

PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Beneficios para la República Argentina del Acuerdo de asociación estratégica birregional MERCOSUR - Unión Europea²

(Documento especial, capítulo 6 de 6)



Resumen ejecutivo

El Acuerdo de asociación estratégica birregional MERCOSUR - Unión Europea tendrá un impacto global, regional y también a nivel local en Argentina. Ello implica un conjunto de desafíos a los cuales se deberá adaptar nuestro país. En el presente trabajo se hace un breve repaso de aquellos aspectos que deberán ser tenidos en cuenta en la búsqueda por maximizar y potenciar los efectos positivos del acuerdo.

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Trabajo publicado en el mes de noviembre de 2019.

Introducción

Examinar el posible impacto del Acuerdo en Argentina, no implica solamente abordar el tema desde una perspectiva económica, sino también considerar su repercusión a nivel institucional. Esto se reafirma al considerar que la Unión Europea es un socio estratégico para Argentina, tanto desde el punto de vista histórico como cultural, geopolítico y comercial. De allí que un acuerdo tan amplio como el que se plantea sumado al estrecho vínculo con Europa, sugiere que el impacto trasciende a lo comercial.

I) Dimensión Económica

En términos generales, en línea con las ventajas que presenta el acuerdo para el resto de los Estados miembros, cabe destacar que el AMUE mejora la competitividad de la economía argentina ya que dinamiza las condiciones de acceso a bienes, servicios e inversiones al reducir y eliminar restricciones.

Mayor crecimiento del PBI y Diversificación de las Exportaciones

De acuerdo con un estudio de impacto llevado a cabo por la Subsecretaría de Comercio Exterior, se muestra que, como resultado del acuerdo, el PBI de Argentina será entre un 4% y 4,3% mayor que si no se implementara mientras que el PBI per cápita será entre 3,2% y 3,4% mayor. Esta mejora se explica a una sinergia positiva que se produce entre las ganancias derivadas de un aumento de la competitividad, y la confianza y certeza que genera el anclaje institucional del acuerdo.

Por su parte, en lo inherente al comercio bilateral Argentina – UE, se espera que, con la entrada en vigor plena del AMUE, las exportaciones argentinas se incrementen entre un 6% y un 9%. Este crecimiento equipararía los niveles de exportaciones que el país tiene con otros países tales como México, Japón, Sudáfrica o Perú, entre otros.

Por su parte, el AMUE constituye una instancia decisiva para impulsar una diversificación de las exportaciones dirigidas a la UE, en la medida en que la baja generalizada de aranceles permitiría abrir nuevos mercados para otros productos. Esto haría disminuir el nivel de

concentración existente que muestra que solamente 20 productos explican el 80% de las ventas totales (y 10 productos, el 66%).³

Por su parte, resulta necesario recalcar que las ganancias no solo se ponen de manifiesto en el sector de los productos primarios tales como cereales, limones o carne bovina. En efecto, se prevé que el AMUE también beneficiará a varios sectores industriales (motores, vehículos pick up, remolques) y, fundamentalmente, a las economías regionales.

Mejora de la competitividad e inserción en las cadenas globales de valor

Otro elemento a tener en cuenta es que la baja de aranceles a los insumos destinados a la transformación de productos primarios, redundará en una reducción importante de sus costos. Esto permitirá que nuevos productos pasen a formar parte de cadenas globales de valor. Este aspecto se vincula con las potenciales ganancias dinámicas que se derivarían del AMUE. En efecto, una consecuencia de dicha reducción en el costo, implicará un aumento de la competitividad de la industria. En este sentido, en la medida en que comiencen a surgir nuevos sectores cada vez más competitivos, sería de esperar también un aumento de las inversiones que podría incrementar aun más las exportaciones de los sectores industriales con mayor potencial. Entre ellos se destacan la industria automotriz y la industria química.

Estas afirmaciones encuentran respaldo en la evidencia que muestra que en los casos en los que se han gestado cadenas birregionales de valor entre la UE y un tercer país, ha existido una mejora de la competitividad. A su vez, de la evidencia también se advierte que la UE ha aumentado especialmente las importaciones provenientes de países en desarrollo en la medida en que el país tenga un acuerdo de libre comercio con la UE y su producción se vincule con un producto que demande un insumo originado en UE.

Previsibilidad para la adaptación tecnológica del sector industrial y aumento de las inversiones

En estrecha vinculación con el punto anterior, también cabe destacar que los plazos de adaptación de hasta 17 años que prevé el AMUE para los sectores más ineficientes, potencia las

³ Estos principalmente son harina de soja, productos de la pesca, derivados del maní y cajas de cambio.

posibilidades de que esta sinergia al interior de las cadenas de valor pueda efectivamente funcionar. Siguiendo este criterio, se espera que las empresas tengan la opción de realizar los cambios que se requieren para que la relación precio/calidad de sus productos mejore.

En tal sentido, el reconocimiento de los distintos grados de desarrollo intenta compensarse a través de un conjunto de medidas que el AMUE prevé para atenuar dichas asimetrías y que los distintos sectores productivos del país puedan ganar en productividad. Uno de los principales objetivos de estas disposiciones es que muchos sectores tengan el margen suficiente para poder llevar adelante las transformaciones productivas necesarias para ganar competitividad. Una de las medidas que se prevén son las salvaguardias temporales en virtud de la cual se busca proteger nuevas industrias o ramas de producción de una industria existente. Éstas permiten suspender la reducción o la preferencia arancelaria para segmentos de la industria con un desarrollo incipiente en la Argentina dentro del periodo de desgravación. Asimismo, el Estado conservará muchos elementos inherentes al ejercicio de su soberanía tales como la potestad de utilizar su poder de compra para desarrollo productivo en la mayor parte de sus adquisiciones; tampoco habrá cambios en la legislación de patentes y datos de prueba y se podrán seguir haciendo uso de los regímenes de admisión temporal y *drawback*.

Ventajas específicas para PyMes

Otra ventaja relevante del AMUE tiene que ver con el establecimiento de beneficios para uno de los sectores más dinamizadores de la economía argentina por su cantidad (un 92% de las empresas que exportan manufacturas en Argentina son micro, pequeñas o medianas exportadoras) y volumen comercial pero que, a la vez, tienen menores oportunidades para beneficiarse de las nuevas oportunidades comerciales que generarán los compromisos asumidos.

El acuerdo contempla para las PyMes beneficios específicos que impulsan su presencia activa en el comercio birregional y mundial. Entre ellos se encuentran disposiciones que establecen programas que facilitan su integración en cadenas globales de valor, asistencia técnica, participación en compras gubernamentales, *joint ventures*, *partenships*, *bussiness networks*, transferencia de *know how* y asistencia financiera.

II) Dimensión Institucional

Mejora del Ambiente Institucional

El factor institucional constituye un factor clave a analizar ya que el cumplimiento cabal de los compromisos asumidos en el AMUE resulta fundamental para asegurar los beneficios generales del acuerdo. En efecto, los efectos positivos en términos de integración económica estarán explicados en buena parte por la calidad institucional que se evidencia en el nivel de respeto a lo pactado.

Asimismo, el AMUE, al establecer reglas claras y fijar un vínculo con países de gran reputación institucional, puede pasar a ser un factor que consolide un estándar superior de calidad en la gestión pública, en los mecanismos para asegurar la transparencia y en la lucha contra la corrupción.

En este sentido, Argentina sigue registrando niveles muy bajos de calidad institucional por lo cual debiera capitalizar el círculo virtuoso que en este aspecto promueve el AMUE. Esto no solo redundará en una mejora interna sino que tendrá, indudablemente, un efecto significativo sobre la atracción de inversiones. En tal sentido, el posicionamiento en términos de calidad institucional resulta decisivo para que Argentina pueda insertarse en una cadena global de valor, en la medida en que el sector privado valora a la previsibilidad y a la confianza en las instituciones como un factor clave a la hora de invertir en el país. Por su parte, Argentina, como país en desarrollo necesita de instituciones transparentes, modernas, eficientes y previsibles que acompañen a políticas que favorezcan la competitividad en materia de infraestructura y logística. A tal fin, los mecanismos inherentes a la propia integración económica que se instaura con el AMUE también implicarán incentivos para que el estado tome decisiones en este sentido.

Optimización del uso de recursos públicos

La firma del AMUE permitirá consolidar un sistema de compras del Estado transparente, competitivo y eficiente, disminuyendo la discrecionalidad en la adjudicación de licitaciones y los precios que el Estado paga por los bienes y servicios que consume y que provee.

Este nuevo régimen, permitirá mejorar las puntuaciones que nuestro país tiene en las mediciones internacionales sobre el sistema de contrataciones públicas en la medida en que sería

posible extrapolar este escenario de mayor confianza y previsibilidad hacia los proveedores del Estado no europeos. En este punto, la realidad actual no es alentadora ya que, siguiendo al Banco Mundial, a principios de 2016 Argentina puntuó bajo en dos prácticas que son sensibles al interés de los proveedores de hacer una oferta en una licitación pública: el otorgamiento y el pago a proveedores.

III) Dimensión social

Beneficios en términos de empleo

En relación con la cuestión social, el impacto más directo que se advierte del AMUE es en términos de empleo. En efecto, de acuerdo con el estudio llevado a cabo por el Ministerio de Producción y Trabajo, se observa que el AMUE implicará un aumento en el empleo neto de 15.000 puestos de trabajo en el conjunto de la economía.

Existe una expectativa negativa de algunos sectores que prevén que las grandes ventajas que el AMUE tiene para el sector agrícola y la falta de competitividad actual de la industria, generaría una migración de trabajadores hacia el sector primario. Sin embargo, se observa que no debería esperarse este desplazamiento significativo de los puestos de trabajo en el sector industrial ya que la gradualidad con la que la industria nacional se expondrá a la competencia europea hará que solamente se vean afectados menos de 700 puestos de trabajo industriales por año, de manera neta. Esta merma, además podría cubrirse sin mayores dificultades ya que la situación se vería más que compensada por el aumento de la actividad en la fabricación de alimentos, en vehículos y autopartes, y en comercio.

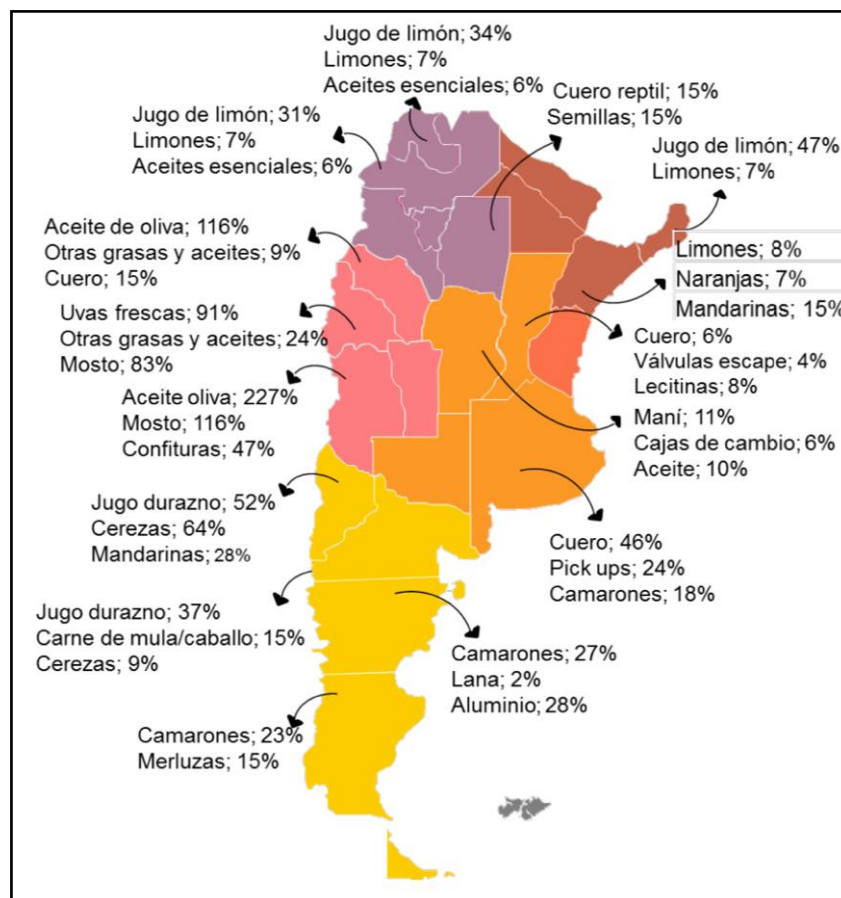
IV) Impacto del AMUE para las regiones y provincias argentinas

Otro elemento de análisis que fortalece los factores descriptos en el apartado anterior es indagar acerca de las ventajas que el AMUE desde una dimensión federal. Esto implica contemplar la situación de las economías regionales y de las provincias y las consecuencias que puede tener en éste ámbito.

A todo evento, cabe recalcar que el AMUE es equilibrado en términos federales en la medida en que brinda a todas las provincias argentinas la posibilidad de aumentar sus

exportaciones. En tal sentido, el Ministerio de Producción y Trabajo ha informado que cuando el AMUE entre en vigor, las provincias aumentarán 12% sus exportaciones a la UE. Por su parte, la misma cartera ha efectuado estimaciones en relación al impacto por provincia. En tal sentido, se ha puesto de manifiesto que las provincias que experimentarán un mayor crecimiento de sus exportaciones, respecto de su situación actual son San Juan (83%), La Rioja (71%), Santiago del Estero (51%), San Luis (48%), Misiones (46%) La Pampa (39%), Tierra del Fuego (24%) Entre Ríos (27%), Salta (25%) y Santa Cruz (18%).

Por su parte, entre los productos que mayor aumento tendrán en términos de exportaciones por región se destacan el limón, el jugo de limón, el aceite de oliva, el maíz, el mosto y el cuero. A continuación se aporta el mapa de crecimiento de las exportaciones por región y la lista de productos de los cuales se esperan mayores ganancias a nivel de cada provincia.



FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

	PRODUCTOS CON LAS MAYORES GANANCIAS ESPERADAS POR PROVINCIA
BUENOS AIRES	Carne deshuesada, maíz, gambas, congelados, cueros y pieles de bovino, miel natural
CATAMARCA	Tabaco, carbonatos de litio, naranjas, vino de uvas frescas
CHACO	Maíz, productos curtientes orgánicos sintéticos, arroz descascarillado, calabazas, productos frescos o refrigerados
CHUBUT	Langostinos congelados, moluscos comestibles, filets de merluza, lana peinada, aluminio sin alear en bruto
CÓRDOBA	Maíz, maníes. cajas de cambio, carne deshuesada, aceite de maní, partes y accesorios de carrocerías
CORRIENTES	Limonas, naranjas, jugos cítricos, colofonia y ácidos resínicos, arroz descascarillado
ENTRE RÍOS	Maíz, carne deshuesada, miel natural, jugos cítricos, aceites esenciales de limón
FORMOSA	Arroz descascarillado, arroz semiblanqueado o blanqueado, toronjas o pomelos, productos curtientes inorgánicos
JUJUY	Tabaco, total o parcialmente desvenado, jugo de cítricos, carbonatos de litio, aceites esenciales de limón
LA PAMPA	Carne deshuesada, maíz, miel natural, preparaciones y conservas, cebada, excepto para siembra
LA RIOJA	Aceitunas, vino de uvas frescas, plena flor, vino de uvas frescas (exc. vino espumoso)
MENDOZA	Vino de uvas frescas, jugo de uva, confituras, jaleas y mermeladas, ciruelas secas
MISIONES	Tabaco, jugos cítricos, aceites esenciales de cítricos
NEUQUÉN	Vino de uvas frescas, cerezas frescas, vino de uvas frescas
RÍO NEGRO	Carne deshuesada, miel natural, vino de uvas

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
 Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
 Tel: (54) (11) 4822-7721
 contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
 www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
 Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
 Tel: (54) (11) 4813-8383
 argentina@hss.de
 www.hss.de/americalatina

SALTA	Tabaco, maíz, jugo de cítricos, limones y aceites esenciales
SAN JUAN	Jugo de uva, vino de uvas frescas, calabazas, frescos o refrigerados
SAN LUIS	Maíz, carne deshuesada, maní, miel natural, grasas y aceites, partes de bombas para líquidos
SANTA CRUZ	Langostinos congelados, moluscos comestibles, cortes de ovinos, carnes deshuesadas de ovino
SANTA FE	Biodiesel, carne deshuesada, maíz, cueros y pieles, carne deshuesada, miel natural
SANTIAGO DEL ESTERO	Maíz, carne deshuesada, miel natural, carne y despojos comestibles, cueros y pieles de reptil
TIERRA DEL FUEGO	Filetes de peces, merluzas e abroteas,
TUCUMÁN	Limonos, aceites esenciales de limón, bellotas y castañas de indias, cajas de cambio

Por su parte, resulta especialmente interesante la consideración que propone Mauvecin respecto del impacto del acuerdo a nivel de regiones subnacionales dentro del MERCOSUR. En este sentido, debemos considerar que esta dimensión también debiera ser considerada en la medida en que deberían estudiarse las ganancias y ventajas que el AMUE podría presentar a partir de los vínculos económicos y sociales que existen según este criterio. Así las provincias argentinas que son limítrofes con países vecinos podrían estrechar sus lazos de integración económica con los estados o departamentos con los que limitan y consolidar cadenas regionales de valor que a su vez se inserten en otras a nivel global.

V) Desafíos pendientes para maximizar el impacto del AMUE

Una vez descriptos el conjunto de impactos positivos que se prevé que el AMUE puede generar en las distintas dimensiones contempladas, se considera igualmente importante señalar a modo de cierre, un conjunto de desafíos que presenta la realidad del país. Éstos se relacionan con

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
 Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
 Tel: (54) (11) 4822-7721
 contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
 www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
 Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
 Tel: (54) (11) 4813-8383
 argentina@hss.de
 www.hss.de/americalatina

cuestiones socioeconómicas que interpelan a la clase política y demandan su estudio y debate a fin de que se implementen las políticas públicas necesarias para que puedan ser superados. Esto resulta necesario no solo para que los efectos directos del AMUE sean efectivamente tangibles, sino también para maximizar sus utilidades a través de distintas medidas que podrían potenciar los efectos de sus disposiciones.

De forma preliminar, se debe poner de resalto que tanto el gobierno argentino como el del resto de los países del MERCOSUR, deben priorizar la consolidación del andamiaje institucional del bloque como eje de la agenda regional. Esto resulta fundamental porque la estructura de funcionamiento del MERCOSUR presenta aún un proceso de integración hacia un mercado común que no se ha completado. En este sentido, subsistir como una unión aduanera imperfecta no solo mantendría, sino que potenciaría las asimetrías existentes cuando el AMUE entre en vigor.

En lo inherente al panorama nacional, resulta ilustrativo recuperar la opinión del catedrático Roberto Bouzas en cuanto afirma que “...no hay acuerdo comercial que pueda traer beneficios para una economía que no está preparada”. En este sentido, la realidad indica que Argentina debe realizar un conjunto de reformas y tomar una serie de medidas que le permitan afrontar los retos y aprovechar las ventajas de esta integración sin precedentes.

Sobre esta base, el primer aspecto a considerar es la coyuntura macroeconómica imperante. En este sentido, la inestabilidad reinante, la alta inflación, el déficit fiscal, la presión impositiva y la situación cambiaria constituyen aspectos sobre los que el trabajo debe ser urgente. Corregir estas variables y propender a una cierta estabilidad en la que converjan los intereses y necesidades de todos los actores resulta fundamental. En tal sentido, y más allá de su trasfondo, lo importante será trazar algunas líneas troncales sobre la política económica a partir de una planificación estratégica a largo plazo con pautas claras que permita tener mayor previsibilidad y brinden confianza a los operadores económicos.

A mayor abundamiento, se describen ahora algunas medidas que se consideran importantes para potenciar las virtudes del AMUE en el contexto nacional de cara a su entrada en vigor.

- Medidas tendientes a mejorar la competitividad de la economía: Sobre el particular ya se han señalado muchas de las virtudes que el AMUE introduce en términos de competitividad de los distintos sectores productivo. Sin embargo, sus efectos quedarían limitados si, a la

vez, no se adopten medidas que complementen esta ventaja. Así, aparecen como propuestas relevantes, la bajada de los costos logísticos, la inversión en más mejoras de la infraestructura portuaria, vial, ferroviaria y de telecomunicaciones, que consoliden aquellas que se realizaron durante los últimos años, así como la modernización de los marcos regulatorios.

- **Reforma Tributaria:** Una de las reformas integrales que están pendientes en el país y cuya trascendencia se magnifica con el AMUE. Argentina registra uno de los indicadores de presión tributaria más alta del mundo. En tal sentido, resulta necesario una reforma de fondo que favorezca la competitividad y permita aprovechar las ventajas que introduce el AMUE. En tal sentido, Domínguez afirma que entre las medidas más importantes se encuentran:
 - Eliminación de las retenciones a las exportaciones
 - Ajuste por inflación del Impuesto a las Ganancias sin que esté limitado a parámetros del Índice de Precios al Consumidor
 - Aplicar efectivamente el régimen de devolución de IVA por la compra de bienes de capital.
 - Eliminar el impuesto sobre los bienes personales.
 - Eliminar tributos municipales que ya estén cobrando la nación o las provincias.
- **Reforma Laboral:** Este es otro aspecto decisivo ya que la cantidad de costos laborales atenta contra la competitividad de las empresas. En este sentido se deben comenzar a revisar múltiples regulaciones y modernizar los convenios colectivos de trabajo. Entre las medidas que se han planteado en este sentido se encuentran las de reducir los aportes patronales en determinadas actividades mediante acuerdos, fomentar un plan de reconversión laboral en rubros a los que se les pronostica una pronta caducidad, la implementación del mínimo no imponible en materia de contribuciones patronales, o la reducción de los impuestos al trabajo. A todo evento, vale destacar además que la necesidad de estas medidas no deberá implicar una reducción de los derechos laborales de acuerdo con lo previsto en la cláusula de sostenibilidad del AMUE.
- **Estimular la competencia:** Para ello es necesario llevar adelante, entre otras, las medidas descriptas anteriormente. En efecto, la aprobación del AMUE significa la constitución de un

marco favorable a la inserción de productos argentinos en cadenas globales de valor lo cual se traduce en una apuesta por retomar la competencia como clave para mejorar la competitividad y dinamizar los distintos sectores. Sin embargo, para consolidar este rumbo es necesario que el estado desregule, en la medida de lo posible, los distintos mercados, para potenciar la competitividad de los sectores productivos.

En definitiva, el AMUE representa un instrumento de sustancial importancia para dinamizar la economía de la región y del país. Su contenido trasciende a lo meramente comercial para constituirse en un acuerdo estratégico que se manifiesta en múltiples aspectos de la realidad. Por tal motivo, resultara esencial aprovechar la oportunidad y tomarlo como punto de partida que motive y promueva la realización de las grandes reformas que Argentina demanda hace décadas, a fin de retomar la senda del crecimiento y asegurar el bienestar de sus habitantes.

Bibliografía

- Abram, A. (7 de julio de 2019). Los beneficios del acuerdo Mercosur-UE van más allá de exportar. *La Nación*.
- Balinotti, N. (6 de julio de 2019). Las reformas laborales se aceleran por el pacto UE-Mercosur. *La Nación*.
- BID-INTAL. (2011). *Carta Mensual N° 165*. BUENOS AIRES: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .
- Bircher, M. (30 de junio de 2019). Por qué el acuerdo Mercosur-UE es una oportunidad única para el país. *Infobae*.
- Chabay, E. (1 de julio de 2019). El Gobierno abre a Europa la Obra Pública y las Concesiones de Servicios. *El Cronista*.
- El Economista. (12 de julio de 2019). *Las exportaciones de las provincias crecerían 12% por el acuerdo con la UE*. Obtenido de El Economista: <https://www.economista.com.ar/2019-07-las-exportaciones-de-las-provincias-crecerian-12-por-el-acuerdo-con-la-ue/>

- Floreal González, F. (4 de julio de 2019). Las ventajas "invisibles" del acuerdo Mercosur-UE. *Infobae*.
- Lavopa, F. (10 de octubre de 2019). *Mercosur-Unión Europea: las provincias argentinas incrementarán sus exportaciones un 12%*. Obtenido de INFOBAE:
<https://www.infobae.com/economia/2019/10/10/mercosur-union-europea-las-provincias-argentinas-incrementaran-sus-exportaciones-un-12/>
- Martins, C., Vila, M., Ayllón, J. L., & Herrera, C. (2019). *Implicaciones del Acuerdo Mercosur - Unión Europea*. Madrid: Llorente y Cuenca .
- Mauvecin, M. (12 de julio de 2019). Las regiones subnacionales en el acuerdo Mercosur-UE. *La Nación*.
- Ministerio de Producción y Trabajo. (2019). *Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur Unión Europea*. Buenos Aires.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2019). *Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE*.
- Olveira, D. (1 de julio de 2019). Acuerdo Mercosur - UE 10 cambios impositivos que debe encarar la reforma tributaria. *El Cronista*.
- Subsecretaría de Comercio Exterior. (2018). *Mercosur - Unión Europea. 10 beneficios del acuerdo*.
- Vicchi, A. (4 de julio de 2019). Mercosur-UE. Las preguntas que dejó la firma del acuerdo. *La Nación*.