

MERCOSUR:

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS PARA SU MODERNIZACIÓN





A 28 años de su creación, los presidentes de los socios mayores, Argentina y Brasil, se pronunciaron a favor de una agenda de trabajo para la modernización del Mercosur. Si bien no hay información oficial sobre la política comercial del nuevo gobierno brasileño, existe la posibilidad de una apertura gradual y unilateral -o aún acordada- del principal socio comercial de la Argentina.

A raíz de ello surgen algunos interrogantes: ¿A qué puede conducir la flexibilización de un acuerdo regional imperfecto?. ¿Qué espera y qué pretende Argentina con el Mercosur?. La clave radica en discutir objetivos y resultados esperados que conduzcan a una mejor inserción internacional de la Argentina.

Este trabajo busca describir el estado de situación del Mercosur con un conjunto de hechos estilizados y enumerar un conjunto de propuestas que puede impulsar Argentina para el mejor funcionamiento y la modernización del proceso de integración.



A - DIAGNÓSTICO

Brasil y Argentina forman parte del grupo de economías más cerradas del mundo, tanto con bajos indicadores de apertura como con aranceles elevados, especialmente en bienes intermedios y bienes de capital, lo que no contribuye a la productividad y competitividad de sus economías.

El Mercosur no ha alcanzado la totalidad de los objetivos planteados desde su creación, principalmente en lo que se refiere a libre circulación de bienes, servicios y factores: un Arancel Externo Común (AEC), coordinación de políticas comerciales y macroeconómicas y acuerdos significativos con terceros mercados. Además, el proceso de integración se inserta en un actual contexto internacional menos favorable que en el pasado, con una nueva disputa por el liderazgo global.

Argentina sigue de cerca el proceso de cambio que está ocurriendo en Brasil, entre otros motivos porque es el principal mercado de sus exportaciones -US\$ 11,3 mil millones y 18% del total en 2018- y el origen de 24% de las importaciones. Las ventas externas a Brasil representan más que las destinadas a Estados Unidos y China sumadas -US\$ 4,2 mil millones cada destino-. Cabe notar que Brasil recibía 25% de las exportaciones argentinas en el año 2000, y 21% del total en 2011 cuando Argentina le exportó US\$ 17,3 mil millones, por lo que podría esperarse una recuperación de la intensidad de ese vínculo.

Las urgencias y crisis macroeconómicas de los países del Mercosur han condicionado la agenda de integración del bloque, limitando los avances que pueden clasificarse en tres temas principales:

1. Unión aduanera “imperfecta” y aranceles elevados que reducen la competitividad.
2. Obstáculos a la libre circulación intrazona. Listas de excepciones al Arancel Externo Común. Barreras no arancelarias. Falta de un territorio aduanero único. Limitada armonización regulatoria.
3. Escasos logros en la agenda externa del Mercosur.

Por una parte, las exportaciones totales del Mercosur han venido descendiendo desde el máximo alcanzado en 2011. En 2018, las exportaciones del bloque fueron inferiores a las de los tres años previos. Además, se ha debilitado el comercio intrazona -13,1% del total en 2018-.

Por otra parte, el bloque tiene escasa relación económica fuera de sí mismo. Tiene el formato de una Unión Aduanera (UA), que es una modalidad de acuerdo internacional poco usada en el mundo -solo 5% de los acuerdos regionales vigentes-, donde se han expandido otros tipos de acuerdos más flexibles y dinámicos.

B -PROPUESTAS

Argentina podría impulsar distintas propuestas en el Mercosur:

1 Revisar y simplificar la estructura del Arancel Externo Común (AEC) para que haga explícita la protección efectiva buscada. Reducir aranceles especialmente en bienes intermedios y bienes de capital, necesarios para la transformación productiva, simplificar los escalones arancelarios con cronogramas de desgravación que se ajusten a la estructura productiva de los socios.

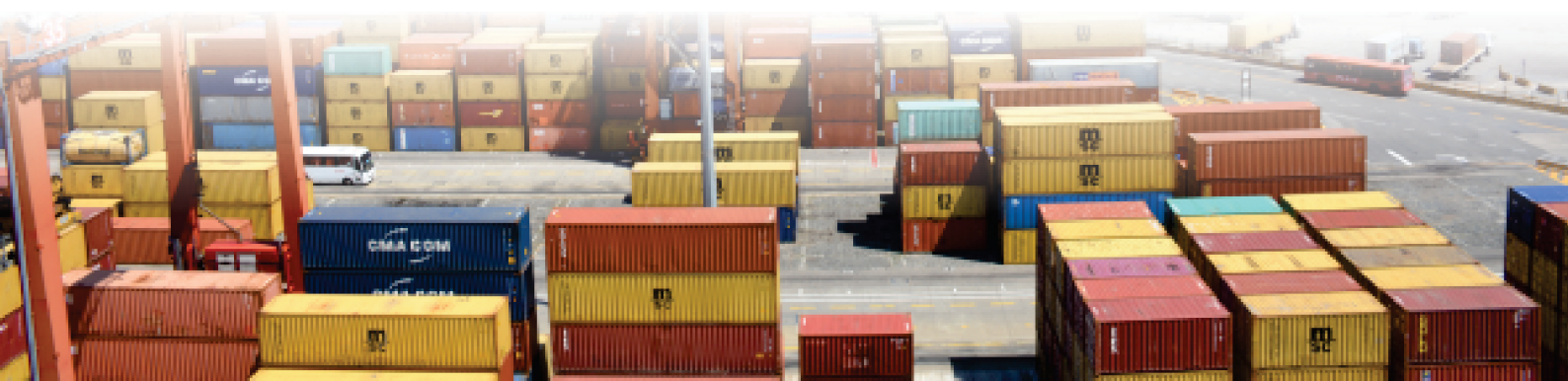
2 Reducir los costos del comercio. Medidas de facilitación y simplificación.

3 La actual coincidencia de los países miembros en la necesidad de profundizar la inserción internacional permite dinamizar la proyección externa del Mercosur tanto en negociaciones nuevas -China, Estados Unidos- como iniciadas, ya sea intrarregionales -Alianza del Pacífico- como extrarregionales - Unión Europea, Canadá, Singapur-.

4 Evaluar las oportunidades, desafíos y amenazas de la transformación del Mercosur en una Zona de Libre Comercio. En particular, la flexibilidad de la política comercial y autonomía para negociar acuerdos con terceros mercados, la pérdida de acceso preferencial e incertidumbre para sectores dependientes del mercado regional, la necesidad de reformular algunas de las disciplinas de política comercial, como por ejemplo las normas de origen que fueron diseñadas solo para el comercio extrazona.

En definitiva, no sería conveniente mantener el *status quo* del Mercosur, mientras que en el resto del mundo proliferan otros Acuerdos Comerciales Regionales.

La modernización y flexibilización podrían contribuir a renovar el proceso de integración y a dinamizar el comercio.



C - ANEXO

Cinco hechos estilizados del Mercosur y estadísticas económicas.

1. Brasil es un socio estratégico para la Argentina.

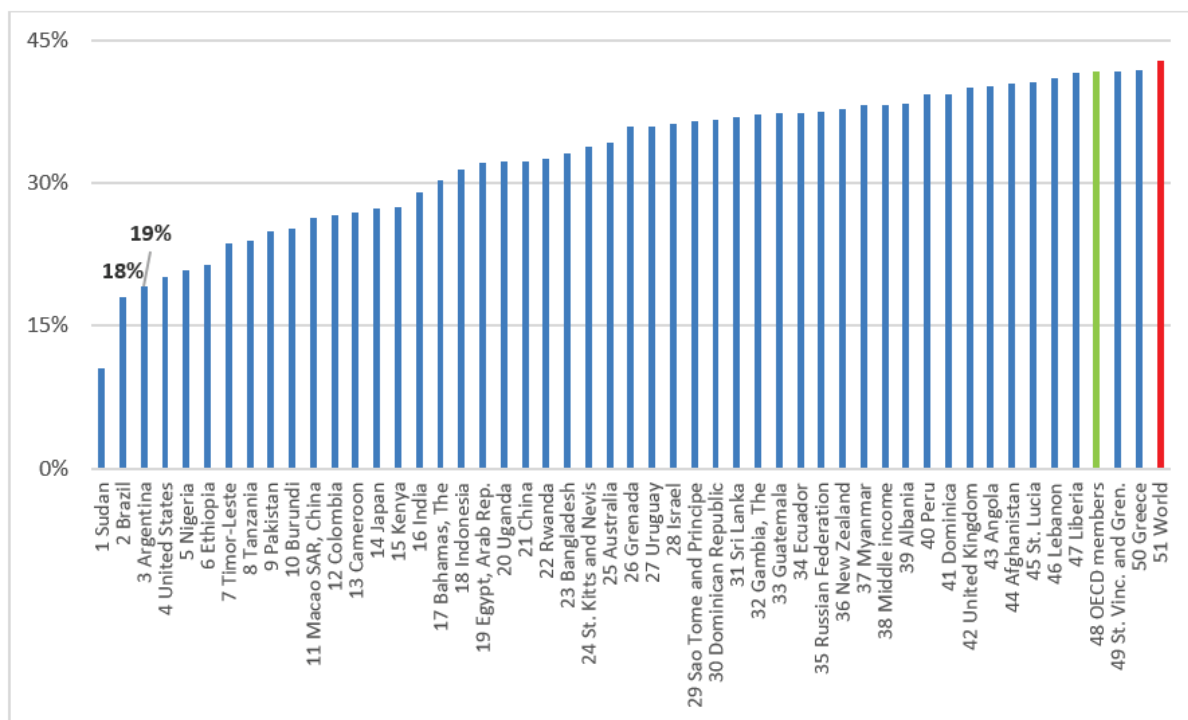
Brasil constituye el primer socio comercial, es el destino de 18% de las exportaciones y origen de 24% de las importaciones. Además, constituye el principal destino de las exportaciones manufactureras: 37% de las manufacturas de origen industrial.

2. Argentina y Brasil constituyen dos de los países más cerrados al comercio a nivel global.

Argentina y Brasil se ubican en las posiciones 2 y 3 de los menores índices de apertura a nivel global, entendido como el cociente entre el comercio y el PBI (Gráficos 1 y 2) según los datos de 2017.

Gráfico 1a

Exportaciones + Importaciones de bienes como % del PBI
Primeros 50 países más cerrados del mundo.



Fuente: Banco Mundial

Gráfico 1b

Exportaciones + Importaciones de bienes como % del PBI 158 países del mundo

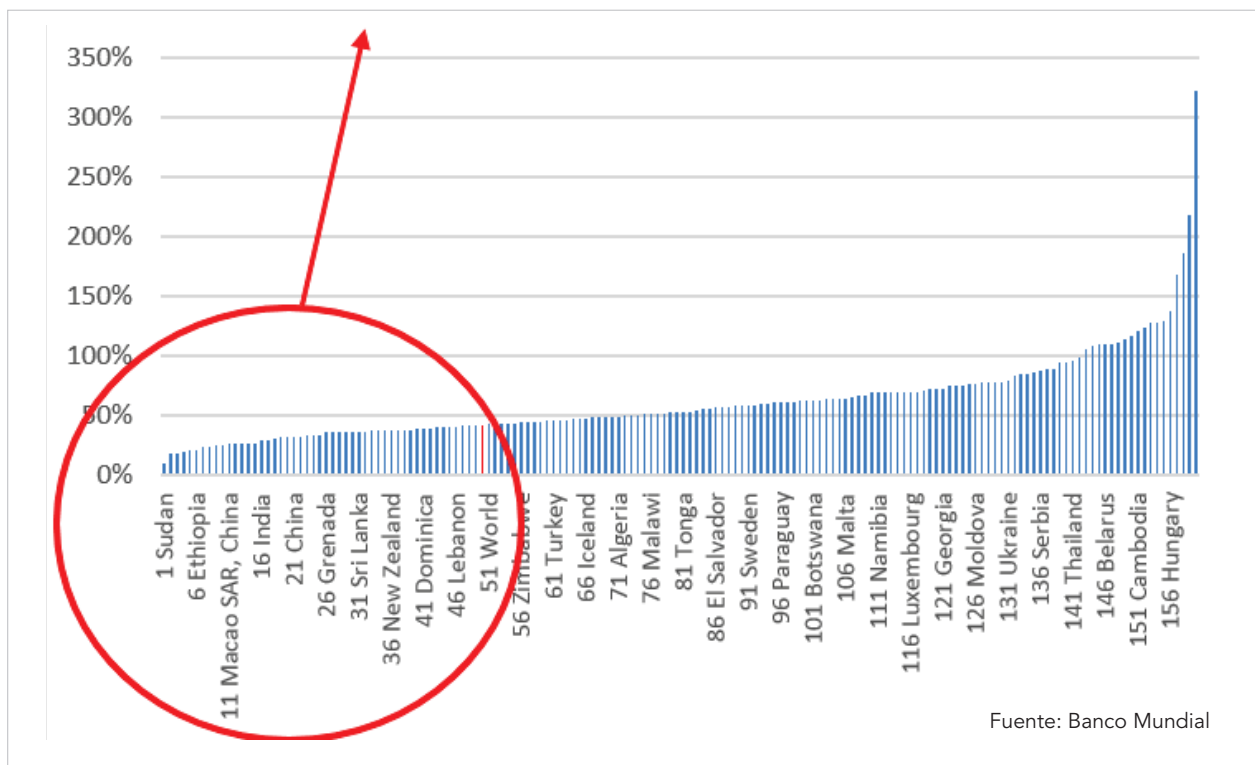
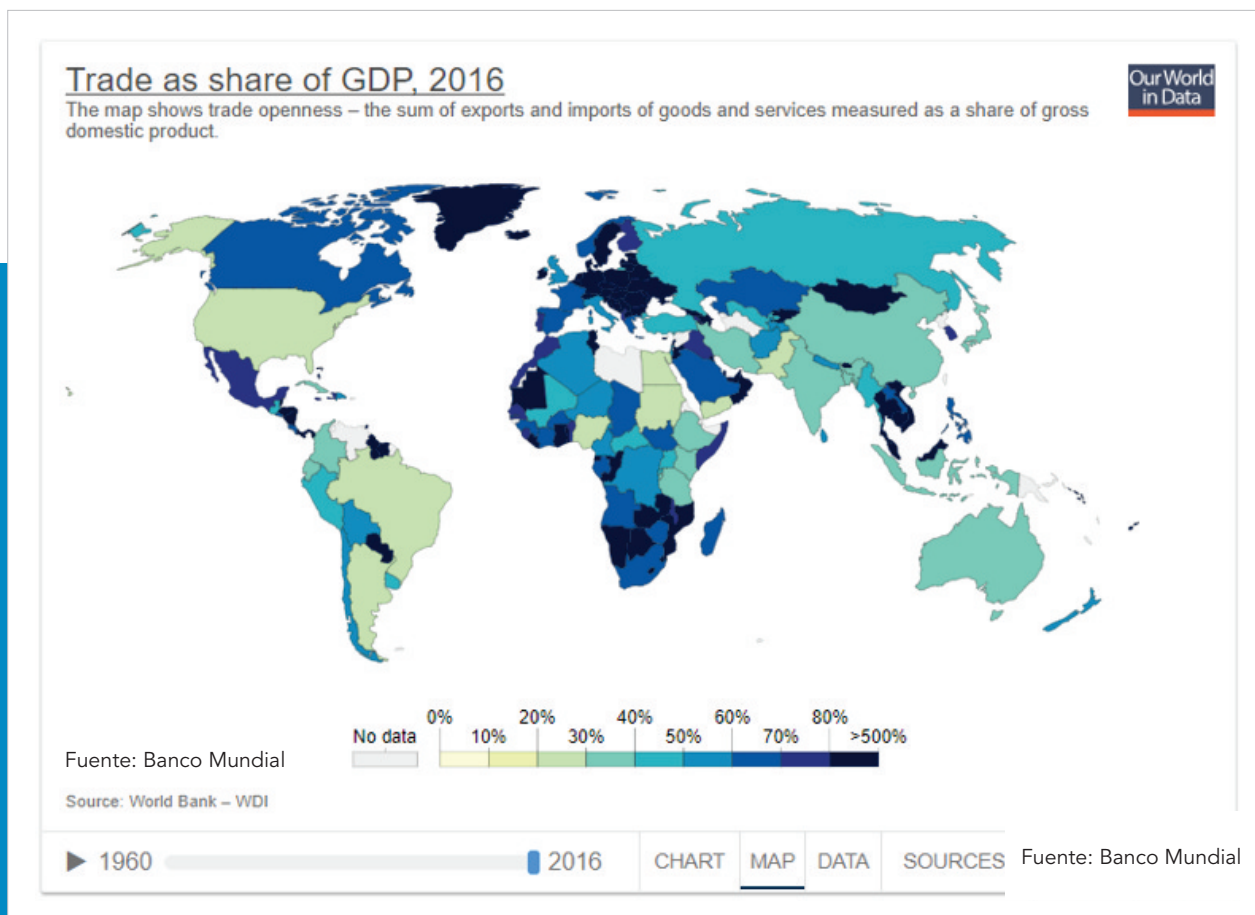


Gráfico 2

Comercio como % del PBI, 2016



3. Mercosur: Arancel Externo Común elevado y con múltiples perforaciones.

El Mercosur no constituye un territorio aduanero único. El promedio simple del arancel es elevado, difiere entre países y Argentina y Brasil tienen la más alta carga arancelaria (Cuadro 1 y Gráfico 3).

Cuadro 1

Arancel NMF de los países del Mercosur

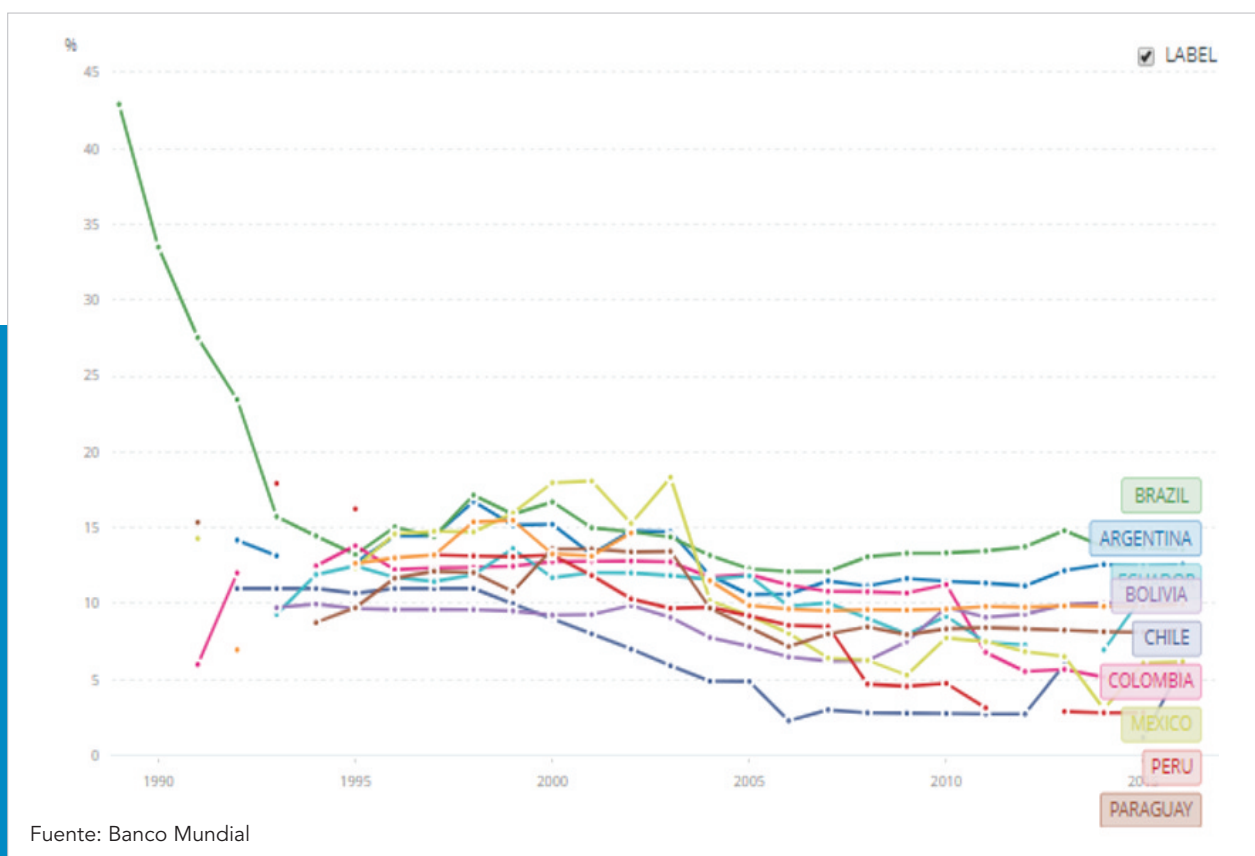
	Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR
Promedio simple arancel NMF aplicado	2017	13,7	13,4	9,8	10,3	11,8
Promedio ponderado por el comercio	2016	14,2	10,3	6,6	10,2	11,2
Importaciones (US\$ miles de millones)	2016	55,3	137,3	9,6	7	209,2

Nota: NMF Nación Más Favorecida.

Fuente: Elaboración propia en base a OMC

Gráfico 3

Alícuota de arancel aplicado, promedio simple de todos los productos (%)

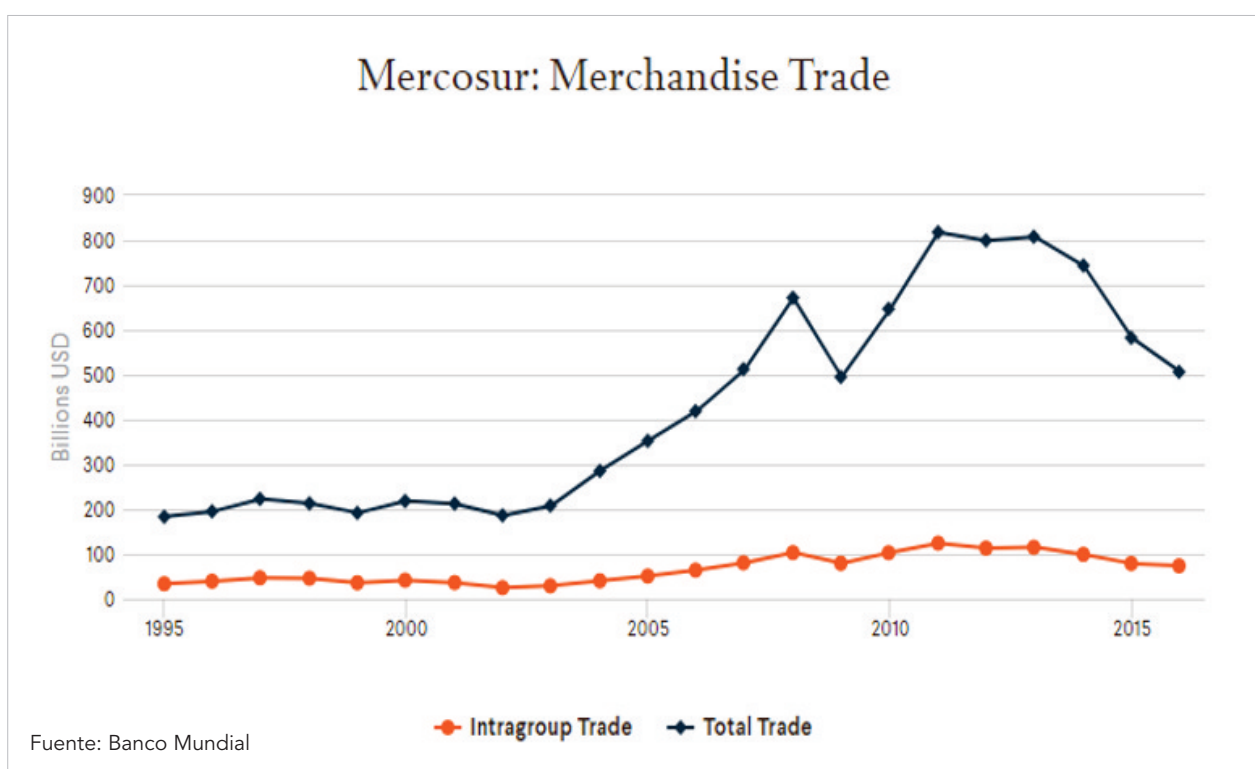


4. El comercio intra-Mercosur se ha debilitado, pero es relevante por su composición.

El Mercosur tiene escaso comercio intrazona y sus exportaciones totales dependen altamente del comercio con terceros mercados. Casi el 80% del comercio del Mercosur -medición de la OMC en 2016- se produce fuera de la región, mientras que en el planeta los demás bloques formados por acuerdos comerciales entre países muestran mayor comercio intrazona. Por caso, la UE exhibe comercio exterior por solo 30% fuera de la unión, el NAFTA 50%; ASEAN 33%, y la CAN 76%. (Gráfico 4).

Gráfico 4

Alícuota MERCOSUR: Comercio de bienes intra y extrazona.
En u\$s miles de millones.



Para Argentina, el Mercosur representa poco más del 22% de sus exportaciones y 28% para las importaciones, lo que exhibe la escasez y debilidad del bloque sudamericano para la inserción externa, motivada en diferentes razones. El bloque no ha logrado relevancia comercial para sus socios, lo que reduce la importancia relativa de los beneficios arancelarios en el comercio total.

De todas formas, debe destacarse que en términos de composición de comercio el Mercosur es el principal destino de las exportaciones de manufacturas industriales que es importante aumentar. A título ilustrativo, en 2018 las exportaciones argentinas de Manufacturas de Origen Industrial sumaron U\$S 20,5 mil millones, de los cuales U\$S 9,1 mil millones fueron destinadas al Mercosur, lo que representa el 45% de las ventas externas de MOI.

Dicho intercambio es especialmente relevante en el caso del sector automotor, canalizado a Régimen Automotriz del Mercosur, pero también para otros como es el caso del sector químico y petroquímico, bienes de capital, medicamentos e incluso en las ventas de trigo al socio mayor. En muchos de los sectores mencionados, además del ingreso libre de aranceles, ha habido un proceso de armonización de las normas regulatorias que constituye un patrimonio regional que debería preservarse.

Cabe mencionar que el comercio intrazona es muy sensible al nivel de actividad de los países miembros, por lo tanto, si se confirma la recuperación económica de Brasil es factible suponer una recuperación del comercio intrarregional.

5. Expansión de acuerdos comerciales preferenciales en el mundo.

La materia de los acuerdos responde a la modalidad de acuerdos de libre comercio -44% del total vigente en el mundo-, a los que deben sumarse los acuerdos de libre comercio que se completaron con acuerdos de integración económica -que suman el 29% adicional-. En general, los acuerdos comerciales regionales (ACR) siguen siendo muy relevantes en el mundo y lo son cada vez más.

Según la OMC, hasta 2017 hay en el mundo 279 ACR en vigor (Gráfico 5), a los que han correspondido 459 notificaciones de los miembros de la OMC a la organización -se trata de notificaciones de acuerdos que involucran las mercancías o los servicios-. Argentina tiene en el Mercosur el único acuerdo regional al que pertenece.

Los acuerdos internacionales han impulsado un gran crecimiento del comercio y las inversiones internacionales en el planeta (Gráfico 6). Según la OMC, del total del comercio internacional anual, alrededor de la mitad -48%- ocurre entre países que están aliados por acuerdos regionales (Gráfico 7). El formato de Unión Aduanera (UA) es una modalidad de acuerdo internacional poco usada en el mundo -solo 5% de los acuerdos regionales vigentes-. (Gráfico 8).

En la medida en que han crecido en cantidad los acuerdos entre países en el planeta, también se ha incrementado el número promedio de sus miembros -12-, mientras en el Mercosur la cantidad sigue en 4. El Gráfico 9 exhibe la evolución hasta 2010, que desde esa fecha ha mostrado incluso un nuevo promedio mayor. Por ello, si bien ha crecido el comercio del bloque con el resto del mundo -aun cuando ha crecido menos que lo que el resto del mundo incrementó-, ha tenido dificultades para crecer intrazona.



Gráfico 5

Evolución de los acuerdos comerciales regionales en el mundo. (1948-2017)

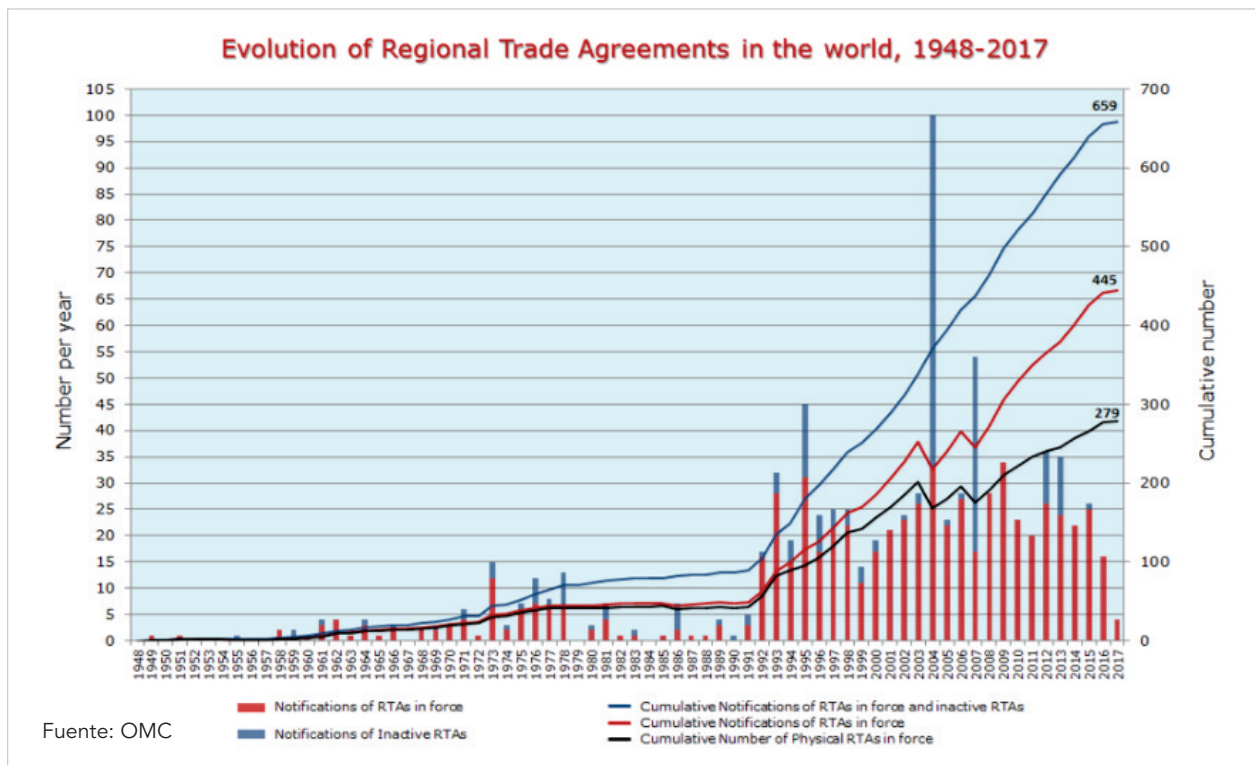


Gráfico 6

Comercio e inversiones bilaterales basados en acuerdos comerciales, (1960-2018). Número de pares de países.

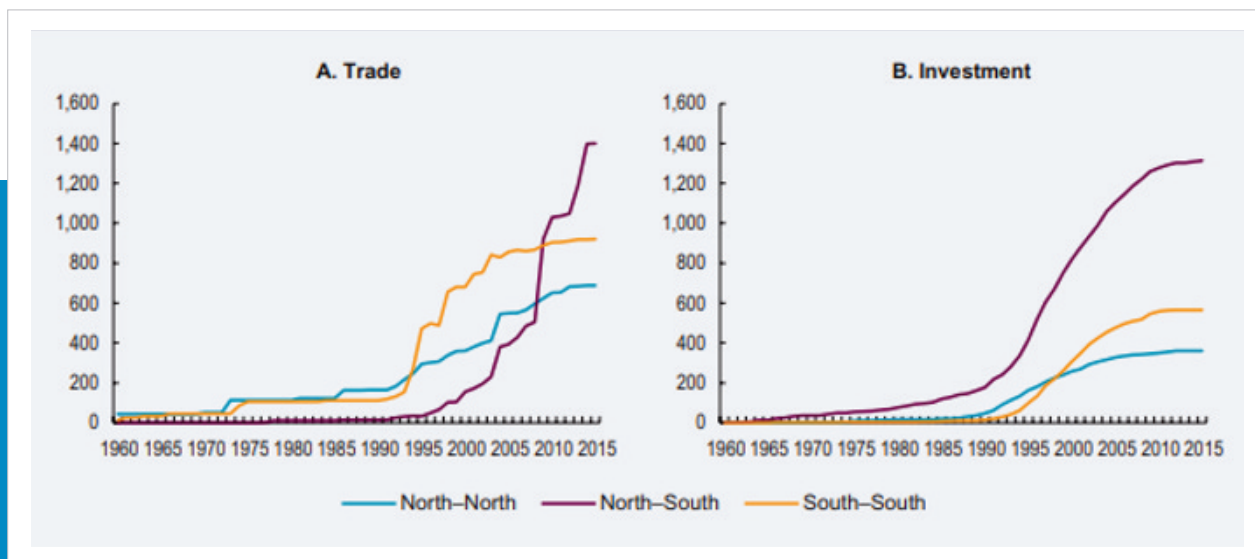


Gráfico 7

Acuerdos comerciales regionales vigentes (1948-2017)

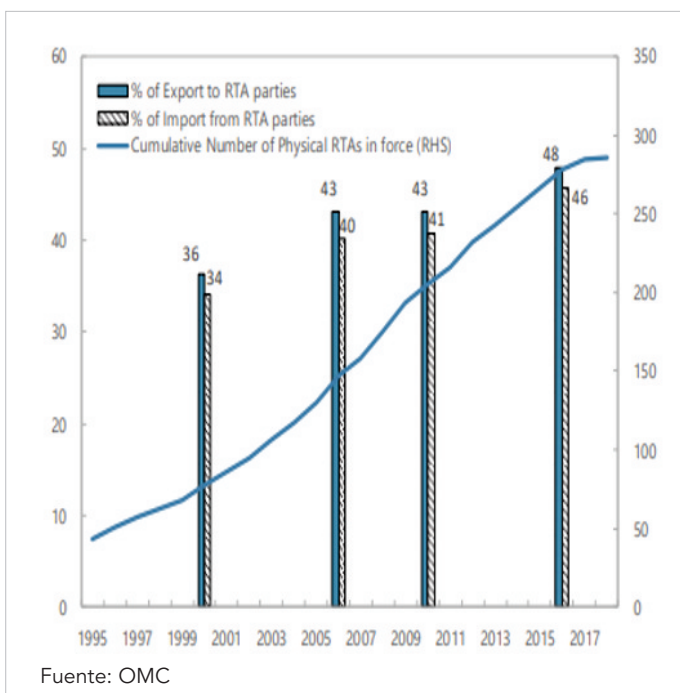
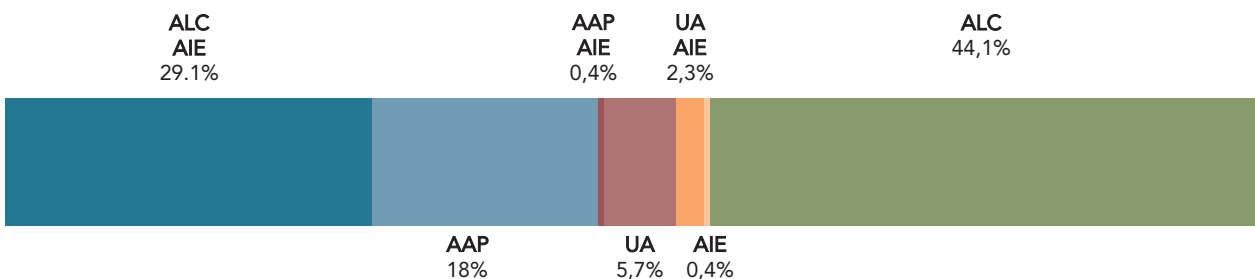


Gráfico 8

Tipos de Acuerdos comerciales regionales vigentes.

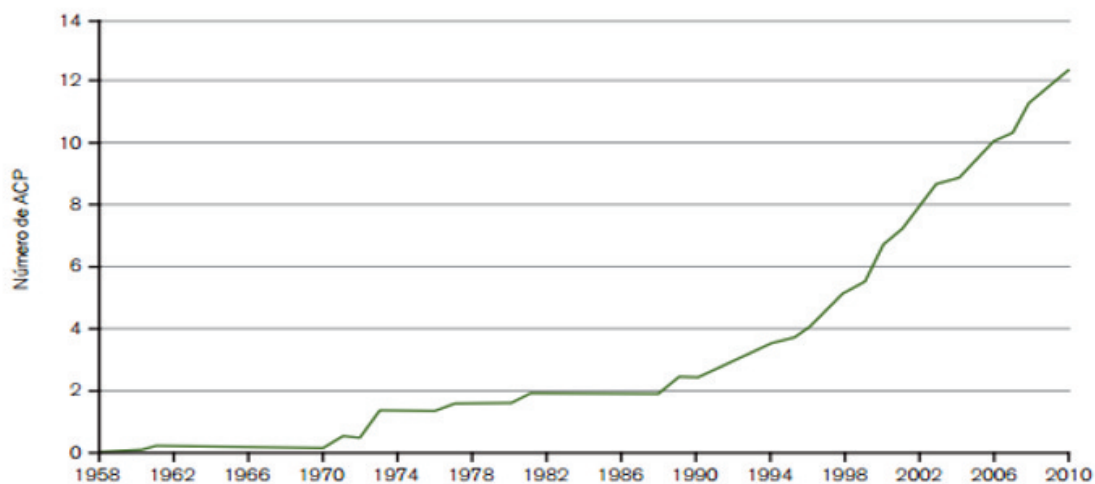


Nota: "Acuerdo comercial preferencial" (ACP) se utiliza para referirse a los acuerdos preferenciales recíprocos en general. Un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) es un acuerdo entre dos o más partes en el que se eliminan los aranceles y otros obstáculos al comercio para la mayor parte o para todo el comercio y cada parte mantiene su propia estructura arancelaria con respecto a los terceros. Una Unión Aduanera (UA) es un acuerdo entre dos o más partes en el que además de eliminarse los aranceles y otros obstáculos al comercio para la mayor parte o para todo el comercio, las partes adoptan una política comercial común respecto de los terceros, que incluye el establecimiento de un arancel externo común. La denominación Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) se utiliza para describir un acuerdo entre dos o más partes en el que estas se ofrecen mutuamente concesiones en un determinado número de productos o sectores. Los acuerdos de integración económica (AIE) son acuerdos sobre el comercio de servicios mediante los cuales dos o más partes se otorgan mutuamente un acceso preferencial al mercado.

Fuente: Secretaría de la OMC

Gráfico 9

Número medio de participantes en ACP por miembros de la OMC.
(1950-2010)



Fuente: Secretaría de la OMC

Marzo 2019



Cámara de Importadores
de la República Argentina