

ARTÍCULOS ANALÍTICOS

Boletín Económico

1/2020

BANCO DE **ESPAÑA**
Eurosistema

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LA UE
Y EL MERCOSUR: PRINCIPALES ELEMENTOS
E IMPACTO ECONÓMICO

Jacopo Timini y Francesca Viani

RESUMEN

Este artículo describe las principales características del acuerdo comercial alcanzado entre la Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 2019, y presenta estimaciones de su posible impacto sobre los flujos comerciales y sobre el PIB en las dos áreas.

El acuerdo es ambicioso, ya que implica la liberalización completa de casi todo el comercio de bienes entre los dos bloques; incluye disposiciones que facilitarán la provisión de servicios y la reducción de barreras no arancelarias, y prevé la liberalización mutua de los procesos de contratación pública. Incorpora asimismo disposiciones sobre la protección del medioambiente y de los derechos de los trabajadores.

Los efectos estimados del acuerdo sobre el comercio y la actividad serían relevantes para el MERCOSUR. Para la UE, el impacto sería más modesto, pero siempre positivo, debido a la menor relevancia que el comercio con el MERCOSUR tiene para los miembros de la UE. Entre los países de la Unión, España se situaría entre las economías más beneficiadas por el acuerdo.

Palabras clave: comercio internacional, acuerdos comerciales, UE, MERCOSUR, modelo de gravedad estructural.

Códigos JEL: F13, F14, F15.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LA UE Y EL MERCOSUR: PRINCIPALES ELEMENTOS E IMPACTO ECONÓMICO

Este artículo ha sido elaborado por Jacopo Timini y Francesca Viani, de la Dirección General de Economía y Estadística.

Introducción

En junio de 2019, después de casi 20 años de negociaciones, la Unión Europea (UE)¹ y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)² alcanzaron un acuerdo comercial de amplio alcance³. La reducción de barreras acordada excede el ámbito de los aranceles, que tradicionalmente ha recaído sobre los bienes, dado que el acuerdo también incorpora disposiciones que facilitan la provisión de servicios y el acceso a los procesos de contratación pública en ambas áreas. También se establecen medidas relativas a la inversión y a las normas mínimas de la regulación del mercado de trabajo, así como ciertos elementos relacionados con la mitigación del cambio climático.

El acuerdo es particularmente oportuno, dado que se ha alcanzado en un contexto global de creciente deterioro del multilateralismo. De hecho, en las últimas décadas las negociaciones comerciales de carácter multilateral, basadas en las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), han sufrido un prolongado estancamiento⁴. Esta parálisis se debe, en parte, a la dificultad de avanzar en las negociaciones con países emergentes cuyas estructuras productivas se centran en la agricultura. Además, la existencia de un marco de toma de decisiones poco ágil en la OMC⁵ dificulta la actualización de las normas de esta organización, necesaria para afrontar los retos asociados a las prácticas de los miembros que habitualmente recurren a las ayudas públicas para sus empresas (por ejemplo, China). Debido a estas dificultades, durante las dos últimas décadas la política comercial de la mayoría de los países ha estado orientada a acuerdos bilaterales y plurilaterales, frente a los multilaterales. En ese período entraron en vigor 220 nuevos acuerdos a escala mundial (véase gráfico 1.1). La región más activa en este ámbito ha sido la UE, donde destacan los acuerdos con Canadá (2017), Japón (2018) o, más recientemente, con el MERCOSUR, que es el que se analiza en este artículo. Últimamente, las relaciones comerciales internacionales se han visto afectadas por el giro

1 Las cifras que se presentan sobre la UE incluyen al Reino Unido.

2 Integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

3 Aunque el acuerdo se encuentra pendiente de firma y ratificación por parte de los respectivos países miembros, la Comisión Europea ha publicado los detalles del «acuerdo de principio». El texto publicado por la Comisión Europea puede consultarse en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158249.pdf.

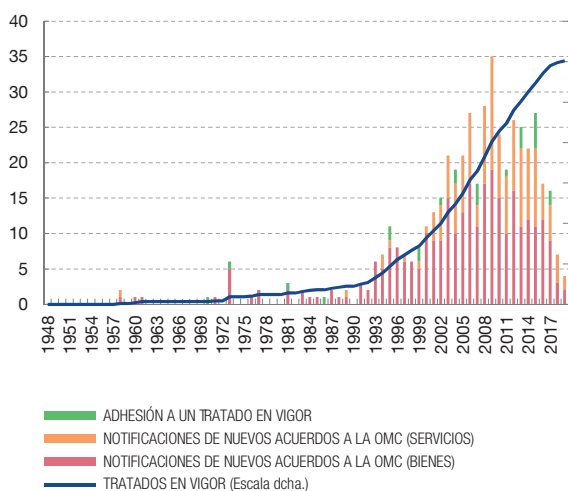
4 Los progresos alcanzados en la última ronda de negociaciones, iniciada en Doha en 2001, fueron muy limitados.

5 Por ejemplo, para aprobar nuevas decisiones se requiere la unanimidad de los 164 miembros.

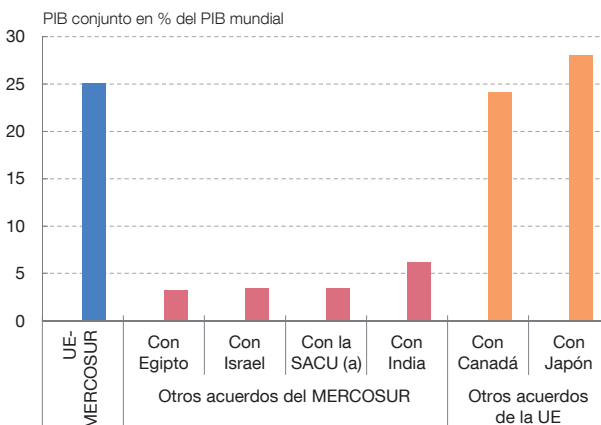
EL ACUERDO ENTRE LA UE Y EL MERCOSUR EN EL CONTEXTO GLOBAL

El acuerdo entre la UE y el MERCOSUR, que se enmarca en la tendencia global de aumento en el número de tratados comerciales bilaterales y plurilaterales, cubre un porcentaje significativo del PIB mundial.

1 ACUERDOS COMERCIALES BILATERALES Y PLURILATERALES



2 RELEVANCIA DE LOS ACUERDOS COMERCIALES A ESCALA MUNDIAL



FUENTES: Organización Mundial del Comercio y Fondo Monetario Internacional.

a La Unión Aduanera de África Meridional (SACU, por sus siglas en inglés) reúne a Botswana, Lesoto, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia.



proteccionista de Estados Unidos; destaca el aumento de aranceles bilaterales entre este país y China desde 2018.

Este artículo describe las principales características del acuerdo entre la UE y el MERCOSUR en el contexto de las relaciones comerciales actuales entre los dos bloques, y presenta estimaciones del posible impacto que podría tener el tratado sobre los flujos comerciales y sobre el PIB en las dos áreas en su conjunto, así como en cada uno de los países miembros.

El acuerdo UE-MERCOSUR

En el ámbito del comercio de bienes, el acuerdo prevé la eliminación, en un plazo de diez años, de la mayoría de los aranceles sobre los flujos comerciales entre las dos áreas. En concreto, la UE liberalizará completamente todas sus importaciones de productos manufactureros del bloque latinoamericano y el 82 % de las importaciones de productos agrícolas. Los países del MERCOSUR, a su vez, liberalizarán el 90 % de los bienes industriales importados de la UE (entre ellos, los vehículos y la maquinaria) y el 93 % de los productos agrícolas. En el caso de algunos productos considerados más sensibles, como la carne y el azúcar, la UE aplicará una liberalización parcial a

través de un sistema de contingentes arancelarios, que supone la aplicación de aranceles más elevados a las importaciones que excedan una cuota determinada. Además, el acuerdo prevé que 357 productos alimentarios europeos, con denominación de origen o indicación geográfica, sean protegidos de posibles imitaciones de los países del MERCOSUR.

En cuanto al comercio de servicios, el tratado incluye cláusulas de no discriminación, que prohíben someter a los proveedores extranjeros a normas y requerimientos más restrictivos que los que se aplican a los proveedores nacionales. Estas disposiciones se centran, en particular, en los servicios postales, las telecomunicaciones y los servicios financieros.

El acuerdo contiene también disposiciones que reducen las barreras no arancelarias mediante la simplificación de los procesos de aduanas y la eliminación de barreras técnicas, así como medidas dirigidas a facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los nuevos mercados. Prevé asimismo la liberalización mutua de los procesos de contratación pública. Esto supone una apertura inédita para las economías del MERCOSUR, que, al no formar parte del acuerdo plurilateral sobre contratación pública de la OMC (*WTO Government Procurement Agreement*), hasta ahora no habían permitido el acceso de empresas extranjeras a este tipo de procedimientos⁶.

Por último, en línea con el modelo de acuerdos comerciales que se ha impuesto en los últimos años, el tratado incluye disposiciones sobre la protección del medioambiente y de los derechos de los trabajadores por las que ambos se comprometen a no rebajar los estándares laborales y medioambientales con el propósito de favorecer el comercio y de atraer la inversión. En el apartado de estándares laborales, se garantizan la libertad de asociación de los trabajadores y el derecho a la negociación colectiva. Además, tanto la UE como el MERCOSUR se comprometen a implementar el Acuerdo de París sobre el cambio climático⁷: reducirán las emisiones de gases de efecto invernadero y preservarán el ecosistema de la selva amazónica.

La relevancia del acuerdo es significativa a escala mundial, pues las áreas involucradas representan, en total, el 25 % del PIB global (véase gráfico 1.2). Desde la perspectiva del MERCOSUR, el acuerdo con la UE es el más importante alcanzado hasta la fecha, dado que el conjunto de todos sus tratados anteriores cubre solo el 7,4 % del PIB mundial y es el primero que regula el comercio de servicios⁸.

6 Hasta ahora, las empresas europeas solo podían participar en los procesos de contratación pública en los países del MERCOSUR a través de sus filiales en dichos países.

7 Véase <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>.

8 En la actualidad, el MERCOSUR tiene acuerdos comerciales en vigor únicamente con Egipto, India, Israel y la SACU.

Los vínculos comerciales actuales entre la UE y el MERCOSUR

Los intercambios con la UE representaron el 17,3 % del comercio de bienes del MERCOSUR en 2018, de manera que la UE es actualmente el segundo socio comercial del bloque latinoamericano, después de China, con casi un 22 % del comercio de bienes del MERCOSUR. Además, el 26,5 % del comercio internacional de servicios del bloque latinoamericano se realiza con países de la UE. En cambio, el comercio con el MERCOSUR, tanto de bienes como de servicios, representa menos del 1 % de los intercambios exteriores de la UE.

El saldo comercial europeo, frente al bloque latinoamericano, se ha situado próximo al equilibrio, tanto en el comercio de bienes como en el de servicios (0,02 % del PIB en 2018 y 0,08 % del PIB en 2017, respectivamente). No obstante, este resultado esconde diferencias importantes a escala sectorial. La UE es proveedora neta en las distintas actividades de servicios (véase gráfico 2.1). En el caso de los bienes, las importaciones de la UE provenientes del bloque latinoamericano se concentran en productos agrícolas y alimentarios (véase gráfico 2.2), mientras que las exportaciones europeas al MERCOSUR están constituidas por productos químicos y farmacéuticos, maquinaria, vehículos y productos eléctricos principalmente. En la actualidad, estos últimos sectores se enfrentan a aranceles elevados (véase gráfico 2.3)⁹, de modo que los beneficios asociados al acuerdo pueden ser más significativos para la UE que los de otros acuerdos previos¹⁰.

Los datos desagregados muestran una heterogeneidad significativa de los vínculos comerciales por países. En el MERCOSUR, las relaciones comerciales con la UE son más relevantes para Uruguay (véase gráfico 3.1). Asimismo, la composición sectorial de las exportaciones a la UE es muy desigual por países, aunque en general predomina la especialización en materias primas y en productos básicos y agrícolas (véase gráfico 3.3). Destaca el caso de Argentina, donde una sexta parte de las exportaciones a la UE son productos químicos. En cuanto a los países de la UE, los intercambios con el MERCOSUR representan, de promedio, una parte reducida del PIB, que alcanza valores próximos al 1 % en el caso de España y Portugal y roza el 1,5 % para los Países Bajos y Bélgica (véase gráfico 4.1). Las diferencias en los saldos bilaterales de la balanza comercial de los distintos países europeos frente al bloque latinoamericano son notables (véase gráfico 4.2). España, en particular, exhibe una de las mayores posiciones deficitarias en el comercio de bienes y uno de los mayores saldos positivos en el de servicios.

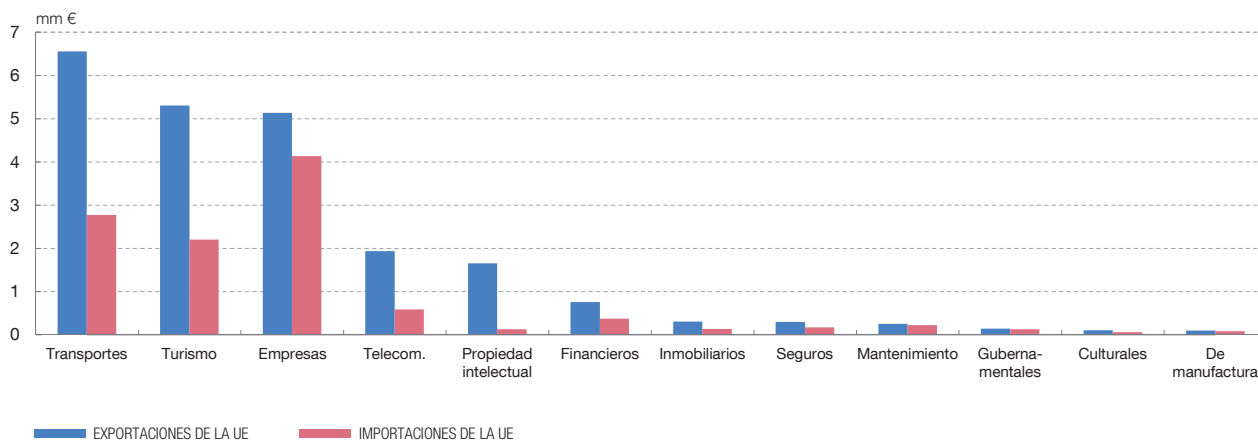
9 Aunque las economías del MERCOSUR se comprometen a aplicar aranceles externos comunes, en la práctica se admiten excepciones a esta política. El gráfico 3 muestra los aranceles promedio aplicados por las economías más grandes del bloque (Argentina y Brasil), que representan más del 90 % de los intercambios comerciales con la UE.

10 En particular, la Comisión Europea calcula que el tratado con el MERCOSUR tendrá como resultado un beneficio neto de 4.000 millones de euros (0,03 % del PIB de la UE), frente al ahorro de cerca de 1.000 millones de euros estimado para los acuerdos con Canadá o Japón. Véase https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_3396.

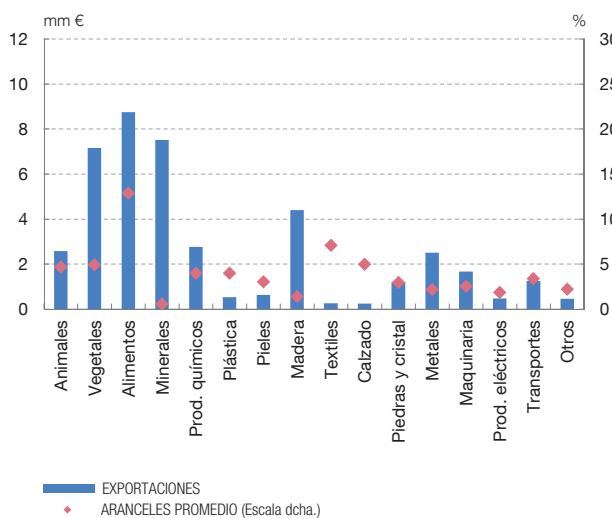
LAS RELACIONES COMERCIALES ACTUALES ENTRE LOS DOS BLOQUES

En la actualidad, la UE es exportadora neta de todas las tipologías de servicios, frente al MERCOSUR. En el comercio de bienes, las importaciones de la UE provenientes del bloque latinoamericano se concentran en productos agrícolas y alimentarios, mientras que las exportaciones europeas al MERCOSUR están constituidas por productos químicos y farmacéuticos, maquinaria, vehículos y productos eléctricos principalmente.

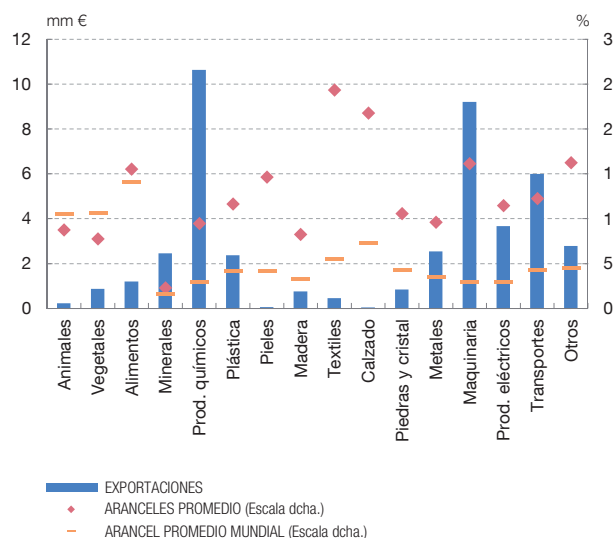
1 SERVICIOS: FLUJOS COMERCIALES BILATERALES
Datos de 2017



2 COMERCIO DE BIENES: EXPORTACIONES DEL MERCOSUR A LA UE Y ARANCELES PROMEDIO
Datos de 2018



3 COMERCIO DE BIENES: EXPORTACIONES DE LA UE AL MERCOSUR Y ARANCELES PROMEDIO
Datos de 2018



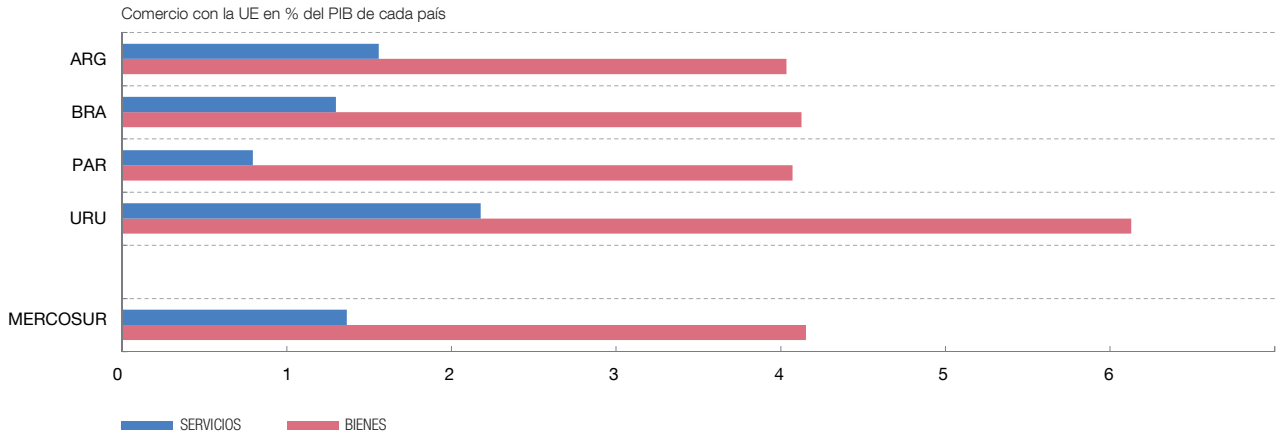
FUENTES: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), Organización Mundial del Consumo, Eurostat y elaboración propia.



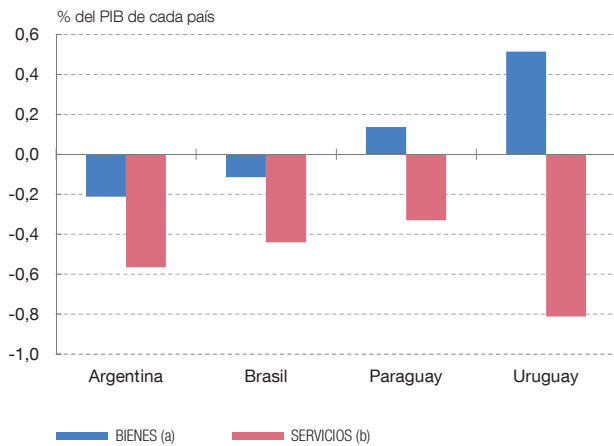
LAS RELACIONES COMERCIALES DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL MERCOSUR CON LA UE

Los datos desagregados por países presentan cierta heterogeneidad en las relaciones comerciales de los miembros del MERCOSUR, frente a la UE, pues los países más pequeños (Paraguay y Uruguay) muestran un saldo ligeramente superavitario en la balanza de bienes y unas exportaciones muy concentradas por sector.

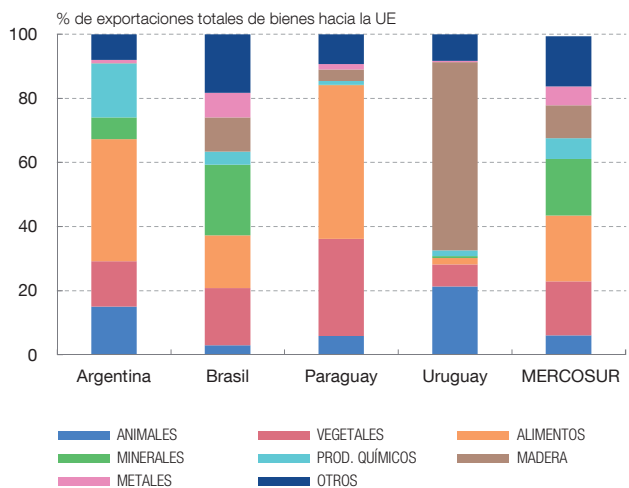
1 RELEVANCIA DEL COMERCIO CON LA UE
Datos de 2018



2 SALDOS COMERCIALES FRENTE A LA UE



3 COMPOSICIÓN SECTORIAL DE LAS EXPORTACIONES HACIA LA UE
Datos de 2018



FUENTES: Eurostat, Organización Mundial del Comercio, Fondo Monetario Internacional y elaboración propia.

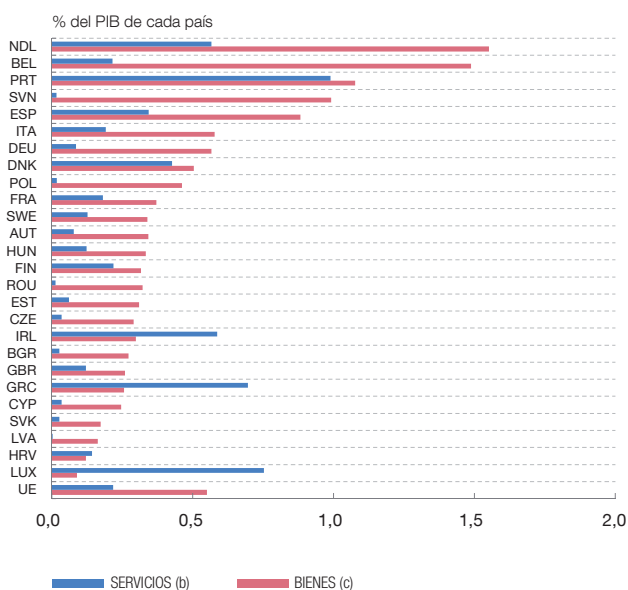
a Datos de 2018.
b Datos de 2017.



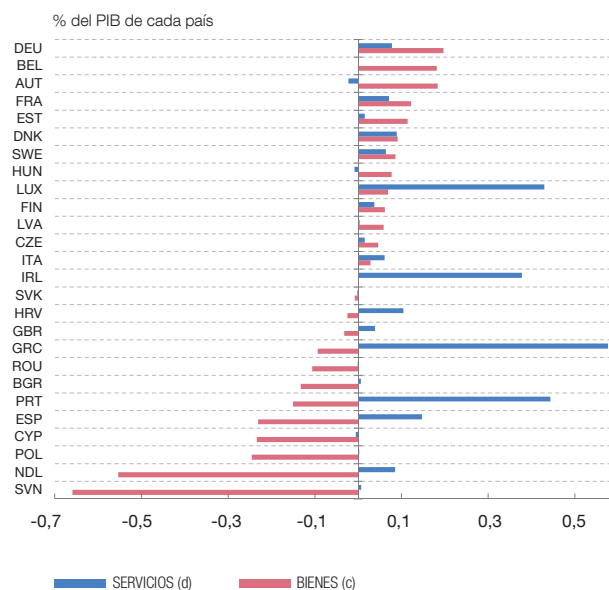
LAS RELACIONES COMERCIALES DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA UE CON EL MERCOSUR

Aunque el comercio con el MERCOSUR representa un porcentaje limitado del PIB para el agregado de la UE, su distribución es heterogénea.

1 RELEVANCIA DEL COMERCIO CON EL MERCOSUR (a)



2 BALANZA COMERCIAL FRENTE AL MERCOSUR (a)



FUENTES: Eurostat, Comtrade y elaboración propia.

- a MERCOSUR: Argentina, Brasil y Uruguay.
- b Datos de 2017 (2016 para España y Alemania).
- c Datos de 2018.
- d Datos de 2017.



El impacto del acuerdo sobre las economías de la UE y del MERCOSUR

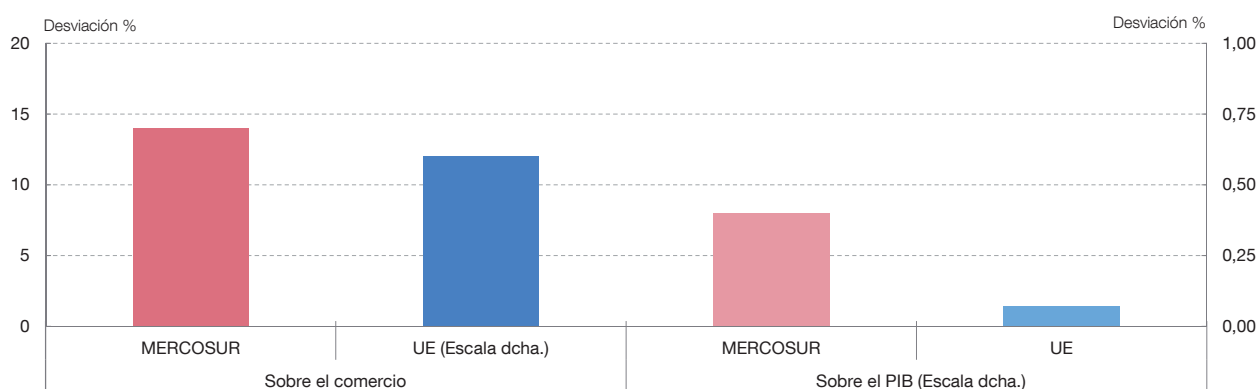
En esta sección se presenta un ejercicio de cuantificación de los efectos esperados del acuerdo UE-MERCOSUR sobre el comercio y el PIB de ambas áreas, usando un modelo econométrico de «gravedad estructural»¹¹. Las estimaciones deben tomarse con cautela, debido a las limitaciones de los datos usados. En particular, se basan en flujos bilaterales agregados, esto es, no tienen en cuenta la dimensión sectorial, y no se consideran los flujos de servicios, que, como se ha mostrado en la sección anterior, son un componente importante de los intercambios bilaterales.

11 La idea básica de este tipo de modelos —en analogía con la ley de la gravedad— es que el valor de las exportaciones de un país de origen a un país de destino es directamente proporcional al tamaño económico de ambos (medido por la importancia de la producción del país de origen y del gasto en el país de destino) e inversamente proporcional a la distancia que los separa (como aproximación de los costes comerciales). Los modelos de gravedad estructural tienen bases teóricas sólidas y un poder predictivo considerable. Para más detalles sobre la especificación, véanse Baier *et al.* (2019) y Yotov *et al.* (2016). El modelo se estima con datos de 53 países para el período 1984-2015. La muestra se compone de las economías de la OCDE, Brasil, China, India, Rusia, Sudáfrica y el resto de América Latina. Para otras aplicaciones del modelo y una descripción más detallada de la base de datos, véanse El-Dahrawy Sánchez-Albornoz y Timini (2020) y Timini y Viani (2020).

Gráfico 5

IMPACTO DEL ACUERDO ENTRE LA UE Y EL MERCOSUR SOBRE EL COMERCIO Y EL PIB

Las estimaciones obtenidas de un modelo de gravedad estructural muestran que el acuerdo tendría un impacto positivo sobre el comercio y el PIB de ambas áreas.



FUENTE: Elaboración propia.



Asimismo, por limitaciones del modelo usado, no se incorporan consideraciones de carácter más amplio, como, por ejemplo, las consecuencias medioambientales del acuerdo¹².

Los efectos estimados deben interpretarse como diferencias a largo plazo, es decir, una vez que el acuerdo haya alcanzado su máximo potencial, en términos de creación de comercio, respecto a un escenario contrafactual en el que no existe un acuerdo comercial¹³. Los resultados señalan que un acuerdo comercial entre la UE y el MERCOSUR lleva asociados efectos positivos sobre el comercio y el PIB real de ambas áreas¹⁴. Para el MERCOSUR, el incremento del comercio se estima en un 14 %, y el del PIB, en un 0,4 %. Para la UE, el impacto sería más modesto: el aumento del comercio sería de un 0,6 %, y el del PIB, de un 0,07 % (véase gráfico 5).

La diferente magnitud del impacto estimado para las dos áreas está relacionada con dos factores principalmente. En primer lugar, la mayor importancia que el comercio con la UE tiene para los miembros del MERCOSUR con respecto al comercio con el MERCOSUR para los miembros de la UE determina un impacto más acusado del tratado sobre los flujos comerciales del bloque latinoamericano. En efecto, como se ilustra en el gráfico 6.1, los países que más comercian con los de la otra área son

12 En términos prácticos, para consultar los detalles de cómo se trasladan las características del acuerdo (aranceles y barreras no arancelarias principalmente) al marco de modelización utilizado, véase Timini y Viani (2020).

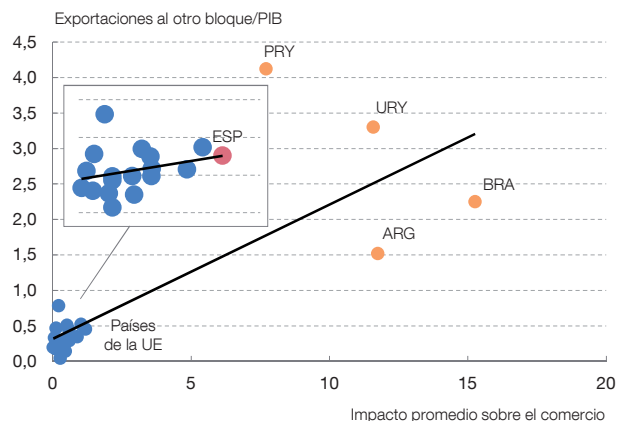
13 Entre ocho y doce años, según la literatura: véase Bergstrand *et al.* (2015).

14 El rango de resultados presentado es más conservador que las estimaciones de la literatura empírica previa basada en simulaciones realizadas con modelos computables de equilibrio general. Véanse Diao *et al.* (2003), Kirkpatrick y George (2009), Boyer y Schuschny (2010) y Burrell *et al.* (2011).

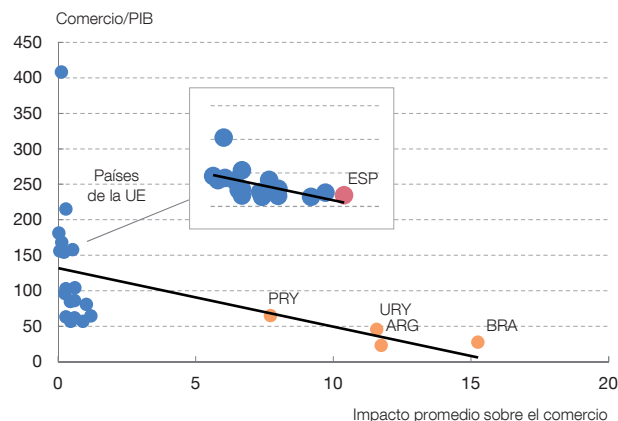
FACTORES RELACIONADOS CON LA HETEROGENEIDAD DEL IMPACTO ENTRE BLOQUES Y PAÍSES

El acuerdo tendrá, previsiblemente, un impacto mayor sobre las economías para las cuales el comercio con el otro bloque es más importante, sobre los países con una menor apertura comercial y sobre las economías más pequeñas.

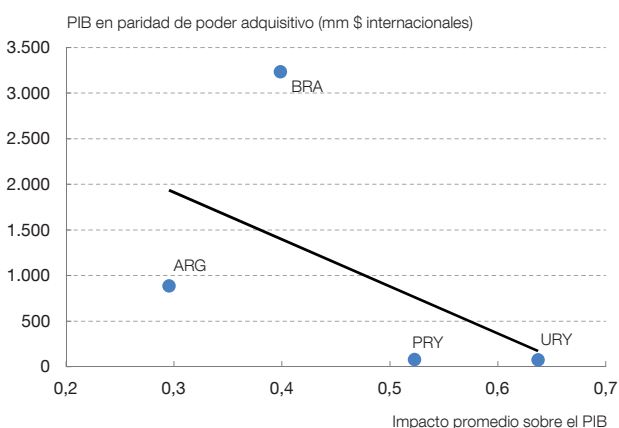
1 IMPACTO SOBRE EL COMERCIO Y RELEVANCIA DEL COMERCIO BILATERAL



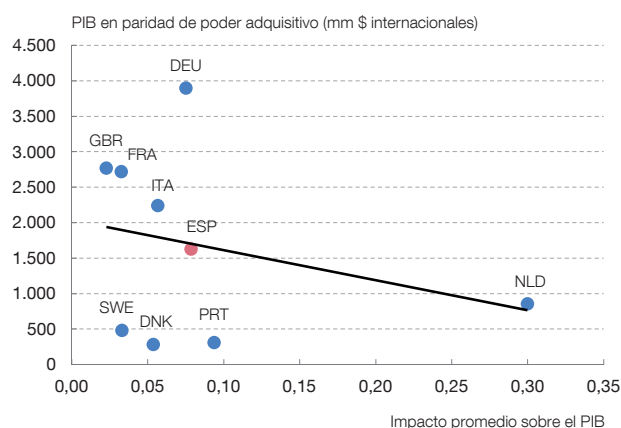
2 IMPACTO SOBRE EL COMERCIO Y APERTURA COMERCIAL



3 IMPACTO SOBRE EL PIB Y DIMENSIÓN DE LAS ECONOMÍAS (MIEMBROS DEL MERCOSUR)



4 IMPACTO SOBRE EL PIB Y DIMENSIÓN DE LAS ECONOMÍAS (MIEMBROS DE LA UE CON IMPACTO COMERCIAL SUPERIOR AL PROMEDIO)



FUENTE: Elaboración propia.



los que experimentan un mayor incremento en los flujos comerciales. Un segundo factor que parece determinar el impacto más pronunciado del acuerdo sobre el comercio de las economías latinoamericanas es su grado de apertura comercial, relativamente escaso, ya que, como se muestra en el gráfico 6.2, los beneficios de la apertura al comercio resultan mayores para aquellos países relativamente más cerrados.

Además, tanto para el MERCOSUR como para la UE, los resultados evidencian una elevada heterogeneidad dentro de cada bloque. En términos generales, las pautas observadas en las dos áreas tomadas en su conjunto se reproducen a escala

nacional, y los efectos comerciales son más acusados en las economías que comercian más con el otro bloque (entre ellas, España) y en aquellas relativamente más cerradas. Adicionalmente, dentro de cada área (UE y MERCOSUR) se observa que son los países de menor tamaño los que registran un mayor impacto del aumento del comercio en el PIB (véanse gráficos 6.3 y 6.4), ya que la relevancia de la demanda externa para su crecimiento es relativamente mayor que para las economías con un mercado interior más grande.

17.3.2020.

REFERENCIAS

- Anderson, J. E., y E. van Wincoop (2003). «Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle», *American Economic Review*, n.º 93, pp. 170-192.
- Armington, P. S. (1969). *A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production*, IMF Staff Papers, n.º 16, pp.159-178.
- Baier, S. L., y J. H. Bergstrand (2007). «Do free trade agreements actually increase members' international trade?», *Journal International Economics*, n.º 71, pp. 72-95.
- Baier, S. L., Y. V. Yotov y T. Zylkin (2019). «On the widely differing effects of free trade agreements: Lessons from twenty years of trade integration», *Journal International Economics*, n.º 116, pp. 206-226.
- Bergstrand, J. H., M. Larch e Y. V. Yotov (2015). «Economic integration agreements, border effects, and distance elasticities in the gravity equation», *European Economic Review*, n.º 78, pp. 307-327.
- Boyer, I., y A. Schuschny (2010). *Quantitative assessment of a free trade agreement between MERCOSUR and the European Union*, Estudios Estadísticos y Prospectivos, n.º 69, CEPAL.
- Burrell, A., E. Ferrari, A. G. Mellado, M. Himics, J. Michalek, S. Shrestha y B. van Doorslaer (2011). *Potential EU-Mercosur free trade agreement: impact assessment*, JRC, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Diao, X., E. Díaz-Bonilla y S. Robinson (2003). «Scenarios for trade integration in the Americas», *Économie Internationale*, n.ºs 94-95, pp. 33-51 (disponible en <https://ideas.repec.org/p/fpr/tmddps/90.html>).
- El-Dahrawy Sánchez-Albornoz, A., y J. Timini (2020). *Trade Agreements and Latin American trade (creation and diversion) and welfare*, mimeo.
- Kirkpatrick, C., y C. George (2009). *Trade sustainability impact assessment (SIA) of the association agreement under negotiation between the European Community and MERCOSUR*, Institute for Development Policy and Management, Universidad de Manchester.
- Timini, J., y F. Viani (2020). «The EU-MERCOSUR trade agreement: a structural gravity estimation of its effects on trade and welfare», Documentos de Trabajo, Banco de España, de próxima publicación.
- Yotov, Y., R. Piermartini, J. Monteiro y M. Larch (2016). *An Advanced Guide to Trade Policy Analysis*, Ginebra, Organización Mundial del Comercio.