: costos logísticos, presión tributaria, regulaciones, entre otras, configuran una red de incentivos que dificultan el comercio.
- g. Todo esto se potencia ante la **carencia de una estrategia estable de integración internacional**. Argentina parece no estar de acuerdo sobre su posición en el mundo, y esto ha impactado directamente sobre el comercio.

El país se encuentra bajo una red que impide que emprendedores, PyMEs y otras empresas y organismos aprovechen las oportunidades derivadas del comercio. Al final del día, **estas son algunas de las razones que impiden que los argentinos escapen de la pobreza y que Argentina alcance un verdadero desarrollo.**

UN MERCADO DEMASIADO LEJOS

Ser una economía cerrada afecta a las exportaciones

Argentina **carece de un verdadero desarrollo exportador**

Como vimos, Argentina es un país que no ha apostado de manera consistente al comercio como vía para el crecimiento. Como consecuencia, no solo ha restringido las importaciones, sino que también ha perjudicado las capacidades exportadoras.

No solo se observa un bajo nivel de exportaciones, sino que estas se encuentran concentradas en pocos productos y destinos. Además, la exportación se ha transformado en algo difícil de alcanzar: apenas el 1,5% de las empresas registradas exporta. Esto es visible también al analizar la concentración de exportaciones en pocas provincias. **En definitiva, todos los indicadores apuntan a graves deficiencias en el desarrollo exportador nacional.**



UN MERCADO DEMASIADO LEJOS

Argentina reconoce que **las exportaciones son una vía para crecer** pero...

Está entre los países que menos exporta en relación al tamaño de su economía

Las políticas antes mencionadas implicaron que el país no tuviera un desarrollo exportador. Al observar el valor de las exportaciones en relación al tamaño de su economía, Argentina anota exportaciones por apenas un 14% del PBI.

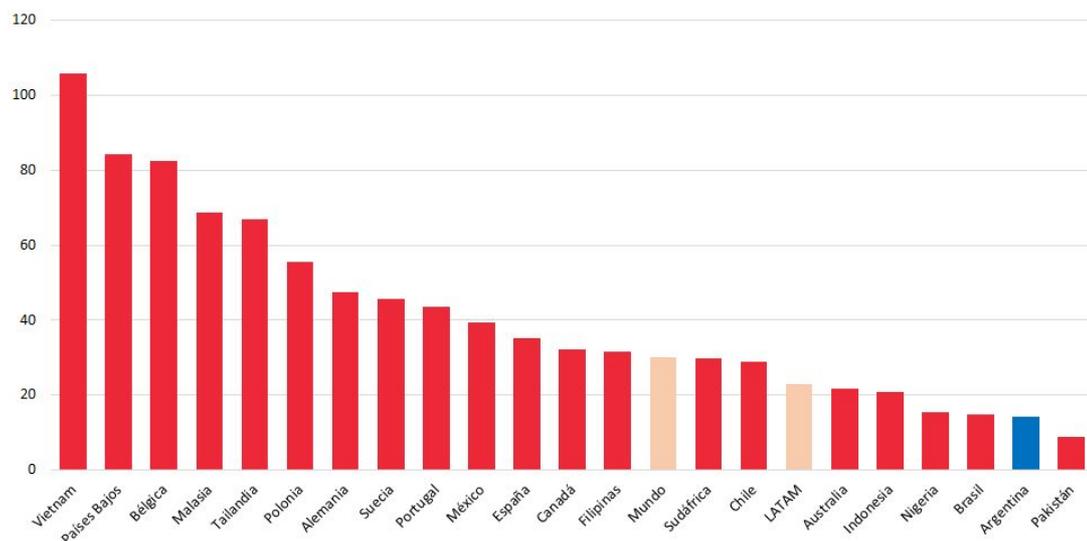
De esta forma, se ubica entre las 10 economías que menos exportan. Muy lejos del promedio mundial, 30%, y también por debajo del promedio de América Latina, 23%. En general se observa que los países con mejores desempeños económicos a su vez tienen ratios de exportaciones/PBI mayores. Estos son el caso de Chile (29%), Canadá (32%), España (35%) y Alemania (47%), solo por citar algunos ejemplos.

La situación es paradigmática. Si bien no podemos negar cuestiones como la lejanía de los centros de consumo globales, para una economía como la Argentina, de tamaño mediano, con una población de apenas 44 millones de personas (0,5% de la población mundial) e ingreso medio, las exportaciones y el comercio deberían ser una vía natural para crecer.

Esta cuestión parece subyacer en el inconsciente colectivo argentino. Más aún, los diferentes gobiernos en general han establecido una retórica favorable hacia las exportaciones, a menudo lanzando ambiciosos planes de desarrollo exportador. Sin embargo, un entendimiento equivocado del comercio internacional ha impulsado políticas que han impedido alcanzar el tan ansiado desarrollo exportador.

RATIO EXPORTACIONES (Bienes y Servicios) / PBI

Países con PIB similar a Argentina ($\pm 40\%$). Promedio 2007-2017.



FUENTE: World Development Indicators - Banco Mundial.

UN MERCADO DEMASIADO LEJOS

La esperanza de los US\$ 100 mil millones

En los últimos años las exportaciones crecieron, pero siguen muy **lejos de su pico histórico**

En 2011 Argentina anotó exportaciones de bienes y servicios por US\$ 98 mil millones, el mayor valor en la historia del país. Sin embargo, pronto esos casi US\$ 100 mil millones se volvieron una aspiración lejana.

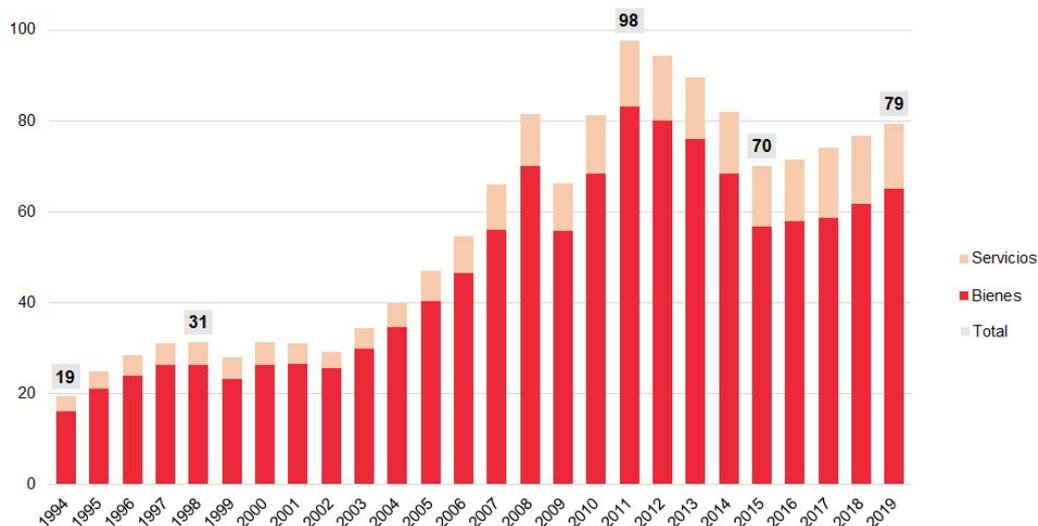
El aumento exportador del período 2004-2011 estuvo explicado por casi una duplicación en el índice de precios de exportación y un aumento más mesurado (del orden del 30%) en las cantidades exportadas (INDEC). Múltiples restricciones, medidas con sesgo antiexportador y una reversión en los precios internacionales llevaron a que entre 2011 y 2015 las exportaciones cayeran 28%, retornando a los valores de 2007. Esto da una idea de la sensibilidad que puede tener el desempeño exportador, reforzando la necesidad de políticas acordes que lo sostengan las capacidades exportadoras en el tiempo.

Argentina no puede darse el lujo de perjudicar a las exportaciones. Los demás países apoyan activamente a sus exportadores, por lo que perder competitividad en general implica también ser desplazado por un competidor mejor posicionado.

Entre 2016 y 2019 se rompió esta dinámica negativa. Las exportaciones crecieron un 13% en 4 años y alcanzaron los US\$ 79 mil millones. El desafío actual es profundizar esta tendencia positiva, aprovechar oportunidades en nuevos mercados y generar nuevas capacidades en el sector público y privado para competir en el mundo.

EXPORTACIONES ARGENTINAS

En miles de millones de US\$.



FUENTE: elaboración propia en base a INDEC.

UN MERCADO DEMASIADO LEJOS

La mitad mas uno

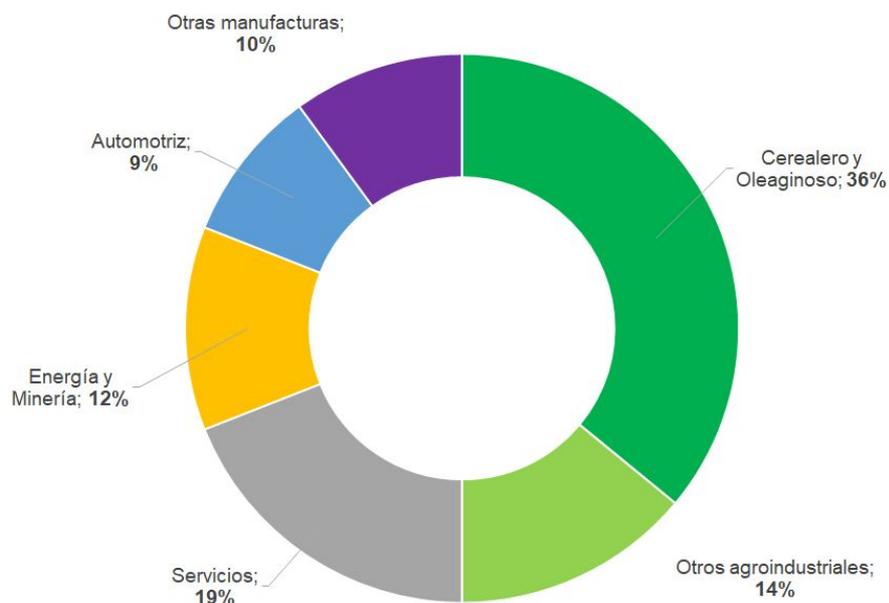
Las exportaciones argentinas están **concentradas alrededor de la agroindustria**

Dentro de lo que Argentina vende al mundo destaca a todas luces la agroindustria. El sector explica más del 50% de las exportaciones argentinas totales y más del 60% de las de bienes. Sin embargo, no debemos asociar agroindustria con producto primario. Este estereotipo oculta la inversión tecnológica y agregado de valor que implica el desarrollo agroindustrial en el siglo XXI, más cuando está orientado a competir en los mercados globales. La realidad es que este sector forma un círculo virtuoso con otras cadenas industriales, por ejemplo la química (fertilizantes), metalmecánica (maquinaria agrícola), software y servicios (trazabilidad del producto), entre otras.

En 2019 la **agroindustria** registró envíos por más de US\$ 40 mil millones de dólares, sobre US\$ 65 mil millones de bienes y US\$ 79 mil millones totales. La mayor parte está explicado por los complejos oleaginosos (soja, girasol y sus derivados mayormente) y cerealero (trigo y maíz). Sin embargo, las economías regionales aportan un monto significativo. Por ejemplo, las pesca registró exportaciones por US\$ 1.800 millones en 2019, el vino por más de US\$ 1.000 millones y el limón otros US\$ 500 millones. Su importancia radica también en su aporte al desarrollo federal, siendo los sectores productivos núcleo en gran parte de las provincias del Interior del país.

COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES

En % del total (en millones de US\$). Promedio 2015-2018.



FUENTE: elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Productivo.

UN MERCADO DEMASIADO LEJOS

Por otro lado, los **servicios** explican casi un 20% de las exportaciones. Los mayores rubros son el turismo y los Servicios Basados en el Conocimiento. Estos últimos no solo destacan por su perspectiva exportadora, sino también por su generación de empleo, siendo el sector con mayor multiplicador en toda la economía argentina, según últimas estimaciones de la Matriz Insumo-Producto (Ministerio de Economía, 2004).

Dentro de las **manufacturas industriales** sobresale la automotriz, especialmente vinculada al mercado brasileño, pero con exportaciones a casi una centena de mercados en todo el mundo. Además, múltiples exportadores de otras manufacturas, como equipamiento médico, maquinaria agrícola, indumentaria de diseño, reactores nucleares y otros, contribuyen al desarrollo exportador industrial. En total estos complejos aportan casi US\$ 20 mil millones en exportaciones.

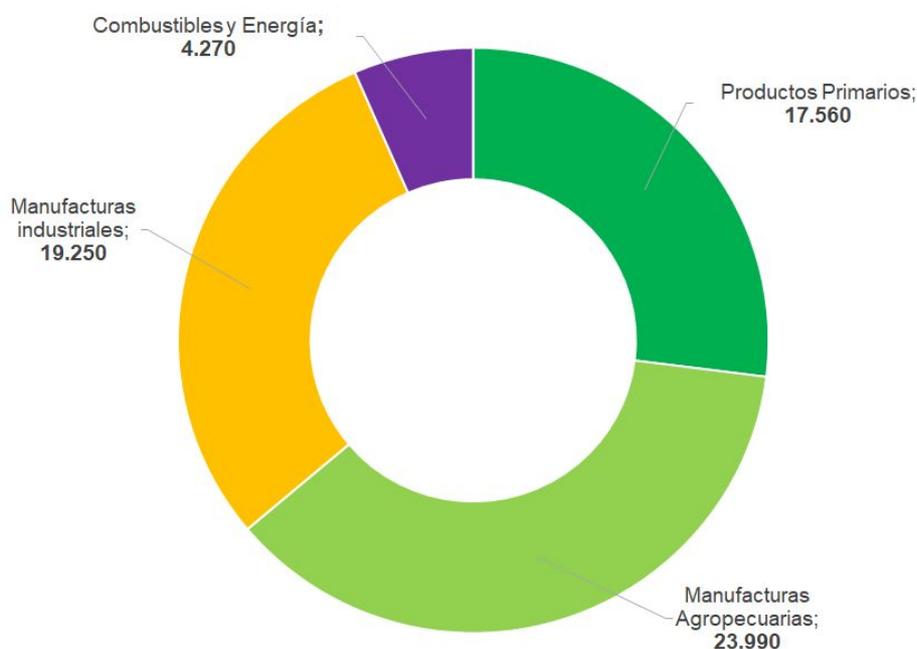
Finalmente no podemos dejar de mencionar las exportaciones de **combustibles y energía**. El desarrollo de Vaca Muerta en los últimos años implicó romper con la dinámica de caída del sector y no solo reducir el déficit energético, sino también volver a exportar. En 2019 el sector explicó exportaciones por más de US\$ 4 mil millones.

Algo similar ocurre con la **minería**, que aporta exportaciones por más de US\$ 5 mil millones. Dentro del sector, más de la mitad de las exportaciones corresponde a oro y plata, pero hay importante potencial en muchos otros minerales, como puede ser el litio.

En definitiva, observamos que la estructura de exportaciones argentinas, aunque con cierta concentración en la agroindustria, muestra oportunidades y nichos de crecimiento en todos los sectores, incluyendo servicios e industria. No obstante, son estos últimos sectores los que son más sensibles al buen desarrollo de políticas públicas.

EXPORTACIONES SEGÚN GRANDES RUBROS

En % del total (en millones de US\$). Año 2019.



FUENTE: elaboración propia en base a INDEC.

UN MERCADO DEMASIADO LEJOS

Estructura exportadora concentrada en pocos mercados

Solo 3 destinos explican el 40% de las exportaciones

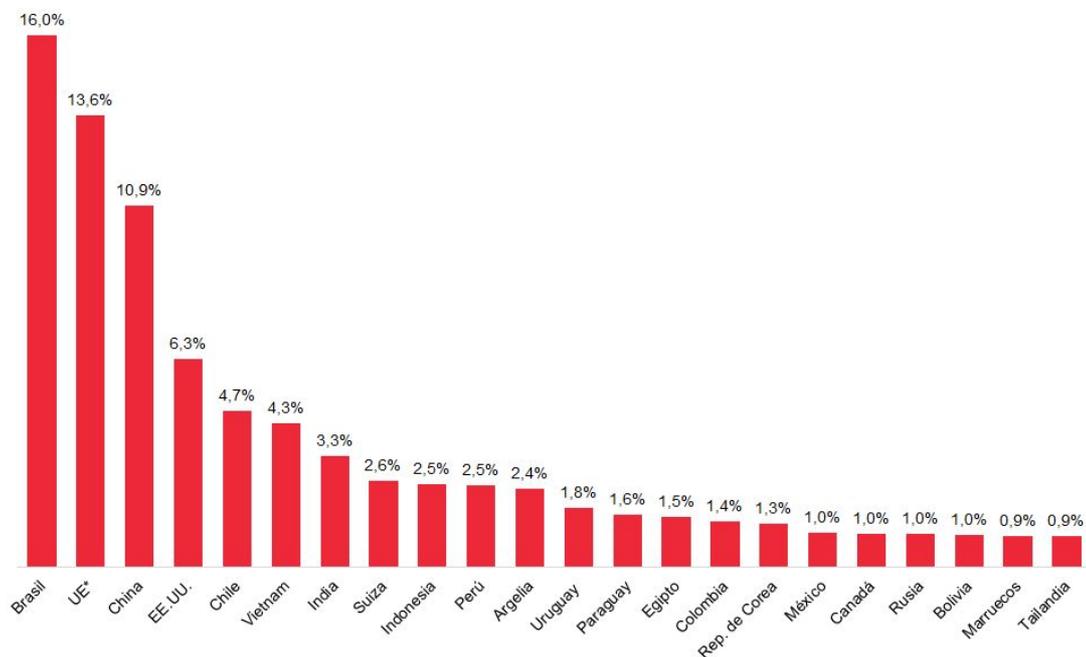
Al observar las exportaciones de bienes de Argentina según destinos encontramos que estas se encuentran sumamente concentradas. Solo 3 mercados explican más del 40% de las exportaciones: Brasil, UE y China. En conjunto estas economías explican envíos por cerca de US\$ 30 mil millones.

Aunque las razones detrás de la mayor importancia relativa de estos mercados varían, sirve para ilustrar una fuerte dependencia exportadora en pocos socios comerciales. Esto expone al país a una mayor volatilidad, ya que las cuestiones particulares en estos mercados tienen un impacto directo sobre el flujo exportador. Solo por poner un ejemplo, hoy el 67% de las exportaciones de carne bovina dependen de China.

Por otro lado, se supera la barrera de los US\$ 1.000 millones en apenas 13 mercados y la de los US\$500 millones en 24, sobre un total de más de 180 países. Además, en muchos casos encontramos que el grueso de las exportaciones son productos del complejo oleaginoso o cerealero. Solo por poner un ejemplo, más del 80% de las exportaciones a China responden al complejo oleaginoso y cerealero. Algo similar ocurre con las exportaciones hacia los principales destinos africanos, el caso de Argelia o Egipto.

EXPORTACIONES POR DESTINOS

En % del total (en millones de US\$). Año 2019.



FUENTE: elaboración propia en base a INDEC. *UE incluye Reino Unido.

UN MERCADO DEMASIADO LEJOS

Esta falta de “alcance” promedio de las exportaciones responde más que nada a los problemas de competitividad, la ausencia de acuerdos comerciales y la falta de políticas de promoción, que dificultan la llegada a mercados no tradicionales con nuevos productos.

Es de notar que la participación de los mercados varía según el tipo de productos. Por ejemplo, en el caso de las manufacturas industriales el MERCOSUR y América Latina se convierten en regiones prioritarias, explicando más del 75% de los envíos. Esto se justifica por la mayor integración productiva que existe con estos mercados, donde se han desarrollado algunas cadenas regionales de valor con un importante volumen comercial, como la automotriz.

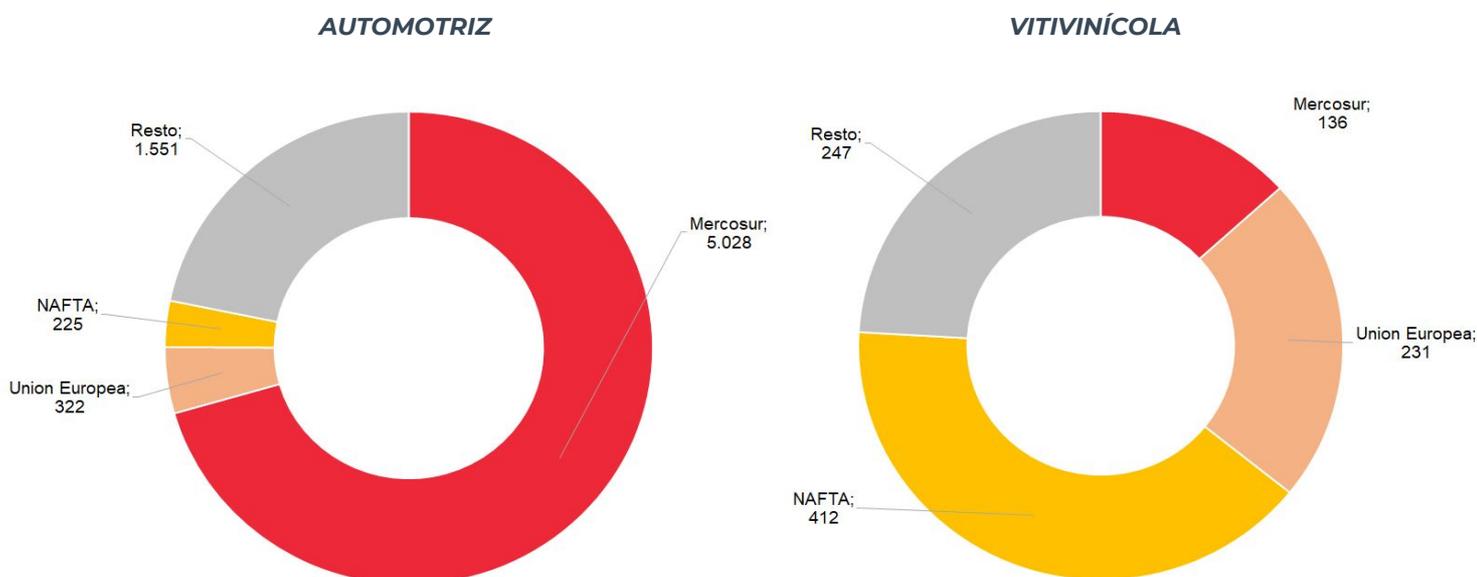
En cambio, la agroindustria tiene una matriz exportadora en promedio más diversificada (ganando relevancia en especial los destinos asiáticos). En este caso, la razón fundamental es la ventaja competitiva de Argentina en este sector, lo que le permite alcanzar más mercados. A esto se añade un boom de demanda en mercados “nuevos”, en particular del sudeste asiático, como Vietnam e Indonesia, que son importadores netos de alimentos.

Los productos manufacturados o agroindustriales de mayor valor agregado en general alcanzan primariamente a los destinos de mayor poder adquisitivo, como EE.UU. y la Unión Europea, donde existe una demanda por calidad y un ingreso elevado para sostenerla. Es en estos mercados donde, aunque hay una importante lejanía geográfica, se observa una importante diversificación exportadora.

A continuación, solo para ilustrar estas diferencias sectoriales, presentamos el caso de la industria automotriz y el sector vitivinícola, donde se observa claramente la disparidad en destinos de exportación.

EXPORTACIONES SEGÚN DESTINOS: AUTOMOTRIZ Y VITIVINÍCOLA

En millones de US\$. Año 2019.



FUENTE: elaboración propia en base a INDEC.

HASTA LA ÚLTIMA PROVINCIA

Pocas provincias con buen rendimiento exportador

3 provincias explican el 70% de las exportaciones argentinas

La concentración exportadora no solo se da en términos de destinos de exportación, sino también en sus orígenes. Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba explican 7 de cada 10 dólares exportados por Argentina. Esta centralización en exportaciones es incluso mayor que lo observado en términos de producción (distribución del PBI según provincias), lo que es evidencia de claras deficiencias de competitividad y desarrollo exportador en el resto del país.

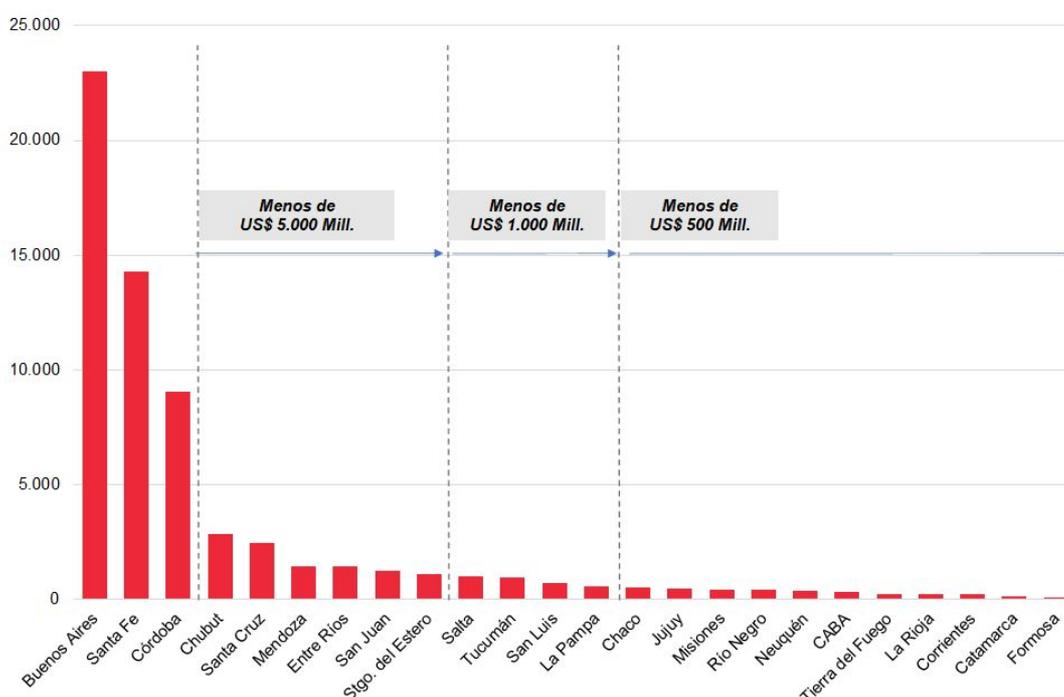
Buenos Aires exporta 287 veces más que Formosa, 105 veces más que Corrientes y 25 veces más que Tucumán. Solo 9 provincias superan la barrera de los US\$ 1.000 millones anuales en exportaciones.

Debemos hacer una mención a que este análisis considera los movimientos de bienes. De esta forma, no incluye las exportaciones de servicios, que están centralizadas en grandes urbes, como por ejemplo CABA o Córdoba.

No obstante, el panorama descrito es un buen indicador de la falta de desarrollo y de la importancia de la cuestión exportadora como uno de los principales desafíos en materia de federalización.

EXPORTACIONES SEGÚN ORIGEN PROVINCIAL

En millones de US\$. Año 2019.

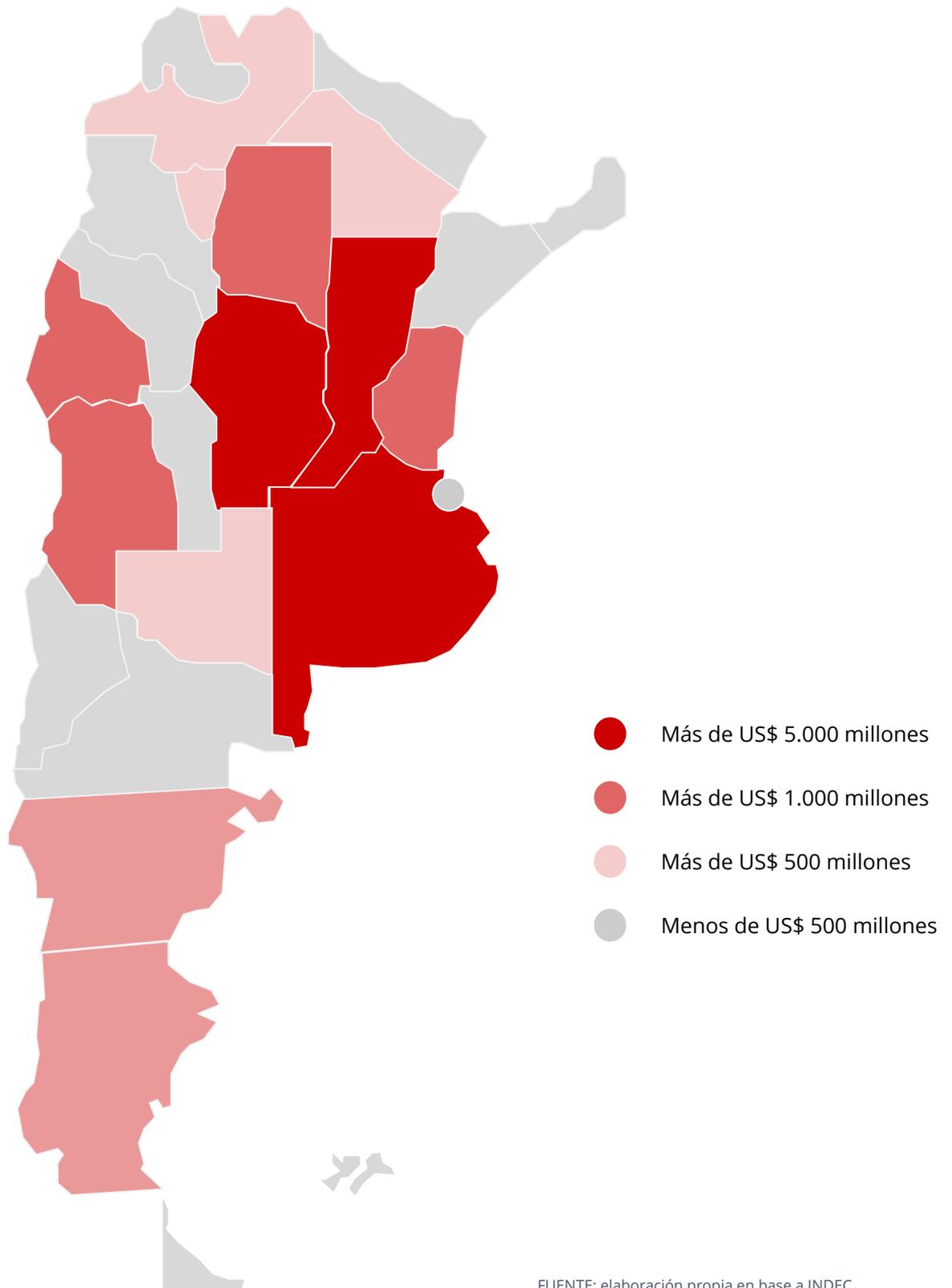


FUENTE: elaboración propia en base a INDEC.

HASTA LA ÚLTIMA PROVINCIA

Mapa de exportaciones según origen provincial

En millones de US\$ - Año 2019



FUENTE: elaboración propia en base a INDEC.

NACIDO PARA EXPORTAR

Pese a todo...

Argentina está **entre los principales proveedores mundiales de diversos bienes**

Aunque enfrentan múltiples dificultades, las empresas argentinas han logrado posicionarse en los mercados mundiales y colocar al país como uno de los mayores proveedores de diversos productos, del agro y de la industria.

A continuación presentamos solo algunos ejemplos de exportaciones de bienes donde Argentina es líder internacional:



ACEITE DE SOJA

1° exportador mundial

MANÍ

1° exportador mundial

MIEL

3° exportador mundial

SORGO

3° exportador mundial

LIMONES

6° exportador mundial

ACEITUNAS

6° exportador mundial

CARNE BOVINA

6° exportador mundial

ARÁNDANOS

7° exportador mundial

TRIGO

7° exportador mundial

VINO

10° exportador mundial

PICKUPS

8° exportador mundial

TUBOS DE ACERO

4° exportador mundial

PLATA

3° exportador de América Latina

CAJAS DE CAMBIO

2° exportador de América Latina



NACIDO PARA EXPORTAR

Mucho más que el granero del mundo

Argentina realiza **exportaciones en todos los sectores**

Los principales complejos exportadores argentinos son el oleaginoso y el cerealero. Sin embargo, un análisis más detallado nos permite observar que prácticamente todos los complejos productivos argentinos registran exportaciones.

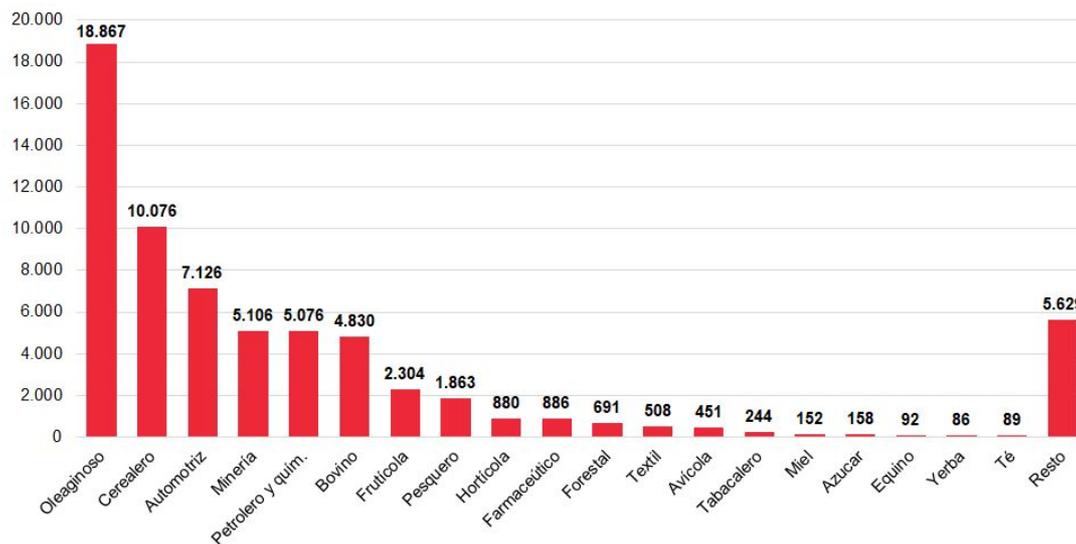
Esto es señal de una importante riqueza productiva, sustentada en la innovación e inversión de las empresas y trabajadores, que les permite, incluso bajo condiciones de competitividad desfavorables, poder posicionarse exitosamente en el mundo.

La especialización y la calidad se han transformado en las vías para que diversos sectores, por fuera de los tradicionales de la agroindustria, puedan exportar. Es de destacar el sector textil, donde la indumentaria de diseño argentina alcanza a los mayores mercados mundiales: EE.UU., UE y Japón. Lo mismo ocurre con la automotriz, donde más allá de los vehículos terminados, las autopartistas argentinas son proveedores de insumos de alta tecnología para las cadenas de valor mundiales. Y también con múltiples economías regionales. Por ejemplo, Argentina es el 1º exportador mundial de maní y el 3º de miel.

Observar este panorama da la pauta de que existe una capacidad exportadora latente y a la espera de políticas que les permitan crecer. A su vez, permite concluir que la cuestión exportadora es compleja, con particularidades en cada sector que es necesario contemplar para avanzar en un desarrollo exportador integral.

EXPORTACIONES SEGÚN COMPLEJOS

En millones de US\$. Año 2019.



FUENTE: elaboración propia en base a INDEC.

NACIDO PARA EXPORTAR

Detalle de exportaciones según complejos exportadores (1-2)

En millones de US\$

Complejos exportadores	Años					% 2019
	2015	2016	2017	2018	2019	
Total exportaciones	56.784	57.909	58.645	61.782	65.115	100,0%
Sector oleaginoso	20.174	20.731	19.100	16.693	18.867	29,0%
Complejo soja	18.615	18.911	17.170	15.054	16.943	26,0%
Complejo girasol	566	741	793	758	841	1,3%
Complejo maní	814	928	904	724	935	1,4%
Complejo olivícola	179	150	233	157	148	0,2%
Sector cerealero	5.405	7.531	7.575	8.151	10.076	15,5%
Complejo maicero	3.217	4.245	3.938	4.301	6.025	9,3%
Complejo triguero	1.332	2.184	2.706	2.839	2.836	4,4%
Complejo cebada	700	890	751	837	1.029	1,6%
Complejo arrocerero	156	213	180	173	185	0,3%
Complejo automotriz	6.500	5.591	6.413	8.060	7.126	10,9%
Sector minero, metalífero y litio	4.571	4.611	5.174	5.405	5.106	7,8%
Complejo oro y plata	2.680	2.493	2.716	2.628	2.839	4,4%
Complejo siderúrgico	705	545	806	1.107	818	1,3%
Complejo aluminio	539	622	794	938	1.123	1,7%
Complejo litio	90	192	225	280	185	0,3%
Complejo plomo	56	73	154	109	97	0,1%
Complejo otros minerales metalíferos	501	686	479	343	45	0,1%
Complejo petrolero-petroquímico	2.918	2.795	3.202	5.044	5.076	7,8%
Sector bovino	2.852	2.654	2.964	3.966	4.830	7,4%
Complejo carne y cuero bovino	1.919	1.983	2.346	3.088	4.032	6,2%
Complejo lácteo	933	671	618	878	798	1,2%
Sector frutícola	2.396	2.456	2.269	2.605	2.304	3,5%
Complejo uva	1.003	993	951	1.066	1.026	1,6%
Complejo limón	604	696	593	753	565	0,9%
Complejo peras y manzanas	419	384	360	418	359	0,6%
Complejo arándanos y frutos similares	127	145	126	107	96	0,1%
Complejo cítricos, excluido limón	81	94	103	92	89	0,1%
Complejo resto frutícola	161	143	135	170	168	0,3%

FUENTE: elaboración propia en base a INDEC.

NACIDO PARA EXPORTAR

Detalle de exportaciones según complejos exportadores (2-2)

En millones de US\$

Complejos exportadores	Años					% 2019
	2015	2016	2017	2018	2019	
Total exportaciones	56.784	57.909	58.645	61.782	65.115	100,0%
Complejo pesquero	1.468	1.702	1.980	2.155	1.863	2,9%
Sector hortícola	658	935	930	813	880	1,4%
<i>Complejo porotos</i>	<i>274</i>	<i>370</i>	<i>317</i>	<i>298</i>	<i>384</i>	<i>0,6%</i>
<i>Complejo papa</i>	<i>176</i>	<i>209</i>	<i>179</i>	<i>177</i>	<i>230</i>	<i>0,4%</i>
<i>Complejo ajo</i>	<i>84</i>	<i>162</i>	<i>183</i>	<i>132</i>	<i>132</i>	<i>0,2%</i>
<i>Complejo garbanzos</i>	<i>38</i>	<i>103</i>	<i>178</i>	<i>121</i>	<i>50</i>	<i>0,1%</i>
<i>Complejo resto hortícola</i>	<i>86</i>	<i>90</i>	<i>73</i>	<i>85</i>	<i>85</i>	<i>0,1%</i>
Complejo farmacéutico	1.151	1.042	902	871	886	1,4%
Complejo forestal	589	514	599	669	691	1,1%
Complejo textil	422	465	426	592	508	0,8%
Complejo avícola	357	271	316	326	451	0,7%
Complejo tabacalero	224	397	325	301	244	0,4%
Complejo miel	168	175	189	180	152	0,2%
Complejo azucarero	140	296	204	121	158	0,2%
Complejo equino	71	83	92	104	92	0,1%
Complejo yerba mate	113	78	85	100	86	0,1%
Complejo té	100	97	96	95	89	0,1%
Resto exportaciones	6.507	5.486	5.804	5.535	5.629	8,6%

FUENTE: elaboración propia en base a INDEC.

NACIDO PARA EXPORTAR

Servicios Basados en el Conocimiento

Los servicios de alto valor agregado destacan en la pauta exportadora argentina

Argentina es un importante exportador de servicios, en particular los denominados Servicios Basados en el Conocimiento (SBC). Este complejo está integrado por las industrias vinculadas a la provisión de servicios empresariales, servicios de informática, software y telecomunicaciones, servicios de propiedad intelectual y las industrias audiovisuales.

El sector de SBC realiza exportaciones en el orden de los US\$ 6.200 millones por año, un monto similar al de la industria automotriz. En su totalidad, representa el 8% de las exportaciones argentinas de bienes y servicios, ubicándose como el 4º complejo exportador nacional.

Además, los SBC se caracterizan por ser importantes generadores de empleo registrado y con remuneraciones por encima del promedio de la economía. El empleo asalariado registrado en SBC ronda los 438 mil trabajadores (2018), con lo que la participación del empleo del sector en relación al total de la economía alcanza el 6%.

29 de las principales 100 empresas globales de Forbes y más de 70 empresas globales reconocidas se encuentran desarrollando alguna actividad productiva ligada a la exportación de los servicios en Argentina. Esto se explica por una oferta de mano de obra calificada, buen dominio promedio del inglés, un huso horario ventajoso y un costo de mano de obra más conveniente en relación a otros competidores.

Una cuestión a tener en cuenta es que los SBC tienen un alcance federal, distribuyéndose en más de 30 clusters a lo largo de todo el país, destacándose los casos de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, La Plata, Tandil, Mar del Plata, Tucumán, Mendoza, entre otros.

EL SECTOR DE SERVICIOS BASADOS EN EL CONOCIMIENTO EN ARGENTINA

FUENTE: Ministerio de Desarrollo Productivo.

4º Complejo exportador.
US\$ 6.200 millones en
exportaciones

Generador de empleo. 438
mil asalariados registrados.

Desarrollo federal. 30
clusters productivos en todo
el país.

RESCATANDO AL EXPORTADOR ARGENTINO

Hay alrededor de 10 mil empresas exportadoras

Representa **1,7% sobre el total de 600 mil empresas argentinas registradas**

Argentina tiene un porcentaje de empresas exportadoras que ronda el 1,5%, lo que equivale a unas 10 mil empresas. En comparación, España registra más de 150 mil empresas exportadoras, es decir, 15 veces más.

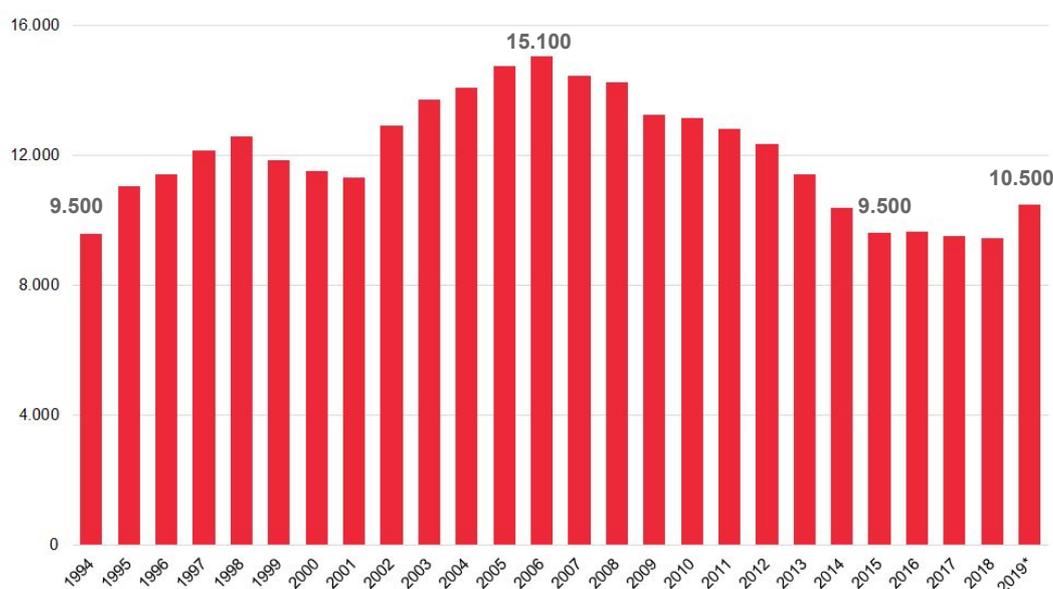
Es tal vez en la cantidad de exportadores donde más se vislumbra el fracaso de la política comercial argentina. Cerca de 10 mil exportadores es la misma cantidad que había en 1994. El pico en cantidad de exportadores se dió en 2006, cuando había más de 15 mil. Pero políticas restrictivas del comercio llevaron ese número a 9.500 para 2015. En menos de una década la cantidad de exportadores en Argentina cayó en un tercio.

Luego, entre 2016 y 2019 el número se recuperó levemente, de la mano de la implementación del régimen de exportación simplificada *Exporta Simple*, que permitió que las empresas pudieran realizar pequeños envíos de una manera ágil y con ciertas ventajas impositivas. Con esto, varios cientos de pequeñas empresas dieron sus primeros pasos en la ampliación de sus mercados hacia el mundo.

Sin embargo, las condiciones fundamentales que llevaron al declive exportadora se mantienen, por lo que aún no se vislumbra una recuperación de las capacidades exportadoras de las empresas.

EMPRESAS EXPORTADORAS

En cantidad.



FUENTE: elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Productivo.

RESCATANDO AL EXPORTADOR ARGENTINO

La relevancias de las MiPyMEs exportadoras

90% de las empresas exportadoras argentinas tienen menos de 200 empleados

Las MiPyMEs tienen un rol clave en la economía argentina, representado siendo el 99% de las empresas privadas registradas. Además, explica el 70% del empleo formal nacional.

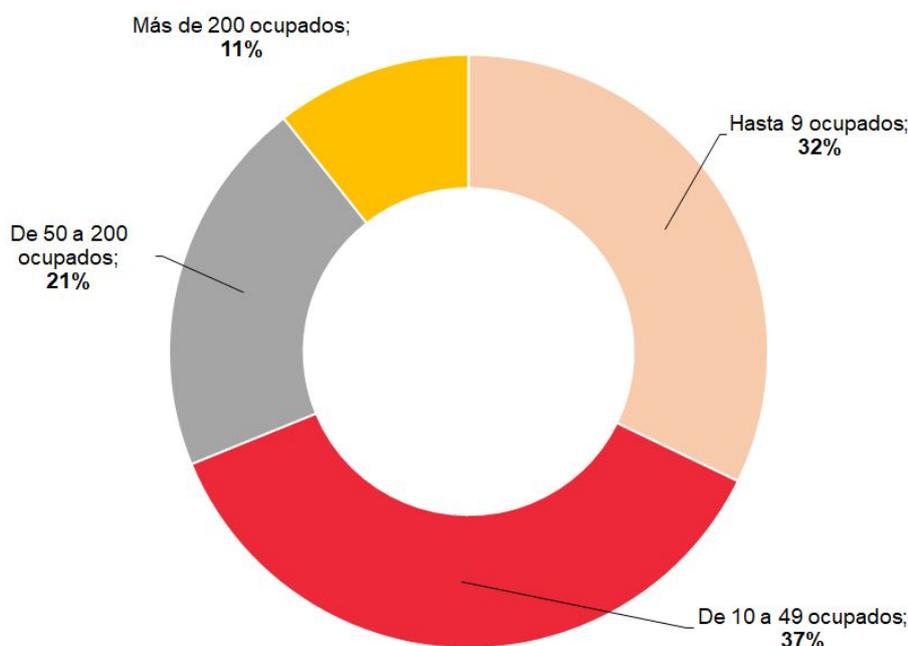
En el caso de las exportaciones, las MiPyMEs también son mayoría. Las empresas de menos de 200 ocupados alcanzan el 89% del total de exportadores argentinos. De esto se deduce que solo 1,5% de las MiPyMEs argentinas participan en alguna exportación.

Sin embargo, en términos de monto exportado explican poco menos del 15% de las exportaciones brutas. Vale destacar que en el caso de las MiPyMEs estas también exportan indirectamente, al ser proveedoras de insumos para otras empresas que envían sus productos al exterior. Además, la importancia de las pequeñas y medianas empresas crece en el interior del país, donde centrales para el desarrollo económico y la generación de empleo.

A su vez, las empresas exportadoras pagan salarios más altos. Al analizar empresas de similar tamaño se observa que las que exportan pagan salarios entre 29% y 41% superiores respecto a las que dedican su actividad exclusivamente al mercado interno.

EMPRESAS EXPORTADORAS SEGÚN EMPLEO

En % del total. Año 2017.



FUENTE: elaboración propia en base a Ministerio de Desarrollo Productivo.

PARA EXPORTAR HAY QUE IMPORTAR

Para exportar hay que importar...

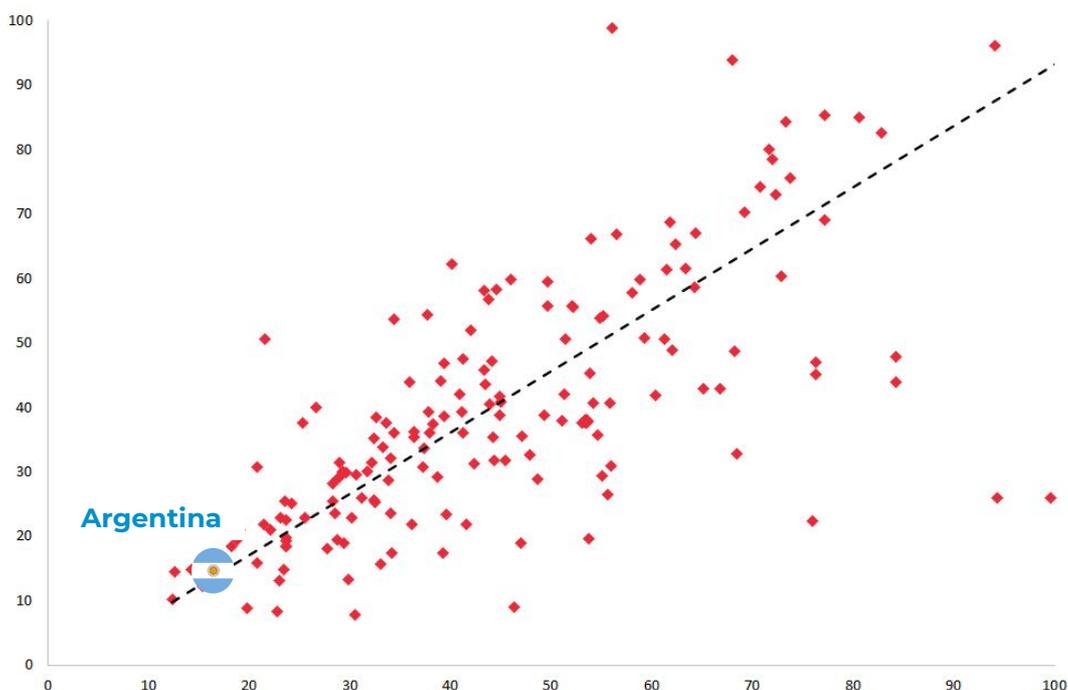
La falsa dicotomía entre apertura comercial y crecimiento exportador

Uno de los principales argumentos que han llevado a que Argentina sea una economía cerrada al mundo es la sustitución de importaciones, es decir, el argumento de que la protección comercial es necesaria para el desarrollo de capacidades productivas propias. Para Argentina la política proteccionista fue un éxito, posicionándose entre los 10 países que menos importan en relación al tamaño de su economía. Significó también que se encuentre entre los diez países que menos exportan.

En el mundo vemos que ambos flujos comerciales van de la mano. Siempre ajustando según el tamaño de la economía y distancia geográfica, los países que más exportan son también los que más importan. Esta vinculación entre exportaciones e importaciones se encuentra en la naturaleza misma del comercio internacional, los países se especializan en la producción donde son más competitivos y utilizan ese excedente para hacerse con bienes del resto del mundo. En este intercambio es que hay una ganancia de bienestar. No obstante, en Argentina las exportaciones y las importaciones suelen tratarse como cuestiones separadas.

EXPORTACIONES vs IMPORTACIONES

En % del PBI. Año 2018.



FUENTE: elaboración propia en base a Banco Mundial. Se excluyen países con exportaciones o importaciones por más del 100% del PIB.

PARA EXPORTAR HAY QUE IMPORTAR

Las importaciones son una pieza clave del aparato productivo

80% son insumos para la producción

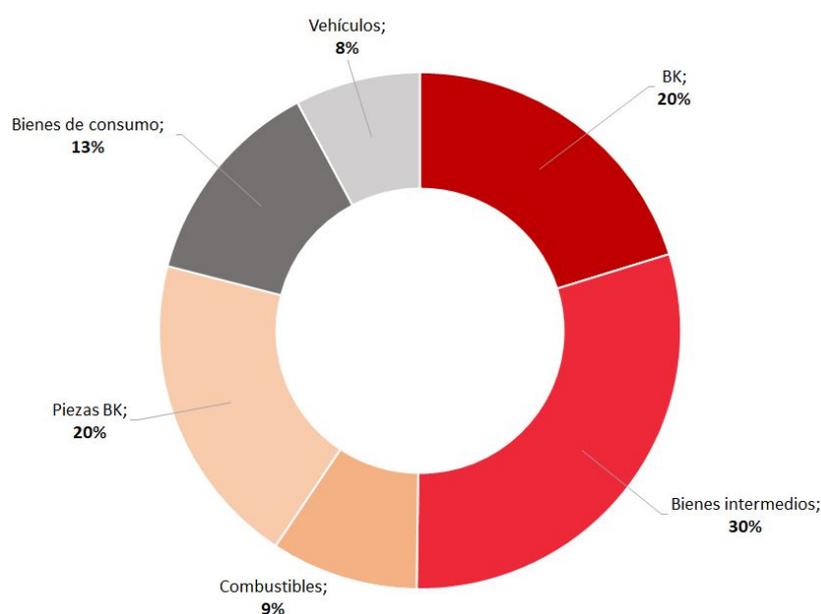
Las importaciones son una pieza clave de la cadena productiva. En Argentina más del 80% de las mismas se compone de bienes que se utilizan para la producción.

Tomando el promedio 2016-2019, el principal rubro de importación son los Bienes Intermedios, que explica importaciones por cerca de US\$ 18 mil millones (30% del total). Estos incluyen los suministros y materias primas que luego son parte de otros procesos industriales, por ejemplo químicos, metales y telas. Le siguen en importancia los Bienes de Capital, constituidos por maquinaria y aparatos para la producción. Estos explican compras al exterior por más de US\$ 12 mil millones. Sus piezas aportan otros US\$ 11.500 millones. Por último aparecen los combustibles y energía, cuyas compras rondan los US\$ 4.500 millones. En cambio, los bienes asociados al consumo final corresponden a menos del 20% de los bienes importados (bienes de consumo y vehículos).

Esta asociación entre importaciones y producción se observa también en la dinámica, coincidiendo ciclos expansivos en la actividad con aumento de importaciones, y viceversa en los ciclos recesivos. Entender esta vinculación productiva es imprescindible para romper la dicotomía exportaciones-importaciones y entender que la restricción de importaciones es un golpe directo al aparato productivo exportador.

IMPORTACIONES SEGÚN USOS ECONÓMICOS

En % del total. 2016-2019.



FUENTE: elaboración propia en base a INDEC.

PARA EXPORTAR HAY QUE IMPORTAR

Importaciones y exportaciones son parte de una misma cadena productiva

Desarrollo de cadenas de valor internacionales

Hoy en día gran parte del comercio internacional está explicado por el desarrollo de procesos productivos que están fragmentados entre varios países, lo que comúnmente se conoce como Cadenas Globales de Valor (CGV). La creciente fragmentación permite a los países especializarse en eslabones de la cadena, mejorar su productividad y crecer. Esto es especialmente relevante para los sectores de mayor intensidad tecnológica, donde se observa el desarrollo de cadenas de valor más complejas (Li, 2019).

Por ejemplo, en el caso del Iphone de Apple se encuentra que en su producción incorpora: disco duro de origen japonés, procesador de video estadounidense, memoria RAM coreana, semiconductores alemanes, ensamblaje con mano de obra china, y diseño estadounidense, entre otros cientos de componentes que hacen a la totalidad del producto (Xing & Detert, 2010).

Este fenómeno implica que las etiquetas "hecho en..." cobran cada vez menos sentido, ya que en realidad la producción está distribuida entre múltiples países. Otro ejemplo son los aviones Boeing, que tienen partes producidas de 4 continentes diferentes, y luego se exportan a más de 65 países.

De esta forma, podemos ver que la participación en las CGV se da a través de dos vías: (i) agregando valor a las exportaciones de otros países, e (ii) incorporando valor agregado de otros países en las exportaciones propias.

Esto es una oportunidad para que las empresas argentinas participen activamente del comercio internacional siendo parte de estas cadenas productivas. Sin embargo, vemos que Argentina se encuentra entre los países que menos participan en las CGV (OCDE, 2018).

La integración de empresas argentinas productoras de autopartes en cadenas de valor de empresas europeas:

Lo descrito es la situación de cientos de exportadores argentinos de autopartes, que son proveedores de terminales internacionales y cuyos productos luego regresan al país como valor agregado contenido en las importaciones argentinas de autos.

Veamos dos ejemplos concretos. La empresa santafesina Basso se ha consolidado como exportador de válvulas para motores, proveyendo a diferentes empresas internacionales incluyendo John Deere, Ferrari, Peugeot-Citroën, Kawasaki y Polaris.

Por otro lado, la empresa multinacional Scania produce cajas de cambio en Tucumán que forman parte de su producción internacional. Algo similar ha realizado Volkswagen en Córdoba, cuyas cajas de cambio se exportan a Polonia y Alemania.

OBJETIVO: MERCOSUR

MERCOSUR, prioridad argentina

El desarrollo comercial del país está **íntimamente vinculado al bloque**

En 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay formalizaron el MERCOSUR, institución novedosa que aspiraba a liderar la integración económica sudamericana. Se eliminaron los aranceles para el comercio entre los países y se hicieron importantes compromisos en materia de agilización de procesos, compatibilización de agendas e integración política y económica.

Casi 3 décadas después encontramos que el bloque ha avanzado hacia una integración imperfecta y mantiene una baja vinculación económica con el resto del mundo. En muchos casos, las problemáticas que enfrentamos hoy en día son las mismas que en 1991.

En primer lugar, hay que destacar como un valor para la Argentina la posición que tiene el MERCOSUR en el mundo. En términos de PBI, el bloque se posiciona como la 8ª economía global, superando a países como Rusia, Francia e Italia. Es un mercado de casi 300 millones de personas, 4º en el mundo detrás de China, India y EE.UU.. Además, destaca por ser el 1º exportador mundial neto de alimentos, con envíos por casi US\$ 150 mil millones por año, contribuyendo con uno de los principales desafíos globales: la seguridad alimentaria.

Más allá de esto, es importante entender lo que significa el MERCOSUR para la Argentina. Ha sido históricamente y sigue siendo el 1º socio comercial, con un flujo bilateral de comercio que en los últimos años rondó los US\$ 30 mil millones. Más allá del nivel, es importante observar la dinámica. Entre principios de la década de 1990 y el pico de 2011, el comercio entre Argentina y el MERCOSUR pasó de unos US\$ 3 mil a más de US\$ 44 mil millones, es decir se multiplicó por 15.

Esto hace que el bloque sea clave para el desarrollo exportador. En 2019, las exportaciones hacia este destino llegaron a US\$ 12.500 millones, lo que equivalió a 20% del total. Dicho en otras palabras, 1 de cada 5 dólares exportados por el país fue al MERCOSUR. En comparación, el segundo destino de exportación ese mismo año explicó exportaciones por unos US\$ 8 mil millones (35% menos).

Las exportaciones a este destino además destacan por su elevada proporción de manufacturas industriales, cerca del 60% del total (hacia el resto del mundo la proporción cae a menos del 25%). Esto responde en gran medida a que se han desarrollado encadenamientos productivos dentro del MERCOSUR (en especial entre Argentina y Brasil), que han potenciado el comercio intraindustrial en el sector automotor, químico y plástico, y el complejo metalmeccánico en general, entre otros.

El MERCOSUR es el 1º destino de exportación para la industria argentina, con más de US\$ 8.200 millones en 2019 (más del 40% del total exportado en manufacturas industriales). Por ejemplo, en el caso del sector automotriz, el bloque explica más del 90% de las exportaciones de autos y el 50% de las de pick-ups, además de una porción mayoritaria de las de autopartes.

OBJETIVO: MERCOSUR

Esto no lo hace menos relevante para el agro, ya que el MERCOSUR es el 3° destino de exportación agroindustrial de Argentina (8% del total). Es especialmente prioritario para diversos productos y economías regionales, como el trigo, oliva, papa, y ajos, entre otros.

Además, es, por lejos, el 1° destino en cantidad de empresas exportadoras. Al MERCOSUR exportan más de 5.500 empresas, sobre un total de alrededor de 10.500. Es decir, más de la mitad de las empresas exportadoras argentinas realiza algún tipo de envío al MERCOSUR. En comparación el segundo destino en cantidad de empresas exportadoras, Chile, anota unas 2.000.

Esta importancia exportadora se repite al observar a las provincias. El MERCOSUR es el 1° destino de exportación para cerca de 10 provincias, en especial aquellas con importante desarrollo industrial, como Córdoba y Santa Fé. Para la provincia de Buenos Aires, jurisdicción que explica 31% de los puestos de trabajo asalariados registrados de todo el país, el MERCOSUR representa el 32% de las exportaciones.

En importaciones, el bloque explicó flujos por US\$ 12.200 millones en 2019, aunque hay que decir que este fue un año atípico (en 2018 las importaciones habían superado los US\$ 18 mil millones). De esta manera, el MERCOSUR es origen de 1 de cada 4 dólares de importaciones argentinas. Sobre esta cuestión se repite lo mencionado anteriormente, más del 80% de las importaciones argentinas desde el MERCOSUR corresponden a insumos para la producción (bienes de capital, bienes intermedios y sus piezas).



FUENTE: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Desarrollo Productivo.

OBJETIVO: MERCOSUR

Agenda pendiente de integración intrabloque

Múltiples **obstáculos dificultan el comercio interno** del MERCOSUR

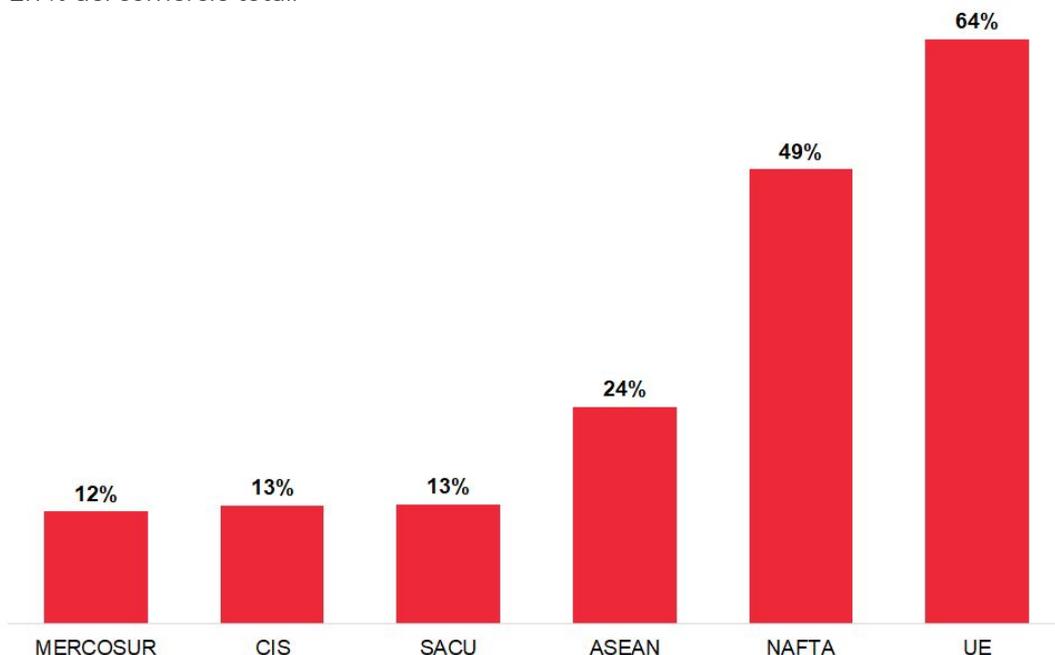
Si bien el bloque comenzó de forma auspiciosa, su agenda de integración avanzó de manera lenta o se paralizó en diversos aspectos, lo que permitió y perpetuó la existencia de obstáculos al comercio interno.

El comercio intra-MERCOSUR representa 13% del total, muy lejos de los ratios de bloque más integrados como el NAFTA (49%) o la UE (64%). En una forma muy resumida, esto responde entre otras cuestiones a: barreras sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos, falta de interconexión logística, aduanas internas, falta de interoperabilidad aduanera, y la agenda pendiente de incorporación de sectores a la unión aduanera como el automotriz y azucarero (BID, 2017). Y también a cuestiones macroeconómicas, ya que la implementación de políticas nacionales sin coordinación en materia de promoción, cambiaria y tributaria ha sabido distorsionar y afectar a los flujos comerciales del bloque.

A esto se suma la falta de profundidad en los compromisos del MERCOSUR. Por ejemplo, múltiples disciplinas, como el comercio electrónico, aún no han sido acordadas. Si bien hubo avances en los últimos años, cuando se firmaron los acuerdos en materia de compras públicas y facilitación de inversiones, el bloque continúa rezagado en muchos otros temas.

COMERCIO INTRABLOQUE SEGÚN BLOQUES ECONÓMICOS

En % del comercio total.



FUENTE: elaboración propia en base a OMC.

¡HUNDAN AL COMERCIO! ARANCELES PARA IMPORTAR

Costos altos que afectan al comercio

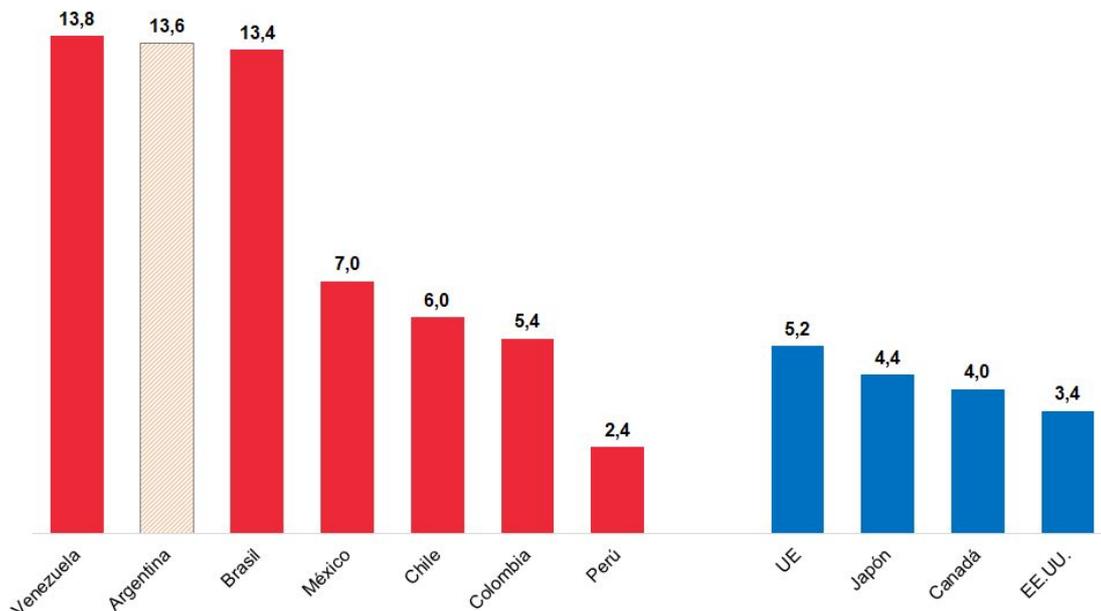
Argentina está entre los países con **mayores aranceles a la importación**

El lanzamiento del MERCOSUR implicó la entrada en vigor de un arancel externo común (AEC) para las importaciones de los socios. Este en promedio se ubicó en 14%, un nivel que era acorde a los esfuerzos de liberalización que se estaban haciendo a principios de la década de 1990. Al mismo tiempo, la falta de acuerdo en diversos aspectos llevó a que se permitiera cierta flexibilidad en su aplicación. Este fue el caso para los bienes de capital, bienes de informática y telecomunicaciones, entre otros ejemplos, donde los países mantuvieron la potestad de aplicar los aranceles que decidiesen según su política nacional.

La cuestión es que, en este marco, Argentina (y el MERCOSUR) mantuvieron una estructura arancelaria que hoy se encuentra desacoplada del mundo. El arancel de importación promedio de Argentina hoy está entre los más elevados del mundo (14%). Esto se compara con aranceles en el orden del 5 o 6% para los países de la Alianza del Pacífico (Perú aplica un arancel promedio de 2%), de 4% en EEUU y la UE, de 3% en Japón y del 2% en Australia o Canadá. Además, el arancel aplicado por Argentina es especialmente alto para los insumos, lo que desincentiva las inversiones productivas y la competitividad industrial.

ARANCELES A LAS IMPORTACIONES

En %. Promedio simple arancel NMF. 2019.



FUENTE: elaboración propia en base a OMC.

ACUERDOS COMERCIALES AÑO CERO

Pocos acuerdos comerciales en vigor

Argentina tiene una red de acuerdos preferenciales que **cubre menos del 9% del mercado global**

Dados los elevados aranceles a la importación, no es casualidad entonces que Argentina carezca de una red importante de acuerdos comerciales preferenciales que le permitan acceder con mejores condiciones a los mercados internacionales y abastecer de insumos a precios competitivos a las industrias.

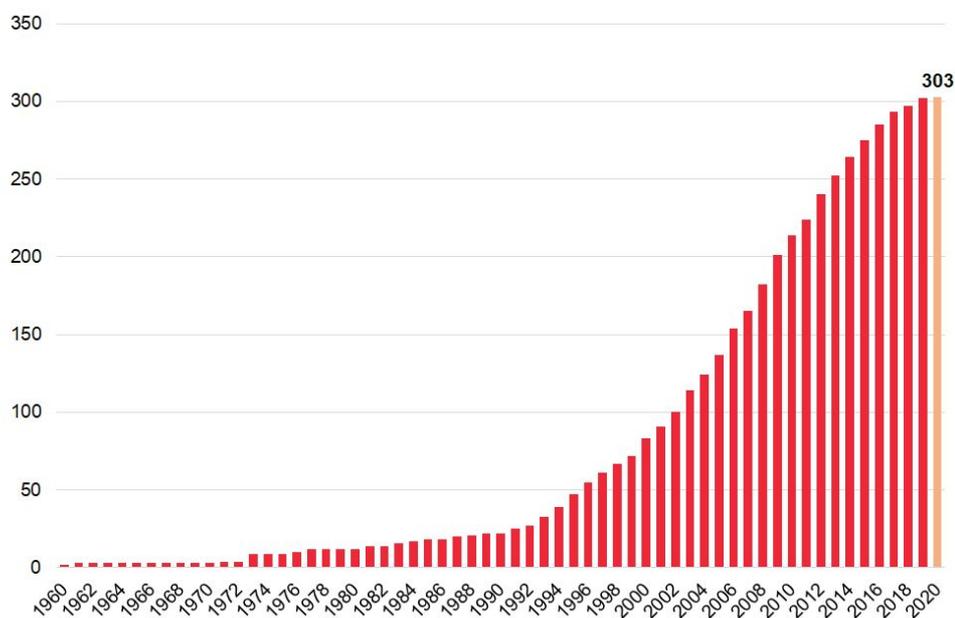
Los tratados en vigor de Argentina abarcan menos del 9% del mercado global. La red de tratados de libre comercio incluye a la mayor parte de América Latina, Egipto e Israel, mientras que también hay acuerdos más acotados en vigor con India y la Unión Aduanera del África Meridional (SACU).

Esto se compara con una red de acuerdos que, por ejemplo, en el caso de Chile alcanza a más del 88% del mercado mundial (incluyendo EEUU, UE y China). La red de acuerdos de Perú alcanza cerca del 80% del mercado mundial, y la de Colombia cerca del 70%. Esto significa una desventaja competitiva para los exportadores argentinos, que deben competir en los mercados con otros productores que ingresan en condiciones preferenciales.

El cambio de tendencia en este sentido ha sido el cierre del acuerdo con la UE, primer tratado del MERCOSUR con uno de los principales bloques económicos mundiales.

ACUERDOS COMERCIALES EN VIGOR A NIVEL MUNDIAL

Total acumulado. 1960-2020.



FUENTE: elaboración propia en base a OMC.

**Es hora de algo
nuevo:**

**Acuerdo de
Asociación
Estratégica
MERCOSUR-UE**

ES HORA DE ALGO NUEVO

Argentina se encuentra atrapada en un círculo vicioso que le impide crecer

Baja competitividad y proteccionismo

Como hemos visto, Argentina enfrenta importantes problemas de crecimiento y desarrollo. Entre 2009 y el día de hoy el país ha vivido, en términos generales, una nueva década perdida. Los niveles de pobreza superan el 35%, lo que equivale a más de 15 millones de argentinos. El ingreso por habitante se encuentra en los mismos niveles que 2008. El empleo privado registrado hace casi 10 años que se encuentra oscilando entre 6 y 6,5 millones de empleados. En tanto que el empleo precarizado sigue creciendo, con estimaciones que apuntan a que entre el 30% y el 40% de los empleos no están registrados debidamente.

Estas son las consecuencias, pero ¿cuáles son las causas? Éstas son múltiples y complejas, sin embargo, y a los fines de este trabajo, podemos identificar dos grandes ejes que hacen que Argentina no pueda crecer y desarrollarse.

- 1. Los problemas de competitividad de la economía argentina.** Estos incluyen la elevada presión tributaria, burocracia estatal, falta de transparencia, elevados costos logísticos, falta de infraestructura, regulaciones laborales que desincentivan el empleo formal y un entorno macroeconómico frágil e inestable. Además, es de notar que estas cuestiones afectan transversalmente a todos los sectores productivos. Profundizaremos el análisis sobre este eje en la penúltima sección del documento.
- 2. Una política de integración internacional mantiene al país como una de las economías más cerradas del mundo.** Esto refiere a las cuestiones que hemos visto hasta ahora: la imposición de aranceles entre los más altos del mundo, pocos acuerdos comerciales preferenciales y una agenda pendiente de facilitación del comercio, entre otras cosas. En este sentido, no podemos dejar de mencionar la falta de avances en la agenda de integración del MERCOSUR, tanto interna como externa.

Aquí no debemos olvidar una cuestión fundamental, ambos ejes están atravesados por una volatilidad en los objetivos y el desarrollo de políticas públicas.

En el plano comercial Argentina ha oscilado entre políticas de liberalización y de proteccionismo. Bajando y subiendo aranceles, impulsando y paralizando negociaciones comerciales e, incluso, llegando a prohibir exportaciones. Esta volatilidad no es ajena a la agenda de competitividad. Tal vez el caso más emblemático sea el inicio y paralización de obras de infraestructura que, luego de varias administraciones, siguen sin finalizarse. Pero también se replica en los vaivenes en la política tributaria y regulatoria, y los demás ejes que hemos mencionado.

En definitiva, pocos compromisos se han mantenido en el largo plazo, y esto no ha sido fortuito para el desarrollo nacional.

ES HORA DE ALGO NUEVO

Lo explicado no configura ejes de trabajo separados, sino que, por el contrario, es una red de incentivos que se encuentran íntimamente vinculados, se retroalimentan y conforman un verdadero círculo vicioso que impide que Argentina pueda crecer.

Los problemas de competitividad dan origen a un entramado productivo argentino vulnerable y susceptible de la competencia, en especial la competencia internacional. No solo eso, sino que además se han establecido múltiples reglas e incentivos productivos que indirectamente favorecen y consolidan este esquema, desincentivando la innovación y la competencia.

Por otro lado, ser una economía cerrada es un obstáculo que previene de aprovechar las oportunidades que ofrece el comercio para crecer, al mismo tiempo que no da incentivos competitivos claros para emprender reformas que mejoren la competitividad.

Luego la falta de reformas que mejoren la competitividad consolidan la vulnerabilidad del entramado productivo y mantienen las reglas que llevaron a esa vulnerabilidad en primer lugar. El círculo vicioso del estancamiento económico está cerrado.



ES HORA DE ALGO NUEVO

Es necesario romper este círculo vicioso

Abriendo oportunidades y contemplando los desafíos productivos vigentes

El Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-UE es una oportunidad para que Argentina comience a salir de este círculo vicioso que promueve el estancamiento económico y aumenta la pobreza. La única forma para salir de manera exitosa y sustentable del ciclo que describimos es avanzando de manera integral, es decir, atendiendo a los desafíos al tiempo que se abren las oportunidades para crecer.

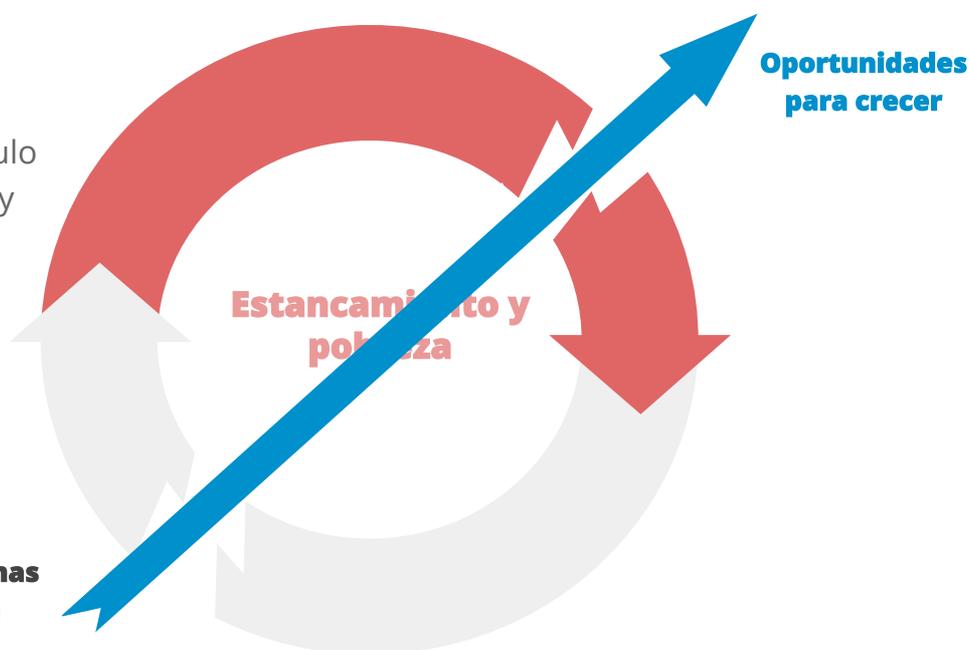
Esto implica pasar de una visión de política de equilibrio parcial a una de equilibrio general. Se debe avanzar en acciones simultáneas: abriendo oportunidades y sentando las bases para aprovecharlas. Una aproximación de un solo eje lo único que haría es afectar a las empresas y trabajadores sin darles las herramientas necesarias para que puedan desarrollarse.

Además, estas oportunidades deben ser atractivas y realmente implicar un beneficio para los sectores productivos. En otras palabras, deben ser capaces de traccionar las exportaciones, la incorporación de tecnología y las mejoras productivas. Pero estas oportunidades solo podrán ser aprovechadas si se avanza en medidas que mejoren la competitividad. Como ya dijimos, esto incluye una reforma impositiva, reducción de costos logísticos, desburocratización, entre muchas otras cuestiones. La clave en este caso se encuentra en la complejidad de estas reformas, lo que exige esfuerzos por parte del país que obligan a planificarlas dentro de un plazo razonable.

ACUERDO MERCOSUR-UE:

Rompiendo el círculo de estancamiento y pobreza

**Apoyo a las reformas
para mejorar la
competitividad**



ACUERDO MERCOSUR-UE

Introducción al Acuerdo MERCOSUR-UE

Un proceso de elevada complejidad que involucró el consenso de múltiples actores

El Acuerdo de Asociación Estratégica MERCOSUR-UE es un hito en la agenda de integración internacional argentina. Representa la culminación de un proceso negociador que duró más de 20 años y que culminó el 28 de junio de 2019.

Hay que destacar que es el resultado de una búsqueda de consenso entre multiplicidad de actores. La negociación incluyó la participación de 31 Estados (4 del MERCOSUR y 27 de la UE), sumado a las respectivas autoridades de los bloques, los sectores privados y demás organizaciones.

El acuerdo es histórico por su amplitud y complejidad

El Acuerdo MERCOSUR-UE incluye compromisos comerciales, así como también en materia de cooperación y diálogo político. Estamos hablando de un tratado moderno, en línea con los estándares propios de los acuerdos del siglo XXI. Incluye tanto cuestiones relativas a la disminución de costos para el comercio, como lo son los aranceles a la importación, como también otras que en la actualidad lo afectan indirectamente. Entre ellas podemos mencionar los servicios, disposiciones sobre las barreras no arancelarias, compras gubernamentales y PyMEs.

Entrado en vigor, el Acuerdo MERCOSUR-UE conformará un área de libre comercio de alrededor de 750 millones de personas, una de las mayores a nivel mundial. En su conjunto el acuerdo engloba el 25% del PBI global, el 37% de las exportaciones de bienes y servicios y 1 de cada 10 habitantes del mundo.

Además, es el primer acuerdo comercial de Argentina, y del MERCOSUR, con una de las principales economías globales. De esta manera, permitirá potenciar los flujos comerciales y de inversiones, así como también el acercamiento de Argentina con la UE, que hoy ya es el 2º socio comercial y 1º inversor en el país.

Desde el punto de vista geopolítico, es un instrumento que permite fortalecer el vínculo entre el principal bloque económico de América Latina y la mayor unidad económica a nivel mundial. A su vez, es una señal hacia el resto del mundo, reafirmando la importancia y ventajas de la cooperación en un escenario internacional donde el sistema multilateral se encuentra en crisis

Finalmente, el Acuerdo viene a revitalizar y reafirmar la importancia del MERCOSUR como plataforma de integración argentina. Vale decir que concretar el acuerdo fue una aspiración que el bloque mantuvo por 20 años por lo que su conclusión vuelve a revalidar para los miembros que el MERCOSUR es un instrumento dinámico y genuino para la integración.

ACUERDO MERCOSUR-UE

¿Por qué es un instrumento importante para apoyar el desarrollo?

Oportunidad, razonabilidad y consenso

El Acuerdo MERCOSUR-UE es un instrumento importante para romper el círculo vicioso en el que se encuentra la economía argentina debido a 3 cuestiones fundamentales:

- **Oportunidad.** Abre a Argentina la oportunidad de potenciar su vínculo con la 2º mayor economía mundial, un mercado de elevada complejidad y que importa más de US\$ 2 billones por año, de los cuales Argentina participa con menos del 1%. Además, permite potenciar el flujo de inversiones de origen europeo hacia el país, algo que se ha visto en todos los acuerdos firmados por la UE. Vale destacar que hoy la UE es el principal inversor en Argentina, con un stock de IED de más de US\$ 35 mil millones (BCRA, 2016). De esta manera, la oportunidad por delante es relevante, atractiva, y con un socio con una fuerte capacidad de traccionar exportaciones, realizar inversiones y promover una mejora productiva.
- **Razonabilidad.** El acuerdo contempla los desafíos de competitividad que enfrenta la economía argentina. Por eso es que no implica una apertura acelerada, por el contrario, establece plazos razonables para entrar al libre comercio que varían según el sector productivo. Estos plazos llegan incluso hasta los 15 años luego de la entrada en vigor del acuerdo. De esta manera, el Acuerdo incorpora tiempos razonables para permitir una adaptación gradual de los sectores productivos y que el Estado tome medidas orientadas a mejorar la competitividad. Por otro lado, la razonabilidad en la integración viene dada por las características productivas de la UE. El bloque se caracteriza por tener salarios elevados y por competir con productos de calidad, evitando una competencia por salarios que podría llegar a perjudicar a empresas y trabajadores argentinos. Además, los compromisos adoptados en el Acuerdo impiden la triangulación de productos de otros destinos.
- **Consenso y credibilidad.** Establece un compromiso creíble de integración ya que reúne diversas miradas políticas y productivas. El Acuerdo MERCOSUR-UE se encuentra conformado por 31 países, entre los que se incluyen 5 de las principales economías globales y las 2 mayores de América del Sur. El cierre del acuerdo es resultado de un proceso negociador que duró más de 20 años y que ha sido impulsado y avanzado por gobiernos de diversos signos políticos. Además, surge del diálogo y el consenso permanente con los diferentes sectores privados. De esta manera, los compromisos del Acuerdo son el resultado de un consenso, de una visión compartida de múltiples actores sudamericanos y europeos. Este basamento compartido es imprescindible para establecer políticas de largo plazo.

ACUERDO MERCOSUR-UE

Relevancia económica del Acuerdo

Da lugar a una de las mayores áreas de libre comercio del mundo

El Acuerdo MERCOSUR-UE es de gran relevancia por el peso económico que tiene. Concentra un cuarto del producto bruto global, una población de 750 millones de personas (3° en el mundo) y una porción mayoritaria del stock de IED y el comercio global.

Además, viene a potenciar un vínculo económico que hoy ya es de los más importantes del MERCOSUR: la UE es el principal inversor en el bloque y el comercio bilateral supera los US\$ 95 mil millones anuales.

25%
del PBI global

750
millones de
habitantes

34%
del stock de IED
mundial

37%
de las exportaciones
mundiales

US\$ 95.000
millones en comercio
entre bloques



ACUERDO MERCOSUR-UE

Para la Argentina **el Acuerdo potencia el vínculo ya existente con la UE**

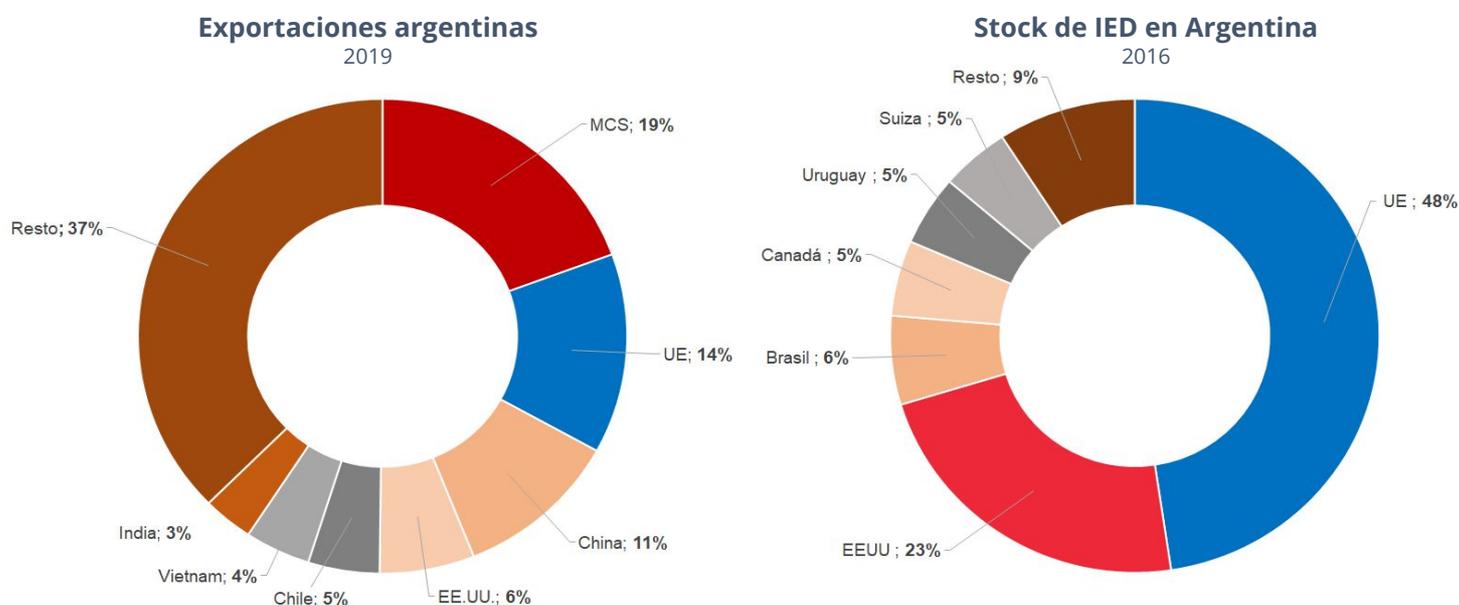
1° inversor y 2° destino de exportación

La Unión Europea es uno de los principales socios económicos de Argentina. Este vínculo es resultado de un proceso histórico que se remonta a los orígenes mismos de la Argentina y que ha avanzado en base al esfuerzo de múltiples individuos, empresas y gobiernos.

Hoy la UE es el 2° mayor destino de exportación de Argentina. Representa exportaciones por unos US\$ 9 mil millones anuales, lo que equivale al 14% del total (INDEC, 2019). Es necesario mencionar que las exportaciones hacia la UE incorporan un importante componente de bienes manufacturados y de alto valor agregado, lo que está vinculado a que los estándares que exige la UE para entrar a su mercado están entre los más exigentes a nivel internacional. Además, el bloque europeo es destino de exportación para más de 2.400 empresas argentinas (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2019), es decir, casi 25% del total.

Por otro lado, la UE se posiciona, por lejos, como el 1° inversor en Argentina. El stock de IED europeo en el país supera los US\$ 35 mil millones (BCRA, 2016), representando casi la mitad del total. Además, las inversiones europeas destacan por estar distribuidas en todos los sectores económicos, incluyendo la agroindustria, automotriz, metalmecánico, servicios empresariales, finanzas, entre otros.

PARTICIPACIÓN DE LA UE EN LAS EXPORTACIONES E IED ARGENTINAS



FUENTE: elaboración propia en base a INDEC y BCRA.

EL CAMINO HACIA EL ACUERDO MERCOSUR-UE

Un camino de 20 años hacia el acuerdo...

Esfuerzos que permitieron cerrar las negociaciones

La negociación entre el MERCOSUR y la Unión Europea se posiciona como la más larga a nivel internacional, extendiéndose por un período de más de 20 años. Contrasta además frente a otras negociaciones de acuerdos de similar o mayor amplitud. Por ejemplo, en el caso del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) las negociaciones se extendieron entre 2013 y 2016.

El camino para el Acuerdo MERCOSUR-UE técnicamente comenzó en 1999, cuando la UE adoptó las directivas negociadoras para con el MERCOSUR. Sin embargo, el proceso negociador puede rastrearse por lo menos hasta 1995, con la firma del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional MERCOSUR-Comunidad Europea.

A lo largo de los años se enfrentaron diversos obstáculos y contramarchas que extendieron el proceso. El impulso inicial durante la década de 1990 se vio obstaculizado por crisis económicas y falta de consenso, lo que hizo que en 2004, luego de XIII rondas negociadoras y un intercambio de ofertas de bienes, se suspendieran las negociaciones. Esto coincidió con una coyuntura política desfavorable al libre comercio; vale recordar que en 2005 varios países latinoamericanos rechazaron el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas. A pesar de todo, los contactos políticos entre los países se mantuvieron, sentando las bases para el relanzamiento del proceso negociador.

Varios factores geopolíticos también contribuyeron a que se extiendan las negociaciones. En el período de 20 años cambió el peso relativo de diversas disciplinas y aparecieron nuevas consideraciones sobre el comercio, por ejemplo en cuestiones medioambientales. Además, los flujos comerciales se modificaron drásticamente, siendo lo más importante el ingreso de China al sistema global y la crisis internacional de 2008. Estas cuestiones hicieron que el contexto en el cual se negociaba el acuerdo fuese dinámico y exigiese ajustes y revisiones.

A partir de 2010 se retomaron las negociaciones teniendo en cuenta dos velocidades, una para los compromisos regulatorios y otra para las ofertas de bienes. Este proceso de trabajo continuó hasta 2016, cuando se dió un impulso político de alto nivel.

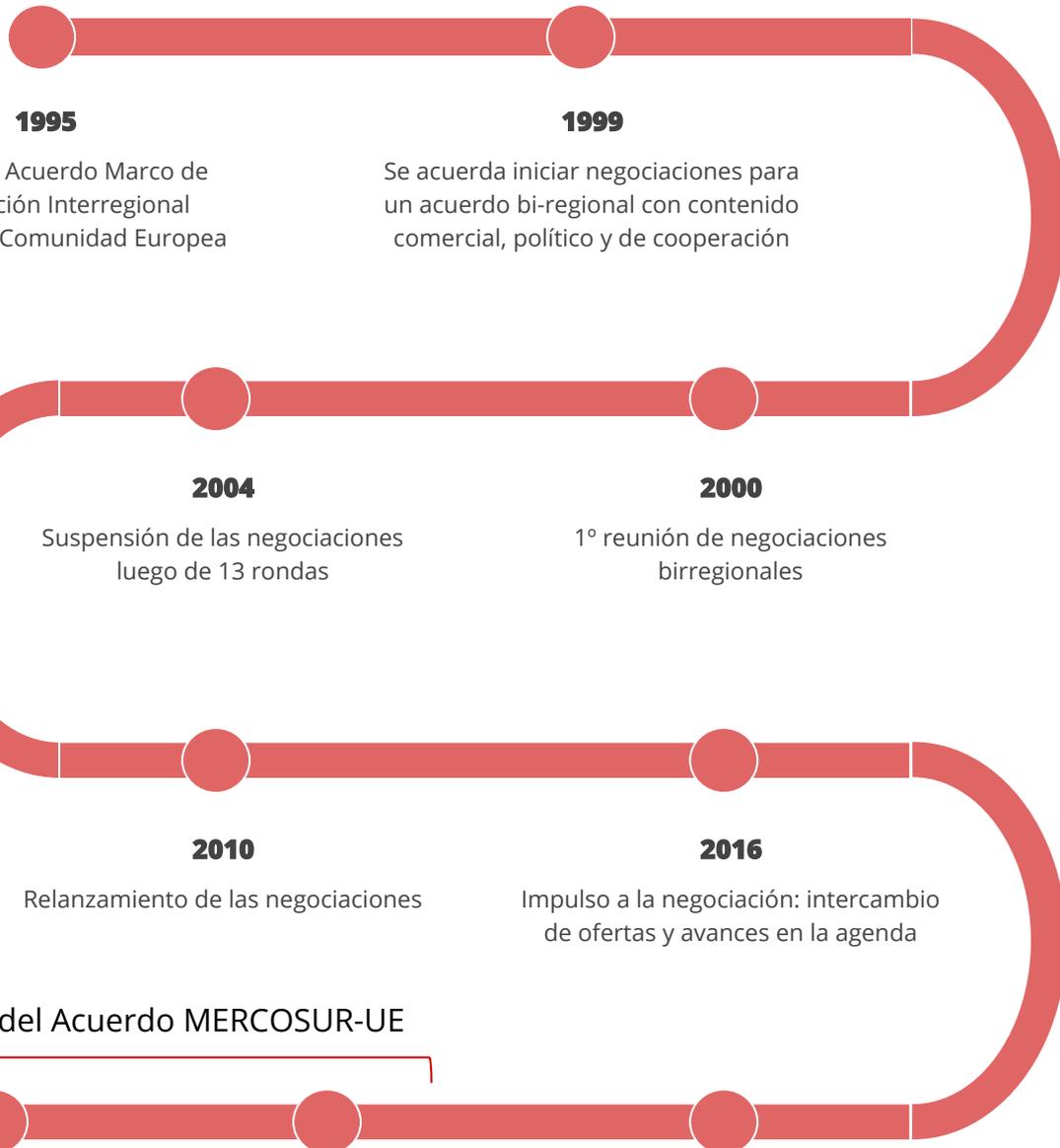
Fue en los siguientes cuatro años que se lograron avances definitivos que permitieron a los bloques comunicar el cierre del Acuerdo en junio de 2019. Habiendo dado este paso, los negociadores de los bloques prosiguieron en la formalización de algunas cuestiones técnicas y pendientes menores para permitir avanzar en la revisión legal del acuerdo.

Finalmente, en junio de 2020 se anunció el cierre del capítulo político y de cooperación del acuerdo birregional.

EL CAMINO HACIA EL ACUERDO MERCOSUR-UE

La negociación más larga

Cronología para el Acuerdo:



Cierre del Acuerdo MERCOSUR-UE

Junio de 2020
Cierre del Capítulo Político y Cooperación

Junio de 2019
Cierre del Pilar Comercial del Acuerdo MERCOSUR-UE

2019
Avances decisivos en las negociaciones

EL CAMINO PARA LA ENTRADA EN VIGOR

El rol del Congreso para la entrada en vigor del Acuerdo MERCOSUR-UE

Promoviendo un **debate que consolide el consenso**

Alcanzado el Acuerdo, para que el mismo entre en vigor se requiere avanzar en diversos procedimientos. Hoy en día los países del MERCOSUR y la UE se encuentran en medio del proceso de revisión legal de los textos, para asegurar que los mismos reflejen los compromisos acordados. Vinculado a este proceso se encuentra el trabajo de traducción del Acuerdo a todos los idiomas oficiales, lo que en el caso de la UE implica hacerlo a 23 idiomas.

Una vez finalizado este proceso, el Acuerdo estará disponible para la firma por parte de los Ejecutivos de los países del MERCOSUR y las autoridades de la Comisión Europea. Luego, las autoridades podrán continuar con el proceso de entrada en vigor.

En el caso de Argentina esto implica enviarlo al Congreso para que decida sobre su aprobación. Este proceso es análogo en los demás países del MERCOSUR.

En el caso de la UE, el Acuerdo debe ser remitido en primera instancia al Consejo Europeo, que debe aprobarlo con más del 55% de los votos (y estos deben representar más del 65% de la población de la UE). Tras lo cual se remite al Parlamento Europeo para su votación. Concluida esta etapa, se encuentra habilitada la opción de entrada en vigor provisional de la sección comercial del acuerdo (la que profundizaremos en este documento). La entrada en vigor definitiva y total del Acuerdo, es decir incluyendo las secciones de cooperación, dependerá a su vez de la aprobación por parte de los parlamentos nacionales de los países de la UE.

Vale destacar que las autoridades han adelantado que la entrada en vigor del Acuerdo podría ser bilateral. Esto significaría que los miembros no deberán esperar a que finalice el proceso legislativo en todos los demás socios para que empiecen a aplicarse las provisiones del Acuerdo. De esta manera, se establece un incentivo a la coordinación en la entrada en vigor, siendo que el país que retrase este procedimiento se verá en condiciones competitivas más desfavorables respecto a los otros donde ya esté en vigor.

PRÓXIMOS PASOS EN ARGENTINA PARA LA ENTRADA EN VIGOR DEL ACUERDO



QUÉ INCLUYE EL ACUERDO MERCOSUR-UE

Un acuerdo complejo, que aborda diferentes cuestiones vinculadas al comercio y la integración

Incluyendo temas tradicionales y otros nuevos propios del comercio en el siglo XXI

El Acuerdo MERCOSUR-UE se caracteriza no solo por su magnitud, sino también por ser el acuerdo más complejo cerrado por el MERCOSUR hasta la fecha. Contiene compromisos en materia política, de cooperación, institucional y comercial.

Por su importancia relativa centraremos el análisis en el pilar comercial. Esta sección del acuerdo hace a la promoción y regulación del comercio bilateral, incluyendo bienes y servicios. Además contempla diferentes cuestiones, como las compras gubernamentales, así como también incluye disposiciones tendientes a asegurar un comercio justo, respetando exigencias de calidad, medioambientales y laborales. Además, contiene provisiones que aseguran que los beneficios del acuerdo se apliquen a los productos únicamente de origen europeo y del MERCOSUR, evitando triangulaciones desde terceros mercados que distorsionen el comercio y las bases del acuerdo.

De esta manera, se propone un marco ambicioso para potenciar el proceso de integración entre los bloques, aumentar el comercio y promover las inversiones. En las siguientes secciones, se analizarán cada una de las cuestiones que incluye el Acuerdo MERCOSUR-UE.

Cuestiones contempladas en el Acuerdo MERCOSUR-UE

Comercio de bienes	Reglas de Origen	Defensa Comercial	Obstáculos Técnicos
Sanitarias y Fitosanitarias	Mayor integración, Comercio e Inversiones: Pilar comercial del Acuerdo MERCOSUR-UE		Facilitación del Comercio
Servicios			Propiedad Intelectual
Competencia	PyMEs	Desarrollo Sostenible	Contratación Pública

COMERCIO DE BIENES

Comercio de bienes: preferencias arancelarias y cuotas

Eliminando barreras al comercio entre los bloques

A continuación se presentan las principales características del Acuerdo MERCOSUR-UE en lo respectivo al denominado capítulo sobre comercio de bienes. Esto incluye las cuestiones relativas a desgravaciones arancelarias, cuotas y productos excluidos del acuerdo.

¿Qué implica el Acuerdo?

El Acuerdo implica avanzar en un ambicioso proceso de desgravación arancelaria en el comercio bilateral. Es decir, bajo el acuerdo los países miembros se comprometen a la eliminación y consolidación (es decir la no suba) de aranceles de importación para productos originarios de las otras partes. Esto no solo significa una reducción sustantiva sobre los costos de comercio sino que, además, la consolidación asegura un esquema arancelario estable para el comercio, algo doblemente valioso bajo el contexto actual de incertidumbre comercial.

El acuerdo eliminará aranceles para más de 9.300 posiciones arancelarias (según la Nomenclatura Común del MERCOSUR), lo que equivale a miles de productos que ahora gozarán de beneficios arancelarios para el comercio entre los bloques. Esto equivale a más del 91% del comercio bilateral entre el MERCOSUR y la UE. El bloque sudamericano elimina los aranceles para el 91% de las importaciones europeas, mientras que la UE realiza desgravaciones arancelarias sobre prácticamente la totalidad del comercio (92% eliminando aranceles y 8% correspondientes a cuotas y mecanismos preferenciales).

¿Que es una canasta de desgravación arancelaria?

En los acuerdos comerciales los países negocian lo que se conoce como canastas de desgravación. Estas básicamente representan la forma bajo la cual se reducirán los aranceles de importación. Vale aclarar que la desgravación arancelaria únicamente es válida para los productos originarios de los miembros del acuerdo, es decir, es parte de un proceso negociado, no de una apertura unilateral.

El Acuerdo MERCOSUR-UE ha definido diferentes canastas de desgravación, lo que equivale a decir que los aranceles se reducen en diferentes plazos según el producto del que se trate. Estas son: desgravación inmediata, 4, 7, 8, 10, 12, y hasta 15 años, incluyendo en algunos casos 15 años con un período de gracia inicial (léase, la desgravación inicial no comienza hasta pasado un determinado período).

Estas canastas de desgravación son lineales, la reducción arancelaria es progresiva y proporcional al plazo establecido. Por ejemplo, un producto que se encuentre en una canasta de desgravación de 10 años tendrá una reducción arancelaria del 10% cada año, para así terminar el 10º año de vigencia del acuerdo libre de arancel.

COMERCIO DE BIENES

Un proceso de liberalización que contempla los desafíos argentinos

Gracias al diálogo público-privado, el Acuerdo contempla las realidades argentinas. En primer lugar, reconoce los obstáculos de competitividad que se enfrentan y las dificultades que estos implican a la competencia. Además, reconoce el elevado nivel de protección arancelaria argentina. Hay que recordar que el arancel promedio se encuentra en torno al 14%, entre los más altos a nivel mundial, con sectores que incluso llegan a tener un arancel de 35%.

Dentro del Acuerdo, la principal característica sobre el proceso de liberalización comercial es la asimetría dinámica que se ha acordado. El proceso de liberalización de la UE es sustantivamente más acelerado que el del MERCOSUR. En el caso del bloque europeo, casi el 75% del comercio con MERCOSUR tendrá una desgravación y consolidación inmediata. En cambio, para el bloque sudamericano solo el 14% del comercio tendrá desgravación inmediata, y más del 70% tiene canastas de desgravación que se extienden por una década o más.

Además, el MERCOSUR mantiene un universo de productos exceptuados de la desgravación arancelaria significativamente mayor al de UE. Estos productos mantendrán vigente su esquema de protección arancelaria actual.

De esta forma, el acuerdo permite abrir oportunidades en la UE para el crecimiento de los sectores argentinos en el corto plazo. Al mismo tiempo, establece un mecanismo gradual, previsible y de largo plazo para abrir el entramado productivo a la competencia europea, lo que permite avanzar en una adaptación gradual y en reformas de mejora de la competitividad.

DISTRIBUCIÓN CANASTAS DE DESGRAVACIÓN EN EL ACUERDO MERCOSUR-UE

Como % de las importaciones bilaterales.

Canasta de Degravación	MERCOSUR	UE
Inmediata	14%	74%
4 años	10%	7%
7 u 8 años	5%	6%
10 años	42%	5%
15 años	16%	-
15 años con gracia	3%	-
Cuotas y otro acceso preferencial	≈ 0%	8%
Exclusiones	9%	≈ 0%

UE desgrava y consolida 87% en menos de 10 años

MERCOSUR desgrava y consolida 62% en 10 años o más, y excluye otro 9%

COMERCIO DE BIENES

Beneficios para los exportadores argentinos

Mejores condiciones de acceso al mercado europeo

El acuerdo implica la consolidación y eliminación de aranceles o el otorgamiento de condiciones preferenciales de acceso al mercado europeo para alrededor de 9.300 posiciones arancelarias (97% del total). En el caso de los bienes industriales, el 100% de las exportaciones del MERCOSUR tendrán arancel 0% para ingresar a la UE.

Aunque es cierto que la UE hoy en día aplica aranceles 0% para diversos productos, hay que tener en cuenta varias consideraciones. En primer lugar, este universo de productos que hoy ya goza de un arancel 0% es reducido (poco más del 20% del total) y no incluye a los productos argentinos con mayor tendencia exportadora. Por otro lado, el Acuerdo otorga el beneficio de la consolidación del arancel 0%, lo que equivale a decir que si en el futuro la UE optara por incrementar estos aranceles, Argentina seguiría entrando al mercado europeo con arancel 0%.

Además, el acuerdo nivela las condiciones de entrada al mercado con aquellos países de la región que ya tienen tratados comerciales en vigor con la UE, como Chile, Colombia y Perú. Y, a su vez, da una ventaja respecto a los exportadores de otros países que no tienen este tipo de instrumentos, como puede ser Rusia o Estados Unidos.

Con esto, todos los sectores productivos se verán beneficiados, ya que con el Acuerdo gozarán de un marco que les permitan competir favorablemente.

+ 2.400

Empresas exportadoras a la UE beneficiadas

+ US\$ 9.000 Millones

de exportaciones argentinas con aranceles reducidos

Hay que recordar que hoy la UE es el 2º mayor destino de exportación de bienes de Argentina, con unos US\$ 9.000 millones por año. Esto equivale a un 14% de las exportaciones argentinas. Más de 2.000 empresas argentinas exportan a la UE, es decir, casi 1 de cada 4 exportadores. De esta manera, los beneficios se darán en 2 ejes: mejores condiciones para los que ya exportan, y mejores incentivos para que nuevas empresas alcancen el mercado europeo.

Además, las exportaciones hacia la UE se caracterizan por incorporar productos con alto valor agregado, en línea con el elevado poder adquisitivo y exigentes estándares de calidad europeos. Estos incluyen productos de la industria manufacturera como autopartes, equipamiento médico, indumentaria, productos siderúrgicos y químicos. Y también de la agroindustria como vinos, lácteos y jugos.

COMERCIO DE BIENES

Ejemplos de sectores productivos beneficiados

Eliminación de aranceles para las exportaciones argentinas hacia la Unión Europea

A continuación presentamos diversos ejemplos de productos argentinos de exportación cuyos aranceles para ingresar a la Unión Europea se reducirán a 0% con el Acuerdo:

Agroindustria (grandes complejos)

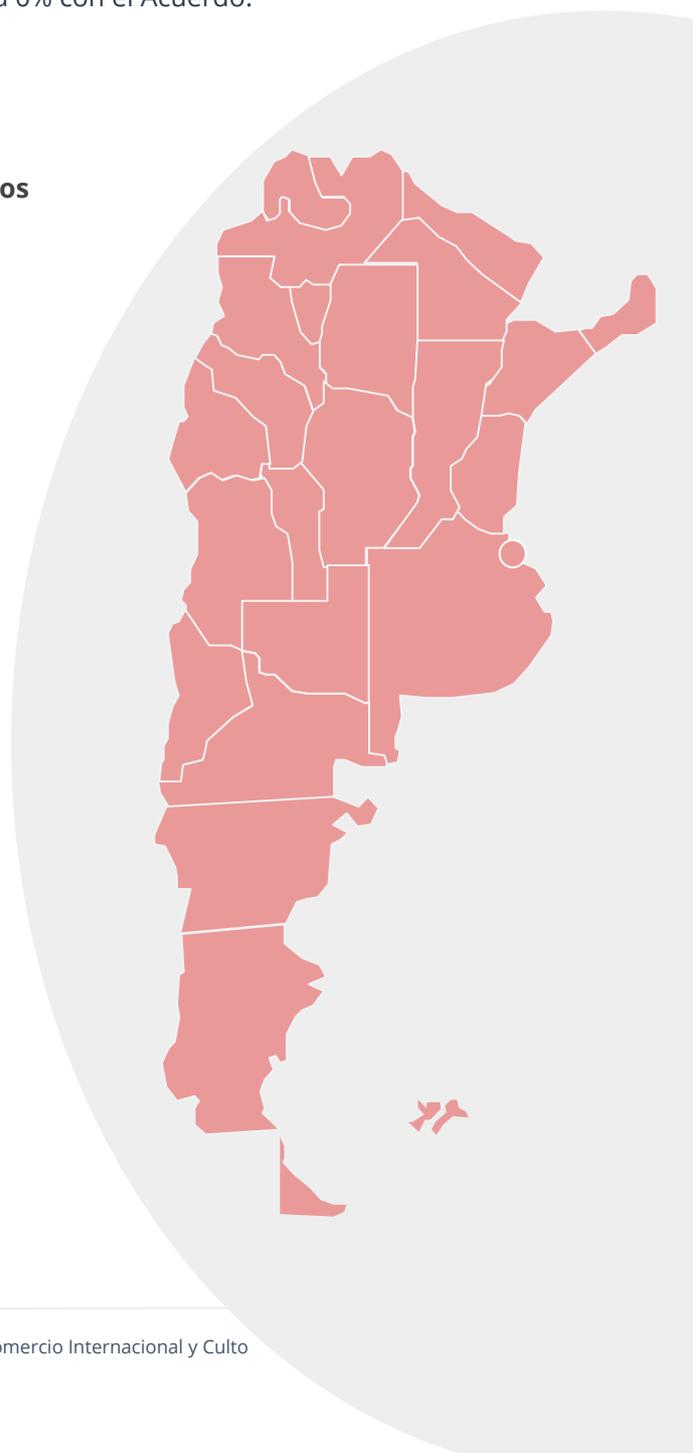
Harina y poroto de soja	Pescados y langostinos
Maní	Biodiesel
Aceites vegetales	Trigo y maíz

Economías Regionales:

Arroz	Duraznos	Legumbres
Manzanas	Cerezas	Hortalizas
Peras	Uvas	Frutos secos
Espicias	Infusiones (té)	

Industria Manufacturera

Autopartes	Calzado
Fertilizantes	Indumentaria
Instrumentos médicos	Juegos y juguetes
Maquinaria agrícola	Medicamentos y farmoquímicos
Tubos de acero	



COMERCIO DE BIENES

Ejemplos de sectores productivos beneficiados

Cuotas preferenciales con aranceles reducidos

Con el Acuerdo, el MERCOSUR también obtiene acceso privilegiado al mercado de la UE a través de diferentes cuotas preferenciales para productos agroindustriales.

A continuación se enumeran estos beneficios:

- 
- Arroz**
Volúmen de la cuota: 60.000 Tn
Descripción: arancel 0% sin segmentación y con aplicación en 6 años.
 - Azúcar**
Volúmen de la cuota: 180.000 Tn (cuota OMC CXL)
Descripción: se elimina el arancel de 98 €/Tn al momento de entrada en vigor del Acuerdo.
 - Carne bovina**
Volúmen de la cuota: 29.500 (de Cuota Hilton) + 99.000 Tn (nueva cuota)
Descripción: se elimina el arancel de 20% para 29.500 Tn de la Cuota Hilton (tendrán arancel 0%). Se abre una nueva cuota de 99.000 Tn con 7,5% de arancel. El volumen de la cuota nueva es creciente en 6 etapas hasta alcanzar las 99.000 Tn en 5 años.
 - Carne aviar**
Volúmen de la cuota: 180.000 Tn
Descripción: arancel 0% una vez entrado en vigor el acuerdo. La cuota se segmenta 50% a carne aviar deshuesada y otro 50% al resto. El volumen de la cuota es creciente en 6 etapas hasta alcanzar las 180.000 Tn en 5 años.
 - Lácteos**
Volúmen de la cuota: 10.000 Tn de leche en polvo + 30.000 Tn de quesos.
Descripción: las cuotas son recíprocas y se implementarán en un período de 10 años, en los cuales el volúmen se irá incrementando y el arancel aplicado se irá reduciendo.
 - Miel**
Volúmen de la cuota: 45.000 Tn
Descripción: arancel 0% una vez entrado en vigor el acuerdo.

COMERCIO DE BIENES

Beneficios para el acceso a insumos y la inversión productiva

83% de las importaciones argentinas desde la UE son suministros para la producción

Además de abrir oportunidades de exportación, el Acuerdo MERCOSUR-UE también mejora las condiciones para que las empresas argentinas accedan a insumos para su producción e inviertan en mejoras productivas. Hoy en día el 83% de las compras argentinas a la UE son bienes que se utilizan en los procesos productivos y la inversión de Argentina, lo que equivale a unos US\$ 7.500 millones (2019).

Mediante el Acuerdo, las empresas podrán importar bienes de capital y piezas de origen europeo sin arancel, lo mismo que bienes intermedios para la producción. El acceso a insumos de calidad y bienes para inversión a precios competitivos es un valor para el desarrollo productivo argentino.

Esto muchas veces es determinante a la hora de exportar y ser parte de las cadenas internacionales de valor, ya que los mercados y empresas internacionales exigen estándares que responden a los últimos desarrollos y tecnologías. Además, hay que recordar que, como vimos antes, los países con mayor desarrollo exportador son también aquellos que importan y se encuentran integrados.

Otro mecanismo mediante el cual se benefician las empresas argentinas es por el acceso al *know-how* que se encuentra embebido en los insumos y bienes de capital más modernos. Basta con ver el proceso de incorporación de nueva maquinaria a una línea productiva para comprender el grado de significancia en términos de competitividad y mejora productiva que esto implica. Este proceso viene de la mano de nuevos conocimientos, capacitación a los operarios, mayor productividad y producción.

Por otro lado, podemos ver la importancia de este fenómeno pero de manera inversa, es decir, como obstaculizar el acceso a insumos de calidad restringe el desarrollo. Hay que recordar que el período de caída en la cantidad de empresas y en el volumen exportador coincide con el de mayor control y restricciones sobre las importaciones (2011-2015).

El marco jurídico inestable y las restricciones a las importaciones son factores que impulsan a las empresas argentinas a relocalizar su producción. Esto se observó en empresas exportadoras de alimentos que, por ejemplo, vieron complicada su exportación al no poder acceder a packaging, y también en empresas de autopartes, que vieron comprometido su stock al no poder acceder oportunamente a piezas, entre otros ejemplos.

En fin, los casos son múltiples, pero sirven para comprender por el absurdo como una mejora en el acceso a insumos y bienes de capital es importante para el desarrollo exportador y productivo de las empresas argentinas.

REGLAS DE ORIGEN

Reglas para asegurar que las preferencias arancelarias apliquen solo a los bienes producidos por los miembros del Acuerdo

Evitando la triangulación desde terceros mercados

Imaginemos la siguiente situación: una camisa es producida en un país que no es parte ni del MERCOSUR ni de la UE, es enviada a Italia y luego desde allí exportada al MERCOSUR ¿Le corresponden las preferencias arancelarias del Acuerdo MERCOSUR-UE? ¿Hay una posibilidad de triangular comercio aprovechando el Acuerdo?

La respuesta es NO. El Acuerdo MERCOSUR-UE contiene provisiones que evitan justamente este tipo de triangulaciones en el comercio: las denominadas reglas de origen.

¿Qué son las reglas de origen? Las reglas de origen son las normas que definen los criterios necesarios para determinar la procedencia nacional de un producto. Es decir, la regla de origen determina las reglas que se deben cumplir para que un determinado producto sea considerado originario de un país. Continuando con el ejemplo, la regla de origen determina cuales son las condiciones que se deben cumplir para que la camisa sea efectivamente considerada como de origen italiano y, en consecuencia, le correspondan las preferencias arancelarias en el marco del Acuerdo MERCOSUR-UE.

Entre los criterios que se observan en las reglas de origen se incluyen: el porcentaje de agregado de valor en el producto, el grado de transformación, el requerimiento de un proceso productivo específico, el criterio de clasificación arancelaria, o el de enteramente producido en origen. Por ejemplo, si la regla de origen fuese de un agregado de valor del 75%, esto significa que si más del 75% del valor agregado en el producto debe realizarse en Italia para que la camisa sea considerada como de origen italiano.

¿Por qué son importantes y a que casos aplican? Su importancia radica en que los derechos y las restricciones aplicados a la importación pueden variar según el origen de los productos importados.

Algunos casos donde son importantes las reglas de origen son:

- Al aplicar medidas de política comercial, tales como derechos antidumping y las medidas de salvaguardia.
- Al determinar si se dará un trato preferencial a los bienes importados.
- A la hora de elaborar estadísticas comerciales y en la determinación de flujos bilaterales de comercio.
- Al aplicar medidas no arancelarias, como pueden ser cuestiones de etiquetado.
- Cuando se avanza en compras y contrataciones gubernamentales que incluyen operatoria de comercio exterior.

REGLAS DE ORIGEN

¿Cómo es su aplicación en el Acuerdo MERCOSUR-UE?

Yendo al caso específico del Acuerdo MERCOSUR-UE, una de las principales cuestiones a las que se aplican las reglas de origen es a la determinación de las preferencias arancelarias. Siguiendo con el ejemplo de la camisa, las reglas de origen determinan los criterios para definir si dicha indumentaria puede ser considerada como un producto de origen europeo (y en consecuencia gozar de las preferencias arancelarias) o si, por el contrario, debe pagar los aranceles de importación regulares.

Dentro del Acuerdo MERCOSUR-UE, el criterio para la regla de origen cambia según el producto o la cadena productiva. Vale destacar que todos los productos tienen una determinada regla de origen, siguiendo alguno o varios de los criterios antes mencionados. Incluso en muchos casos, dentro del Acuerdo se ha establecido una regla de origen que replica a la vigente actualmente en el MERCOSUR.

Esto es para reflejar las diferentes realidades y exigencias en el comercio internacional de los diferentes sectores. Además, en su determinación también se tiene en cuenta que los criterios establecidos deben ser verificables de cara al proceso productivo.

El Acuerdo a su vez permite lo que se conoce como acumulación de origen bilateral. Esto significa que los insumos o agregado de valor generado en alguno de los miembros del Acuerdo debe ser tenido en cuenta a la hora de determinar el origen del producto. Esto permite que los productores argentinos incorporen insumos originarios de otros países del MERCOSUR o de la UE sin perder el origen y la preferencia.

Veamos porque esto es importante con un ejemplo. Supongamos que los productores argentinos enfrentan una regla de origen del 65% para ingresar al mercado de la UE con arancel 0%. Y supongamos que el proceso productivo argentino agrega valor con 20% de insumos originarios de España, 20% de Asia y otro 60% de valor agregado nacional. Sin la acumulación de origen bilateral este productor debería pagar aranceles para acceder al mercado de la UE, sin embargo, la acumulación permite cumplir con el requerimiento de origen y agilizar la integración productiva y el comercio entre los bloques.

Por otro lado, el Acuerdo equilibra la necesidad de contar con reglas de origen claras y la facilitación en el comercio bilateral. Por eso se avanza hacia un sistema de auto certificación en materia de origen que da flexibilidad burocrática al exportador y permite reducir costos y tiempos en el comercio. Este sistema, usual en el mundo, aún no ha sido implementado en Argentina y varios países de América Latina. Contemplando esto, el Acuerdo establece un período de transición de 3 años (con posibilidad de extenderse otros 2 años) desde su entrada en vigor durante el cual el sistema actual de certificación de origen seguirá vigente.

Dentro de este esquema, el Acuerdo mantiene las disposiciones legales nacionales sobre sanciones y castigos en el caso de falsificación de los certificados de origen. Estos obviamente incluyen la suspensión de preferencias arancelarias. Además, se contempla la cooperación entre gobiernos para asegurar que los procesos de verificación sean fluidos y claros.

Al final del día, el acuerdo da un marco legal claro para la aplicación de preferencias arancelarias, al tiempo que brinda instrumentos para que los Estados puedan controlar el cumplimiento del origen, castigar y desincentivar prácticas fraudulentas contrarias al espíritu del Acuerdo MERCOSUR-UE.

FACILITACIÓN DEL COMERCIO

El Acuerdo contiene disposiciones que favorecen la desburocratización del comercio

Cada día de demora en aduana **es equivalente a un arancel de entre 0,5 y 2,5%**

La facilitación del comercio refiere a la reducción de los costos de transacción en el comercio internacional. Estos incluyen el acceso a la información, transparencia, burocracia y procedimientos aduaneros, tasas e interoperabilidad entre aduanas, entre otros. Estas cuestiones muchas veces configuran costos ocultos que perjudican a los exportadores. Por ejemplo, cada día de demora en la aduana equivale a un arancel de entre 0,5 y 2,5% (BID, 2017).

El Acuerdo MERCOSUR-UE avanza sobre estas trabas estableciendo disposiciones que favorecen la cooperación entre los miembros y la facilitación del comercio bilateral.

Se incluyen cuestiones relativas a:

Procedimientos aduaneros. Se establece que las partes trabajarán en la simplificación y estandarización de procedimientos y regulaciones acorde a los compromisos internacionales (OMC), asegurando la transparencia y la no discriminación.

Operador Económico Autorizado (OEA). El Acuerdo promueve la implementación de un sistema de OEA para el comercio bilateral. Este mecanismo permite agilizar la operatoria al otorgar ciertos beneficios a las empresas de bajo riesgo, es decir, a aquellas que cumplan con elevados estándares de control, tengan solvencia financiera y cuenten con un historial comercial favorable. Estos beneficios incluyen documentación simplificada y unificada, y menores tiempos para la liberación de carga. A su vez, es un instrumento que ayuda a eficientizar las inspecciones físicas en Aduana, priorizando los flujos de mayor riesgo y agilizando los de mayor seguridad.

Ventanilla única. El Acuerdo promueve la implementación e interoperabilidad de ventanillas únicas de comercio exterior para simplificar el comercio entre las partes.

Transparencia. El Acuerdo establece que las partes brindarán la información actualizada concerniente a las regulaciones sobre el comercio exterior de manera clara y transparente, con el fin de evitar interrupciones que afecten a las empresas. Esto incluye la información sobre procedimientos, impuestos y tasas, multas y penalizaciones, y mecanismos de apelación, entre otros.

Admisión temporaria. El Acuerdo reconoce la vigencia de los regímenes de admisión temporaria. Estos permiten la importación de manera simplificada y con menores costos de bienes destinados a formar parte de procesos productivos destinados a la exportación. En otras palabras, nos referimos a bienes que no están destinados a una importación definitiva sino que son insumos en productos que luego se exportan. Este régimen en Argentina explica exportaciones por más de US\$ 5.500 millones (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2018). Además, el acuerdo reconoce la admisión temporal en el marco del Carnet ATA, mecanismo internacional que facilita este procedimiento.

FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Cooperación. El Acuerdo crea un Comité Especial para la cooperación y el diálogo en cuestiones aduaneras, de facilitación y reglas de origen. De esta manera, se crea un mecanismo institucional para revisar la implementación de estas disposiciones y para dialogar e implementar acciones conjuntas de facilitación de manera coordinada.

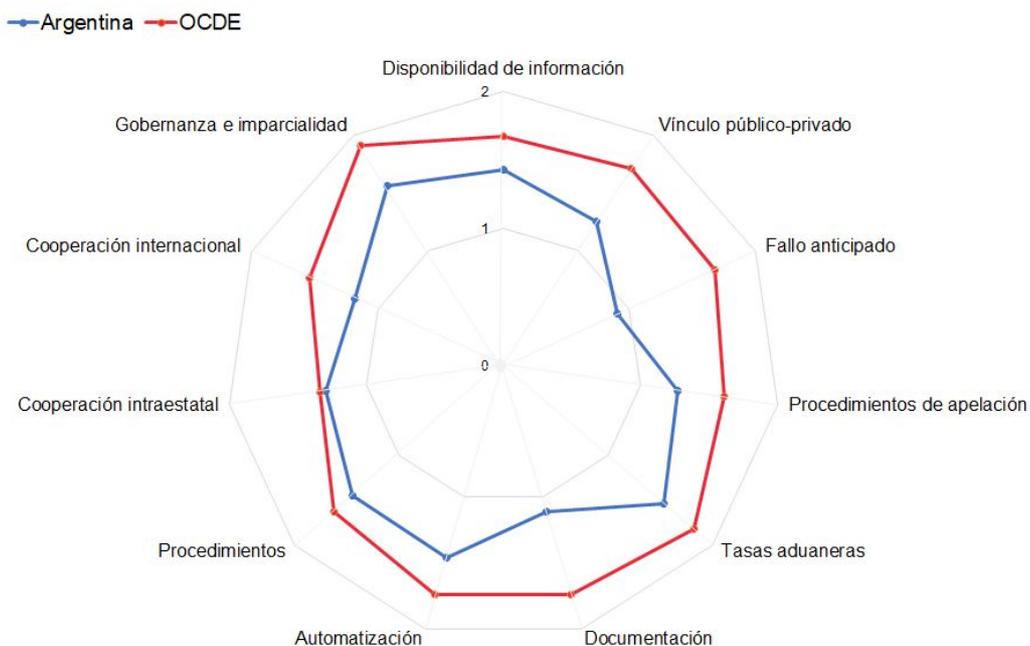
Con estas disposiciones, el Acuerdo MERCOSUR-UE viene a fomentar avances en la agenda de desburocratización de Argentina. Cabe destacar que en los últimos años, se vieron avances que valdría la pena profundizar. Por ejemplo, un paso importante fue el lanzamiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), proyecto que una vez finalizado permitirá unificar toda la documentación y procedimientos relativos al comercio exterior en una única plataforma digital.

Además, el país adhirió y ratificó el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC. Una vez en completada su agenda, este tratado multilateral permitirá reducir los costos globales del comercio en promedio en un 14,3% (OMC, 2015).

Sin embargo, aún quedan importantes desafíos pendientes. En materia de facilitación del comercio Argentina tiene un desempeño aún lejano al de los países desarrollados. Observando los datos relevados por la OCDE, se observa que el país evidencia una brecha especialmente importante en lo relativo a la facilitación de la documentación aduanera, los procedimientos y el procesamiento anticipado (por ejemplo la realización de certificados mientras la carga se encuentra en viaje para así reducir el tiempo en aduana) y la cooperación internacional, lo que está vinculado a la interoperabilidad de aduanas.

EVALUACIÓN SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

2017.



FUENTE: elaboración propia en base a OCDE.

MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

El Acuerdo asegura que las exigencias sanitarias y fitosanitarias no sean trabas al comercio

Más del 60% de las exportaciones argentinas de bienes corresponde a cadenas agroindustriales

Las medidas sanitarias y fitosanitarias refieren a los criterios regulatorios y acciones que exigen los Estados para garantizar la inocuidad de los alimentos, garantizar la salud de los animales y la preservación de los vegetales. Estas son cuestiones fundamentales para el comercio ya que su cumplimiento (o no) significan poder acceder o ser excluido de un determinado mercado.

Por otro lado, debemos destacar la tendencia hacia mayores exigencias en esta materia. Estas van de la mano del surgimiento de nuevas tecnologías y tendencias de consumo que, por ejemplo, han promovido la adopción de sistemas de trazabilidad y prácticas amigables con el medio ambiente.

Hay que tener en cuenta que, si bien las mayores exigencias sanitarias y fitosanitarias significan mayores inversiones y costos para los productores, estas se deben sopesar contra los impactos socioeconómicos derivados de la atención a enfermedades causadas por alimentos.

Sin embargo, también hay que tener en cuenta que estas exigencias en ocasiones pueden utilizarse como mecanismos de protección del mercado interno. Por este motivo, los países han avanzado en la normalización de estándares y en acuerdos multilaterales que regulan la materia, como es el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.

PARTICIPACIÓN AGROINDUSTRIAL EN LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS

Porcentaje del total (en millones de US\$). Año 2019.



FUENTE: elaboración propia en base a INDEC.

MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

Acuerdo MERCOSUR-UE: Protección sin proteccionismo

El Acuerdo reconoce que en el comercio bilateral los productos deberán cumplir con estándares que aseguren la inocuidad, garantizando la potestad de los Estados de regular sobre esta materia para garantizar la salud de los ciudadanos.

Acceso a los mercados. El Acuerdo establece compromisos que buscan asegurar que la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias no constituyan trabas innecesarias al comercio. Se establece que las medidas aplicadas deberán estar basadas en análisis de riesgos con bases científicas y teniendo en cuenta la información técnica disponible.

Esto es especialmente relevante para Argentina, teniendo en cuenta que más del 60% de las exportaciones del país corresponden a cadenas agroindustriales (INDEC, 2019), es decir, a productos que pueden enfrentar algún tipo de medida sanitaria o fitosanitaria. A su vez, es aún más importante para las exportaciones de economías regionales, como frutas, hortalizas y sus derivados, que son el núcleo de las exportaciones de muchas provincias.

Transparencia. El Acuerdo también promueve la transparencia en estos procedimientos de manera de que todas las partes accedan a la información relevante. Se acordó entre los miembros establecer un plazo máximo de 15 días para el acceso a la información relativa a medidas sanitarias y fitosanitarias así como sus procedimientos. Y, por otro lado, se acordó que esta información será de acceso público.

Facilitación del comercio. Se promueve también la adopción de medidas facilitadoras del comercio. Por ejemplo, se impulsa la creación de cuestionarios y certificados únicos y la armonización de requisitos, certificados y procedimientos de control.

Esto incluye también la posibilidad de establecer equivalencias en determinados requisitos sanitarios y fitosanitarios, estableciendo procedimientos claros de reconocimiento y verificación.

Diálogo y cooperación. Se institucionaliza el diálogo para resolver conflictos en materia sanitaria mediante la creación de un subcomité técnico entre los miembros del Acuerdo. Además, se crea un foro de diálogo en cuestiones como: bienestar animal, biotecnología, seguridad alimentaria, y salud vegetal y animal.

Marco para la apertura de mercados. De lo anterior se desprende que el Acuerdo MERCOSUR-UE, al igual que todos los acuerdos comerciales, no incluye compromisos específicos a nivel producto para la apertura de mercados. Estos acuerdos, por su especificidad y bilateralidad, son el resultado de negociaciones particulares entre entidades sanitarias nacionales y no hacen a un Acuerdo birregional como el MERCOSUR-UE. Sin perjuicio de esto, la existencia de un paraguas de cooperación y reglas comunes entre los países permite agilizar los procedimientos para la conclusión de estas negociaciones.

Estableciendo estas consideraciones y obligaciones, el Acuerdo busca garantizar un equilibrio entre los requerimientos que hacen a la salud pública y la importancia de mantener un comercio fluido.

OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO

Compromisos para garantizar la salud y la calidad de los productos

Asegurando **que los requisitos técnicos no obstaculicen innecesariamente el comercio**

Para comercializar los productos las empresas deben cumplir con normas y estándares que hacen a la salud pública, a la calidad del bien, y a la calidad y responsabilidad en el proceso productivo. Estas incluyen por ejemplo el etiquetado, la presencia de sustancias en el producto (por ejemplo plomo) y las regulaciones que aseguran determinados parámetros de seguridad en la producción.

El Acuerdo MERCOSUR-UE persigue que estas regulaciones no se transformen en trabas para el comercio internacional. Para esto promueve la identificación y eliminación de las barreras técnicas que sean innecesarias, que no tengan un basamento empírico y que solo signifiquen más burocracia y costos para los exportadores.

Se consolidan los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, por ejemplo sobre información de acciones y no aplicación de medidas restrictivas, y se establecen otros más novedosos.

El Acuerdo también establece las denominadas iniciativas facilitadoras del comercio. Esto es un mecanismo de cooperación conjunta entre los miembros mediante el cual se promueve el trabajo y diálogo para la identificación, promoción, desarrollo e implementación de medidas tendientes a eliminar barreras técnicas al comercio entre las partes. Esto incluye el intercambio de información, análisis sectorial conjunto, y el reconocimiento mutuo de evaluaciones de control de la conformidad.

Hay que tener en cuenta que las regulaciones técnicas responden muchas veces a consideraciones puntuales o específicas de determinados productos y procesos, por lo que el Acuerdo fomenta el análisis caso por caso para contemplar estas realidades.

Por este motivo, se establece un compromiso de transparencia, haciendo que la información sobre regulaciones técnicas y procedimientos de evaluación de la conformidad sea de acceso público, así como también se favorece que estas sean el resultado de un proceso transparente de consulta pública donde se escuchen a todas las partes.

En esta misma línea, el Acuerdo promociona que los países miembros realicen esfuerzos para la estandarización de las regulaciones técnicas, de modo de avanzar hacia esquemas regulatorios simplificados para el exportador.

Finalmente, hay que tener en cuenta que el Acuerdo no implica la eliminación ni restringe la capacidad de Argentina de avanzar en su agenda interna de reglamentos técnicos. Esta es un área en la que el país ha mostrado ciertas falencias y donde es necesario ampliar y modernizar el marco normativo, de modo que los requisitos técnicos acompañen una mejora en la calidad de los procesos y productos argentinos.

DEFENSA COMERCIAL

El Acuerdo contempla la implementación de medidas de defensa comercial cuando corresponda

Defendiendo a los productores nacionales de prácticas desleales

Las medidas de defensa comercial son acciones de excepción que permiten enfrentar acciones de competencia desleal por parte de terceros. El caso más usual es el dumping, práctica comercial que consiste en vender un producto por debajo de su precio normal, o incluso por debajo de su costo de producción para así ganar presencia en un mercado, causando daño a la competencia local.

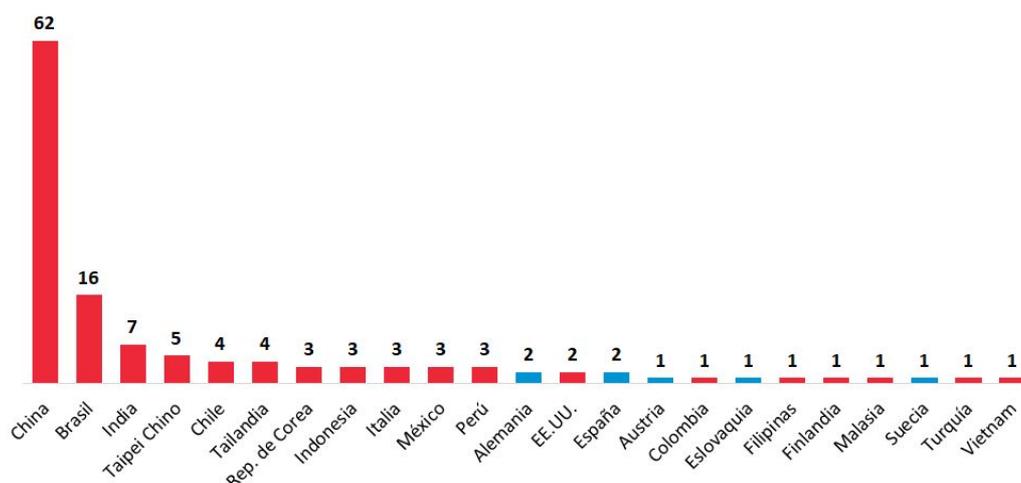
En este sentido, el Acuerdo MERCOSUR-UE reconoce los derechos y obligaciones multilaterales determinados en el llamado “Acuerdo Antidumping” y el Acuerdo sobre Salvaguardias y Medidas Compensatorias de la OMC. De esta manera, ni los países del MERCOSUR ni de la UE ven alteradas sus potestades para imponer medidas antidumping, compensatorias y salvaguardias en los casos que se compruebe la existencia de prácticas irregulares.

Por otro lado, el Acuerdo pone en vigor un mecanismo de salvaguardias bilaterales. Esta medida permite la suspensión temporaria de la desgravación y la preferencia arancelaria estipulada en el caso en que se detecte que el incremento en las importaciones (absoluto o relativo al volumen de producción doméstica) significa una amenaza de daño serio para la industria local. Este mecanismo se podrá utilizar por 2 años, con la posibilidad de extenderse por un período adicional de 2 años más.

Vale la pena aclarar que Argentina se encuentra entre los países que más utilizan las medidas antidumping a nivel mundial, con 128 en vigor (CNCE, 2018). Sin embargo, solo 6 aplican a algún país perteneciente a la UE.

MEDIDAS ANTIDUMPING DE ARGENTINA SEGÚN ORIGEN

Número de casos (par investigación / origen). Año 2018.



FUENTE: elaboración propia en base a Comisión Nacional de Comercio Exterior.

CONTRATACIÓN PÚBLICA

Las contrataciones públicas significan un importante mercado

Se **nivela el acceso manteniendo incentivos para MiPyMEs**

Un mercado que suele ser poco explorado por parte de las empresas argentinas es el de las contrataciones públicas en terceros países. En la UE el mercado de contrataciones públicas explica cerca del 14% del PBI (Comisión Europea, 2019). Cada año cerca de 250 mil autoridades gubernamentales de todos los niveles de gobierno realizan contrataciones por más de € 2 billones que incluyen la compra de todo tipo de bienes y servicios.

En el Acuerdo MERCOSUR-UE los miembros reconocen que un sistema de contrataciones públicas transparente y competitivo es un mecanismo beneficioso para el desarrollo económico. Por este motivo, se alcanzó el compromiso general de ofrecer trato nacional a los proveedores de los países miembros del Acuerdo de manera de que se enfrenten condiciones no menos favorables a la de los proveedores domésticos.

También se promueve la transparencia mediante la publicación de las condiciones de participación, selección, especificaciones técnicas y documentación relativas a las contrataciones públicas. Además, se promueve la adopción de medios digitales tanto para el proceso de contratación como para la publicación de información.

Se institucionaliza el diálogo entre los miembros mediante la creación de un subcomité de contrataciones públicas, que promoverá el análisis, revisión e intercambio de información de manera conjunta, a fin de que los países avancen en mejoras en sus sistemas de compras públicas.

Además, hay que reconocer que en el Acuerdo se han negociado excepciones que permiten, más que nada a los países del MERCOSUR, una mayor flexibilidad para dar preferencias a MiPyMEs y proveedores domésticos. Por ejemplo, en el caso de Argentina el trato no discriminatorio para proveedores europeos aplica solo para las contrataciones públicas federales, es decir, no incluye a provincias y municipios. No obstante, se deja espacio para que las provincias puedan adherir a estos compromisos de trato no discriminatorio.

En lo que respecta a los montos, la apertura del mercado solo atiende a las contrataciones de mayor monto, excluyendo a aquellas a las compras de menor escala, donde las MiPyMEs tienen una mayor participación. Para el caso de Argentina se establece un umbral de 130 mil Derechos Especiales de Giro (US\$ 180 mil según cotización DEG para mayo 2020) para las contrataciones de bienes y servicios, y de 5 millones de DEG (US\$ 6,85 millones) para el caso de servicios de construcción.

Finalmente, Argentina negoció una excepción mediante la cual se reserva la posibilidad de seguir aplicando incentivos de promoción para MiPyMEs, como es la posibilidad de aplicar preferencias de precios y la posibilidad de mejorar ofertas.

PROPIEDAD INTELECTUAL

Los derechos de propiedad intelectual son un incentivo importante para la innovación

El acuerdo **garantiza los compromisos multilaterales y promueve nuevas cuestiones**

El respeto por la propiedad intelectual es una cuestión fundamental para fomentar la innovación y la mejora productiva. Estos derechos aseguran que las inversiones requeridas para lograr una innovación, que en muchos casos requieren una importante inversión, puedan ser capitalizadas y haya incentivos a realizarlas. El comercio internacional implica un desafío en este sentido, ya que mientras favorece la adopción de tecnologías e ideas, también involucra el reto de establecer regulaciones y mecanismos de control que hagan respetar los derechos de propiedad sobre invenciones, marcas y diseños.

El Acuerdo MERCOSUR-UE tiene como objetivos buscar un equilibrio entre la facilitación del comercio y elaboración de productos innovadores, así como también lograr un adecuado nivel de protección y cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual. A su vez, se reconoce que estos derechos deben equilibrar los pilares económico, social y científico.

Reafirma los compromisos multilaterales que han hecho los miembros, por ejemplo a través del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC. Así como también los compromisos asumidos en el marco otros acuerdos internacionales como la Convención de Berna (obras artísticas), el Acuerdo de Niza (marcas) y el Tratado de Beijing (audiovisuales).

Vinculado con esto último, el Acuerdo reafirma las obligaciones relativas a los plazos de vigencia, libertad de los autores e inventores, protección y medidas para garantizar el cumplimiento de las regulaciones sobre:

- Marcas.
- Patentes.
- Diseños.
- Indicaciones geográficas.
- Derechos de intérpretes y productores de contenido audiovisual.

A su vez, se ratifica la libertad de los países para implementarlos acorde a su marco legal e instrumentos nacionales. En esta línea, se establece que, en materia de protección de derechos de propiedad, las partes deberán asegurar un trato no menos favorable al trato nacional para los demás miembros del Acuerdo.

Finalmente, vale la pena una mención sobre la cuestión de indicaciones geográficas. A través del Acuerdo la UE reconoce a Argentina 104 indicaciones geográficas, lo que es especialmente importante para los vinos argentinos y otras economías regionales. Entre ellas se encuentran: Alto Valle de Río Negro, Cafayate, Catamarca, Guaymallén, Maipú, Mendoza, Quebrada de Humahuaca, San Javier, Valles Calchaquíes, Cordero Patagónico, Salame de Tandil, y Yerba Mate Argentina. En tanto que se reconocen 55 a Uruguay, 38 a Brasil, 23 a Paraguay y 355 a la UE.

DERECHOS DE EXPORTACIÓN

Los derechos de exportación generan un sesgo antiexportador

El acuerdo establece un **compromiso de reducción y eliminación gradual con excepciones**

Argentina tiene un esquema de derechos de exportación que por su magnitud y alcance es único en el mundo. La estructura actual implica que todos los bienes pagan derechos de exportación que, en algunos casos, llegan hasta el 33%, lo que genera un profundo sesgo antiexportador. No obstante, la situación actual no es ajena a la historia argentina.

Los primeros antecedentes nacionales se remontan la década de 1940, cuando se reforzó el control sobre el comercio exterior mediante la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI). Posteriormente, en 1955 en el marco de una frágil coyuntura económica, se avanzó en la implementación de derechos de exportación de hasta el 25%. El siguiente hito ocurrió en 1958, cuando los derechos de exportación cambiaron su estructura en medio del plan de estabilización lanzado durante el gobierno de Frondizi, tras lo cual se redujeron las alícuotas. Las retenciones volvieron a ser centrales en el plan de estabilización de 1967, con derechos de entre 20 y 25%. La experiencia se repitió en 1972, con la imposición de derechos móviles de hasta 15% (Ley 19.503). En 1976 se eliminó la mayor parte de los derechos de exportación, pero fueron reinstaurados en 1982.

Los gobiernos que siguieron utilizaron este instrumento con la misma lógica, bajando derechos en momentos de crecimiento e incrementándolos en momentos de desequilibrio y crisis fiscal. Así los derechos de exportación subieron en 1989, se eliminaron (casi en su totalidad) en 1991 y retornaron en 2002 (Dec 310/02). Las últimas grandes modificaciones fueron en 2016 (eliminación y reducción en gran medida) y la reimposición y modificación (con tendencia a la suba) en 2018, 2019 y 2020.

Compromisos en el marco del Acuerdo MERCOSUR-UE. Se establece el compromiso de, una vez entrado en vigor el Acuerdo, no ampliar, reducir y eliminar los derechos de exportación. En el marco del Acuerdo esto aplica sólo para las exportaciones destinadas a la UE.

Se incorporan excepciones y períodos de transición para lograr una adaptación gradual, teniendo en cuenta especialmente la importancia de este tributo sobre la recaudación argentina. En 2019 representaron 7,9% de la recaudación nacional, aunque vale decir que las exportaciones a UE explican menos del 10% de este total.

Por ejemplo, para la cadena oleaginosa se consolida un nivel máximo de 14%, mientras que para la mayor parte de economías regionales y manufacturas se establece un cronograma gradual de reducción hasta la eliminación en un plazo de entre 4 y hasta 11 años. Sin embargo, esto no quita que Argentina pueda avanzar en una reducción o eliminación más acelerada.

SERVICIOS

La UE es el principal importador de servicios a nivel mundial

El Acuerdo **consolida y amplía compromisos** que mejoran las condiciones para exportar servicios

El comercio de servicios representa una importante oportunidad para Argentina. En primer lugar, porque en el mundo el comercio de servicios ha experimentado una evolución más dinámica que el comercio de bienes. En la última década el intercambio de servicios a nivel global creció más de 60%, alcanzando en 2019 cerca de US\$ 5,8 billones, según estimaciones del ITC.

Potencialidades de los servicios para Argentina. El sector de servicios en Argentina se caracteriza por su tendencia exportadora y elevada potencialidad. Esto es resultado de un ecosistema que resulta favorable para el desarrollo de estas actividades, especialmente para los denominados Servicios Basados en el Conocimiento (SBC).

Este sector se posiciona como el 4to complejo exportador argentino, con ventas al exterior por más de US\$ 5.500 millones en 2019, según datos del INDEC. No sólo es relevante por su desempeño exportador, sino que también genera más de 420 mil empleos registrados a nivel nacional, posicionándose entre los sectores de mayor creación de puestos de trabajo (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2018). Además, destaca por su impacto federal; en el país existen clusters de este sector distribuidos a lo largo de todo el país, incluyendo CABA, Buenos Aires, Catamarca, Formosa, Mar del Plata, Neuquén, Paraná, Rafaela, Resistencia, Rosario, Santa Fé y Tucumán.

Este potencial se observa a su vez en grandes ejemplos. Argentina posee 5 de los 10 unicornios de América Latina. Estas son empresas de base tecnológica que superan los US\$ 1.000 millones de cotización en bolsa. De origen argentino, Globant, MercadoLibre, Despegar, OLX y Auth0, son las 5 empresas que hoy ocupan esta posición.

La relevancia del mercado de la UE para los servicios. En la actualidad casi un tercio de las exportaciones de SBC que realiza la Argentina tienen como destino a la Unión Europea, siendo el segundo destino de exportación detrás de Estados Unidos (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2019). No obstante, también se observa que la participación de Argentina en este mercado tiene mucho espacio para crecer.

Las compras totales de servicios de la UE al resto del mundo (es decir extra-UE) superan los US\$ 900 mil millones (Eurostat, 2018), siendo el principal importador global.

El Acuerdo es una oportunidad para que el sector de servicios mejore su posicionamiento en este mercado. En Argentina las exportaciones de servicios son menos del 3% del PBI (2018), según estimaciones de UNCTAD. Sin embargo, en la mayor parte de los países de la UE el ratio es superior al 10% del PBI. Esto nos da una señal de que el sector se encuentra subdesarrollado en el país.

Además, no debe perderse de vista la oportunidad que significa el mercado de comercio electrónico de la UE, que se estima que superó los US\$ 621 mil millones en 2019, según datos de la Ecommerce Europe.

SERVICIOS

¿Por qué es importante el Acuerdo MERCOSUR-UE?

El Acuerdo consolida compromisos multilaterales asumidos y agrega otros tendientes a mejorar las condiciones de acceso al mercado. Entre las principales cuestiones que incluye el acuerdo se encuentran:

Trato nacional. Los miembros del Acuerdo se comprometen a dar a las empresas proveedoras y los servicios de los demás Estados parte un trato sin restricciones de acceso y no discriminatorio en términos generales. Este trato debe ser no menos favorable que el dado a los proveedores y servicios nacionales. Esto incluye por ejemplo el acceso a infraestructura esencial de telecomunicaciones y de interconexión, una cuestión fundamental para el comercio de SBC.

Eliminación de restricciones. En términos generales (salvo excepciones), el Acuerdo establece que los miembros no aplicarán políticas restrictivas para el acceso a sus mercados de servicios. De esta manera, se eliminan obstáculos como las limitaciones al número de proveedores de un determinado servicio, requisitos legales específicos, o restricciones de provisión según nacionalidad de las personas.

Transparencia. En el Acuerdo los miembros se comprometen a establecer regulaciones y procedimientos transparentes y que persigan el principio de no discriminación. Por ejemplo, se incluye un compromiso de transparencia en la asignación de recursos escasos, como es el ancho de banda para telecomunicaciones, que deberán realizarse permitiendo el acceso a la información y mediante mecanismos claros para todas las partes.

Confidencialidad y seguridad de la información. El Acuerdo incluye compromisos para que las partes aseguren la confidencialidad en las telecomunicaciones y el tráfico de datos. Este objetivo responde a una problemática moderna relativa a la circulación de información y el comercio de servicios en el siglo XXI.

Comercio electrónico. Mediante el Acuerdo los miembros se comprometen a no aplicar derechos a las transacciones electrónicas bilaterales. Además, favorece la adopción de medios electrónicos para la modernización de los contratos, así como también disposiciones referidas a la validez de la firma electrónica. Por otro lado, se reconoce la importancia de la defensa del consumidor en las transacciones electrónicas y se promueve la adopción de medidas que eviten que los consumidores cedan información de manera involuntaria, la prohibición de cargos por servicios no requeridos en transacciones electrónicas y el acceso transparente de los clientes a sus derechos como consumidores.

Cooperación. El Acuerdo incluye compromisos de cooperación e intercambio de información entre las partes para mejorar la coordinación regulatoria y la adopción de políticas públicas. Esto es especialmente importante para los servicios financieros, defensa del consumidor en el comercio electrónico, y servicios de telecomunicaciones, entre otros.

Capacidades regulatorias de los Estados. El Acuerdo no afecta las potestades de los Estados para introducir regulaciones y políticas domésticas de incentivos al desarrollo de los servicios, como es la Ley de Economía del Conocimiento en Argentina, así como también políticas macroprudenciales, como pueden ser las aplicadas sobre los servicios financieros. Además, las provisiones del Acuerdo incluyen ciertas excepciones; por ejemplo, no aplican a los servicios de seguridad social, servicios marítimos de cabotaje, navegación interna y audiovisuales, entre otros.

PROTECCIÓN DE INVERSIONES

Comercio e inversiones son dos variables íntimamente relacionadas

Es importante contar con un **buen marco para la protección de inversiones**

El comercio internacional y las inversiones son dos variables íntimamente relacionadas. En muchas ocasiones la inversión es el preludio de un futuro flujo comercial, lo que se observa al analizar cómo evolucionan las inversiones ante la firma y puesta en vigor de un acuerdo comercial.

En el caso de la UE la cuestión de las inversiones es doblemente relevante debido a su posicionamiento como el 1º emisor mundial de IED, con flujos que superan los US\$ 400 mil millones por año, según estimaciones de UNCTAD.

En este sentido, se observa que los tratados comerciales que ha firmado la UE tuvieron un impacto positivo sobre la recepción de inversiones europeas en los países miembros del Acuerdo. La misma aumentó un 65% en el caso de Chile, un 165% en el caso de Israel, un 270% en Sudáfrica, un 490% en Egipto y un 530% en Marruecos (Ministerio de Desarrollo Productivo, 2019).

Por otro lado, estos efectos dependen en gran medida del ecosistema económico y las reglas de juego que se observan en cada país. Esto refuerza la importancia de contar con buenos mecanismos y regulaciones sobre la protección de inversiones.

El Acuerdo MERCOSUR-UE no incorpora un capítulo específico sobre inversiones ya que no formó parte del mandato y directivas negociadoras de las partes. Hay que recordar que recién en 2007 el Tratado de Lisboa extendió la política comercial común de la UE para incluir la inversión extranjera, dando potestad a las autoridades de la UE para negociar acuerdos de inversiones; previamente esta cuestión se encontraba regulada a nivel nacional (Woolcock, 2010).

En esta misma línea, el Acuerdo MERCOSUR-UE tampoco establece un mecanismo de resolución de disputas inversor-Estado. Sin embargo, dentro del capítulo de servicios y establecimiento, se incluyen diferentes disposiciones que hacen a la protección de inversiones referidas a la provisión de servicios mediante establecimiento (comúnmente denominado "modo 3").

Bajo esta consideración, los miembros han acordado dar un trato no menos favorable que el trato nacional al establecimiento de inversiones o inversores bajo este concepto. A su vez, se comprometen a no establecer regulaciones o llevar adelante acciones discriminatorias sobre estas inversiones.

Mientras tanto, **la protección de inversiones seguirá regulada por los Tratados Bilaterales de Inversiones (TBI) que rigen entre las partes.** En este aspecto Argentina se encuentra posicionado favorablemente ya que tiene una red de TBIs en vigor con la mayor parte de los países de la UE, incluyendo: Alemania (1993), Austria (1992), Bélgica-Luxemburgo (1990), Bulgaria (1993), Croacia (1994), Dinamarca (1992), España (1991), Finlandia (1993), Francia (1991), Grecia (1999), Hungría (1993), Italia (1990), Lituania (1996), Países Bajos (1992), Polonia (1991), Portugal (1994), República Checa (1996), Rumania (1993), Suecia (1991). Además, el país tiene un TBI con Reino Unido (1990).

DEFENSA DE LA COMPETENCIA

La competencia es fundamental para el buen funcionamiento de los mercados

Y para el **acceso a las oportunidades del Acuerdo**

La defensa de la competencia refiere a las acciones tendientes a asegurar condiciones competitivas en los mercados. Estas son la base fundamental para la innovación, el desarrollo productivo, la equidad en las reglas de juego y el beneficio mutuo entre empresas y consumidores.

La falta de competencia en los mercados tiene efectos negativos muy concretos. Por ejemplo, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) calculó que durante el periodo 2003-2006, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) pagó un sobreprecio del 57,6% por compras de insulina como resultado de prácticas anticompetitivas en el sector farmacéutico (COFECE, 2015). Por otro lado, en Argentina la OCDE analizó que la implementación de esquemas de contratación más competitivos llevó a que el costo de las obras de la Dirección Nacional de Vialidad en 2018 estuviesen un 19% por debajo de lo presupuestado (OCDE, 2019).

La defensa de la competencia en Argentina se encuentra regulada por la Ley 27.442 de 2018, que prohíbe las prácticas y acuerdos “que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general”.

De esta manera, la defensa de la competencia involucra la regulación de diversas cuestiones, entre las que podemos encontrar:

- Fusiones y adquisiciones entre empresas, teniendo en cuenta los impactos sobre las estructuras de mercado que pueden tener.
- Acuerdos entre empresas, por ejemplo, sobre precios o segmentación de mercados.
- Contrataciones y compras gubernamentales.
- Prácticas de ventas que resultan distorsivas, por ejemplo, sujetar la venta de un producto a la condición de no adquirir productos de la competencia.

El Acuerdo MERCOSUR-UE incluye un capítulo específico sobre esta materia que, ante todo, reconoce la importancia de la competencia libre y transparente como base de los vínculos comerciales bilaterales. Es la libre competencia la que permite que empresas y trabajadores, sin importar su peso relativo en los mercados, puedan ser partícipes de las ganancias del comercio.

En este sentido, el Acuerdo establece el compromiso de promover y hacer cumplir las prácticas competitivas en línea con las legislaciones nacionales correspondientes. Además, en vistas de la creciente importancia del comercio y las inversiones internacionales, los miembros promueven la cooperación entre las diferentes agencias de defensa de la competencia mediante el intercambio de información y el accionar conjunto. Esto es sumamente importante ya que da un marco legal para que, por ejemplo, las agencias trabajen conjuntamente en la detección de carteles o prácticas anticompetitivas que trascienden las fronteras.

EMPRESAS DEL ESTADO Y SUBSIDIOS

Vinculado a la cuestión de la competencia, el Acuerdo MERCOSUR-UE también incluye capítulos sobre la participación del Estado en los mercados, ya sea otorgando incentivos en manera de subsidios o interviniendo directamente mediante empresas estatales.

Empresas propiedad del Estado. Este es el primer tratado comercial donde el MERCOSUR incluye compromisos sobre esta cuestión. El Acuerdo involucra a las actividades comerciales de empresas que sean propiedad del Estado o que el Estado les haya dado condiciones de exclusividad sobre la provisión de un determinado bien o servicio.

El Acuerdo no implica que el Estado no pueda ser dueño de empresas, ni establecer regulaciones sobre el funcionamiento de los mercados. Sin embargo, previene que estas empresas puedan aprovechar sus privilegios o naturaleza estatal para competir en los mercados de manera desigual con otras empresas comerciales.

Estas consideraciones no aplican para aquellas empresas que, aún siendo de naturaleza estatal o teniendo privilegios especiales otorgados por el Estado, hayan tenido ingresos derivados de su operatoria comercial por menos de 200 Derechos Especiales de Giro (unos US\$ 274 millones a junio de 2020). Tampoco para las empresas del sector de defensa. De esta forma, se preserva la capacidad estatal para dar beneficios especiales u operar empresas de tamaño restringido.

Estos compromisos tampoco afectan las posibilidades del Estado y empresas estatales de actuar cuando el objetivo sea de política pública (es decir, no comercial). A su vez, el Acuerdo contempla a la administración nacional, sin incluir provincias y municipios.

Finalmente, se establece un marco de cooperación que permite profundizar este capítulo del acuerdo en el futuro.

Subsidios. La cuestión de los subsidios estatales es una que ha sido discutida tanto a nivel bilateral como multilateral por sus posibles implicancias distorsivas sobre el comercio internacional.

En el marco de la OMC es de destacar el debate sobre las subvenciones a la pesca, lo que es importante para la administración sustentable de los recursos marinos. Por otro parte, el impacto distorsivo de los subsidios se ha observado recientemente en el mercado mundial del acero, tras lo cual los países del G-20 han instituido el Foro Global sobre el Exceso de Capacidad del Acero para analizar y tomar acción sobre esta cuestión.

Reconociendo que los subsidios no son inocuos a la producción y al comercio internacional, los miembros del Acuerdo MERCOSUR-UE establecen el compromiso de promover la transparencia, la coordinación, la consulta y el intercambio de información sobre estas prácticas.

Por otro lado, el Acuerdo no impide que los países apliquen subsidios cuando sean necesarios para alcanzar objetivos de políticas públicas, siempre y cuando estén en línea con los demás compromisos internacionales asumidos, por ejemplo dentro de la OMC. En esta línea, hay que tener en cuenta que, bajo ciertas condiciones, la aplicación de subsidios puede llegar a ser una práctica que lleve a la aplicación de las antes mencionadas medidas de defensa comercial.

DESARROLLO SOSTENIBLE

3 pilares para el desarrollo sostenible: económico, social y medioambiental

El Acuerdo promueve la adopción de acciones para el **equilibrio entre estos pilares**

Las consideraciones medioambientales, la explotación sustentable de los recursos y el respeto de normas y estándares laborales son cuestiones cada vez más importantes para el comercio internacional y los países.

El Acuerdo MERCOSUR-UE incorpora estas consideraciones propias de los acuerdos del siglo XXI, estableciendo principios y acciones tendientes a profundizar los compromisos de los miembros en estos aspectos.

Una cuestión fundamental es que el Acuerdo reconoce que el desarrollo económico, social y ambiental son interdependientes y que son tres pilares necesarios para un crecimiento sostenible en el mediano y largo plazo. Por eso se promueve que los países miembro no deberán reducir sus estándares de protección medioambiental o laboral y, en cambio, deberán ampliar y mejorar su implementación.

Estándares ambientales. El Acuerdo establece que las partes implementarán los compromisos establecidos en el Acuerdo de París y la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático. También se acuerda promover estándares internacionales para el manejo de la biodiversidad, el manejo de los bosques y la pesca y acuicultura.

En esta misma línea, los países se comprometen a adoptar acciones que contribuyan a la reducción de gases de efecto invernadero, así como también a la promoción de acciones para el desarrollo armónico con el medioambiente.

Estándares laborales. Mediante el Acuerdo las partes se comprometen a respetar los compromisos multilaterales asumidos, por ejemplo los establecidos en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, y a respetar y promover:

- La libertad de asociación y reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva;
- La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- La abolición efectiva del trabajo infantil;
- La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Transparencia. Se establece el compromiso de que las medidas que tengan impacto sobre el medioambiente y cuestiones laborales deberán estar basadas en consideraciones técnicas o, cuando esto no sea posible, estarán basadas en principios precautorios que aseguren el respeto de las normas y estándares laborales y medioambientales.

Diálogo y cooperación. Se establece un Subcomité que funcionará como institución de diálogo entre las partes y promoverá la acción conjunta para el desarrollo sostenible.

PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

Las MiPyMEs son el núcleo del sistema productivo

Promover su inserción internacional es fundamental para su crecimiento

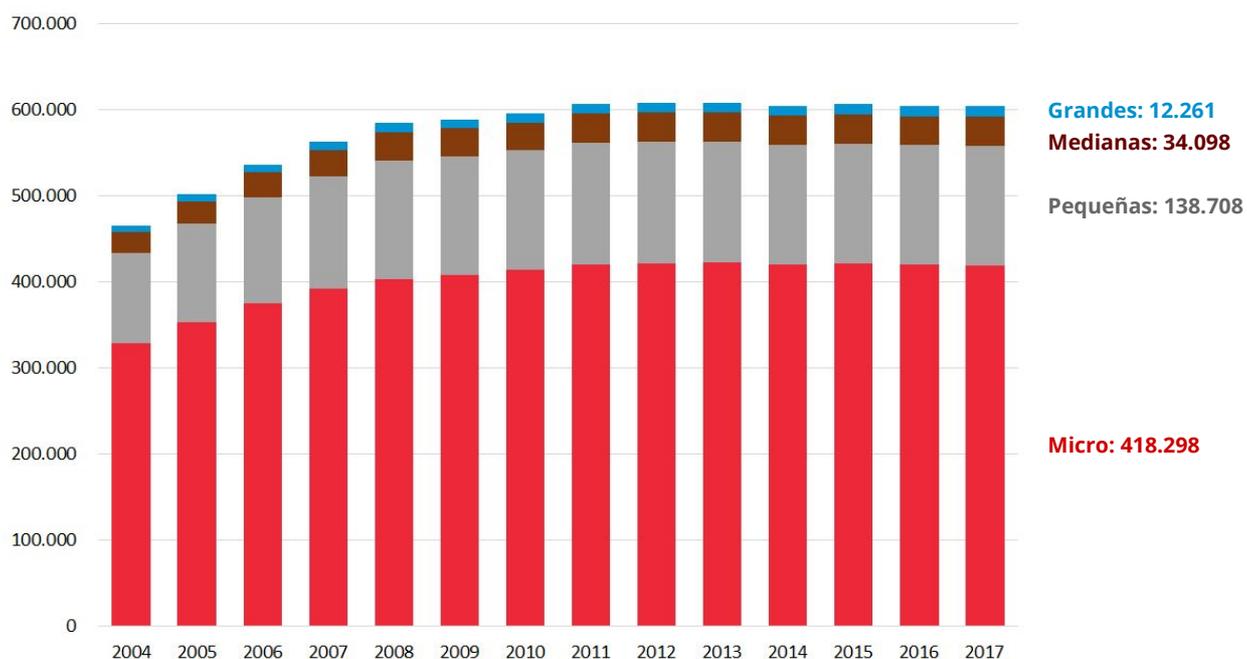
En Argentina existen alrededor de 600 mil empresas privadas registradas. De estas, el 98% son micro, pequeñas o medianas, lo que equivale a más de 590 mil empresas, según datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Esto posiciona a las MiPyMEs como el motor de desarrollo del país. Además de constituir la porción mayoritaria de las unidades productivas, las MiPyMEs son las mayores generadoras de empleo, explicando alrededor del 70% del empleo formal.

Por otro lado, es necesario mencionar un importante desafío. El número de MiPyMEs registradas en Argentina se encuentra estancado en torno a las 600 mil desde el año 2011. Incluso las estimaciones preliminares de los últimos años apuntan a un leve descenso, en línea con los movimientos en la actividad económica. Sentar las bases para el crecimiento no solo significa PBI, sino que también es multiplicar el número de empresas micro, pequeñas y medianas operando en Argentina.

EMPRESAS REGISTRADAS SEGÚN TAMAÑO

En cantidad. 2004-2017.



FUENTE: elaboración propia en base a Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

¿Por qué es importante el Acuerdo MERCOSUR-UE?

Las MiPyMEs también tienen una participación importante en el comercio exterior. De las más de 10.000 empresas exportadoras argentinas, el 70% son MiPyMEs.

No obstante, en términos de valor exportado representan una porción minoritaria, un poco por encima de los US\$ 8 mil millones anuales (12% de las exportaciones argentinas). Pese a esto, hay que tener en cuenta que la participación exportadora de las MiPyMEs se encuentra subestimada, ya que muchas veces exportan de manera indirecta al posicionarse como proveedoras de grandes empresas. Un ejemplo claro es el caso de las exportaciones de vehículos y las MiPyMEs productoras de autopartes para las terminales.

El Acuerdo MERCOSUR-UE, en línea con las tendencias internacionales actuales, incorpora un capítulo específico sobre micro, pequeñas y medianas empresas, reconociendo su contribución al desarrollo económico, el comercio, el empleo y la innovación.

Barreras no arancelarias. Se promueven los esfuerzos para remover las barreras no arancelarias teniendo en cuenta que tienden a tener un efecto especialmente importante sobre las oportunidades de las MiPyMEs en el comercio.

Acceso a la información. El Acuerdo establece el compromiso de creación de un sitio web para que las pequeñas y medianas empresas tengan acceso a todo el contenido y disposiciones del Acuerdo de una manera ágil y sencilla. Esto incluyendo las cuestiones arancelarias, no arancelarias y en particular teniendo en cuenta las consideraciones y compromisos especiales que aplican a este tipo de empresas.

Este portal deberá ser una herramienta que contribuya a la internacionalización de las MiPyMEs, al proveerles información arancelaria, regulatoria y de procedimientos administrativos para el comercio internacional. De esta manera, se busca generar herramientas que ayuden a reducir los costos de participar directamente del comercio internacional para las MiPyMEs.

Grupo de coordinación. Se establece un grupo de coordinación entre las partes que deberá supervisar e impulsar las acciones vinculadas a este capítulo. Hay que considerar que el intercambio de información y buenas prácticas entre los gobiernos puede sentar las bases para la mejora de las políticas públicas sobre competitividad y asistencia a las pequeñas y medianas empresas.

Este capítulo a su vez deja la puerta abierta para la profundización de compromisos, al tiempo que no es un obstáculo para que los Estados avancen en acciones bilaterales de promoción y fortalecimiento de las MiPyMEs.

EVALUANDO LOS IMPACTOS

Se han realizado diversos estudios cuantitativos para medir los impactos del Acuerdo

Incluyendo cuestiones relativas a **exportaciones, importaciones, sectores y PBI**

A continuación haremos un repaso sobre los diferentes estudios de impacto que se encuentran disponibles a fin de poder presentar los principales resultados y consideraciones que se están teniendo en cuenta.

Vale destacar que los resultados presentados deben ser analizados con cautela debido a que los modelos econométricos utilizados tienen limitaciones y supuestos que muchas veces no reflejan el verdadero comportamiento de las variables económicas.

Además, la mayor parte de estos trabajos se realizaron antes del cierre definitivo del Acuerdo, por lo que sus resultados se basan en supuestos que pueden ser diferentes a los del Acuerdo finalizado. A su vez, no contemplan los efectos dinámicos que pueden venir por parte de modificaciones en la política productiva nacional, lo que será clave a la hora de evaluar los impactos finales del acuerdo.

Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur (LSE, 2020)

Elaboración y publicación: el estudio fue realizado por la London School of Economics y publicado en febrero de 2020. Es tal vez es el estudio más actualizado y abarcativo sobre el Acuerdo hasta la fecha.

Metodología: el estudio incluye un análisis cuantitativo y cualitativo sobre variables económicas, sectoriales, sociales, ambientales y de derechos humanos.

Para analizar los impactos económicos el estudio utiliza un modelo de equilibrio general computado, lo que permite simular los impactos sobre los flujos comerciales y la producción de las reducciones arancelarias y caídas en el costo del comercio entre los miembros. El estudio tiene en cuenta dos escenarios. Mientras que ninguno es idéntico a lo negociado efectivamente, sirve para reflejar tendencias en los impactos del Acuerdo.



EVALUANDO LOS IMPACTOS

Impactos generales:

El estudio encuentra que la implementación completa del Acuerdo tiene un impacto positivo sobre todos los miembros del Acuerdo y sobre todas las variables macroeconómicas.

El Acuerdo incrementaría el PBI, las inversiones, las exportaciones, las importaciones, los salarios reales y el bienestar. Esto es válido tanto para el escenario conservador como para el escenario ambicioso.

Además, se encuentra que el Acuerdo tiene un impacto mayor sobre las economías del MERCOSUR que las de la UE. Esto va en línea con la literatura, donde se esperan mayores ganancias del comercio para las economías más cerradas.

Por otro lado, respecto a los impactos para los consumidores, se estima que el Acuerdo contribuiría con una reducción leve en los precios al consumidor, al mismo tiempo que aumentaría la variedad de productos disponibles.

En lo referente al medio ambiente, y teniendo en cuenta los datos sobre la intensidad de las emisiones de diferentes sectores económicos en los diferentes países, el análisis predice que el acuerdo no tendrá impacto en las emisiones globales de gases de efecto invernadero.

Impactos sobre Argentina:

Argentina es la economía que evidencia el mayor impacto positivo sobre el PBI y las inversiones de entre todos los miembros del Acuerdo. El impacto positivo sobre el producto bruto argentino es más del doble que el esperado en Brasil y más de 5 veces el esperado en la UE. En tanto que, en materia de inversiones, el Acuerdo generaría un incremento en Argentina que es el doble que en Brasil y 3 veces el de la UE.

Para Argentina a su vez se estima un impacto sobre el incremento en las exportaciones que es entre 1,5 y 2 veces el de las importaciones, todo medido desde el escenario base.

Se estima un crecimiento exportador para todas las cadenas agroindustriales, en especial para la carne bovina. Pero también para la mayor parte de los sectores de manufacturas. En el caso de las importaciones también se observa un crecimiento generalizado para todos los sectores.

En términos sectoriales, prácticamente todas las cadenas productivas argentinas tendrán ganancias de eficiencia que redundarán en incrementos de la producción. Esto es válido para todas las cadenas agroindustriales, hidrocarburos, minerales, textil, vehículos y equipo eléctrico entre otros. Los sectores que han sido identificados como negativamente afectados son los de maquinaria y fabricaciones metalúrgicas y de motores.

El estudio realiza también una estimación social del impacto. Encuentra que el Acuerdo produciría un incremento en los salarios reales (promedio) de la economía argentina. Este incremento sería mayor para los trabajadores no calificados. Los compromisos acordados también contribuirían a reducir los precios de la canasta del consumidor, favoreciendo efectos positivos sobre el bienestar.

Por último, se observa que al analizar el bienestar social a nivel agregado, el Acuerdo tiene un efecto positivo sobre Argentina (y los demás países miembros).

EVALUANDO LOS IMPACTOS

Una evaluación preliminar de los posibles efectos de un tratado de libre comercio Unión Europea MERCOSUR para las provincias argentinas (CIPPEC, 2013)

Elaboración y publicación: este estudio fue realizado por Lucio Castro y Ricardo Rozemberg y publicado por CIPPEC en 2013.

Metodología: utiliza los datos de las ofertas de bienes 2004 y 2006. Aplica una doble aproximación utilizando métodos cuantitativos (modelo de equilibrio parcial, técnicas de microsimulación y la revisión de los estudios previos existentes), para estimar los efectos económicos y sociales del Acuerdo, así como también métodos cualitativos.

Resultados: el estudio encuentra que el Acuerdo tendría un impacto positivo para las exportaciones argentinas (de entre 2 y 12%, según el escenario). Los sectores productivos más beneficiados serían: carnes bovinas, alimentos procesados y las economías regionales.

Al mismo tiempo, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe concentrarían más del 70 % del aumento en las exportaciones argentinas a la UE, en línea con la capacidad exportadora actual de estas provincias. Por otro lado, mediante un ejercicio casuístico identifica oportunidades en nuevas exportaciones a la UE por más de US\$ 6 mil millones. Todo esto a su vez apoyaría un crecimiento en el empleo privado, especialmente en las provincias con mayor crecimiento exportador.

Sin embargo, en el corto plazo, los potenciales efectos comerciales y sociales del Acuerdo son reducidos.

Quantitative assessment of a free trade agreement between MERCOSUR and the European Union (CEPAL, 2010)

Elaboración y publicación: este estudio fue realizado por Iván Boyer y Andrés Schuschny y publicado por CEPAL en 2010.

Metodología: utiliza los datos de la oferta de 2004, sumado a ciertos supuestos sobre inclusión (o no) de productos sensibles, y aplica un modelo equilibrio general computado para analizar los impactos sobre los flujos comerciales y de producción.

Resultados: el estudio encuentra que el Acuerdo tendría un impacto positivo para el PBI, las exportaciones, importaciones, inversión y consumo para todas las economías del MERCOSUR.

Respecto a los flujos comerciales, en el caso de Argentina encuentra que el incremento total de importaciones sería mayor al de las exportaciones. Por otro lado, identifica una alteración en los patrones comerciales, con impacto positivo en el comercio bilateral con la UE y negativo en el comercio con los demás socios del MERCOSUR, es decir, encuentra evidencia de un desvío del comercio. Esto no significa una merma en el comercio con los demás socios del MERCOSUR, sino que el Acuerdo tendrá un efecto marginal negativo sobre el comercio en el escenario base.

En el análisis sectorial para Argentina se encuentra un impacto positivo para la generalidad de las cadenas agroindustriales (destacando la carne bovina), así como también para la mayor parte de las manufacturas ligeras y servicios. En cambio, se observa una contracción en la producción de manufacturas pesadas.

**Bases para
aprovechar las
oportunidades:**

**La paradoja de la
competitividad
argentina**

ARGENTINA Y LOS PROBLEMAS DE COMPETITIVIDAD

El Drama de la Divergencia

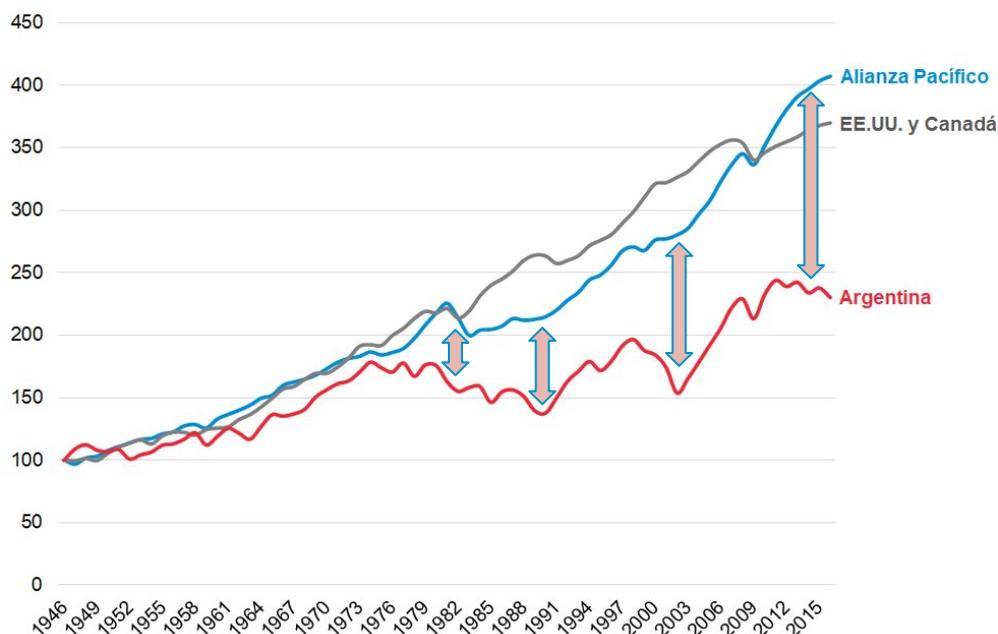
Argentina, **cada vez más lejos del crecimiento de la región**

En la Introducción del trabajo se hacía mención a la tragedia económica Argentina, que pasó de ser el país más rico del mundo en 1895 a un notorio empobrecimiento relativo en las últimas décadas. Las crisis económicas recurrentes que sufrió el país sumado a una mala implementación de políticas públicas redujeron la competitividad y afectaron el crecimiento.

Hasta 1970, Argentina lograba crecer a un ritmo similar al de sus *peers* (tomamos aquí a Estados Unidos y Canadá¹, y el promedio de Alianza del Pacífico). Lamentablemente, con cada crisis, Argentina se aleja cada vez más de estos grupo. La historia de los últimos años podría llamarse “El Drama de la Divergencia”, ya que el PBI per cápita argentino diverge crecientemente del resto de los países de la región. En otras palabras, con cada crisis Argentina se alejó cada vez más del ritmo de crecimiento de la región. Con datos a 2016 tomados de Maddison Project, el crecimiento del ingreso per cápita en dólares de Argentina es casi un 50% menor al de los países seleccionados. Esto equivale a decir a que, si Argentina hubiera crecido al mismo ritmo que la Alianza del Pacífico, hoy el PBI per cápita sería el doble de lo que es.

PBI REAL PER CÁPITA

En US\$ 2011. Argentina vs Promedio EE.UU.+Latam (sin Venezuela)



FUENTE: elaboración propia en base a Maddison 2018.

1. El hecho de incluir a Estados Unidos y Canadá sirve para comparar con el crecimiento de economías desarrolladas, que en general tienen tasas de crecimiento menores a países en Desarrollo.

TRES MOTORES PARA EL DESARROLLO

La contabilidad del desarrollo

Los motores necesarios para el crecimiento y el desarrollo: **Trabajo, Productividad e Inversión**

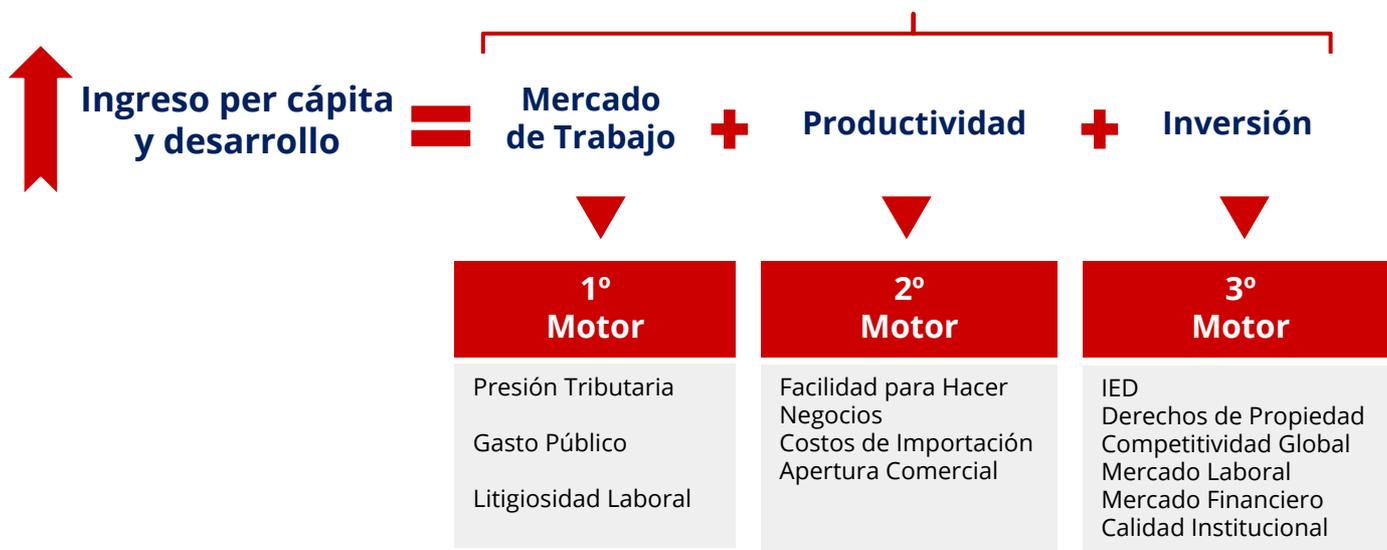
La teoría económica suele analizar el desarrollo de los países desde la perspectiva de la Contabilidad del Desarrollo, que, a su vez, se apoya en la Contabilidad del Crecimiento.

Víctor J. Elías, experto en la materia, señala que: “Así como la contabilidad del crecimiento es útil para describir y explicar las diferencias en el crecimiento de países o regiones, la contabilidad del desarrollo describe y explica las diferencias en el nivel económico absoluto entre países y regiones. En esta última, las diferencias a explicar son notablemente mayores que en el caso de crecimiento, por lo que puede convertirse en un muy importante complemento del análisis anterior”².

El autor analiza cuáles fueron los factores microeconómicos y macroeconómicos que contribuyeron al crecimiento de Argentina para el período 1950-2006. A continuación, se podrá observar algunos factores sugeridos por el autor y algunos que se cree pertinentes agregar. El objetivo será analizar cuál es el estado de situación de Argentina en términos de competitividad y cuáles son los principales obstáculos que frenan su mejora.

Por otro lado, es importante aclarar desde el comienzo que no hablaremos de competitividad por tipo de cambio, sino a los motores fundamentales de la competitividad de largo plazo: trabajo, productividad e inversión.

Motores del Crecimiento



2. Elías, Víctor J. *Progresos en Crecimiento Económico*. Asociación Argentina de Economía Política. 2012. Buenos Aires. pp. 65-116.

GENERACIÓN DE EMPLEO

1º Motor de Crecimiento: Mercado de Trabajo

La **presión tributaria** en Argentina supera el nivel observado en la región

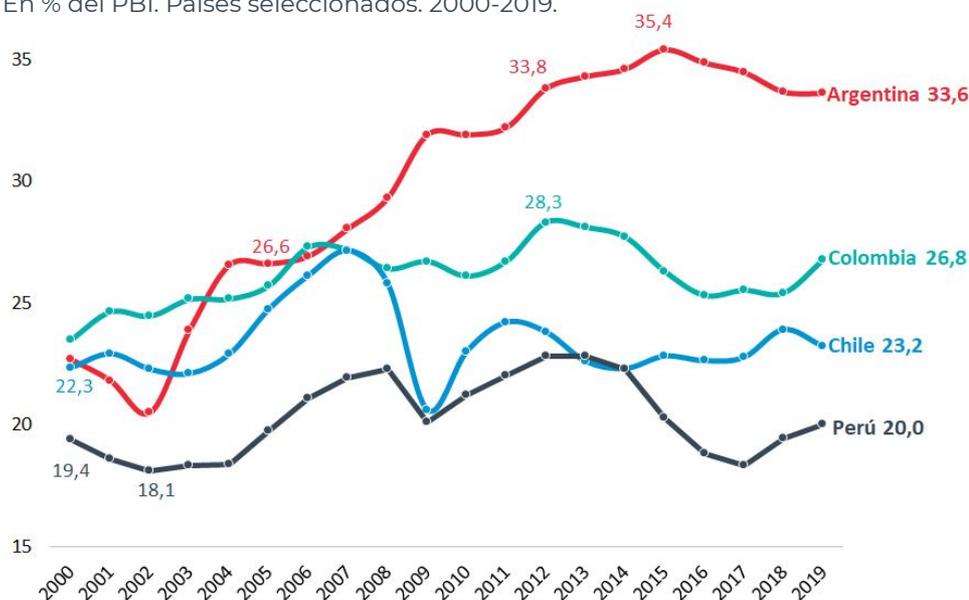
La Presión Tributaria es uno de los factores determinantes de la competitividad, ya que si ésta es muy elevada, no hay incentivos para invertir en el país (tercer motor). Además, genera frenos en la generación de empleos en el mercado doméstico porque encarece y desincentiva la iniciativa empresarial y el emprendedurismo.

En los últimos veinte años se observa un fuerte crecimiento en la presión tributaria argentina. Hoy en día la estructura impositiva argentina es inédita: 166 impuestos que gravan prácticamente todos los stocks y flujos de la economía nacional (IARAF, 2020).

Además, la dinámica impositiva es preocupante. La recaudación tributaria (variable *proxy* de presión tributaria) se elevó desde un mínimo del 20,5% en el año 2002 hasta alcanzar un pico de 35,4% en el 2015. Luego, entre 2016 y 2019, se dió una leve disminución, cediendo hasta el nivel de 33,6% para el 2019 (dato estimado). Sin embargo, si se compara con países de la región, vemos que Argentina se encuentra en niveles muchos más elevados que Perú (20%), Chile (23,2%) y Colombia (26,8%). Más bien estos países se encuentran en los niveles que Argentina supo tener previo al alza del período 2004-2015. Esto nos revela que un inversor mirará con mejores ojos estos países antes que a Argentina ya que tienen un menor nivel de presión tributaria.

RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

En % del PBI. Países seleccionados. 2000-2019.



FUENTE: elaboración propia en base a FMI.

GENERACIÓN DE EMPLEO

1º Motor de Crecimiento: Mercado de Trabajo

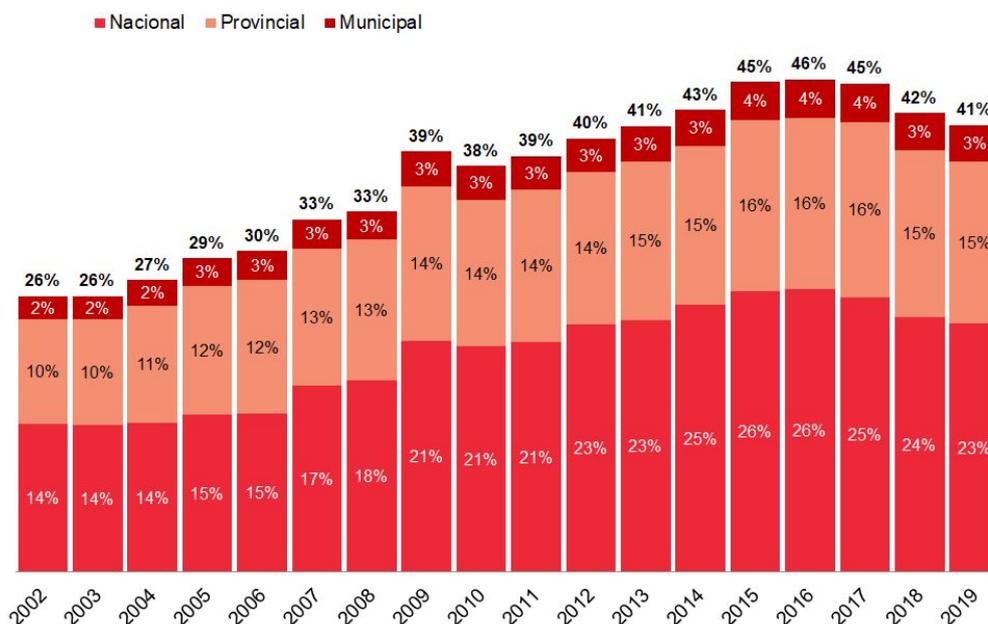
El gasto público es el talón de Aquiles de los desequilibrios macroeconómicos argentinos

El gran dilema subyacente a las crisis argentinas es que el gasto público es demasiado elevado y se vuelve inabarcable. Hoy en día podemos decir que el problema del déficit fiscal es de carácter estructural. A grandes rasgos, podemos decir que los desequilibrios macroeconómicos son producto de constantes déficits fiscales originados en un gasto público elevado. Esta es la causa que hace que la presión tributaria sea récord, que genera inmensas olas de emisión monetaria, con su consecuente inflación, y que el país transite crisis de deuda tras crisis de deuda. Todo se reduce a un pecado original: el mal manejo de las cuentas fiscales.

El avance del gasto en los últimos años fue inédito. En el 2002, el gasto público consolidado (Nación, Provincias y Municipios) era del 25,6% del PBI; para 2016 alcanzó el récord de 45,6%. Finalmente, en el 2019 se redujo hasta el 41,4% del PBI. Sin embargo, la reducción de los últimos años no responde a iniciativas "saludables", ya que se debe en gran parte a licuación producto de la devaluación de la moneda. Ajustes de este tipo son costosos para el país ya que se hacen distorsionando los mercados, desincentivando las inversiones y generando un crecimiento de la pobreza y la desigualdad. Todo esto no hace más que agravar el problema de competitividad y desarrollo que tiene Argentina.

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO

En % del PBI. 2002-2019.



FUENTE: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, INDEC y estimaciones propias.

GENERACIÓN DE EMPLEO

1º Motor de Crecimiento: Mercado de Trabajo

La litigiosidad laboral creció a niveles alarmantes: **la Industria del Juicio**

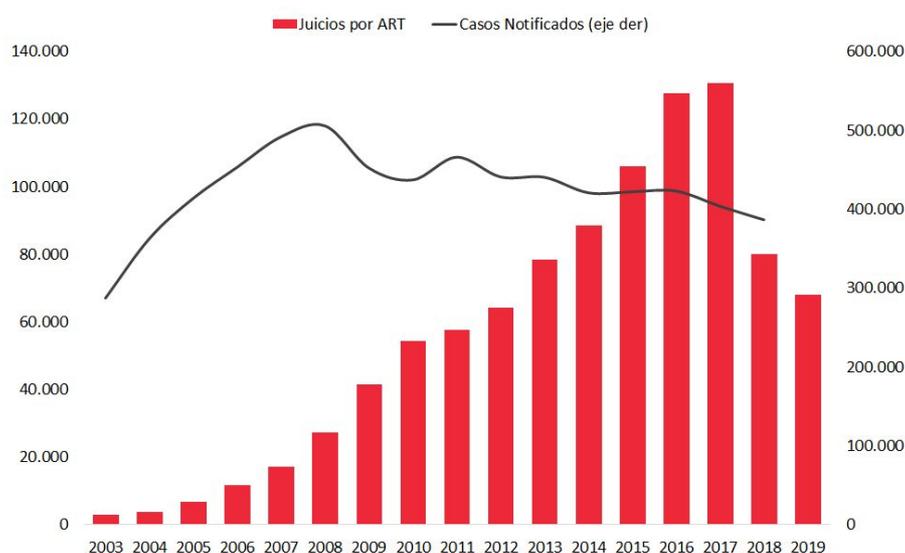
Uno de los factores que más trabas genera en la creación de empleo en Argentina es la litigiosidad laboral. Según datos relevados por la Unión de Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (UART), los juicios iniciados en carácter de riesgos de trabajo crecieron vertiginosamente entre 2003 y 2017, con un declive para el período 2018-2019.

Sin embargo, el daño realizado es elevado. En el 2003, sólo se iniciaron poco más de 3.000 juicios. Esa cifra escaló hasta más de 130.600 juicios para el año 2017. En otras palabras, la cantidad de juicios laborales ¡se multiplicó por 43! Para peor, los casos con días de baja e incapacidad en un principio acompañaban la suba de los juicios laborales (algo que tiene sentido) pero luego se estancaron e incluso caían mientras la cantidad de juicios continuaba aumentando a un ritmo vertiginoso (lo que no tiene sentido). En los últimos dos años esta tendencia se revirtió y para el 2019, la cantidad de juicios laborales iniciados en carácter de accidentes de trabajo fue de casi 68.000, lo que haría que el crecimiento en comparación con el 2003 se reduzca a 22,5 veces.

En definitiva, la incertidumbre jurídica y los elevados costos potenciales asociados a la generación de empleo formal se han transformado en un desincentivo para la creación de empleo privado. La cantidad de trabajadores asalariados privados registrados se mantiene estancada en torno a los 6 millones desde 2011, es decir, desde hace casi una década (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

JUICIOS POR RIESGO DE TRABAJO

En cantidad de casos notificados. 2003-2019.



FUENTE: elaboración propia en base a UART y Superintendencia de Riesgo de Trabajo.

CONDICIONES PARA EMPRENDER Y COMPETIR

2º Motor de Crecimiento: Productividad

Un país donde **es cada vez es más difícil hacer negocios**

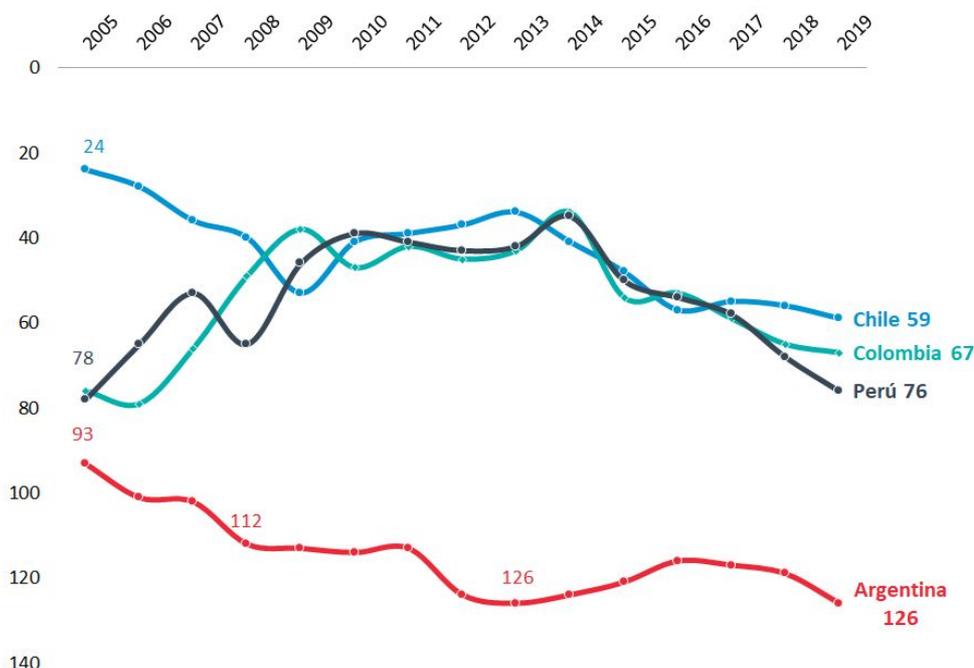
No es de extrañar que un país donde la presión tributaria es alta y existe una elevada probabilidad de que un emprendedor enfrente un juicio laboral (que probablemente pierda), sea un país difícil para Hacer Negocios. Así lo revela el informe *Doing Business* publicado por el Banco Mundial.

Según este índice, Argentina se ubica en el puesto número 126 en el ranking mundial, sobre un total de 190 países. Este índice tiene en cuenta 11 indicadores para su elaboración: apertura de una empresa, manejo de permisos de construcción, obtención de energía, registro de propiedades, obtención de crédito, protección a inversionistas, pago de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos, resolución de insolvencia y empleo de trabajadores.

En tanto, los *peers* seleccionados se encuentran mejor posicionados: Chile en el puesto 59, Colombia en el 67 y Perú en el 76. En otras palabras, es más fácil hacer negocios en estos países que en Argentina. Peor aún, existen 125 países donde es más fácil realizar negocios antes que en Argentina, incluso pese a la riqueza de recursos humanos y naturales que hay en el país.

ÍNDICE DOING BUSINESS

Ranking. Países seleccionados. 2005-2019.



FUENTE: elaboración propia en base a Banco Mundial.

CONDICIONES PARA EMPRENDER Y COMPETIR

2º Motor de Crecimiento: Productividad

Los elevados **costos del comercio actúan como barrera a la competitividad**

Las cargas impositivas también se sienten en el comercio exterior, reduciendo los incentivos a la exportación, a la integración de insumos importados y a la inversión. En definitiva, siendo un obstáculo más a la mejora competitiva.

En línea con lo que vimos en la primera y segunda sección de este documento, podemos identificar cuatro grandes cuestiones que hacen a los costos del comercio:

- **Aranceles a la importación.** Como ya hemos analizado, los aranceles promedio a la importación aplicados por Argentina se encuentran entre los más altos del mundo. Con un nivel de casi 14%, son más del doble que los aplicados en otros países de la región, y entre tres y cuatro veces los aplicados en economías desarrolladas. Además, la falta de acuerdos comerciales preferenciales hace que estos apliquen sobre gran parte del flujo de importaciones³.
- **Derechos de exportación.** La estructura de cargas sobre la exportación argentina es única en el mundo. Todos los bienes exportados deben pagar un derecho de exportación. Además, Argentina ha adoptado una medida “novedosa” aplicando derechos de exportación sobre los servicios. En definitiva, estas cargas perjudican la competitividad al hacer que los productores argentinos participen en desigualdad de condiciones en los mercados internacionales.
- **Infraestructura deficitaria.** Argentina se posiciona en el puesto 62 sobre 167 economías en el Índice de Performance Logística del Banco Mundial. Esta posición ubica al país debajo de Brasil (56), Chile (40) y México (53). Para una economía alejada de los principales centros de consumo global, la performance logística resulta prioritaria para la competitividad.
- **Burocracia.** Como hemos analizado en la sección sobre facilitación del comercio, Argentina tiene costos burocráticos muy superiores al de las economías desarrolladas. Esto configura un esquema de costos (explícitos e implícitos) y de riesgos (por falta de transparencia en las regulaciones y procedimientos) que afecta al desarrollo empresarial y emprendedor.

El hecho de que los costos de importación sean elevados no es un tema menor. Los costos sobre el comercio significan un claro sesgo antiexportador, brecha tecnológica, peores condiciones para competir en los mercados internacionales y menos incentivos a la inversión.

3. Vale decir que existen ciertos regímenes de excepción que alivian en parte la presión arancelaria, por ejemplo, en el caso de bienes de capital.

CONDICIONES PARA EMPRENDER Y COMPETIR

DOING BUSINESS Y APERTURA COMERCIAL

Según el Banco Mundial, los costos de importación se elevan a los US\$ 1.200, nivel que se ubica muy por encima del promedio de América Latina (US\$ 628) y más de 12 veces el promedio de la OCDE (US\$ 98). En esta cifra se excluyen los costos de transporte por no poder imputarse uniformemente. Si bien es cierto que Argentina ha mejorado su posición con respecto a años anteriores, los costos del país casi duplican los observados en Perú, más que duplican los de Colombia y cuadruplican a los de Chile.

Este ítem es sumamente importante de corregir. Si las importaciones se reducen por los elevados costos, esto afecta a las exportaciones, razón por la cual el cepo a las importaciones nunca funciona.

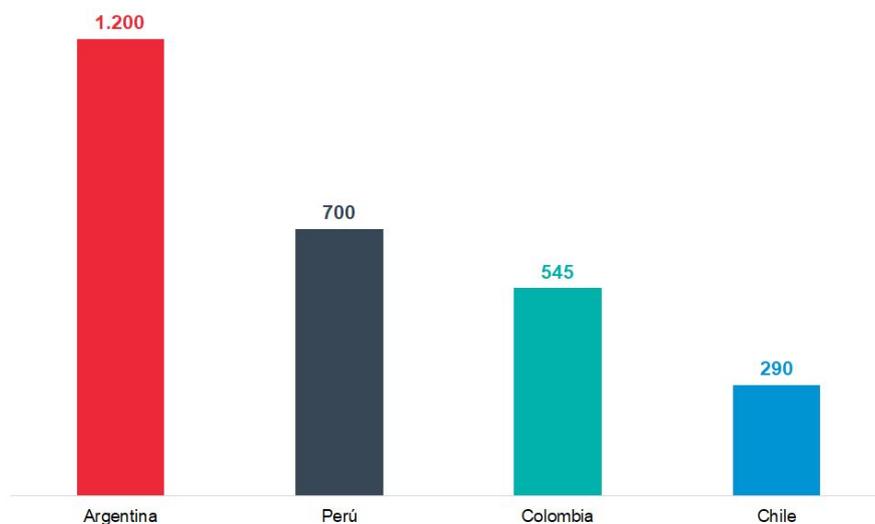
Congruentemente con los datos que se vienen exponiendo, la tasa de apertura comercial en Argentina es baja. El país tenía una tasa de apertura (exportaciones + importaciones sobre el PBI) del orden del 32% en el 2003 y alcanzó un pico de 35% en el 2008. Luego, volvió a ubicarse en niveles menores. El último dato disponible (2019), es de una tasa del 25,6%.

Si se analizan los últimos años, desde el 2001 que Argentina tiene un ratio de apertura comercial menor al de los *peers* elegidos.

El nivel más bajo de apertura comercial se observa en el 2015. Luego, en el lapso 2016-2019, la brecha con los países de la región que se compara se achica producto de una suba en el ratio de exportaciones más importaciones sobre PBI de Argentina, ya que la tasa de apertura del resto de los países no tuvo grandes variaciones.

ÍNDICE DOING BUSINESS - COSTOS DE IMPORTACIÓN*

En US\$. 2019. Países seleccionados.



FUENTE: elaboración propia en base a Banco Mundial.

* El tiempo y el costo para el cumplimiento fronterizo incluyen el tiempo y costo para la obtención, preparación y presentación de documentos durante el manejo en puertos o fronteras, el despacho de aduanas y los procedimientos de inspección.

INVERSIÓN Y COMPETITIVIDAD

3° Motor de crecimiento: Inversión Extranjera Directa

La participación de Argentina en la IED regional es cada vez menor

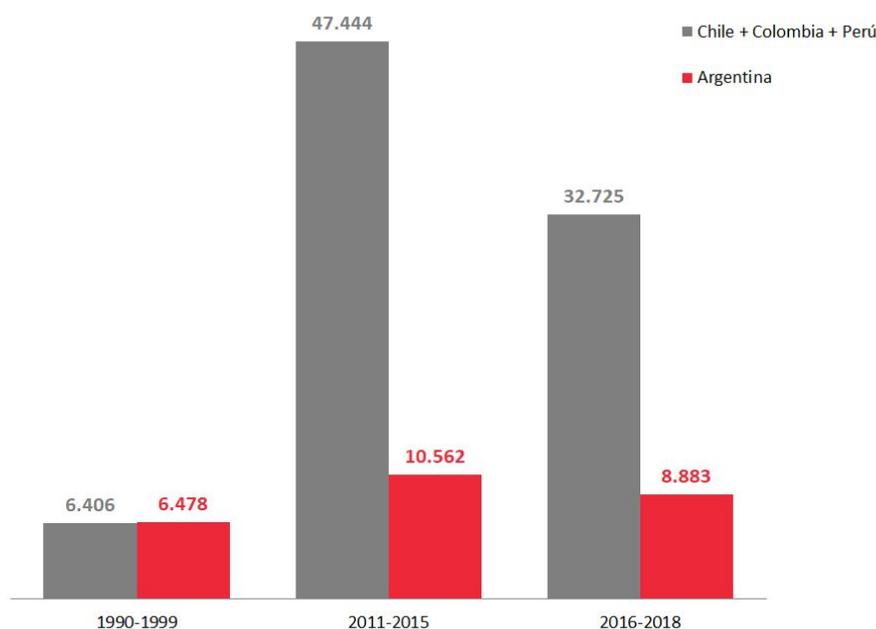
No es casualidad que, en la medida que se van acumulando los diversos problemas de competitividad ya mencionados, la capacidad de recibir inversiones sea cada vez menor. El deterioro es notable e indiscutible.

En la década de 1990, la Inversión Extranjera Directa (IED) que llegaba al país era equivalente a la IED que recibían Chile, Colombia y Perú sumados. Trasladando esta comparación al período 2011-2015, la IED que llegaba a Argentina ya era apenas un quinto (22,4%) de la que obtenían estos tres países de la Alianza del Pacífico. Al momento de elaboración de este documento, los datos correspondiente al 2019 aún no se encontraban disponibles, pero al analizar el lapso 2016-2018 se observa una recuperación en la participación de Argentina, que asciende al 27,1%. Sin embargo, se explica más por una caída de las inversiones realizadas en los países de la Alianza del Pacífico que por un incremento en la IED hacia Argentina.

Segun la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (2019) en el país existen oportunidades de inversión por US\$ 280.000 millones en diversos sectores. Difícilmente se concreten si Argentina no ataca los problemas de competitividad de fondo.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

En millones de US\$.



FUENTE: elaboración propia en base a CEPAL.

INVERSIÓN Y COMPETITIVIDAD

3º Motor de crecimiento: Derechos de Propiedad

Pobre desempeño en materia de **respeto por los derechos de propiedad**

El respeto por los Derechos de Propiedad es una de las variables más importantes a la hora de atraer inversiones. Estas no se concretan en países donde los contratos no se respetan, o la corrupción no se castiga.

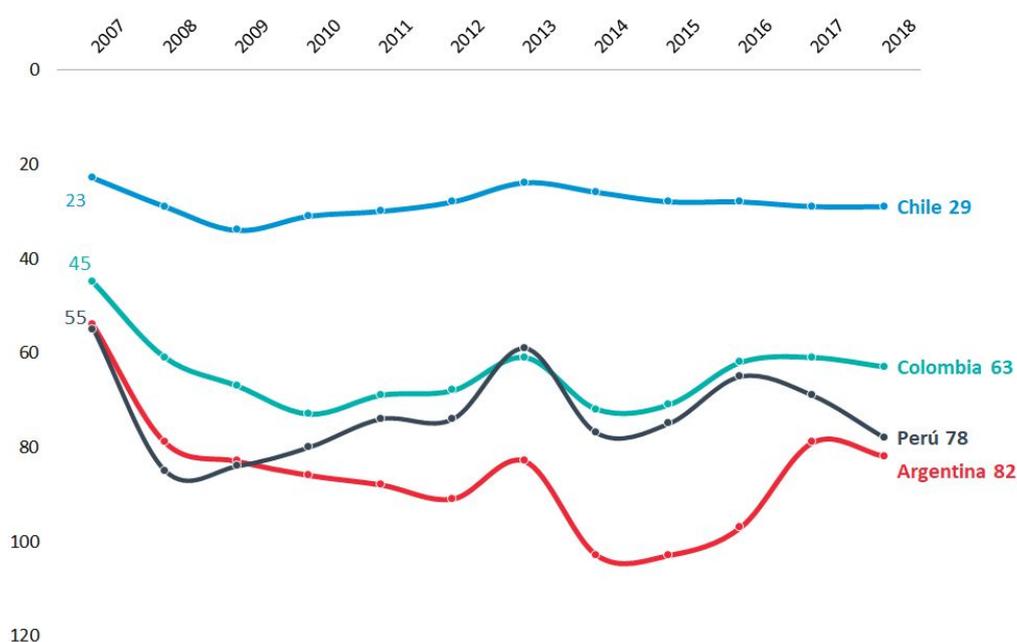
Al analizar el Índice Internacional de Derechos de Propiedad vemos que Argentina se ubica en el puesto 82 sobre 129 países, anotando una caída de más de 30 puestos en los últimos 10 años. En particular en 2016 y 2017 se observó una mejoría, pero en 2018 se volvió a perder terreno.

En cuanto a la comparación con los países seleccionados de la región, lejos se encuentra de Chile, a mitad de camino con Colombia y bastante cerca de Perú. En este último no sólo influyó la mejora de los últimos años de Argentina, sino también el deterioro de Perú en el ranking.

Esto se refleja por ejemplo en el elevado grado de informalidad de la economía argentina. Para tener una dimensión de los números, en el sector público trabajan alrededor de 3,5 millones de personas, en el sector privado lo hacen aproximadamente 8 millones y los trabajadores en situación de informalidad rondan en torno a los 5 millones de personas; es decir, el 31% de la fuerza laboral.

ÍNDICE INTERNACIONAL DE DERECHOS DE PROPIEDAD

Ranking 2007-2018. Países seleccionados.

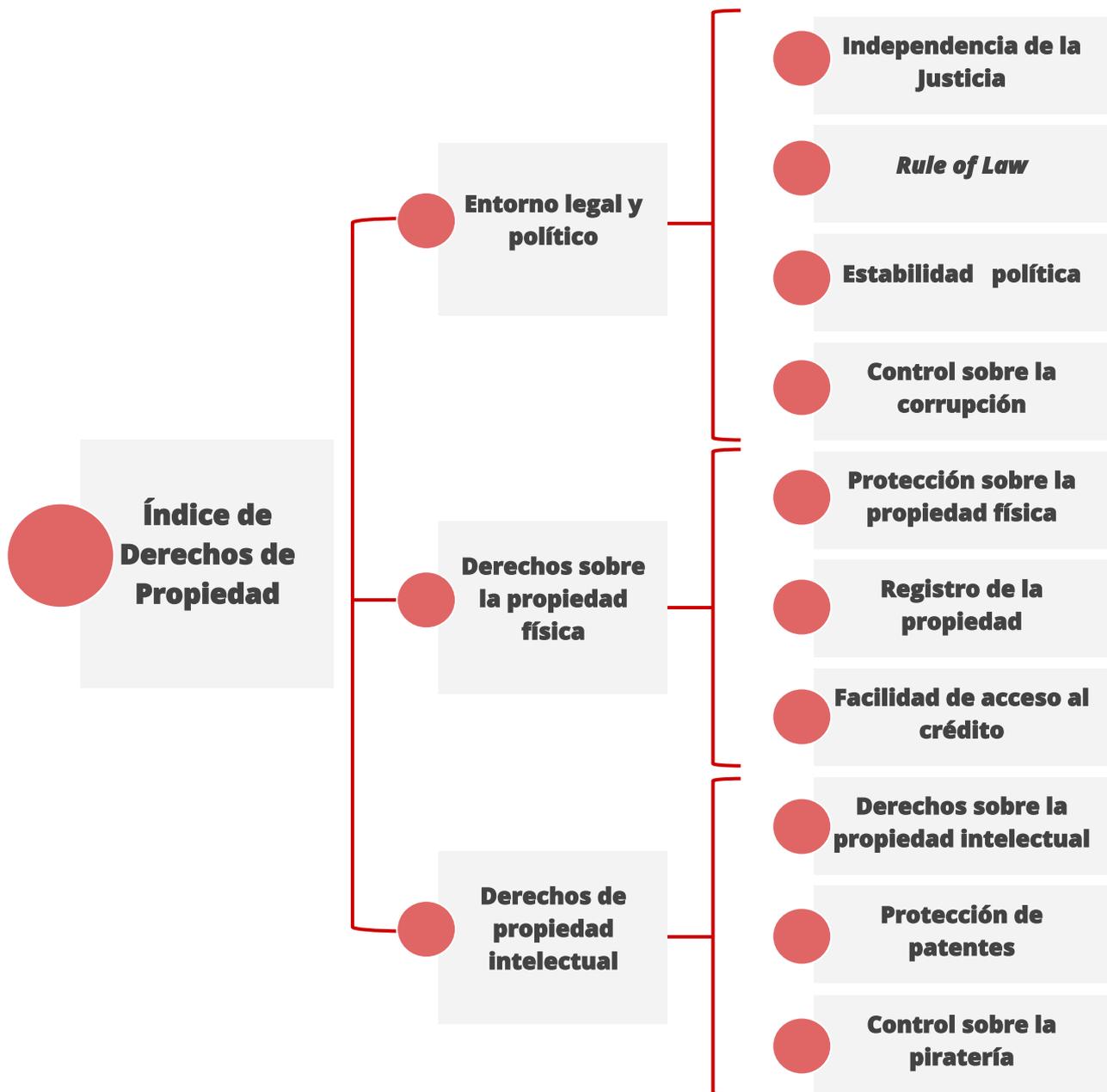


FUENTE: elaboración propia en base a Property Rights Alliance.

INVERSIÓN Y COMPETITIVIDAD

Los derechos de propiedad son una cuestión compleja

Cuya **mejora implica avanzar en varios aspectos**



INVERSIÓN Y COMPETITIVIDAD

3° Motor de crecimiento: Competitividad Global

En términos agregados, **la competitividad Argentina es baja**

Si bien los tres motores hacen a la competitividad, resulta pertinente analizar un Índice de Competitividad Global dada su estrecha relación con el tercer motor de crecimiento: la inversión.

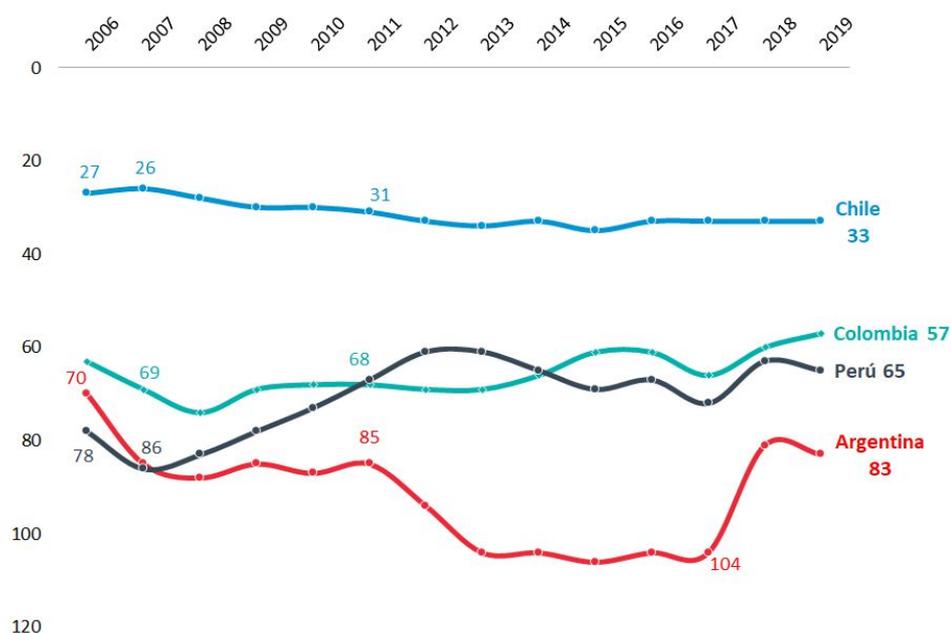
Esta decisión se toma debido a que una de las motivaciones de que un país sea competitivo es que pueda atraer inversiones y, de esa manera, su producción pueda crecer y se desarrollen oportunidades para sus ciudadanos.

De esta manera, el Índice de Competitividad Global abarca numerosas variables: instituciones, infraestructura, ambiente macroeconómico, salud y educación primaria, educación superior y capacitación, eficiencia en el mercado de bienes, eficiencia en el mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, disponibilidad de tecnología, tamaño del mercado, sofisticación de negocios e innovación.

En los últimos años Argentina mostró una mejoría al pasar del puesto 104 al 83 sobre un total de 141 economías. Sin embargo, continúa ubicándose en una posición desventajosa y por debajo de Chile, Colombia y Perú.

ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL

Ranking. Países seleccionados. 2006-2019.



FUENTE: elaboración propia en base a World Economic Forum.

INVERSIÓN Y COMPETITIVIDAD

ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL

De las variables mencionadas, el país presenta serias falencias en: mercado laboral, eficiencia en el mercado de bienes, ambiente macroeconómico (el que más se deterioró en los últimos años) y desarrollo del mercado financiero.

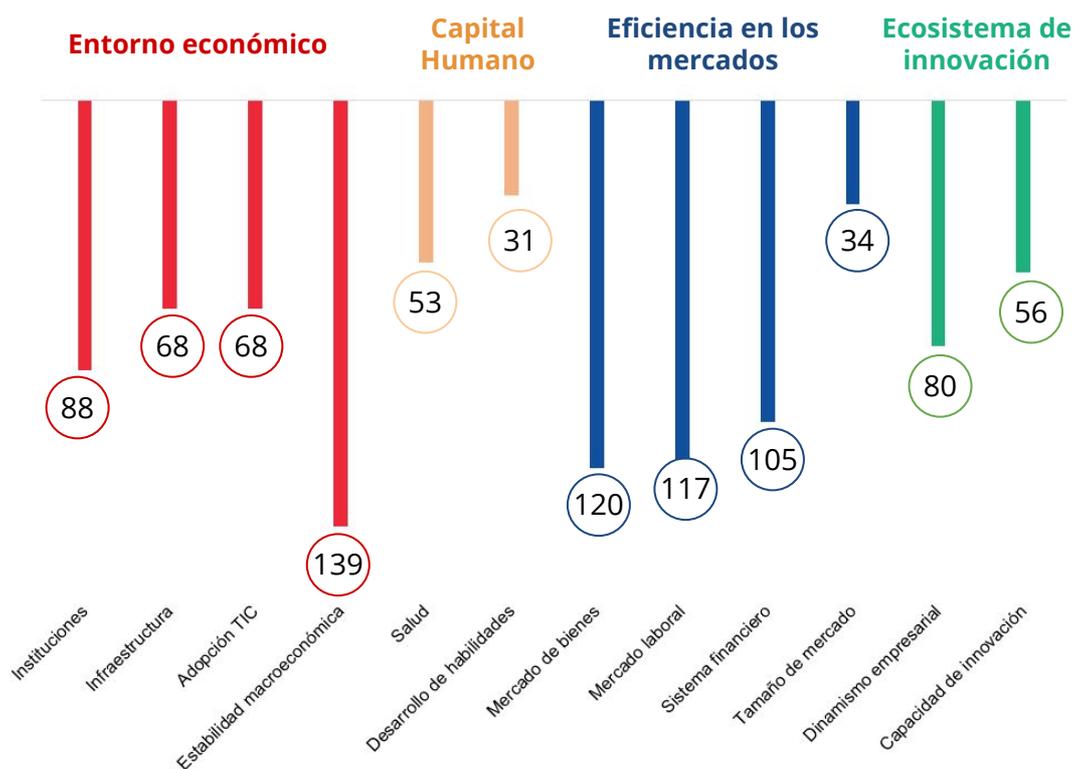
De esta forma, vemos que Argentina tiene un elevado potencial en capital humano, posicionándose en el puesto 31 en el indicador de desarrollo de habilidades. Pero las políticas públicas y regulaciones configuran un entorno que reduce la eficiencia, desincentiva la innovación y perjudica la competitividad.

Son estas cuestiones las que reflejan verdaderos problemas estructurales en los incentivos económicos argentinos. Avanzar hacia un objetivo de mayor desarrollo, con inversión y comercio, requerirá indefectiblemente avanzar sobre estas cuestiones.

Vale la pena mencionar una situación: Argentina se posiciona como la economía del G-20 con peor índice de competitividad global. Esto es de interés ya que los posicionamientos políticos de liderazgo no pueden ser mantenidos sin una economía fuerte que brinde los medios para que el país se inserte en el escenario global.

ARGENTINA - COMPONENTES DEL ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD GLOBAL

Ranking 2019.



FUENTE: elaboración propia en base a World Economic Forum.

INVERSIÓN Y COMPETITIVIDAD

3º Motor de crecimiento: Calidad Institucional

Debacle institucional que afecta la competitividad

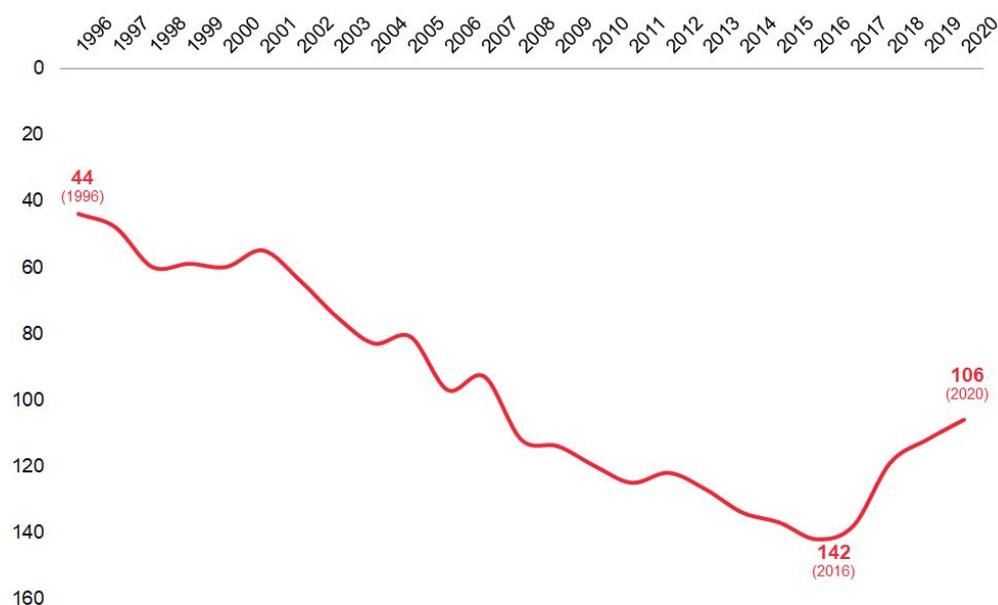
Finalmente, la Calidad Institucional es otra variable clave a tener en cuenta a la hora de analizar el flujo de inversiones y la competitividad. En este caso, analizando un período más largo, se puede observar con mayor claridad el deterioro de Argentina. Su posición en el ranking del Índice de Calidad Institucional ha caído considerablemente, pasando del puesto 44 en 1998 al 142 en 2016 (que refleja datos del 2014 debido a la composición de datos del índice). Luego el país tuvo una moderada recuperación, subiendo al puesto 106 sobre un total de 188 economías. No obstante, es de esperar que en las próximas ediciones Argentina vuelva a perder terreno.

Recordemos que la calidad institucional es la base sobre la que se debe construir el desarrollo ya que son las instituciones las que determinan los incentivos y reglas de juego para los agentes económicos. El dilema en Argentina hoy es doble: se encuentra muy mal posicionada y tiene un historial de volatilidad institucional que obstaculiza la confianza.

Lograr un consenso que permita abordar esta cuestión es una condición necesaria fundamental para el buen funcionamiento económico del país. Sin embargo, el resultado dependerá de la interacción entre las acciones sobre este eje y las demás reformas para mejorar la competitividad.

ARGENTINA - ÍNDICE DE CALIDAD INSTITUCIONAL*

Ranking.



FUENTE: elaboración propia en base a Fundación Libertad y Progreso.

*El ranking en el año "t" refleja la situación en el año "t-2". Por ejemplo, el ranking 2020 refleja la situación 2018.

DANDO VUELTA LA HISTORIA

De la noche más oscura, al día más brillante

El desafío de Argentina: **las reformas estructurales para crecer de manera sostenida**

Luego de un paseo por numerosas variables que hacen a la competitividad, se puede observar que Argentina posee problemas en los tres motores de crecimiento mencionados. La situación del país pareciera atravesar una larga tiniebla o una noche muy oscura.

¿Cómo transformar una noche oscura en un día brillante? Este cambio es sólo posible mediante las reformas estructurales. El libro "Las reformas necesarias para crecer en Libertad" publicado por la Fundación Libertad y Progreso, explica en detalle cómo encarar las reformas estructurales con amortiguadores sociales.

Las reformas que deben encararse son sustanciales pero necesarias para recuperar la competitividad: Reforma Monetaria, Reforma Laboral, Desregulación, Reforma Impositiva, Reformar la Coparticipación Federal de Impuestos, Reforma del Estado, Reforma Previsional, Apertura de la Economía, Reforma de los Servicios Públicos, Seguridad y Modernizar el Sistema de Defensa. Para analizar las propuestas en detalle se sugiere leer el documento citado.

La tragedia Argentina se puede comprender también desde otro ángulo. Hoy en el país hay aproximadamente 8 millones de personas que con sus impuestos pagan para financiar cheques que reciben 20 millones de personas (empleo público, jubilaciones y planes sociales). Al mismo tiempo, la pobreza, la indigencia, la falta de acceso a servicios públicos de calidad y la marginación fueron creciendo.

Esto es así porque la falta de competitividad hace imposible que el sector privado crezca. Es necesario cambiar el rumbo para volver a encarrilar a Argentina en un sendero de crecimiento que abra oportunidades de desarrollo para todos los ciudadanos.

El país sin descubrir:

Reflexiones finales

EL PAÍS SIN DESCUBRIR

El potencial argentino está latente

Liberarlo requerirá de políticas públicas audaces: integración internacional y competitividad

La realidad económica argentina no refleja el verdadero potencial de los argentinos. Políticas públicas volátiles y de dudosa eficiencia han dado lugar a una estructura de incentivos que afecta al trabajo, la producción y la exportación.

Argentina se ha encerrado en un círculo vicioso. Por un lado se han impulsado políticas que redujeron la competitividad, entre ellas una elevada presión tributaria, complejas (e incluso contradictorias) regulaciones estatales, infraestructura deficitaria, falta de financiamiento, entre otras cuestiones.

Se han dañado las bases mismas del sistema productivo y de innovación del país. Como consecuencia, se han establecido los incentivos para que Argentina evite competir en el mundo. Pero no competir en el mundo también implica no aprovechar las oportunidades y ventajas del comercio internacional, afectando uno de los pilares del crecimiento y el desarrollo.

Los efectos de largo plazo no han sido gratuitos. Millones de argentinos han caído en la pobreza, muchos otros tienen trabajos precarios, otros han perdido sus ahorros y el fruto de su trabajo, y solo algunos pocos se han beneficiado.

Salir de este círculo de subdesarrollo requiere la implementación de políticas públicas novedosas y audaces para la historia argentina reciente, pero que van en línea con las que han aplicado las economías con elevados grados de desarrollo a nivel internacional.

En este sentido, el Acuerdo MERCOSUR-UE se posiciona favorablemente para ser un instrumento importante para esta salida. El Acuerdo cumple con 3 características esenciales: oportunidad, razonabilidad y credibilidad.

Oportunidad porque da acceso preferencial al 2º mayor mercado mundial. La UE es una economía de más de 500 millones de habitantes de ingreso alto y demanda sofisticada. El acuerdo da un importante paraguas institucional y de compromisos que mejora las condiciones para exportar valor agregado y para potenciar las inversiones. Hay que recordar que la UE es el 1º inversor en Argentina, con más de US\$ 35 mil millones.

Razonabilidad porque el Acuerdo contempla la realidad actual argentina. La UE es una economía que compite por calidad y no por precio y salarios bajos. Además, se han establecido tratamientos diferenciales que contemplan las condiciones de competitividad de los sectores productivos argentinos; los de mayor sensibilidad tienen plazos de más de 15 años para entrar al libre comercio con la UE. También se establecen mecanismos que evitan la triangulación desde terceros mercados y compromisos en materia de estándares laborales, reglamentos técnicos e inversiones, entre otros.

EL PAÍS SIN DESCUBRIR

Y por último, el Acuerdo establece un compromiso creíble. Esto se deriva que las diferentes disposiciones surgen del consenso entre 31 países: las principales economías de América del Sur y de Europa. Y también incluyendo las voces y posturas de los diferentes sectores privados.

El desafío hacia adelante es avanzar en el proceso de aprobación y puesta en vigor del Acuerdo. El rol constructivo del Congreso en esto será clave, donde se deberán analizar con realismo y responsabilidad las oportunidades y desafíos que plantea el Acuerdo. No solo teniendo en cuenta consideraciones cortoplacistas, sino apuntando a que Argentina pueda salir del encierro en el que se encuentra.

Esto último también dependerá de que se avance en otras políticas públicas para mejorar la competitividad de las empresas argentinas: estructura impositiva, regulatoria, incentivos a la formalidad laboral, infraestructura, agilidad del sistema judicial, entre otras.

Avanzar en estas cuestiones requerirá audacia y compromiso, pero acciones de este tipo son las que permitirán descubrir el país oculto que aún no vemos, que Argentina vuelva a crecer, reduzca la pobreza y la desigualdad, y los argentinos puedan cumplir con un proyecto beneficioso de vida en común.

PÁGINA EN BLANCO

Bibliografía

Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (2019), Selected Investment Opportunities Report, August 2019.

Arvis, J. F., Ojala, L., Wiederer, C., Shepherd, B., Raj, A., Dairabayeva, K., & Kiiski, T. (2018). Connecting to compete 2018: trade logistics in the global economy. World Bank.

Azevedo, B., De Angelis, J., Michalczewsky, K., & Toscani, V. (2019), Acuerdo de Asociación Mercosur- Unión Europea. Nota Técnica N° IDB-TN-01701.

Banco Interamericano de Desarrollo (2017), Los futuros del MERCOSUR: nuevos rumbos de la integración regional.

Carciofi, R., Gayá, R., & Campos, R. (2019). ACUERDO CON LA UE.

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

Comisión Federal de Competencia Económica (2015), Análisis de Práctica Monopólica Absoluta Colusión en licitaciones públicas de compra de medicamentos para el IMSS. Análisis de Casos, Abril 2015.

Comisión Nacional de Comercio Exterior, Ministerio de Desarrollo Productivo de la República Argentina (2019), Informe Anual 2018.

DG GROW - DG for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, European Commission (2019), Public Procurement Indicators 2017.

Elías, Víctor J. (2012), Progresos en Crecimiento Económico. Asociación Argentina de Economía Política.

Europe, E. (2019). European Ecommerce Report. Luettavissa: <https://www.ecommerce-europe.com>.

Ghiotto, L., & Echaide, J. (2019), Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur.

Grieger, G. (2019). The trade pillar of the EU-Mercosur Association Agreement. Briefing, International Agreements in Progress.

Instituto Argentino de Análisis Fiscal (2020), Vademécum tributario Argentino, Más cantidad de tributos en 2020: de 163 tributos en 2019 se pasó a 165 este año. Informe Económico.

Levy-Carciente, S. (2015). International property rights index. Washington, DC: Property Rights Alliance.

Li, X., Meng, B., & Wang, Z. (2019). Recent patterns of global production and GVC participation. GLOBAL VALUE CHAIN DEVELOPMENT REPORT 2019, 9.

London School of Economics and Political Science (2020), Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur.

Makuc, A., Duhalde, G., & Rozemberg, R. (2015). La negociación MERCOSUR-Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo vadis?. Nota Técnica.

Ministerio de Desarrollo Productivo de la República Argentina (2019), Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE.

Ministerio de Desarrollo Productivo de la República Argentina (2019), Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE: Resumen informativo elaborado por el Gobierno Argentino.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Comercio Internacional (2019), El acuerdo en principio (texto explicativo por capítulo). Extraído de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue>

Mondino, L. y Rampinini, A. (2019), Acuerdo Mercosur-Unión Europea Inter-regionalismo del Siglo XXI, Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz.

Observatorio de Economía del Conocimiento del Ministerio de Desarrollo Productivo de la República Argentina (2019), Informe de Servicios Basados en el Conocimiento N°10. Agosto 2019.

OCDE (2018), Accounting for firm heterogeneity in global value chains: The role of Small and Medium Sized Enterprises.

OCDE (2019), Combate a la colusión en contrataciones de obras públicas en Argentina.

Schwab, K. (2019). The global competitiveness report 2019. World Economic Forum.

World Economic Forum (2019). Global Competitiveness Report 2019: How to end a lost decade of productivity growth.

Woolcock, S., & Kleinheisterkamp, J. (2010). The EU approach to international investment policy after the Lisbon Treaty.

World Bank (2020). Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 economies. Washington: World Bank Group.

Xing, Y., & Detert, N. C. (2010). How the iPhone widens the United States trade deficit with the People's Republic of China.

MERCOSUR-UE: Un paso hacia una Argentina más integrada al mundo

2020

MERCOSUR-UE: Un paso hacia una Argentina más integrada al mundo

2020