

# ACUERDO CON LA UE

*Mercosur necesita revitalizar  
su agenda interna*

Ricardo Carciofi  
Romina Gayá  
Rosario Campos

---

OCTUBRE 2019



# ACUERDO CON LA UE: MERCOSUR NECESITA REVITALIZAR SU AGENDA INTERNA

Ricardo Carciofi, Romina Gayá y Rosario Campos  
Octubre 2019

## Introducción

En junio de 2019 los equipos de negociación comercial del MERCOSUR y la Unión Europea (UE) lograron un entendimiento básico que se plasmó en el texto de un acuerdo. Concluyó así una larga y compleja etapa que se extendió por casi dos décadas y media, pero el proceso no ha finalizado. Una vez que estén disponibles los documentos legales acordados, se iniciará la fase de las respectivas ratificaciones parlamentarias.

El solo anuncio de la noticia y los detalles posteriores han movilizado un amplio arco de opiniones. Desde distintos ángulos y con apreciaciones a veces encontradas se detecta, sin embargo, un punto de convergencia: es necesario un exigente trabajo previo a la aplicación del acuerdo. Surge así una agenda de políticas y tareas domésticas, propia de cada país.

En el caso de Argentina, se suma una arista adicional. La economía atraviesa actualmente por un proceso de alta inflación, recesión, pérdida de acceso al crédito público y necesidad de reprogramación de la deuda pública, tanto con acreedores privados como con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Todas estas son cuestiones urgentes de la coyuntura que deberán ser encaradas por una nueva administración desde el próximo diciembre. No obstante la atención prioritaria a estas materias esenciales de la dinámica de corto plazo, las políticas públicas deberán focalizarse también en la agenda de desarrollo. La estrategia de inserción internacional es un capítulo importante de la misma. Y dentro de ella, el acuerdo MERCOSUR-UE ocupa un lugar destacado.

Ubicado en ese contexto, se ha prestado menos atención al hecho que, si se quieren aprovechar los beneficios del nuevo arreglo comercial, también es necesario revitalizar la agenda interna del MERCOSUR. Hay dos razones primordiales que justifican tal postura. Primero, si bien en una aproximación inicial se trata de un acuerdo birregional de dos bloques económicos, una mirada más precisa lleva a una lectura distinta. El MERCOSUR está lejos de funcionar como unión aduanera porque, como se sabe, exhibe importantes deficiencias. Estos obstáculos han estado presentes a lo largo de la historia del MERCOSUR cuyo resultado ha sido, en última instancia, perjudicial para el proceso de integración. Segundo, las distorsiones existentes y ya conocidas han derivado en un funcionamiento asimétrico del esquema, donde el mayor tamaño de mercado de Brasil ha sido un factor gravitante en el funcionamiento del bloque.

Frente a este cuadro de situación, se corre el riesgo que el nuevo acuerdo termine vinculando al bloque europeo con “los países del MERCOSUR”. Este desplazamiento hacia la bilateralidad de las relaciones representa una potencial amenaza. Quizás la de mayor entidad en el aspecto económico y comercial, se refiere a la inversión. Si tal como se afirma, los acuerdos que ha firmado Europa con otros países han sido seguidos por inversiones de empresas europeas, la asimetría actual del MERCOSUR llevaría a privilegiar el tamaño de mercado como un elemento preponderante. Esto con independencia que las inversiones y las escalas de producción tengan en la mira objetivos regionales o globales. Hay entonces importantes razones por las cuales, adquiere importancia la consolidación mercosureña del territorio aduanero único y la eliminación de obstáculos que han conspirado contra el desempeño fluido del intercambio de bienes y servicios.

A lo anterior, desde el plano político-institucional, debe sumarse el hecho que, en la cumbre del MERCOSUR de julio de 2019, se confirmó el consenso para que el acuerdo de libre comercio con la UE entre en vigor provisionalmente de modo bilateral conforme se produzcan las respectivas ratificaciones de los países miembro. Es decir, si el congreso de un país del MERCOSUR aprueba el acuerdo, éste entrará en vigencia tras el aval correspondiente del Parlamento Europeo, sin la necesidad de lograr primero la ratificación parlamentaria de los restantes países del bloque.

En síntesis, si se ponderan los factores antes mencionados, se observa que la posibilidad de materializar los beneficios del Acuerdo requiere de políticas domésticas de los países del MERCOSUR, pero también de la capacidad del bloque para superar dificultades de larga data que han perjudicado su desempeño.

Ubicado en ese contexto, el propósito de este trabajo es pasar revista a los elementos que tradicionalmente han limitado severamente el desempeño del comercio intrazona perjudicando la mayor integración, y se interroga si cabe esperar progresos en ese frente con motivo de la firma del tratado con la Unión Europea. El esquema de análisis supone considerar separadamente cada uno de estos factores destacando su significación actual, la proyección que éstos adquirirían en el contexto del nuevo acuerdo y, finalmente, los remedios sugeridos para superar las actuales deficiencias. En definitiva, ¿cómo debe moverse la agenda interna del MERCOSUR para aprovechar el acuerdo con la UE? ¿Cuáles son los riesgos de no avanzar en esa dirección?

El trabajo se organiza en dos secciones principales, la primera de ella dedicada al comercio de bienes y la segunda, al comercio de servicios y la contratación pública. A su vez, cada una de estas secciones se focalizan separadamente en dos temas. Por un lado se exponen las imperfecciones que de manera genérica se identifican en estos tópicos, para pasar luego a un examen más detallado de su significado a la luz de las materias que se registran en el reciente acuerdo. La sección 3 sintetiza y destaca las principales conclusiones del estudio.

## Sección 1. Comercio de bienes

### A. Obstáculos al comercio de mercancías en el MERCOSUR

Desde los inicios del MERCOSUR, la implementación de la unión aduanera, necesaria para la conformación de un mercado común, ha enfrentado dificultades, tanto por las limitaciones a la circulación de bienes al interior del bloque como por las imperfecciones de la unión aduanera. Las cuestiones principales se han ubicado en torno a la definición y aplicación del Arancel Externo Común, las medidas no arancelarias y el régimen de facilitación de comercio, y las reglas de origen.

#### 1. Arancel Externo Común (AEC)

Cuando a fines de 1994 se aprobó el AEC para el intercambio con socios de extrazona, los países del MERCOSUR establecieron listas de excepciones de carácter nacional y sectorial. Si bien serían transitorias, dichas listas fueron prorrogadas sistemáticamente e incluso ampliadas. En la actualidad, los países miembros mantienen esquemas de excepción y regímenes especiales de importación, como también perforaciones derivadas de acuerdos comerciales con terceros países.

Por ello, el AEC en realidad no funciona como tal: cada país miembro aplica estructuras arancelarias que han sido armonizadas, pero el nivel de aplicación se ubica por debajo del 70% de las posiciones. Esta aplicación no uniforme del AEC constituye una dificultad para la consolidación del territorio aduanero común del bloque. En general, y especialmente en el caso de Paraguay y Uruguay, el derecho de importación se ubica por debajo del AEC establecido, lo que muestra que los países necesitan acceder a bienes de extrazona (de capital, intermedios, informática y telecomunicaciones, insumos, entre otros) de un modo más competitivo (Carciofi, 2019).

**Cuadro 1. Aranceles del MERCOSUR.**

Aranceles/Importaciones	Año	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR
Arancel NMF promedio simple	2018	13,6	13,4	9,8	10,3	11,8
Arancel promedio ponderado	2017	14,8	10	7	10,4	11,0
Importaciones en US\$ millones	2018	65.443	188.718	13.367	8.893	276.421

Fuente: OMC

Las alícuotas del AEC son elevadas en la comparación regional y con respecto a países desarrollados, y existe un escalonamiento alto en insumos y bienes intermedios (Galiani, 2019). Dado el mencionado escalonamiento, la evaluación de futuras modificaciones del AEC requiere considerar no solamente el nivel sino también la protección efectiva, que considera tanto la protección a bienes finales como a insumos, en actividades cuya producción compite con las importaciones.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dada la importancia del tema, una eventual reforma del AEC es una materia central de negociación entre los socios, no obstante las importantes asimetrías que existen entre los miembros del bloque.

En este sentido, en la Cumbre del MERCOSUR de julio de 2019 se acordó “cumplir con el mandato de análisis y revisión del AEC, teniendo en cuenta los cambios ocurridos en las últimas décadas tanto en la economía global como en las estructuras productivas y de comercio de los Estados Partes.” A su vez “que la política arancelaria del MERCOSUR debe fomentar la competitividad, la productividad y la inserción de los Estados Partes en las cadenas regionales y globales de valor.” El significado práctico de la declaración es el anuncio explícito de promover una reforma del AEC, con una reducción de su actual nivel, como también una revisión y simplificación de su estructura, que haga explícita la protección efectiva buscada y que elimine las perforaciones y excepciones.

Cabe notar, además, que hay otros impuestos al comercio intrazona que en la práctica tienen efectos similares a un arancel, como es el caso de la tasa estadística aplicada por Argentina (2,5%) o el cargo consular impuesto por Uruguay (2%).

A continuación, se explican algunos de los principales obstáculos al comercio intrazona, que se suman a la situación descripta arriba.

**1. a) Sectores excluidos del libre comercio.** Existen dos sectores que se encuentran fuera del libre comercio y tienen comercio administrado: el azúcar y el sector automotor. En el caso del azúcar, se aplican aranceles y la falta de liberalización se debe a la existencia de esquemas de promoción en el caso de Brasil. En el sector automotor, Argentina y Brasil tienen un sistema de comercio administrado, conocido como *flex*<sup>2</sup>, que rige hasta 2029.

**1. b) Doble cobro del AEC.** Cuando los bienes no originarios del MERCOSUR ingresan al territorio de uno de sus miembros y luego son exportados a otro sin cumplir las reglas de origen, están sujetos a un “**doble cobro de arancel**”; es decir, tributan nuevamente como si ingresaran de extrazona. Esto aumenta los costos del comercio dentro del bloque y desalienta el desarrollo de cadenas regionales de valor. Si bien en 2010 se aprobó un Programa de Consolidación de la Unión Aduanera que preveía avanzar en la eliminación del doble cobro del AEC y la implementación del sistema de distribución de la renta aduanera, no se avanzó de acuerdo con el cronograma previsto por diferencias al interior del bloque.

**1. c) Derechos de exportación.** El Tratado de Asunción dispuso la eliminación de los derechos aduaneros (que incluye tanto los derechos de importación como los de exportación) entre los Estados Partes. Sin embargo, Argentina ha aplicado derechos de exportación desde 2002, tras diez años de no hacerlo, invocando razones de emergencia fiscal.

---

<sup>2</sup> El sistema de contingentes arancelarios denominado *flex* implica que el cupo de importaciones libres de arancel se encuentra en 1,70 dólares por cada dólar de exportación hasta el 30/06/2020 y luego tiene un esquema gradual hacia el libre comercio con un cronograma de 10 años. Las importaciones excedentes están gravadas por una alícuota que es una proporción del AEC correspondiente.

Los derechos de exportación generaron conflictos a nivel intra MERCOSUR por las distorsiones al interior de las cadenas productivas, como por ejemplo, en la cadena de trigo, harina y premezclas. En Argentina, tanto el trigo como la harina tributaban un derecho de exportación de 20%, mientras que las premezclas tributaban 5%. Brasil es importador de trigo y Argentina es su principal proveedor. Los molineros brasileños argumentaron que sus pares argentinos hacían pequeñas alteraciones en la composición de su producto (agregando sal) y exportaban a Brasil harina de trigo "enmascarada" en premezclas. Así, reducían la carga tributaria y generaban una competencia desleal, en tanto accedían la materia prima un 15% más barato que en Brasil. Brasil solicitó a Argentina la eliminación de la distorsión ocasionada por el diferencial de derecho de exportación entre distintos eslabones de la cadena. Para evitar lo que entendían como maniobras de los exportadores argentinos, en 2006 el gobierno brasileño dispuso restricciones a la compra de harina y trigo argentinos: presentación de una declaración de composición de la mercadería y realización de un análisis en el puerto para la verificación técnica de las características. Argentina presentó un pedido de consulta a la CCM por lo que entendía era una restricción al libre comercio. Ante la falta de acuerdo, Argentina subió los derechos de exportación de las premezclas a 10% y bajó los de la harina a 10%.

A pesar de lo estipulado en el tratado fundacional del bloque, la decisión 27/10 del Consejo del Mercado Común (CMC) estableció que el Código Aduanero del Mercosur (CAM) "no trata sobre derechos de exportación y, por lo tanto, la legislación de los Estados Partes será aplicable en su territorio aduanero preexistente a la sanción de este Código, respetando los derechos de los Estados Parte".<sup>3</sup>

La mayor parte de los derechos de exportación de Argentina se eliminaron en diciembre 2015, con excepción del complejo oleaginoso para el que se estableció un cronograma de reducción. Sin embargo, en septiembre de 2018, Argentina volvió a establecer derechos de exportación a todos sus bienes, con una carga mayor para el complejo oleaginoso, e incluyó por primera vez a los servicios desde enero de 2019.

**1. d) Regímenes Especiales de Comercio.** Los países miembros también cuentan con Regímenes Especiales de Comercio (REC) como zonas francas comerciales e industriales, zonas de procesamiento de exportación y áreas aduaneras especiales. A diferencia de lo ocurrido con regímenes de este tipo en otras regiones del mundo que están orientados hacia la exportación, los REC del MERCOSUR tienen como principal destino el mercado interno. Si bien la normativa general del bloque establece que se debería aplicar el AEC a los bienes provenientes de estos REC, existen acuerdos bilaterales para eximir de los aranceles a las mercancías originarias de algunos de los principales esquemas de promoción de estas economías. Los principales son Tierra del Fuego en Argentina, Manaus en Brasil y Colonia y Nueva Palmira en Uruguay. Los Regímenes Especiales de Importación (REI) tienen una participación relevante en las importaciones totales de Paraguay (casi 30% del total en 2018) y son principalmente Régimen del Turismo, Zonas Francas y Maquila con Transformación.

## **2. Medidas no arancelarias y facilitación del comercio**

---

<sup>3</sup> En la causa "Whirlpool Puntana SA" que se resolvió en 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina declaró que la aplicación de derechos de exportación intrabloque no resultaba violatoria del Tratado de Asunción (Echegaray, 2014)

El resultado de las medidas señaladas arriba es que no existe un **territorio aduanero común**: los bienes no circulan libremente, lo cual es un obstáculo para la mayor integración regional. A ello se suma la falta de normas comunes sanitarias y fitosanitarias, reglamentos técnicos y de facilitación del comercio. La cuestión es de la mayor importancia si se toma en cuenta que todos los miembros del bloque tienen ventajas comparativas en la agroindustria y la producción de alimentos (Piñeiro & Piñeiro, 2001). Existen además licencias automáticas y no automáticas, mecanismos *antidumping* y de control de importaciones que se aplican a todos los países, incluyendo los de intrazona (Carciofi & Campos, 2016). Las limitaciones u obstáculos a la circulación al interior del bloque tienen impactos en las decisiones de inversión y radicación geográfica, ya que las empresas tienden a localizarse en los mercados de mayor tamaño para poder abastecerlos (Rozemberg & Gayá, 2019).

Cada Estado Parte del MERCOSUR tiene la prerrogativa de identificar prioridades regulatorias y establecer e implementar medidas acordadas en los niveles que considere adecuados. Esta prerrogativa puede, eventualmente, obstaculizar el comercio si no median mecanismos para evitarlos. La **coherencia regulatoria** aparece como uno de los mecanismos más efectivos para mantener el equilibrio entre la prerrogativa de política nacional en aspectos regulatorios y la facilitación de comercio (Rozemberg, Campos, Gayá, Makuc, & Svarzman, 2019). Ello implica alcanzar consensos en torno a buenas prácticas y transparencia en las relaciones entre los organismos regulatorios. En particular, la utilización de buenas prácticas regulatorias en el proceso de planificación, diseño, emisión, implementación y revisión de medidas regulatorias con el fin de facilitar el logro de objetivos de política e instancias de cooperación regulatoria para fortalecer capacidades. Los elementos en negociación se centran en:

- Cobertura: medidas que se cubrirán.
- Mecanismos de transparencia y participación ciudadana ante nuevas regulaciones.
- Mediciones de impacto económico de las regulaciones.
- Mecanismos de coordinación interjurisdiccional e intervención de actores del sector público y privado que se vean afectados por una regulación

En cuanto a la **convergencia regulatoria**, el MERCOSUR debe trabajar para que los reglamentos técnicos, las normas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y los procedimientos de evaluación de conformidad no constituyan barreras al comercio.

En relación con las **MSF** y tal como se apuntó arriba, el MERCOSUR no posee una política sanitaria y fitosanitaria común, sino el mandato de no dificultar el comercio sin justificación y armonizar las normas en caso necesario. Debido a la relevancia de los productos agrícolas en su canasta exportadora, los países del bloque cuentan con servicios sanitarios y fitosanitarios con un funcionamiento sólido<sup>4</sup> pero no han avanzado en una estrategia e institucionalidad común.

---

<sup>4</sup> Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) en Argentina, Secretaría de Defensa Agropecuaria (SDA/MAPA) en Brasil, Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA) en Paraguay y Dirección General de Servicios Ganaderos y de Servicios Agrícolas en Uruguay.

En la Cumbre de julio de 2019, se acordó avanzar en los trabajos sobre iniciativas facilitadoras del comercio y en la “reflexión” (sic) sobre nuevos abordajes sobre cuestiones regulatorias, así como fortalecer el proceso de **armonización de reglamentos técnicos**, con el objetivo de mejorar las condiciones del comercio intra MERCOSUR y la inserción en el mercado internacional.

En la Cumbre de julio de 2019, se acordó concluir la negociación del **Acuerdo sobre Facilitación del Comercio** del MERCOSUR, para agilizar y simplificar los procedimientos aduaneros asociados a las operaciones de importación, exportación y tránsito de mercaderías, a través del desarrollo e implementación de medidas destinadas a facilitar el movimiento y la libre circulación transfronteriza de bienes. A su vez, se señalaron los avances en la implementación de la nueva normativa sobre elaboración y revisión de reglamentos técnicos MERCOSUR y procedimientos regionales de evaluación de la conformidad.

### 3. Régimen de origen

El cumplimiento del **régimen de origen**<sup>5</sup> es condición necesaria para la aplicación de las preferencias arancelarias en el comercio entre los miembros hasta tanto se perfeccione el bloque como unión aduanera (Dec. CMC 01/09). La norma establece los criterios de calificación de las mercancías como originarias, el concepto de materiales intermedios; la forma y alcance de la acumulación de origen; la modalidad de certificación; pautas de verificación y control y sanciones. Los regímenes de origen son engorrosos de aplicar y constituyen un obstáculo al libre comercio al interior del MERCOSUR, tendiendo a proteger a los mercados más grandes y con estructuras productivas más integradas verticalmente.

La mayoría del comercio se rige por las llamadas “reglas generales” (Rozemberg, Campos, Gayá, Makuc, & Svarzman, 2019), a saber:

- Productos totalmente producidos: con insumos originarios
- Salto de partida o valor agregado regional: Cuando en la elaboración de un producto se utilicen materiales no originarios de los Estados Parte:
  - Salto de partida: se confiere origen cuando existe un proceso de transformación que confiere una nueva individualidad al producto, al clasificarse por una partida arancelaria (primeros cuatro dígitos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR), diferente a la de los materiales o insumos. Se considera, además, originario un producto del cual, si bien no salta de partida, el valor CIF de todos los materiales no originarios de los Estados Parte utilizados en su producción no excede el 10% del valor FOB del producto exportado.
  - Valor agregado regional: si el producto es resultante de operaciones de ensamblaje o montaje realizadas en el territorio de un país del MERCOSUR, utilizando materiales originarios de terceros países, se lo

---

<sup>5</sup> En septiembre de 2018 entró en vigor la Dec. CMC N° 31/15, que dispone que el régimen de origen aplicado en el comercio intrabloque deberá cumplirse hasta el 31 de diciembre de 2023.

considerará originario cuando el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de esos materiales no exceda el 40% del valor FOB. Este porcentaje tiene excepciones en los casos de las exportaciones de Paraguay (60% hasta 2025); de Uruguay y en el comercio entre Uruguay con Argentina (50% hasta diciembre de 2021 y 45% a partir de enero de 2022).

Cuando las reglas generales no se consideran suficientes para otorgar la calificación de originario de un bien, los Estados Parte han acordado aplicar requisitos específicos de origen (REO).

En síntesis, por uno y otro camino se observan dificultades en varios frentes para el intercambio intrazona cuya consecuencia visible es la ausencia de integración regional<sup>6</sup>. Si el MERCOSUR se constituyó originalmente para aprovechar las ventajas de escala del mercado ampliado y de ahí como plataforma de exportación regional y global, el diseño real ha conspirado en contra de tal objetivo.

---

<sup>6</sup> Véase al respecto (Ons, 2017); (Bouzas, 2002); (Lucángeli, 2007)

## B. Comercio de bienes en el Acuerdo MERCOSUR-UE<sup>7</sup>

Según se analizó en la sección anterior, el funcionamiento real del MERCOSUR en su dinámica de intrazona opera a favor del mercado de mayor tamaño: Brasil. Siendo así, las potenciales ventajas que podría traer aparejado el acuerdo birregional con la UE estaría sesgado en la misma dirección. Por lo tanto, además de las consideraciones habituales para el perfeccionamiento del territorio aduanero común, se suman ahora los factores que se conjugan con la suscripción de este acuerdo. En consecuencia, queda abierto el espacio para que el Acuerdo con la UE impulse indirectamente temas económicos de la agenda interna del MERCOSUR en materia de libre circulación, armonización normativa y simplificación de procedimientos, avanzando en disciplinas aún no reguladas o no resueltas intrarregionalmente. En particular, el acuerdo con la UE implica de por sí una modificación del actual AEC. Asimismo, puede impactar positivamente sobre OTC, MSF, facilitación del comercio y régimen de origen del MERCOSUR, pues contribuirían a actualizar y profundizar compromisos, y a establecer nuevas disciplinas comerciales. A su vez, el acuerdo con la UE alinearía las disciplinas comerciales con las de otros países de América Latina que ya tienen acuerdos con el bloque europeo (como los de la Alianza del Pacífico y Centroamérica).

### 1. Arancel Externo Común

Según se ha anunciado en los documentos oficiales, el capítulo sobre comercio de bienes del Acuerdo MERCOSUR-UE establece el área de libre comercio entre las partes, en un período transicional a partir de la entrada en vigencia del acuerdo. El acuerdo elimina los aranceles sobre 91% de las importaciones provenientes de la UE según el cronograma establecido y excluye 9% de productos considerados sensibles para el MERCOSUR (Gobierno Argentino, 2019). En este sentido, en virtud del entendimiento con la UE se producirá una reducción del AEC que se encuentra en línea con la necesidad de adquirir importaciones con ese origen, de un modo más competitivo (Ver Anexo 2).

Sin embargo, tal como se mencionó al inicio, la posibilidad de implementación bilateral provisional del acuerdo conduciría a aumentar las perforaciones al AEC, e incluso reducir la proporción de las subpartidas que se encuentran armonizadas. En tal caso, el efecto sería de signo contrario al buscado porque aumentarían los obstáculos para la integración intrazona y disminuirían así las posibilidades de un aprovechamiento conjunto del bloque en su relación con la UE. Por otro lado, cabe destacar que el convenio con Europa no implica compromiso alguno para la corrección de las distorsiones asociadas a las REC ni al doble cobro de arancel. Sin embargo, es de interés del propio bloque resolver estos temas con vistas a las mayores posibilidades que se abrirían a partir del mayor comercio con la UE.

Finalmente, cabe destacar que el acuerdo con la UE sostiene que las partes no pueden introducir **derechos de exportación**, con algunas excepciones establecidas en los anexos, entre las cuales se encuentran productos del complejo oleaginoso

---

<sup>7</sup> Ver Anexo 1 sobre el comercio UE MSR.

(con un cronograma de baja, cuyo tope comienza en 18% en el quinto año de vigencia y alcanza 14% al séptimo año) y combustibles y energía. Si bien estos compromisos se aplicarán solo a lo que el MERCOSUR exporta a la UE y no al comercio intra MERCOSUR, existen vasos comunicantes entre los mercados de *commodities*, por lo que habría que analizar cuál sería el impacto final de la reducción y eliminación de derechos de exportación. Al tratar sobre derechos aduaneros, el Tratado de Asunción es más ambiguo que el Acuerdo con la UE, que explicita de modo preciso el tratamiento para los derechos de exportación de cada categoría de bienes.

## **2. Facilitación del comercio y medidas no arancelarias**

El acuerdo con la UE impulsa la adopción de similares requisitos y adecuación en las normas relativas a la facilitación de comercio y, por tanto, ofrece un camino para avanzar en cuestiones donde el MERCOSUR hasta ahora ha hecho escaso progreso.

### **Facilitación del comercio**

El acuerdo MERCOSUR-UE profundiza los compromisos del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que tiene el objetivo de facilitar la circulación de los bienes a través de las fronteras. El AFC, en vigencia desde febrero de 2017, contiene disposiciones para la simplificación de los requisitos en materia de documentación, la modernización de los procedimientos y la armonización de los requisitos aduaneros, con el objetivo de reducir los costos y el tiempo necesario para exportar e importar mercancías. Los compromisos asumidos con la UE buscan reducir las inspecciones físicas y se establecen criterios transparentes para que los operadores económicos puedan beneficiarse de una operatoria comercial simplificada (como el OEA, la VUCE y diversos mecanismos de prevención del fraude e irregularidades en materia aduanera). El acuerdo prevé que las partes revisen periódicamente su propia legislación y procedimientos aduaneros, de modo que no sean más restrictivos de lo necesario para alcanzar objetivos legítimos, y que sean aplicados de un modo predecible, consistente y transparente. Además, las partes acuerdan trabajar conjuntamente para apoyar del desarrollo de la integración regional al interior de cada parte.

### **Medidas no arancelarias**

El Capítulo de medidas no arancelarias sostiene que cada parte garantizará que todos los aranceles y otros gravámenes de cualquier carácter que no sean los derechos de importación y exportación o relacionados con el comercio internacional serán limitados al costo aproximado de los servicios prestados. Además, no se calcularán sobre una base *ad valorem* y no representarán una protección indirecta para productos nacionales o un impuesto a las importaciones o exportaciones con fines fiscales.

El acuerdo dispone que los procedimientos de **licencias** deben ser neutrales en su aplicación, y administrados de forma justa, equitativa, no discriminatoria y

transparente. Las partes no pueden aplicar licencias no automáticas a menos que sea necesaria para implementar una medida compatible con el acuerdo.

En el capítulo de **Defensa comercial y salvaguardias globales**, el acuerdo establece que estas medidas deberían ser utilizadas en conformidad con los requerimientos de la OMC, y estar basadas en un sistema justo y transparente. Ello implica que las partes afectadas deben tener acceso a la justificación de la imposición de tales medidas: evaluación del daño, cálculos de márgenes de subsidios y dumping, causalidad.

### **Obstáculos técnicos al comercio**

El acuerdo MERCOSUR-UE busca facilitar el comercio de bienes entre las partes mediante la identificación, prevención y eliminación de obstáculos técnicos innecesarios al comercio a la vez que busca mejorar la cooperación entre las partes en materia de OTC. Incluye disposiciones para una mayor transparencia en la implementación y cooperación en reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad, con el objetivo de facilitar el comercio entre las partes. Las partes acuerdan elaborar sus reglamentos técnicos en base a normas internacionales relevantes. El Acuerdo podría impulsar una mejora respecto de la situación actual de la elaboración de Reglamentos Técnicos del MERCOSUR (RTM), que se encuentra estancada y además, parte de los RTM aprobados no se encuentra vigente, por la falta de internalización en todos o algunos de los Estados Parte.

### **Medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF)**

El capítulo sobre MSF del acuerdo con la UE tiene como objetivos proteger las vidas humanas, de animales y plantas en el territorio de las partes, asegurando que la aplicación de MSF no cree barreras injustificadas al comercio y otorgando previsibilidad en el acceso a mercado. En este sentido, comparte los objetivos y principios del Acuerdo sobre la Aplicación de MSF de la OMC, en vigor desde 1995. Entre los principios de ambos acuerdos, se destaca que las medidas deben estar basadas en *evidencia científica*; *armonización* con las normas internacionales de las “tres organizaciones hermanas” (la Comisión Mixta del Codex Alimentarius -Codex, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de la FAO -CIPF- y la Oficina Internacional de Sanidad Animal -OIE-); *equivalencia* (logro del mismo nivel de protección con medidas diferentes); *regionalización* (reconocimiento de zonas libres de plagas o enfermedades); *transparencia* (notificación de medidas que afecten al comercio).

El acuerdo con la UE establece la creación de un mecanismo de consultas bilateral en materia sanitaria y fitosanitaria para resolver problemas comerciales en forma expedita, preferencial y periódica. Además, se crean diálogos especializados en temas como biotecnología y la inocuidad alimentaria.

En el capítulo de comercio y desarrollo sostenible, el acuerdo con la UE sostiene que en los casos en los que la *evidencia científica* o la información sea insuficiente o inconclusa y exista riesgo de degradación ambiental o a la salud o seguridad en el territorio, la Parte afectada puede adoptar medidas basadas en el *principio precautorio*. El acuerdo sostiene que tales medidas deben estar basadas en información pertinente y sujeta a revisión periódica y que la Parte que adopte tal

medida debe buscar obtener información científica nueva o adicional, necesaria para una evaluación conclusiva y revisar la medida según sea necesario. Es decir que la principal diferencia con respecto a las reglas multilaterales que se basan en la *evidencia científica*, el acuerdo MERCOSUR-UE sostiene el *principio precautorio* para la salud, la seguridad y las normas ambientales.

Por un lado, el acuerdo con la UE podría contribuir a la armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias en el MERCOSUR, en tanto el artículo 7c sostiene que “El MERCOSUR hará sus mejores esfuerzos para adoptar gradualmente, si corresponde: a) un cuestionario único; b) un único certificado, y c) una lista de establecimientos aprobados. El MERCOSUR hará sus mejores esfuerzos para armonizar los requisitos de importación, certificados y controles de importación.”

Por otro lado, el desafío para los países del MERCOSUR es que puedan mejorar su capacidad para cumplir con las MSF, de forma a aprovechar mejor las ventajas del acuerdo con la UE, y ampliar el acceso a mercados de productos agroalimentarios. Para ello deberán implementar estrategias de evaluación de riesgo fitosanitario, sanitario y de inocuidad de los alimentos, que incluya como punto de partida los status sanitarios actuales de cada país. Las expectativas de ingreso a un mercado de gran tamaño y elevado ingreso podrían operar como incentivo para la resolución de obstáculos de vieja data.

### **3. Régimen de origen**

El acuerdo con la UE establece reglas de origen que deben cumplir los bienes para ser beneficiados por las preferencias arancelarias. El objetivo es evitar triangulaciones y asegurar condiciones equitativas de acceso a los productos originarios. Asimismo, las reglas de origen buscan promover la utilización de cadenas productivas con insumos regionales y garantizar que sólo los bienes producidos en una de las partes gocen de acceso preferencial a la otra parte.

**Autocertificación en materia de origen:** El acuerdo MERCOSUR-UE establece un sistema de autocertificación para aportar mayor flexibilidad al exportador y así reducir costos y tiempos en el proceso de exportación. De todos modos, establece también un período de transición de 5 años con un sistema de certificación mixto para darle tiempo a las empresas a adaptarse al nuevo proceso.

**Posibilidad de acumular origen con la UE:** Los productores del MERCOSUR pueden elegir insumos de otros Estados partes del bloque y de la UE, sin por ello perder la condición de originarios.

El cierre del Acuerdo MERCOSUR-UE plantea la necesidad de contar con sistemas de origen convergentes para potenciar la integración de los miembros a cadenas regionales o globales de valor. Dados los compromisos asumidos en el capítulo de reglas de origen y en el anexo de sobre el tema del capítulo de comercio de bienes, se requiere la revisión, simplificación y actualización del régimen de origen del MERCOSUR (Cuadro 2).

#### **Cuadro 2. Principales diferencias entre regímenes de origen utilizados**

	<b>Régimen MERCOSUR (Dec. CMC 01/09)</b>	<b>Acuerdo MERCOSUR-UE Protocolo sobre reglas de origen</b>
<b>Modalidad</b>	Regla General más Requisitos Específicos de Origen	Requisitos Específicos de Origen, para cada apertura del Sistema Armonizado. Anexos II y IIa.
<b>Regla más frecuente</b>	60% del valor agregado regional	Cambio de clasificación arancelaria con variante de excepciones a ese cambio para garantizar que los insumos sean originarios
<b>Nivel del cambio de clasificación</b>	Salto de partida arancelaria (4 dígitos del SA)	Capítulos (2 dígitos), Partidas (4 dígitos) y subpartidas (6 dígitos)
<b>Regla de valor</b>	40% de insumos extrazona	45%-50% de insumos extrazona
<b>Certificación</b>	Delegada a terceros	Declaración del exportador
Responsable	Autoridades competentes de cada país.	Comité especial de aduanas, facilitación del comercio y reglas de origen.

Fuente: Elaboración propia en base a (Rozemberg, Campos, Gayá, Makuc, & Svarzman, 2019) y [Dec. CMC 01/09](#) (2019)

## Sección 2. Servicios y contratación pública

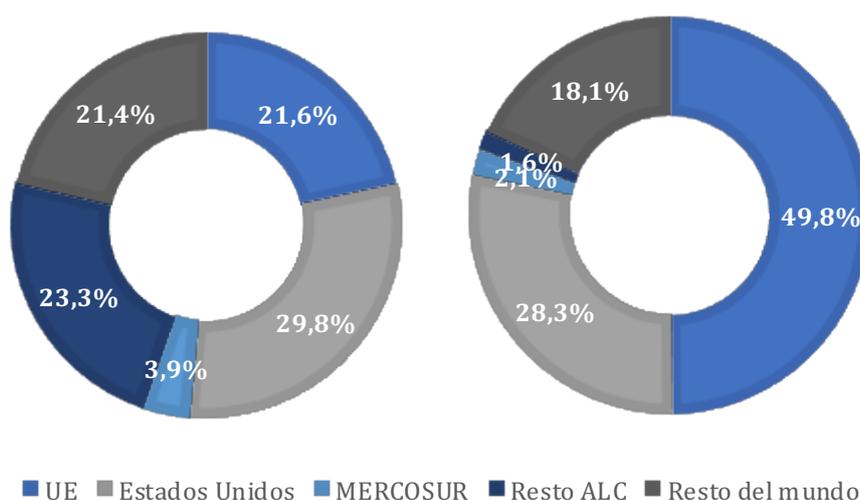
### A. Comercio de servicios y contratación pública en el MERCOSUR

Aun con las limitaciones que fueron analizadas en la sección anterior, el comercio de bienes es el ámbito de la agenda interna en el cual el MERCOSUR realizó más avances. Los progresos en materia de servicios y de compras gubernamentales, sin embargo, han sido más escasos: el comercio intrazona de servicios es bajo y persisten grandes obstáculos, mientras que en materia de contratación pública aún no hay compromisos vigentes. En esta sección se examina lo acordado a nivel intrabloque sobre ambos temas.

#### 1. Servicios

El comercio de servicios intra MERCOSUR presenta algunos contrastes con los flujos de bienes intrazona: el mercado regional tiene escasa relevancia en el total y se limita casi exclusivamente a viajes (incluyendo el turismo) y transporte. De hecho, los principales socios del bloque en el intercambio de “otros servicios comerciales”<sup>8</sup> son Estados Unidos y la UE.<sup>9</sup>

**Gráfico 1. Comercio de servicios de Brasil por socio comercial. 2018**  
Exportaciones                      Importaciones



Fuente: Elaboración propia con datos de Siscoserv.

La baja participación del MERCOSUR como destino de las exportaciones de servicios del bloque se explica en gran medida por la existencia de barreras al intercambio entre los socios, particularmente en el mercado brasileño. En este ámbito, la

<sup>8</sup> Incluye servicios financieros; empresariales, profesionales y técnicos; telecomunicaciones, informática e información; personales, culturales y recreativos; y cargos por uso de propiedad intelectual, entre otros.

<sup>9</sup> Si bien Brasil es el único país del bloque que reporta datos de servicios por socio comercial (ver gráfico 1), la información parcial disponible para Argentina y Uruguay da cuenta de una distribución geográfica similar.

eliminación de obstáculos a los flujos intrazona ha sido incluso más limitada que en el caso de las mercancías, a pesar de que la libre circulación de bienes y servicios se encontraba entre los objetivos fundacionales según el Tratado de Asunción.

#### **Recuadro: Modos de prestación de servicios y restricciones al comercio**

El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC definió cuatro modos de prestación de servicios de acuerdo con el lugar donde se encuentran el prestador y el consumidor:

Modo 1. Consumo transfronterizo: el proveedor presta el servicio desde un país al consumidor que se encuentra en otro (ej. estudiante paraguayo toma un curso online dictado por una universidad uruguaya).

Modo 2. Consumo en el extranjero: el consumidor del servicio se traslada temporalmente al país del exportador para consumir el servicio (ej. estudiante paraguayo viaja a Uruguay para realizar un curso presencial dictado por una universidad de ese país).

Modo 3. Presencia comercial (inversión extranjera directa): el prestador se establece en el país del consumidor para proveer el servicio (ej. una universidad uruguaya abre una sede en Paraguay para dictar cursos allí).

Modo 4. Movimiento de personas físicas: el proveedor se traslada temporalmente al país del consumidor para prestar el servicio allí (ej. profesora uruguaya viaja a Paraguay para dictar un curso allí).

A nivel mundial, las restricciones al comercio de servicios varían significativamente entre sectores y modos de prestación. En los acuerdos de servicios se suelen incluir las condiciones de acceso a mercados y trato nacional que se brindará a los proveedores de la contraparte para cada modo y sector. Cuando se utilizan listas positivas (como en el AGCS, el PMCSM y el acuerdo MERCOSUR-UE), los países listan los sectores para los cuales asumen compromisos y para cada modo y subsector definen si se aplican o no limitaciones de acceso a mercados (ej. cantidad máxima de proveedores del socio que pueden prestar un servicio determinado) y/o de trato nacional. Debe considerarse que gran parte de las barreras al comercio de servicios corresponde a regulación nacional, es decir a medidas que no necesariamente buscan restringir el intercambio sino que tienen como objetivo administrar el funcionamiento del mercado interno de servicios.

Asimismo, pueden surgir obstáculos muy significativos al comercio de normas que exceden el alcance de los acuerdos de servicios, tales como problemas de doble imposición, regulación migratoria, normativa educativa, etc.

Debe mencionarse que la mayor economía del MERCOSUR tiene intereses defensivos en la mayor parte de los “otros servicios comerciales”, pues su oferta está orientada principalmente al mercado interno. Argentina y Uruguay, en cambio, realizaron una mayor apertura unilateral en el marco del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC y tienen intereses ofensivos en gran parte de los servicios basados en el conocimiento, categorías donde son exportadores netos. Paraguay, por su parte, ha sido el país menos propenso a asumir compromisos en materia de servicios.

Las tratativas sobre servicios comenzaron en 1995 y dos años más tarde se firmó el **Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del MERCOSUR** (PMCSM). El formato elegido es muy similar al AGCS de la OMC, aunque con un objetivo más ambicioso: se pretendía alcanzar el libre comercio en un período de 10 años. El PMCSM establece obligaciones generales de transparencia y trato de nación

más favorecida (NMF) y compromisos específicos en materia de acceso a mercados y trato nacional mediante listas positivas (en las cuales se establece el tratamiento para cada sector y modo de prestación (Campos & Gayá, 2016).

Las primeras listas de compromisos específicos se acordaron en 1998. Al igual que en el AGCS, la cobertura varía entre los distintos países y la mayor apertura corresponde a Argentina y en menor medida Uruguay. Brasil, por su parte, mantiene numerosas restricciones al comercio intrazona. Ninguno de los socios consolidó compromisos específicos sin restricciones para la prestación de servicios por parte de personas físicas (modo 4).

El PMCSM entró en vigencia recién en diciembre de 2005 para Argentina, Brasil y Uruguay (para Paraguay lo hizo recién en 2014) con los compromisos iniciales, pues las listas de las cinco rondas llevadas a cabo entre 2000 y 2004 no habían sido internalizadas por todos los miembros (Cuadro 2).

En 2008 se aprobó un **Plan de Acción para la Profundización del Programa de Liberalización del Comercio de Servicios en el Ámbito del MERCOSUR**, orientado a alcanzar el libre comercio en 2015 como estaba previsto en el PMCSM. Sin embargo, no solamente no se logró el objetivo sino que apenas están vigentes los compromisos iniciales pues ninguna ronda posterior fue incorporada a la legislación nacional de todos los miembros y tampoco hubo avances significativos para negociar una nueva ronda ni para modernizar el PMCSM.

**Cuadro 2. Internalización de normativa MERCOSUR más relevante sobre servicios**

Compromiso	Dec. CMC	Año internalización				Año entrada en vigor
		AR	BR	PY	UY	
PMCSM	13/97	2002	2003	2014	2005	2005 (AR, BR y UY) 2014 (PY)
Anexos iniciales	9/98					
Ronda 1	1/00	--	2005	--	--	--
Ronda 2	56/00	--	2005	--	--	--
Ronda 3	10/01	--	2009	--	--	--
Acuerdo visa MERCOSUR	16/03	--	2009	2005	2008	--
Ronda 4	22/03	--	2009	--	--	--
Mecan. ejercicio profesional	25/03	2012	2008	--	2007	2013 (AR, BR, UY)
Ronda 5	29/04	--	--	--	--	--
Ronda 6	1/06	--	2010	--	--	--
Plan de Acción ...	49/08	No requiere internalización				2008
Ronda 7	21/09	--	--	2019	2018	--
Reconocimiento de títulos	7/18	--	--	--	--	--
Nuevo acuerdo para evitar la doble tributación entre AR y BR	--	2018	2018	n/c	n/c	2019

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría del MERCOSUR y SICE.

Existen además algunos mecanismos complementarios, pero hasta el momento ninguno de ellos se encuentra operativo (Cuadro 2). Tres casos resultan particularmente ilustrativos. En primer lugar, en 2003 se suscribió un **Acuerdo para la Creación de la Visa MERCOSUR** con el fin de facilitar el ingreso, la residencia temporaria y la autorización para trabajar de ciertas categorías de personas físicas prestadoras de servicios mediante un permiso por dos años para gerentes, directores ejecutivos, administradores, científicos, artistas, profesores, periodistas, profesionales de nivel superior y técnicos altamente calificados. Sin embargo, el Acuerdo no está vigente por no haber sido ratificado por Argentina.

Un segundo instrumento es el **Mecanismo para el Ejercicio Profesional** para facilitar la prestación de servicios profesionales por parte de los matriculados en alguno de los Colegios Profesionales adheridos, para lo cual se requieren acuerdos de reconocimiento recíproco entre entidades profesionales. Hasta el momento solo se negoció para sectores vinculados a arquitectura e ingeniería, pero no llegó a firmarse.

En 2018 se aprobó un tercer documento de relevancia para la prestación intrazona de servicios profesionales: el **Acuerdo sobre Reconocimiento de Títulos de Grado de Educación Superior del MERCOSUR**, que reconoce la validez oficial de los títulos otorgados por las universidades de otro país miembro. Debe señalarse, sin embargo, que solo se aplica a las carreras acreditadas en el Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias (ARCU-SUR), lo cual se realiza por universidad y por carrera y es válido para quienes se gradúen con los programas acreditados (es decir, no tiene aplicación retroactiva). Consecuentemente, es de esperar que pase un largo tiempo para que impacte significativamente en el comercio de servicios luego de su entrada en vigor (su aplicación bilateral se hará efectiva cuando sea ratificado por dos o más países).

Uno de los principales obstáculos al comercio intrazona de servicios es la doble tributación, tema no se encuentra comprendido en el PCMCS. Si bien el nuevo acuerdo para evitar la doble tributación entre Brasil y Argentina -vigente desde 2019- es un paso importante en este sentido, los derechos de exportación sobre los servicios recientemente implementados por este último país contrarrestan parte de la mejora lograda por el acuerdo.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Cuando una empresa exporta servicios a Brasil desde Argentina (modo 1), debe abonar hasta 48% en concepto de distintos impuestos en Brasil y luego tributar en Argentina, lo cual hace que sea muy difícil vender a ese mercado. Si bien ambos países ya contaban con un acuerdo de doble imposición firmado en 1980, el método para evitar la doble tributación elegido por Argentina no permitía descontar los impuestos pagados en Brasil en el caso de la prestación remota (lo cual era poco frecuente pues no había internet), mientras que los proveedores brasileños sí podían hacerlo con las retenciones sufridas en Argentina pues el método previsto era diferente. El nuevo tratado soluciona este inconveniente y habilita a los proveedores argentinos descontar del pago de impuesto a las ganancias entre 10% y 15% de las retenciones en concepto de impuesto a la renta que realiza Brasil. No obstante, no elimina la carga de los tributos restantes, a la vez que los derechos a la exportación de servicios en Argentina (4 pesos por cada dólar exportado) contrarrestan parte del beneficio que proporciona el acuerdo. Fuente: [www.rominagaya.com.ar](http://www.rominagaya.com.ar)

En síntesis, los progresos en materia de comercio de servicios en el MERCOSUR han sido muy limitados. Para fortalecer el intercambio de estas actividades a nivel intrarregional se necesitaría, como mínimo, internalizar los compromisos acordados hace una década y negociar paralelamente un acuerdo más profundo. Sin embargo, no se vislumbran avances en esos sentidos.

## **2. Contratación pública**

Debido a su gran escala, el acceso al mercado de compras gubernamentales de Brasil siempre resultó de especial interés para los tres socios restantes. No obstante, la reticencia de la mayor economía del MERCOSUR y la intención de utilizar las compras públicas como instrumento de política por parte de todos los socios dificultó el avance de las negociaciones sobre el tema.

El primer acuerdo sobre contratación pública del MERCOSUR fue firmado en 2003, pero enseguida sufrió un proceso de revisión y finalmente fue derogado sin que entrara en vigor por diferencias entre los miembros.

A fines de 2017 se firmó un nuevo Protocolo sobre Contrataciones Públicas del MERCOSUR (PCPM), que en principio resolvería los puntos que habían impedido la implementación del acuerdo previo, pero no ha entrado en vigor hasta el momento pues no ha sido internalizado por los países miembros.

En el nuevo PCPM, los países miembros acordaron otorgar trato nacional y de NMF a los proveedores de diversos bienes, servicios y servicios de construcción de los socios en las contrataciones realizadas por las entidades definidas por cada país que superen un valor determinado.<sup>11</sup> Brasil es el país que incluyó mayor variedad de transacciones<sup>12</sup> en el acuerdo, en tanto que Paraguay fue el único que no comprometió los servicios de construcción. Los cuatro socios listaron instituciones del poder ejecutivo de la administración central y algunos también a organismos descentralizados, universidades, entidades autárquicas, del poder legislativo o judicial. Solamente Paraguay asumió compromisos para las entidades subnacionales. Dado que los países restantes tienen organización federal, se prevé un proceso interno de consultas luego de la entrada en vigor del acuerdo para adherir eventualmente a otros niveles de gobierno. Lo mismo ocurre para las empresas de propiedad estatal. Debe subrayarse que se exceptuaron del acuerdo a algunos programas como los de promoción de pequeñas y medianas empresas y a las compras de ciencia y tecnología.

Según se observa el MERCOSUR no ha logrado aplicar un régimen regional de contrataciones públicas después de transcurridas casi tres décadas de historia. Resulta fundamental la pronta ratificación del Protocolo sobre Contrataciones Públicas del MERCOSUR para que los proveedores de bienes, servicios y obra

---

<sup>11</sup> Los umbrales para la adquisición de bienes y servicios se situaron en DEG 95 mil (aproximadamente USD 130 mil) en el caso de Argentina, Brasil y Uruguay y USD 700 mil en el de Paraguay. Este último país no incluyó los servicios de construcción. Para el resto de los miembros, los compromisos rigen para contrataciones superiores a DEG 4 millones (aproximadamente USD 5,5 millones).

<sup>12</sup> Brasil incluyó una mayor variedad de bienes, servicios y servicios de construcción en el acuerdo.

pública de los países del bloque puedan beneficiarse de las contrataciones de los gobiernos de los otros estados parte.

## **B. Servicios y contratación pública a la luz del Acuerdo MERCOSUR-UE**

A continuación se examinan las oportunidades y desafíos que el acuerdo con la UE plantea para la agenda interna del MERCOSUR en materia de servicios y contratación pública. Debe mencionarse, sin embargo, que este análisis se dificulta porque aún no se han dado a conocer las listas de compromisos acordadas entre ambas partes debido a que el acuerdo aún se encuentra en proceso de revisión legal.

### **1. Servicios**

Tal como se ha explicado en la sección anterior, la eliminación de los obstáculos al comercio intrazona de servicios no fue un tema prioritario para el MERCOSUR durante los últimos años. En contraste, el énfasis estuvo puesto en las tratativas con terceros países, pero aun así estuvo limitado tan solo a la esfera regional (Cuadro 3). Dado que el PMCSM incluye la cláusula de NMF, la suscripción de acuerdos con terceros con compromisos más profundos podría contribuir a reducir los obstáculos al comercio entre los socios del MERCOSUR.

El primer acuerdo sobre servicios del bloque con terceros países fue el firmado con Chile en 2008, el cual entró en vigencia cuatro años después. El segundo fue alcanzado con Colombia en 2018 y aún no está vigente por no haber sido internalizado por todos los socios. Asimismo, Argentina, Brasil y Uruguay avanzaron bilateralmente en la profundización de los compromisos con Chile, en tanto que Uruguay además lo hizo con México (con quien también negocian Argentina y Brasil) (Cuadro 3). En todos los casos, los compromisos asumidos por los países del MERCOSUR son similares a las listas iniciales del PMCSM.

**Cuadro 3. Acuerdos extra MERCOSUR sobre comercio de servicios**

<b>Acuerdo</b>	<b>Año firma</b>	<b>Año entrada en vigor</b>
MERCOSUR – Chile (Protocolo adicional sobre servicios)	2008	2012
Uruguay – México	2003	2004
Uruguay – Chile	2016	2018
Argentina – Chile	2017	2019
MERCOSUR – Colombia (Protocolo adicional sobre servicios)	2018	--
Brasil – Chile	2018	--
MERCOSUR – UE	2019	--

Fuente: Elaboración propia en base a SICE y fuentes nacionales.

El tercer acuerdo del bloque con disposiciones sobre servicios es el cerrado con la UE en junio de 2019. Dado que las listas de compromisos<sup>13</sup> no se publicarán hasta

<sup>13</sup> Los países del MERCOSUR definieron listas de compromisos nacionales. Si bien la UE definió listas a nivel europeo, las excepciones al trato nacional y limitaciones de acceso a mercados para cada sector y modo de prestación se definieron para cada uno de sus miembros.

que no concluya la revisión legal -paso previo a la ratificación parlamentaria- no es posible saber si las concesiones de los países del MERCOSUR a la UE podrían implicar mejoras en materia de acceso a mercados o trato nacional en el comercio intrazona.

El texto general del capítulo sobre servicios y establecimiento acordado con la UE establece compromisos generales de transparencia (no incluye NMF) y específicos sobre trato nacional y acceso a mercados para los sectores y modos de prestación definidos en los anexos (listas positivas). No obstante, el texto general incluye a los servicios financieros y las telecomunicaciones, en tanto que excluye explícitamente a los servicios de transporte marítimo y fluvial de cabotaje, transporte aéreo, reparación y mantenimiento de aeronaves, venta de servicios de transporte aéreo, sistemas informatizados de reservas, manejo en tierra y servicios audiovisuales.

Al igual que el PMCSM, se establecen compromisos para los cuatro modos de prestación. En el caso de la entrada y estancia temporal de personas físicas, el acuerdo con la UE explicita que solo se aplican a personal estratégico (gerentes, especialistas), pasantes graduados, vendedores de servicios empresariales, proveedores contractuales y profesionales independientes.

Dado que el comercio intrarregional de servicios es poco relevante en el MERCOSUR -particularmente en "otros servicios comerciales"- la entrada en vigor del acuerdo con la UE no implicaría grandes costos por la pérdida de acceso preferencial al mercado regional como sí ocurre en algunos rubros de mercancías que actualmente se benefician del desvío de comercio.

El MERCOSUR también concluyó las negociaciones con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en agosto de 2019, pero el tratado todavía no fue firmado. En la actualidad, el MERCOSUR discute acuerdos que incluirían disposiciones en materia de servicios con Singapur, Corea y Canadá. Debe mencionarse que con este último país se están negociando los compromisos en servicios mediante listas negativas por primera vez. Este formato, más moderno y similar a los que se discuten en gran parte del mundo, tiende a generar menores barreras que el de listas positivas porque limita significativamente la posibilidad de introducir nuevos obstáculos. Así, pues, la conclusión del acuerdo con Canadá podría contribuir a potenciar el comercio intra MERCOSUR a través de la cláusula de NMF incluida en el PMCSM.

Donde sí pueden esperarse avances intra MERCOSUR como consecuencia del acuerdo con la UE es en *e-commerce*. Las disposiciones sobre el tema consensuadas con la UE fueron incluidas en el capítulo sobre servicios y se aplican a las medidas que afectan al comercio por medios electrónicos. Las partes se comprometieron a garantizar la neutralidad tecnológica, a no aplicar derechos aduaneros sobre las transmisiones electrónicas, a no obstaculizar los contratos electrónicos, a reconocer la validez legal de la firma digital, a adoptar medidas para evitar el *spam* y garantizar la protección del consumidor. Asimismo, el acuerdo busca promover la cooperación regulatoria en esta materia, incluyendo la interoperabilidad de los sistemas, la

responsabilidad de los intermediarios, la promoción del comercio sin papel, entre otros.<sup>14</sup>

Hasta el momento, el MERCOSUR no cuenta con un protocolo sobre el tema y lo dispuesto con la UE podría contribuir a la generación de consensos al interior del MERCOSUR y facilitar la labor del Subgrupo de Trabajo (SGT) N°13 “Comercio electrónico” y del Grupo Agenda Digital (GAD).<sup>15</sup>

## 2. Contratación pública

A nivel extrarregional y en forma bilateral, Argentina, Uruguay y Brasil asumieron compromisos en materia de contratación pública en los acuerdos que suscribieron con Chile. Hasta el momento, solo han entrado en vigor los dos primeros (Cuadro 4). El único acuerdo del MERCOSUR con terceros que contiene compromisos sobre compras gubernamentales es el alcanzado con la UE a fines de junio de 2019. No obstante, el tema también se encuentra presente en lo negociado con AELC y en las tratativas con otros socios comerciales.

**Cuadro 4. Acuerdos extra MERCOSUR sobre contratación pública**

Acuerdo	Año Firma	Año entrada en vigor
Uruguay – Chile	2009	2012
Argentina – Chile	2017	2019
Brasil – Chile	2018	--
MERCOSUR – UE	2019	--

Fuente: Elaboración propia en base a SICE y fuentes nacionales.

Dado que se encuentran vigentes los acuerdos bilaterales de Chile con Argentina y Uruguay, en las compras de estos gobiernos los proveedores del país andino se benefician de un mejor tratamiento que los de otros socios del MERCOSUR. Lo mismo podría suceder con los proveedores europeos si el acuerdo con la UE entrara en vigor antes que el PCPM.

---

<sup>14</sup> Para más información sobre la regulación del comercio digital, véase Rozemberg, Campos, Gayá, Makuc, & Svarzman (2019), capítulo 5.

<sup>15</sup> Las primeras normas vinculadas al comercio electrónico en el MERCOSUR se refieren al derecho a la información del consumidor en las transacciones comerciales efectuadas a través de internet (Res. GMC N°21/04), las bases para la celebración de acuerdos de reconocimiento mutuo de firmas electrónicas avanzadas entre los socios (Res. GMC N°34/06) y el reconocimiento de la eficacia jurídica del documento electrónico, la firma electrónica y digital en el ámbito del MERCOSUR (Res. GMC N°37/06). De todas maneras, no están vigentes por no haber sido internalizadas por todos los miembros (Rozemberg, Campos, Gayá, Makuc, & Svarzman, 2019).

### Sección 3. Conclusiones.

El análisis realizado a lo largo del trabajo ha identificado los múltiples obstáculos para el funcionamiento del MERCOSUR como una unión aduanera, tanto en materia de bienes como de servicios y compras gubernamentales. Teniendo en consideración estos y otros factores similares, casi toda la literatura producida acerca del bloque es coincidente en calificar el arreglo existente como una “unión aduanera imperfecta”. En rigor, a la hora de elegir nombres y taxonomías, las distorsiones existentes también permiten calificar al MERCOSUR como una zona de “libre comercio imperfecta”. El término refleja razonablemente la operación real del bloque, a no ser por la limitación que establece el Acuerdo de Asunción para la negociación comercial independiente con terceros países, por cuanto el AEC sólo puede modificarse con el consenso de los países miembro. La consecuencia económica del peculiar diseño real del MERCOSUR es que resultan inalcanzables las ventajas del proceso de integración, tal como se presenta habitualmente en los libros de texto. De ahí que uno de los objetivos centrales y estratégicos que llevó a la creación del bloque en 1991 y que estuvo presente en los acuerdos bilaterales entre Brasil y Argentina en los años 80, a comienzos de la transición democrática en la región –esto es, una herramienta de desarrollo e integración regional como plataforma para la inserción internacional de los miembros, ha quedado irremediablemente postergada.

Si el MERCOSUR no ha logrado en casi tres décadas construir la unión aduanera, las razones claramente no se localizan en la falta de experiencia o conocimiento técnico para el desarrollo de tales instrumentos. Se trata de la ausencia de intereses e incentivos de los miembros para la convergencia en tal objetivo. Y probablemente, tales estrategias no pesan en todos los miembros en la misma proporción. Este trabajo no ha explorado esta cuestión y el interrogante queda abierto como una materia a la que es necesario prestarle la debida atención.

Sin embargo, el MERCOSUR se enfrenta ahora a un hecho nuevo desde su constitución: la necesidad de adecuar su funcionamiento para la aplicación del acuerdo con la UE. Precisamente, una conclusión principal de este trabajo es que hay aspectos del espacio de comercio intrazona tanto en bienes como en servicios, que pueden verse potencialmente mejorados con motivo de la implementación del acuerdo con la UE. En cierta forma estamos frente a un efecto colateral que ofrece una oportunidad de cambio. Es decir, a través del acuerdo con la UE, el MERCOSUR podría mejorar el funcionamiento de su diseño como unión aduanera. Si se lograra concretar este avance, los impactos asociados al mayor comercio e inversión con Europa tendrían la posibilidad de distribuirse más equitativamente en el espacio intra-regional, favoreciendo así su integración. Si por el contrario, no resultara posible acercarse a este objetivo, el proceso tenderá ahondar las asimetrías existentes que han favorecido tradicionalmente a la economía de mayor tamaño: Brasil.

En consecuencia, además de la agenda doméstica propia de cada uno de los países del bloque en preparación para la implementación del Acuerdo con la UE, existe una importante agenda de políticas para mejorar el funcionamiento del MERCOSUR. La identificación de tales herramientas y objetivos son importantes. Sin embargo, el

aspecto crítico es si la economía política de la integración regional, con todas sus aristas y complejidades, permitirá avanzar en tal dirección.

## Post Scriptum

“No voy. Decidido”.

Jair Bolsonaro, 1 de Noviembre de 2019

(En respuesta a su participación en la asunción del presidente electo de Argentina, Alberto Fernández)

El trabajo precedente fue elaborado en los meses previos a la elección presidencial de Argentina que se llevó a cabo el pasado 27 de octubre. El análisis y las conclusiones de las páginas precedentes se refieren a materias que van más allá de los ciclos de gestión, y por tanto mantienen vigencia. Sin embargo, el lector puede interrogarse legítimamente cuál puede ser la verosimilitud de los argumentos expuestos en este estudio que, en definitiva, señalan la conveniencia de fortalecer el MERCOSUR, frente a una coyuntura que parece desplazarse en sentido contrario.

Varias consideraciones vienen al caso. La primera y más obvia es que resulta imposible predecir cómo habrá de evolucionar el proceso de integración mercosureño. Cualquier pronóstico y conjetura resulta aventurado incluso en coyunturas más favorables, y más aún en el cambiante escenario regional y global. Ello no impide, sin embargo, afirmar, como se hace aquí, que el potencial aprovechamiento del acuerdo con la UE crece si el MERCOSUR lograra mejorar su funcionamiento como bloque, bajo el molde en el que fue plasmado en el Tratado de Asunción.

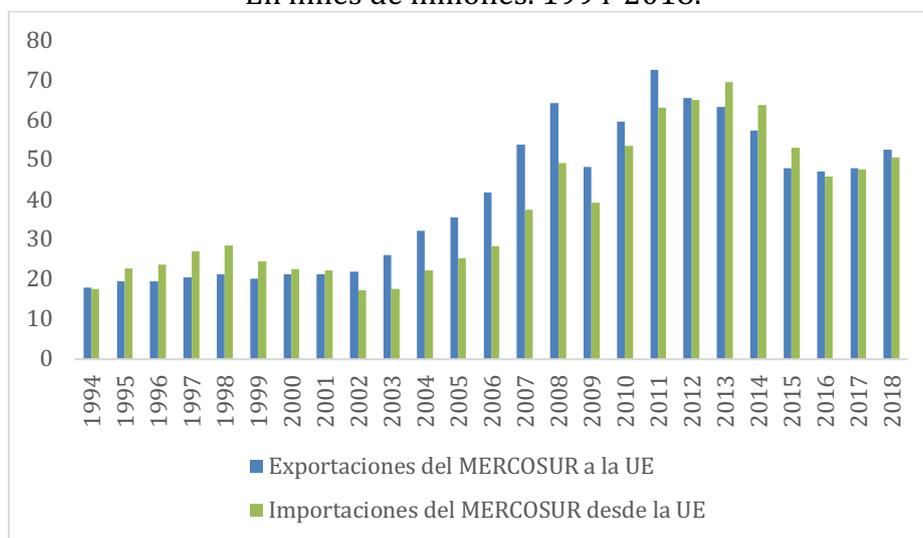
Es cierto también que las pirotecnias verbales y actitudes –tal como la frase que sirve de pie a este Post Scriptum-, deben ser decodificadas con el tamiz de la política interna de cada país. Por tanto, si bien las manifestaciones existen y no pueden negarse, tampoco pueden confundirse con decisiones consumadas. Más allá de lo anterior, tal como se apunta en la sección 1, en la reunión de julio de 2019, el MERCOSUR acordó “revisar” –léase, revisión a la baja- el AEC. Por tanto, la situación más previsible es que el tema sea retomado por la agenda del bloque en un futuro próximo. Esto exigirá a las nuevas autoridades de Argentina posicionarse frente a una demanda de reducción arancelaria de los restantes miembros, y en particular de Brasil. O sea, que aún descartando una opción extrema de salida de la mayor economía del bloque –una suerte de “Braxit” latinoamericano-, muy probablemente la atención y las demandas se concentren en el descenso del AEC. Si tal situación se materializa, habrá que ver cuál es el contenido específico de la propuesta. Y en tal caso, cuáles y cuántas excepciones se pueden negociar y si éstas se pueden integrar a un menú más amplio del tipo que se propone en este trabajo.

Asimismo también puede entreeverse que si el consenso político interno en Brasil apuntara en dirección de una mayor liberalización arancelaria, el primer frente de acción se concentraría en lograr una reforma del AEC. Y en la eventualidad que tal intento resultara imposible de alcanzar por falta de consenso de los restantes miembros del bloque, no debiera llamar la atención que el MERCOSUR concluyera en su transformación como zona de libre comercio.

En síntesis, el tablero de integración regional parece abandonar paulatinamente el *statu quo* que lo había caracterizado en los años recientes. Los movimientos de las distintas piezas así parecen indicarlo. La implementación del Acuerdo con la UE, la marcha de las otras negociaciones en curso –Singapur, Canadá, República de Corea - y, en particular, cuestiones de la política interna de Brasil y Argentina. El primero definiendo si el menú de próximas reformas incluye la liberalización comercial, y el segundo, atravesando los avatares de una crisis económica que lo llevará a confrontar decisiones que exceden a la coyuntura y que se entrelazan con estrategias de más largo plazo.

## Anexo 1. Comercio MERCOSUR-Unión Europea

**Gráfico A.1.** Exportaciones e importaciones MERCOSUR -Unión Europea.  
En miles de millones. 1994-2018.



Fuente: Elaboración propia en base a DATAINTAL, INDEC, IBGE, BCP, BCU.

**Cuadro A.1.** Composición del comercio MERCOSUR-UE por principales Secciones  
NCM. 2017

Sección	Descripción resumida	Exportaciones	Importaciones
I	Animales vivos y productos del reino animal	7%	0%
II	Productos del reino vegetal	17%	1%
III	Grasas y aceites animales o vegetales	1%	1%
IV	Productos de las industrias alimentarias; bebidas; tabaco	23%	3%
V	Productos minerales	16%	9%
VI	Productos de las industrias químicas	4%	26%
VII	Plástico, caucho y sus manufacturas	2%	6%
VIII	Pieles, cueros, peletería y sus manufacturas	2%	0%
IX	Madera, carbón vegetal y sus manufacturas	1%	0%
X	Pasta de madera; papel o cartón	4%	2%
XI	Materias textiles y sus manufacturas	1%	1%
XIV	Perlas finas (naturales) o cultivadas, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos, chapados de metal precioso (plaqué) y manufacturas de estas materias; bisutería; monedas	3%	0%
XV	Metales comunes y sus manufacturas	9%	5%
XVI	Máquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes	7%	29%
XVII	Material de transporte	2%	10%
XVIII	Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; médico-quirúrgicos; de relojería; instrumentos musicales	0%	5%
	Otras secciones	0%	2%

Fuente: Elaboración propia en base a DATAINTAL.

## Anexo 2. Canastas de desgravación

El MERCOSUR liberalizará el 91% de sus importaciones de la UE en un período de transición de hasta diez años respecto a la mayoría de los productos. Para algunos productos más sensibles, el MERCOSUR se reserva una liberalización lineal de hasta quince años. La UE liberalizará el 92% de sus importaciones del MERCOSUR a lo largo de un período de transición de hasta diez años. Respecto a las líneas arancelarias, el MERCOSUR liberalizará el 91% y la UE el 95% de las líneas en sus respectivos cronogramas.

La UE eliminará los derechos sobre el 100% de los productos para uso industrial a lo largo de un período de transición de hasta diez años. El MERCOSUR eliminará por completo los derechos sobre los principales sectores como los automóviles, las piezas de automóviles, la maquinaria, los productos químicos y los productos farmacológicos. Para cada uno de estos sectores, se produce una liberalización en más del 90% de las exportaciones de la UE. Todas las reducciones del MERCOSUR son lineales, excepto las relativas a los vehículos de pasajeros: el MERCOSUR los liberalizará por completo a lo largo de quince años, con un período de gracia de siete años. Las líneas arancelarias de piezas de automóviles se liberalizarán en su mayoría en un plazo de diez años (el 82% de las líneas abarca el 60% de las exportaciones de la UE al MERCOSUR y un 30% adicional de exportaciones suplementarias se liberalizará a lo largo de quince años). En lo relativo a la maquinaria de la UE, se liberalizará por completo el 93% de las exportaciones, en su mayoría en un plazo de diez años (el 67% de las exportaciones al MERCOSUR).

Fuente: (Comisión Europea, 1 de julio de 2019)

### **A. Productos cuyo arancel estarán en 0% a la entrada en vigor del acuerdo:**

Harina de soja y poroto de soja; Aceites para uso industrial (soja, girasol, maíz); Despojos comestibles de especie bovina, porcina, ovina; Algunos productos de la pesca, como merluza; Otros productos de origen animal (menudencias, grasas, semen bovino); Manzanas, peras, duraznos, cerezas, ciruelas; Legumbres; Frutos secos, pasas de uvas - Uvas de mesa; Maní; Infusiones (café, mate y té); Especias; Bebidas (agua mineral, cervezas, espirituosas); Productos de la pesca: Merluza, Vieiras y Calamares.

Fuente: (Gobierno Argentino, 2019)

### **B. Productos que entran en canasta de desgravación, en canasta de 4 a 10 años:**

Productos de la pesca (por ejemplo, langostinos) y conservas de pescado; Hortalizas, plantas y tubérculos alimenticios; Frutas Cítricas (Limonas, naranjas y mandarinas); Frutas Finas (arándanos, frutillas); Harina de maíz; Almidón - Arroz partido - Aceites vegetales (soja, girasol y maíz); Biodiesel; Preparaciones alimenticias y pastas; Golosinas - Mermeladas, jaleas y otras preparaciones en base a frutas; Hortalizas en conserva; Helados; Alimento para mascotas

Fuente: (Gobierno Argentino, 2019)

<b>Productos</b>	<b>Arancel pre acuerdo (rango equivalente)</b>	<b>Arancel post acuerdo</b>
Pesca	8-15%	Liberalización total en 0-7 años*
Frutas secas y disecadas	2,4-4%	Liberalización inmediata
Comida para animales *	0-66%	Liberalización total en 0-10 años*
Verduras	0-118%	Liberalización total en 0-10 años*
Vinos y espumantes embotellados ***	1-16%	Liberalización total en 8 años
Cítricos	6-30%	Liberalización total en 7-10 años*
Tabaco	5-77%	Liberalización total en 7-10 años*
Preparados Carne	10-22%	Liberalización total en 7-10 años*
Confituras	15-38%	Liberalización total en 10 años

Notas: / \* Plazo de desgravación depende de la posición arancelaria  
Fuente: (Gobierno Argentino, 2019)

<b>Productos</b>	<b>Arancel pre acuerdo (rango equivalente)</b>	<b>Arancel post acuerdo</b>
Químicos	5-7,7%	Liberalización total en 0-4 años*
Maquinaria	4%	Liberalización total en 0-8 años*
Equipamiento y aparatos médicos y óptica	3%	Liberalización total en 0-5 años*
Autopartes	10-20%	Liberalización total en 7-10 años*

Notas: \* Plazo de desgravación depende de la posición arancelaria  
Fuente: (Gobierno Argentino, 2019)

## Abreviaturas y siglas

AEC	Arancel Externo Común
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AFC	Acuerdo sobre Facilitación del Comercio
AGCS	Acuerdo General sobre Comercio de Servicios
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
AR	Argentina
BR	Brasil
CAM	Código Aduanero del Mercosur
CMC	Consejo del Mercado Común
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MSF	Medidas sanitarias y fitosanitarias
NMF	Nación Más Favorecida
OEA	Operador Económico Autorizado
OMC	Organización Mundial del Comercio
PCPM	Protocolo sobre Contratación Pública del MERCOSUR
PMCSM	Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del MERCOSUR
PY	Paraguay
REC	Regímenes especiales de comercio
REI	Regímenes especiales de importación
UE	Unión Europea
UY	Uruguay
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

## Bibliografía

- BID-INTAL. (2019). *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario*. Nota Técnica del BID.
- Bouzas, R. (2002). *El MERCOSUR diez años después: ¿proceso de aprendizaje o déjà vu?* *Boletín CEMLA XLVIII*, 30-44.
- Campos, R., & Gayá, R. (2016). *MERCOSUR: Su estado de implementación y su relación con otras iniciativas de integración regionales y multilaterales*. Documento de referencia para el Informe de Integración del BID. Making Sense of Regional Integration in Latin America and the Caribbean. .
- Carciofi, R. (2019). *Inserción internacional de Argentina: el desempeño exportador como límite al crecimiento económico*. Buenos Aires: Documento de Trabajo N° 180. CIPPEC.
- Carciofi, R., & Campos, R. (2016). *Inserción internacional de la economía argentina. Temas y propuestas para una agenda de la política comercial*. Buenos Aires: Fundación CECE.

- Comisión Europea. (1 de julio de 2019). *Nuevo acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Mercosur. Acuerdo de principio*. Bruselas.
- Echegaray, R. (18 de Diciembre de 2014). *La Corte, a favor de la AFIP por derechos de exportación en Mercosur*.
- Galiani, S. (2019). *Sobre la política arancelaria del MERCOSUR y los flujos de comercio argentinos*. Foco Económico.
- Gobierno Argentino. (2019). *Acuerdo de asociación estratégica MERCOSUR-UE. Resumen informativo*.
- Lucángeli, J. (2007). *La especialización intraindustrial en MERCOSUR*. CEPAL. Serie Macroeconomía del desarrollo N° 64.
- Ons, Á. (2017). ¿Cómo fortalecer el comercio intrarregional? En BID-INTAL, *Los futuros del MERCOSUR: Nuevos rumbos de la integración regional*.
- Piñeiro, M., & Piñeiro, V. (2001). El MERCOSUR agropecuario: lo importante no es el comercio intrarregional. En *El desafío de integrarse para crecer: Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- Rozemberg, R., & Gayá, R. (2019). *Mercosur en tiempos de cambio: implicaciones para la negociación con la Unión Europea*. Fundación Carolina.
- Rozemberg, R., Campos, R., Gayá, R., Makuc, A., & Svarzman, G. (2019). *Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario*. Washington DC: BID-INTAL .

## Enlaces a documentos

### Textos del acuerdo

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/>

### Comercio de bienes

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/comercio-de-bienes>

### Defensa comercial

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/defensa-comercial>

### Obstáculos Técnicos al Comercio

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/obstaculos-tecnicos-al-comercio>

### Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/medidas-sanitarias-y-fitosanitarias>

### Facilitación del comercio

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/facilitacion-del-comercio>

### Régimen de origen

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/reglas-de-origen>

### Acuerdo Automotor Argentina Brasil

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-brasil-nuevo-acuerdo-automotriz-por-diez-anos>