

OPORTUNIDADES Y AMENAZAS PARA LA ARGENTINA DE UN ACUERDO MERCOSUR - UNIÓN EUROPEA UN ESTUDIO DE IMPACTO SECTORIAL

Febrero de 2003

RESUMEN EJECUTIVO

La relación comercial con la Unión Europea es crítica para nuestro país. En términos históricos, e independientemente del ciclo económico y de los acuerdos comerciales que pudieran reasignar geográficamente los flujos de comercio, el Viejo Continente es uno de los principales socios comerciales de la Argentina, tanto como origen de nuestras importaciones como por destino de nuestras ventas, lo que revela el alto grado de complementariedad que existe entre las estructuras productivas de ambas regiones. A ello deben agregarse otros factores políticos –como la importancia del bloque europeo en el escenario internacional- y económicos –como las derivaciones que pueda tener en otros foros de negociación, como el ALCA o la OMC-, que realzan aún más la relevancia del acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea.

Las concesiones que se otorgan en un acuerdo de libre comercio entre dos bloques pueden generar cambios en el intercambio entre los socios. Por un lado, la obtención de preferencias arancelarias tiende a inducir un aumento de las exportaciones hacia el nuevo socio; por el otro, perder la exclusividad en el acceso preferencial a los anteriores socios -en este caso, los del Mercosur- implica que las ventas a ese destino enfrentan una nueva competencia que puede desplazar las exportaciones de manera parcial o total. Esto es lo que genera oportunidades y amenazas para el comercio exterior, mediante cambios en las exportaciones e importaciones, lo que en términos teóricos constituyen los denominados efectos de creación y desvío de comercio.

La negociación Mercosur – UE parte de una clara asimetría en el aspecto comercial, donde la UE es el primer exportador y segundo importador mundial, mientras que la Argentina es un país “chico”, con exportaciones totales 33 veces más pequeñas que las comunitarias, y con importaciones 46 veces menores.

Una segunda asimetría se verifica en que mientras la UE es un socio importante para la Argentina, con 17% de las exportaciones y 23% de las importaciones, la Argentina tiene un papel muy menor para la UE, con alrededor del 0,5% de sus ventas y compras externas totales.

Una tercera diferencia se encuentra en la composición del intercambio bilateral, donde las ventas argentinas se componen en su mayor parte de alimentos, en general poco sensibles a una mejora en el ingreso de los compradores, mientras que las exportaciones comunitarias se concentran en químicos, máquinas y material de transporte, rubros con mayor elasticidad ingreso, de manera que su nivel de compras puede variar más fácilmente ante un crecimiento de la economía.

Además, la relación comercial bilateral está compuesta por subpartidas especializadas en la exportación o en la importación, con un muy bajo grado de comercio intrasectorial. Los rubros agrícolas y minerales son eminentemente exportadores, mientras que las manufacturas industriales como químicos, material de transporte y máquinas, son en su gran mayoría especializadas en la importación.

A su vez, las exportaciones argentinas a la UE reflejan una amplia concordancia con las ventajas comparativas reveladas argentinas y las desventajas comparativas reveladas por la UE, lo cual también se da para el total de las exportaciones argentinas.

En el acceso a la UE, las exportaciones se encuentran con un entramado de medidas que dificultan el ingreso de productos. En primer lugar, una estructura arancelaria con muchos componentes que no son *ad valorem*, con algunos que varían según la época del año, y productos donde el arancel cambia según el tipo de insumo utilizado. Todo esto hace a una estructura arancelaria poco transparente. Este tipo de aranceles predomina en los rubros agrícolas,

motivo por el cual tienen un arancel promedio equivalente *ad valorem* bastante más alto que el resto. Además, en el agro es donde se registra la mayor proporción de picos arancelarios.

También la UE aplica un amplio conjunto de barreras no arancelarias, en particular para rubros agrícolas, por lo que afectan de manera clara a las ventas argentinas. Entre estas barreras se destacan las cuotas arancelarias y las salvaguardias especiales. También los alimentos enfrentan un conjunto creciente de normas de carácter sanitario y fitosanitario, de etiquetado y de rastreabilidad, que por su carácter más discrecional constituyen una traba menos transparente y más difícil de negociar.

Al mismo tiempo que se beneficia de las restricciones de acceso al mercado, el agro es además favorecido con otros instrumentos de la Política Agrícola Común, como las medidas de sostén de precios, ayudas directas y subsidios a la exportación. El gasto público en estas medidas insume casi la mitad del total del presupuesto comunitario.

8

De este modo, tanto de manera explícita –vía subsidios presupuestarios–, como implícita –a través de medidas como precios sostén y barreras comerciales, que le permiten a los agricultores vender a un precio más alto que el internacional–, el agro comunitario recibió en el año 2000 una ayuda total equivalente a 103 mil millones de dólares. Esto implicó que los productos comunitarios perciban un ingreso extra del 60% respecto a si hubiesen vendido a precios internacionales y no hubieran contado con diversos mecanismos de ayuda directa.

El análisis del impacto comercial para la Argentina de un acuerdo entre Mercosur y la UE se dividió en dos partes: las oportunidades que se abren a nuestros productos a partir de un mejor acceso al mercado de la UE, y las amenazas representadas por un eventual desplazamiento productos argentinos a manos de productos europeos, tanto en el mercado interno como en el mercado brasileño.

En primer lugar, las subpartidas con mayores oportunidades de incrementar sus ventas a raíz del acuerdo, son las que actualmente enfrentan aranceles específicos o *ad valorem* mayores o iguales a 10%. En conjunto, las importaciones de la UE en este grupo de subpartidas ascienden a 54.200 millones de dólares. Desde la perspectiva argentina, estas subpartidas suman 28% de las exportaciones totales a la UE; 35% de las alimentarias, y 3% de los demás rubros. Por lo tanto, los productos agroalimentarios y de la pesca son los que más pueden aprovechar la apertura del mercado comunitario.

En el conjunto de subpartidas con oportunidades fuertes, esto es, con mayor potencial de incremento de exportaciones -aquellos donde además de un arancel elevado, existe complementariedad entre la demanda comunitaria y la oferta argentina- sobresalen carnes, frutas, pescados y cereales. En este grupo, el mercado de importaciones europeas asciende a 15.000 millones de dólares, y la Argentina ya es un proveedor relevante.

Entre las categorías con oportunidades débiles -arancel alto pero sin complementariedad específica- se destacan productos de los rubros automóviles y autopartes, cereales, preparaciones de cacao y residuos de industria alimentaria (sólo en los últimos dos la UE es actualmente un mercado de destino importante). En este grupo, el tamaño del mercado de importaciones europeas asciende a 39.200 millones de dólares.

Ante la posible resistencia de parte de la UE a dar preferencias en alimentos, las cuotas arancelarias constituyen una manera de mejorar su acceso, ya sea ampliando el tamaño de las cuotas asignadas a la Argentina, o recibiendo nuevas cuotas preferenciales bilaterales. Si bien por un lado la alternativa de la cuota acota el volumen de exportaciones que pueden ingresar sin pagar arancel o pagando aranceles más bajos, por el otro asegura a la UE un límite al incremento de importaciones en un sector muy sensible, que recibe el mayor grado de protección promedio y que se beneficia de diversos mecanismos de subsidio. En otras palabras, aunque no sea lo ideal, parece la mejor solución políticamente posible.

En segundo lugar, las mayores amenazas de desplazamiento de ventas a Brasil se darían en aquellas subpartidas donde las preferencias arancelarias argentinas son de por lo menos 10% respecto a lo que pagan las provenientes de la UE. Los productos argentinos que se exportan a Brasil y donde el arancel extra zona es igual o mayor a 10%, representan al 67% de las exportaciones totales actuales, 52% de las de alimentos, y 74% de las de otros rubros. Pero en estos últimos es superior el valor total del comercio y el grado de dependencia del mercado brasileño.

Con un nivel de amenaza fuerte –que es donde las exportaciones comunitarias han revelado complementariedad con las importaciones brasileñas–, se encuentran ventas argentinas a Brasil por 3700 millones de dólares. Aquí se destacan subpartidas para las que es muy importante el mercado brasileño, como automóviles –que dirigen a Brasil el 87% de sus ventas– máquinas –52%–, lácteos –74%–, frutas –37%–, harinas –72%– y plásticos –49%–. Con un nivel más débil de amenaza –que son los productos que no revelaron complementariedad–, se ubican exportaciones por 1100 millones de dólares, donde sobresalen por el valor del comercio afectado subpartidas de los capítulos de automóviles, máquinas, cereales y pescados.

En tercer lugar, pueden aumentar las importaciones provenientes de la UE a partir del otorgamiento de preferencias comerciales. Los sectores con mayor probabilidad de incrementar sus compras son aquellos

para los cuales los aranceles extra zona argentinos son iguales o mayores a 10% y donde la UE ha mostrado capacidad de abastecer la demanda de importaciones argentinas.

Así resulta un conjunto de subpartidas que representan 61% de las importaciones totales actuales, mayormente concentradas en rubros no alimentarios. Entre las subpartidas con mayor potencial de aumento de importaciones –aquellas donde las importaciones argentinas revelaron complementariedad con las exportaciones comunitarias–, tienen un papel relevante aquellas que pertenecen a los rubros automóviles y sus partes, máquinas mecánicas, máquinas y aparatos eléctricos, papel y plásticos. Entre las de menor potencial de aumento neto de importaciones –que son aquellas que no revelaron complementariedad–, las de mayor volumen de comercio son de máquinas y aparatos eléctricos.

En suma, tanto los rubros alimentarios como los no alimentarios tienen presencia en las oportunidades y en las dos situaciones de amenaza. Sin embargo, hay diferencias de grado, y eventualmente sobre el perfil productivo: los rubros alimentarios son los más importantes entre aquellos con más potencial para aumentar las exportaciones a la UE; los no alimentarios predominan entre los que pueden reducir sus ventas a Brasil, y de manera muy marcada entre los que pueden incrementar las importaciones.