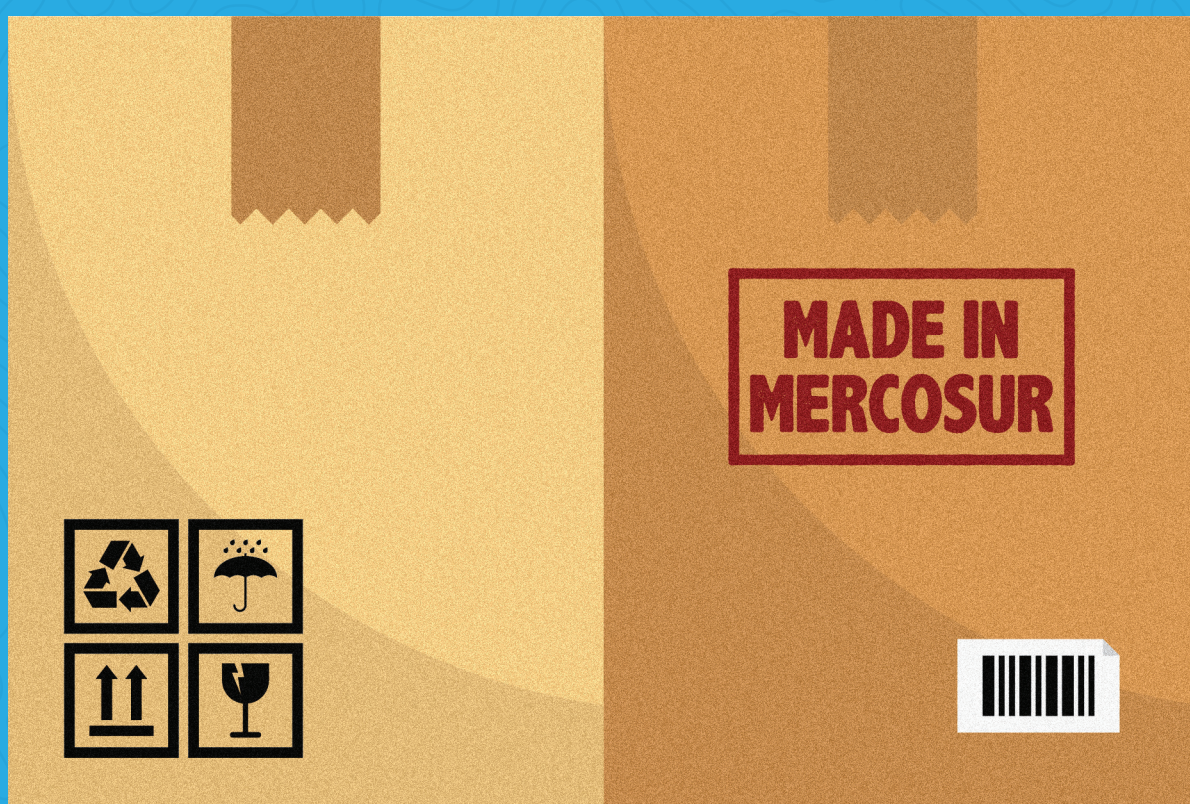


Más allá de las materias primas: La exportación de manufacturas del MERCOSUR a la Unión Europea

El caso de Uruguay



Belisario de Azevedo
Ayelén Vanegas

Resumen Ejecutivo

El acuerdo alcanzado entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE) en junio de 2019 (en adelante el Acuerdo) ofrece oportunidades para el incremento de las exportaciones agropecuarias, pero dentro de un margen limitado por el interés defensivo de la mayoría de los países europeos. Por ello, resulta relevante analizar el Acuerdo más allá de las materias primas, apuntando también a otros mercados europeos como el de manufacturas.

A lo largo de este informe, resulta evidente que **el MERCOSUR no ha logrado una participación relevante en el mercado de manufacturas de la UE. Esta participación es, y ha sido históricamente, mucho menor que en otras regiones comparables, como el NAFTA** -zona de libre comercio que incluye a Estados Unidos (EE. UU.), Canadá y México-.

Surgen entonces dos interrogantes que pueden resultar esclarecedores para entender cómo aumentar y diversificar las exportaciones de manufacturas del MERCOSUR a la UE: **¿Qué factores explican estas diferencias en el desempeño en la UE y el NAFTA?, y ¿qué impacto podría tener el Acuerdo?**

A fin de dilucidar algunas posibles respuestas, se estudió en mayor detalle el caso de Uruguay.

Este país, al igual que el bloque en general, exporta mayor cantidad y variedad de manufacturas al NAFTA que a la UE. Una serie de entrevistas con empresas exportadoras del país en sectores estratégicamente seleccionados permitió obtener algunos indicios de las principales razones de ello. Se evaluaron los siguientes cuatro sectores: cuero y sus manufacturas, madera y sus manufacturas, equipos e instrumentos médicos e hilados. Aunque cada sector muestra una lógica comercial disímil, se destacan algunos puntos en común.

En primer lugar, los exportadores de manufacturas uruguayos enfrentan en varios casos un arancel significativamente mayor en la UE que en el NAFTA.

Esto se da en particular para algunas manufacturas de origen agrícola, donde el Acuerdo podría tener un impacto importante para impulsar las exportaciones a Europa. Pero incluso en algunos casos donde la diferencia arancelaria es menor, como el cuero e hilados, dicha diferencia fue destacada como relevante durante las entrevistas al afectar la competitividad de dichos sectores en el mercado europeo. En el caso de empresas

multinacionales que pueden elegir exportar desde otros orígenes con acceso preferencial a la UE, dicha diferencia puede resultar fundamental en la elección de la localización de sus inversiones.

En ninguno de los sectores analizados, las regulaciones, normas técnicas, certificaciones u otro tipo de barreras no arancelarias fueron identificadas como impedimento para exportar a la UE.

Más allá de los temas de acceso a mercado, en las entrevistas asomaron **otros posibles factores explicativos, como la localización y las características del mercado**. Este es el caso de las exportaciones de instrumentos médicos al NAFTA, donde la concentración del mercado en EE. UU. solidifica su presencia en esta región y limita su expansión hacia otras regiones. En el caso del cuero para calzado, la mayor gama de precios del mercado norteamericano también resulta un factor fundamental.

En forma similar, **las preferencias de los consumidores son relevantes** y determinan, en parte, el destino de las exportaciones. Un ejemplo de esto es el caso de los hilados. Para este sector, el principal destino después de América Latina es Estados Unidos dado los hábitos de consumo de este mercado. A su vez, la heterogeneidad de los diferentes mercados nacionales dentro de la UE genera un incremento de los costos de información que reducen las probabilidades de insertarse en este mercado de forma competitiva. En palabras de uno de los entrevistados, “no existe un mercado europeo”; son una multiplicidad de mercados con hábitos, culturas y contextos económicos diversos.

Otro factor que se destaca es **la diferencia en las decisiones de inversión y fragmentación de la producción entre las empresas norteamericanas y las europeas**. En particular, en la industria del calzado de cuero, el traslado de algunas empresas desde España y Francia a otras regiones fuera de

Europa afectó la compra de insumos uruguayos.

En definitiva, las exportaciones de manufacturas de Uruguay ilustran un mejor desempeño en el NAFTA que en la UE. En algunos casos una parte sustancial de la diferencia es atribuible a barreras arancelarias. En este sentido, es esperable que el Acuerdo genere un efecto positivo, aunque no siempre determinante para lograr aumentar la participación en la UE. Los cambios regulatorios derivados del Acuerdo, como la implementación del trámite de autocertificación, también podrían contribuir a mejorar la competitividad de ciertas manufacturas en el mercado europeo y en el resto del mundo.

Sin embargo, las características de los mercados, las preferencias de los consumidores, la heterogeneidad dentro de la UE y las estrategias diferenciadas de las multinacionales son algunos de los factores que limitan en algunos casos la participación de los productos uruguayos en la UE. En estos casos, la capacidad de los países del MERCOSUR para mejorar el acceso a la información del mercado europeo a sus empresas, atraer inversiones europeas al país y complementar el Acuerdo con mejoras en términos institucionales (reglamentación de procesos y costos de transacción) podría ser aún más importante que el Acuerdo en sí mismo para aumentar la inserción de las manufacturas del MERCOSUR en la UE.

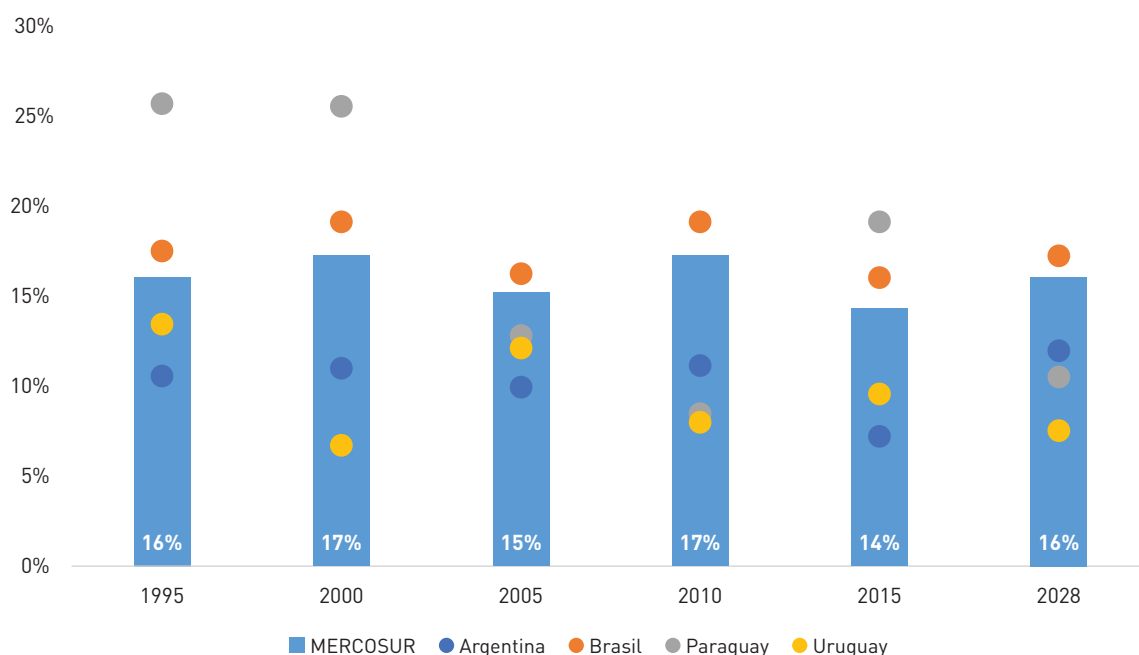
I. El mercado de manufacturas de la Unión Europea

El principal interés ofensivo del MERCOSUR en sus negociaciones con la UE se centró en los bienes agropecuarios. Este interés no es sorprendente teniendo en cuenta el potencial de estos sectores para aumentar su participación en el mercado europeo, en base a su elevada competitividad y frente a las altas barreras de acceso que enfrentan en la UE¹.

Sin embargo, es importante no perder de vista que la UE es el principal productor e importador de manufacturas del mundo. La importación de manufacturas de la UE alcanzó 4,07 billones de dólares en 2018, contra solo 0,26 billones de importaciones agrícolas primarias. Asimismo, mientras que las importaciones de manufacturas de la UE vienen creciendo a un ritmo promedio de 2,4% al año desde 2014, mostrando un fuerte dinamismo en comparación con el resto del mundo desarrollado, las importaciones agropecuarias cayeron 1,8% por año. La importación de manufacturas de la UE representa un mercado amplio y dinámico que el MERCOSUR aún no ha logrado aprovechar lo suficiente.

En términos generales, la UE es el tercer destino para los bienes manufacturados del MERCOSUR luego de la propia región, en primer lugar, y de el NAFTA, en segundo. En total, la UE representó 16% del total de manufacturas exportadas por el MERCOSUR en 2018, un porcentaje que no ha variado significativamente en los últimos 25 años (Gráfico 1).

Gráfico 1: Participación de la UE en las exportaciones de manufacturas del MERCOSUR

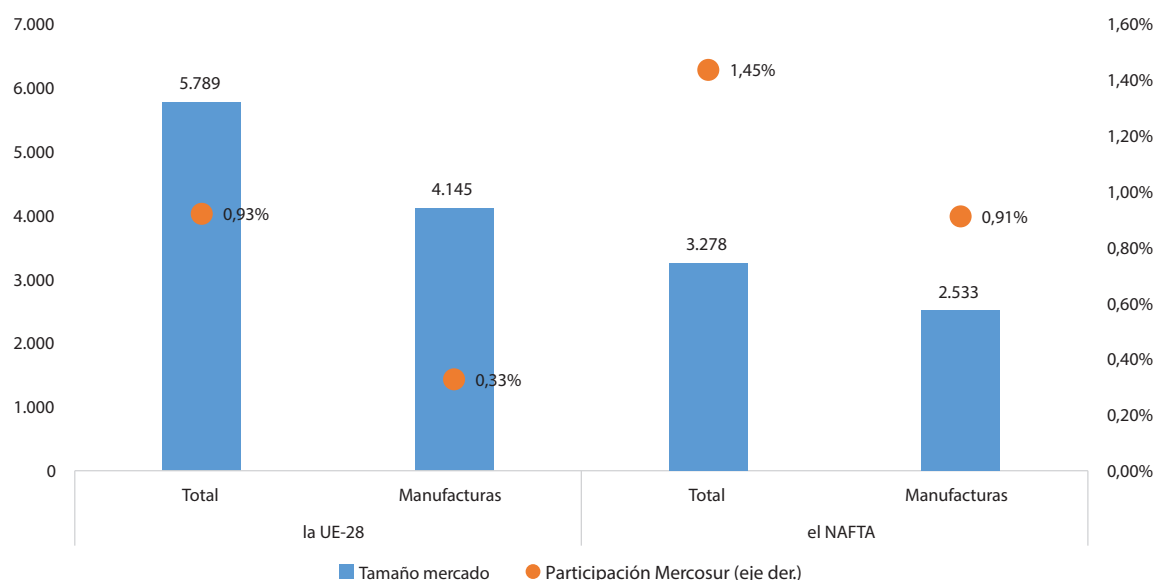


Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD

La participación del MERCOSUR en el mercado de importaciones de la UE aparece a todas las luces como reducida, especialmente en bienes manufacturados. De hecho, el MERCOSUR explica 0,93% de las importaciones totales de la UE, versus 1,45% en el NAFTA; una participación 56% más alta en Norteamérica. Al concentrarse en los mercados de manufacturas, la participación del MERCOSUR en la UE es de tan solo 0,33%, mientras que asciende a 0,91% en el NAFTA, casi 3 veces mayor que en la UE (Gráfico 2). Es decir, la participación en el mercado de importaciones de la UE es baja en comparación con el NAFTA, pero especialmente baja en manufacturas.

Gráfico 2: Tamaño de mercados la UE y el NAFTA, y participación del MERCOSUR

En miles de millones de dólares y porcentajes, promedio 2016-2018



Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD

La comparación de la UE con el NAFTA no es fortuita. Varios estudios[2] muestran diferencias significativas en la estructura de las exportaciones de los países del MERCOSUR a la UE en relación con otros mercados, como los países ALADI y los EE.UU. La proximidad geográfica, la concesión de preferencias comerciales recíprocas o incluso una mejor adaptación de los productos locales a los requisitos de los mercados en países relativamente menos desarrollados, podría explicar, a priori, el sesgo de las exportaciones de productos manufacturados a los países de la ALADI. Sin embargo, estos mismos factores no prevalecen en el caso del comercio de exportación al NAFTA; tanto el NAFTA como la UE son mercados desarrollados[3], con consumidores exigentes y elevados estándares de calidad, con productores competitivos y con alta participación en cadenas globales de valor, y similarmente alejados del MERCOSUR por la distancia y por la falta de acuerdos de libre comercio[4]. A su vez, los países del MERCOSUR exhiben una complementariedad comercial semejante en ambos mercados, incluso levemente superior con la UE en los casos de Argentina, Brasil y Paraguay (Tabla 1).

Tabla 1: Índice de complementariedad comercial

| | UE | NAFTA | Promedio mundial |
|-----------|-------|-------|------------------|
| Argentina | 41.81 | 39.44 | 41.29 |
| Brasil | 51.29 | 46.06 | 51.45 |
| Paraguay | 25.22 | 22.77 | 26.94 |
| Uruguay | 22.68 | 23.52 | 25.5 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de WITS

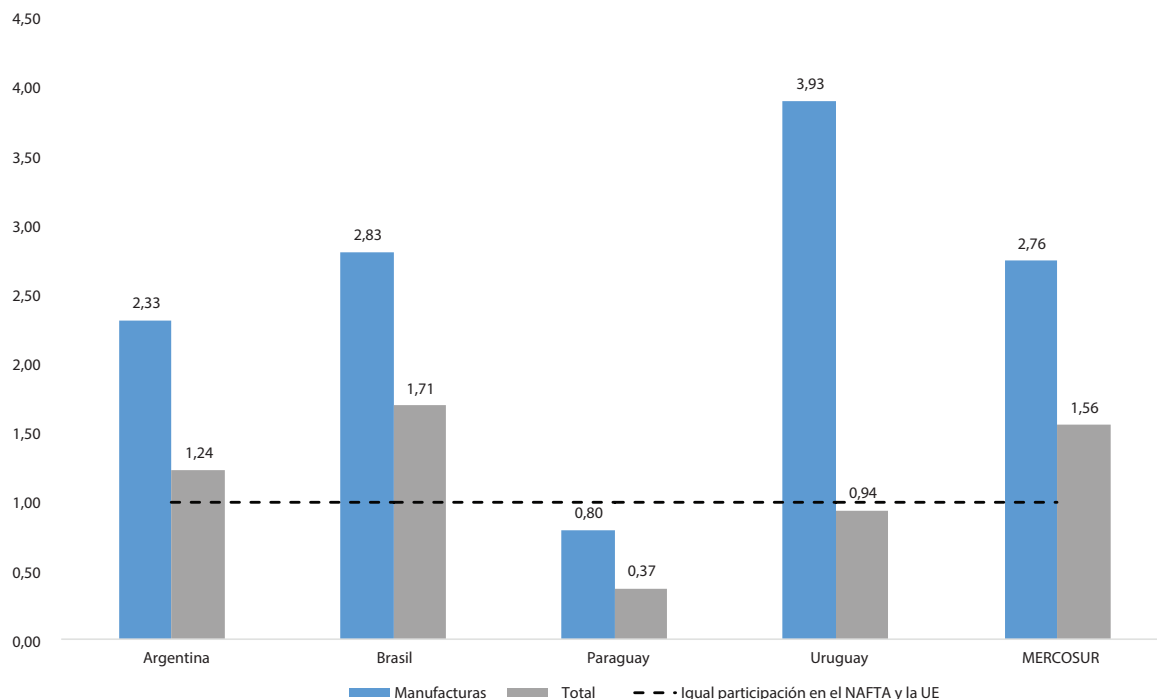
Asimismo, en cuanto a la evolución de la demanda, se observa que ambos mercados han evolucionado positivamente en los últimos años. Mientras el valor de manufacturas importadas por la UE se incrementó 8% entre 2012 y 2018, las importaciones de manufacturas de los países del NAFTA crecieron 12% en el mismo periodo*. Consecuentemente, es esperable que una empresa de la región que ha logrado colocar sus productos en uno de estos mercados tenga también la capacidad de hacerlo en el otro. Por lo tanto, esta fuerte diferencia de desempeño en uno y otro mercado de manufacturas resulta llamativa.

La mayor participación en el mercado de manufacturas importadas del NAFTA, en comparación con la UE, se refleja en todos los países del MERCOSUR excepto Paraguay (Gráfico 3). Tanto Argentina y Brasil como Uruguay tienen una participación significativamente mayor en las importaciones de manufacturas del NAFTA que en las importaciones de manufacturas de la UE. En Uruguay, en particular, mientras que la participación del país en las importaciones totales de la UE es mayor que en el NAFTA (ratio 0,94), esto se revierte para los bienes manufacturados, donde la participación del país en las importaciones del NAFTA es casi 4 veces mayor que en la UE (ratio 3,93).

El índice de complementariedad comercial entre cada país del MERCOSUR (m) y cada uno de los bloques (b) $TC_{mb} = 100(1 - \sum(|m_{im} - x_{ib}| / 2))$, en que x_{ib} es la proporción del bien i en las exportaciones globales del bloque b y m_{im} es la proporción del bien i en el total de las restantes importaciones del país m (seleccionado como asociado). El índice es 0 cuando un país no exporta ningún bien ni el otro país lo importa, y 100 cuando las proporciones de las exportaciones y la importaciones son exactamente iguales.

* Para este cálculo también se consideraron las importaciones intrabloque

Gráfico 3: Participación del MERCOSUR en importaciones totales y de manufacturas (Participación en el NAFTA / Participación en la UE)*
Promedio 2016-2018



Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD

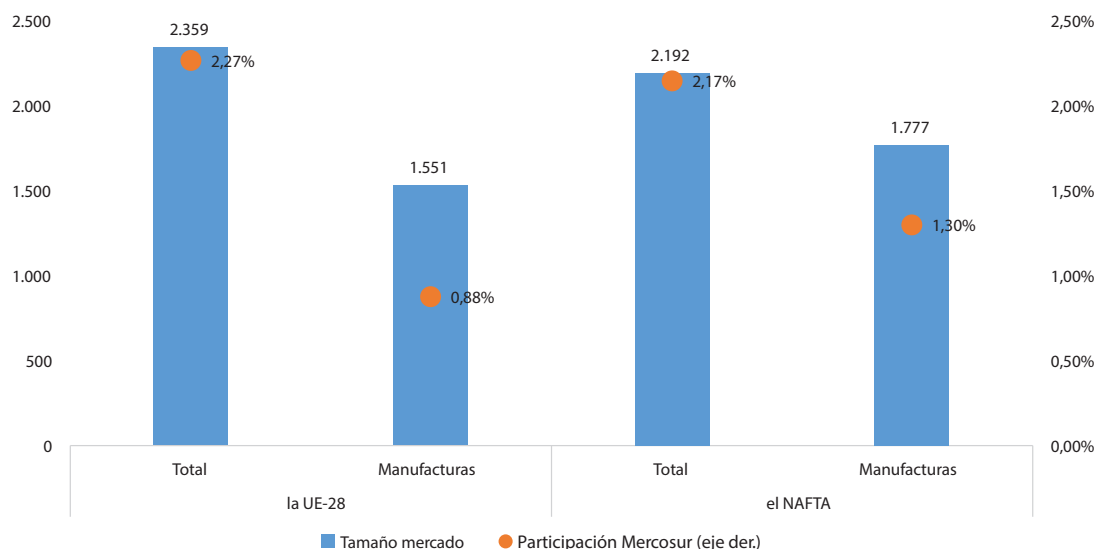
El mejor desempeño en el NAFTA no es un fenómeno circunstancial. Por el contrario, el análisis realizado vislumbra indicios de un fenómeno estructural que diferencia a ambas relaciones bialterales. La participación del MERCOSUR en las importaciones de manufacturas del NAFTA ha sido en promedio casi tres veces mayor que en la UE en los últimos 25 años, con un breve periodo de poscrisis internacional, entre 2009 y 2011, en el que la diferencia ha sido un tanto menor.

No obstante, es esperable que el gran tamaño del mercado intrazona y la elevada integración productiva dentro de la UE expliquen parte de la diferencia en el desempeño del MERCOSUR en ambos mercados. De hecho, la participación del MERCOSUR en las importaciones totales pasa a ser levemente superior en la UE en relación con el NAFTA (2,27% vs. 2,17%) una vez que se excluyen las importaciones intrazona de ambos mercados (Gráfico 4). Sin embargo, esto se revierte para los mercados de manufacturas, donde la participación del MERCOSUR en la importación de la UE (excluyendo importaciones intrazona) es cercana al 0,9%, mientras que en el NAFTA es de 1,3%. Esta diferencia del 47% indica que el sesgo hacia el propio mercado intrazona de la UE no es el único factor detrás de la diferencia en el desempeño del MERCOSUR en ambos mercados.

*Un índice por encima de la línea punteada refleja una participación mayor en el NAFTA respecto de la UE

Gráfico 4: Tamaño del mercado de la UE y NAFTA, excluyendo el comercio intrabloque

En miles de millones de dólares y porcentajes, promedio 2016-2018

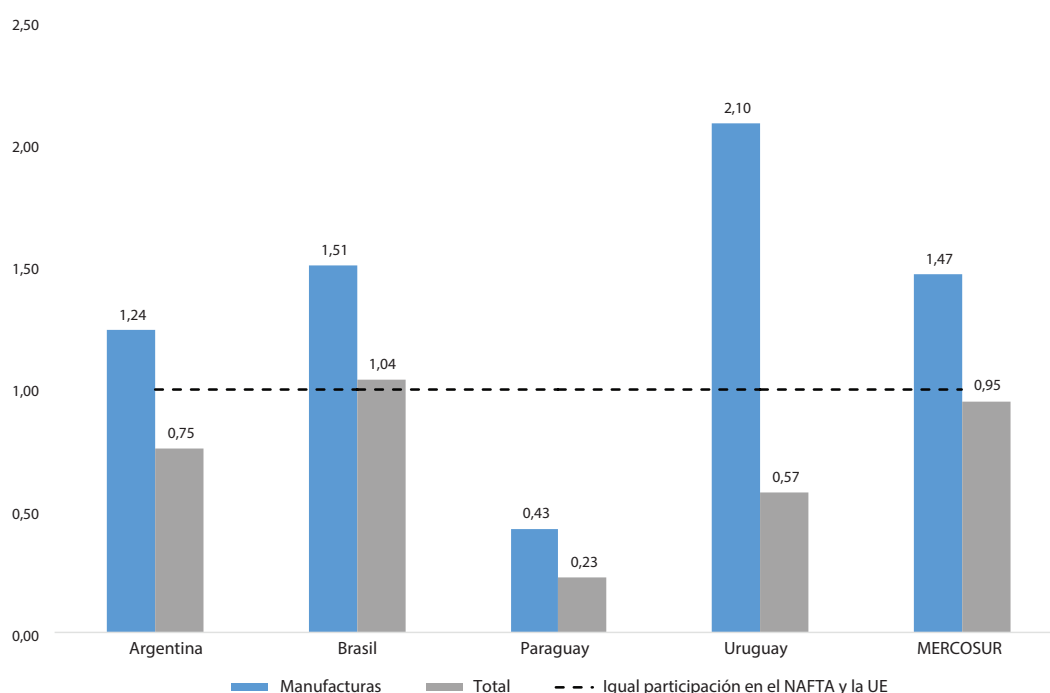


Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD

Nuevamente, la diferencia de participación en el NAFTA y la UE, excluyendo importaciones intrazona, se observa en mayor o menor medida en todos los miembros del MERCOSUR, excepto Paraguay (Gráfico 5). En Uruguay, en particular, la participación en las importaciones de manufacturas de extrazona en el NAFTA más que duplica la participación en la UE.

Gráfico 5: Participación del MERCOSUR en importaciones totales y de manufacturas desde extrazona (Participación en el NAFTA / Participación en la UE)*

Promedio 2016-2018

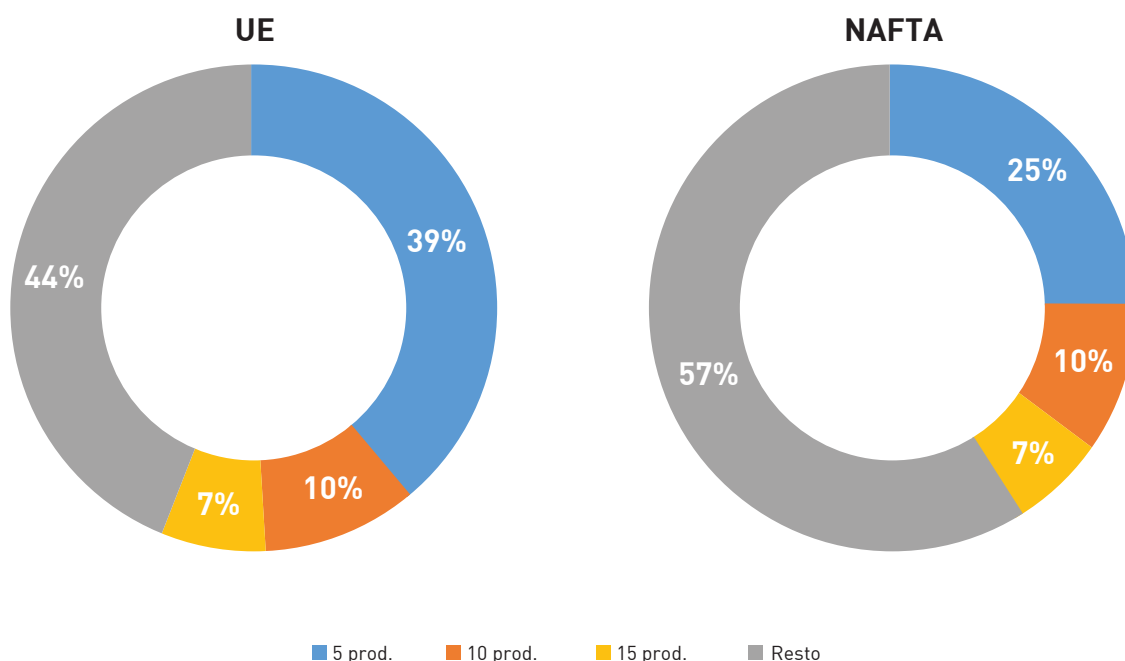


Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD

* Un índice por encima de la línea punteada refleja una participación mayor en el NAFTA respecto de la UE

Por otro lado, el mejor desempeño de las exportaciones manufactureras del MERCOSUR en el NAFTA no solo se refleja en una mayor participación de mercado, sino en la diversidad de productos exportados. Mientras que los 5 principales productos exportados por el MERCOSUR (a 6 dígitos del sistema armonizado) explican casi 40% de las exportaciones de manufacturas a la UE, sólo explican 25% en el caso del NAFTA.

Gráfico 6: Porcentaje de la exportación de manufacturas cubierto por 5, 10 y 15 principales productos
Promedio 2016-2018



Fuente: Elaboración propia en base a TradeMap

De forma similar, la cantidad de productos manufacturados exportados al NAFTA es mayor que a la UE (Tabla 2). En particular, las exportaciones al NAFTA de Manufacturas de Origen Industrial (MOI) son sensiblemente más diversificadas en términos de cantidad de productos que las exportaciones a la UE. Se destaca el caso de Uruguay, que bajo esta métrica exporta 11 productos MOI a la UE comparado con los 24 que exporta al NAFTA.

Tabla 2: Cantidad de productos manufacturados exportados por los miembros del MERCOSUR a la UE y el NAFTA
Promedio 2016-2018

| | Argentina | | | Brasil | | | Paraguay | | | Uruguay | | |
|-------------------|-----------|-------|-----------|--------|-------|-----------|----------|-------|-----------|---------|-------|-----------|
| | UE | NAFTA | NAFTA /UE | UE | NAFTA | NAFTA /UE | UE | NAFTA | NAFTA /UE | UE | NAFTA | NAFTA /UE |
| Total | 260 | 353 | 1,36 | 992 | 1279 | 1,29 | 45 | 41 | 0,91 | 70 | 74 | 1,06 |
| Manufac- turas | 174 | 281 | 1,61 | 877 | 1168 | 1,33 | 27 | 30 | 1,11 | 38 | 49 | 1,29 |
| MOA | 56 | 67 | 1,20 | 112 | 135 | 1,21 | 14 | 14 | 1,00 | 23 | 22 | 0,96 |
| MOM | 17 | 29 | 1,71 | 151 | 165 | 1,09 | 4 | 4 | 0,67 | 4 | 3 | 0,75 |
| MOI | 101 | 185 | 1,83 | 614 | 868 | 1,41 | 12 | 12 | 1,71 | 11 | 24 | 2,18 |

Fuente: Elaboración propia en base a TradeMap

Nota: La cantidad se calcula a 6 dígitos del sistema armonizado para los productos cuyas exportaciones promedio durante el periodo 2016-2018 superen los 500 mil dólares.

En resumen, el desempeño de las exportaciones de manufacturas del bloque sudamericano en la UE parece subóptimo cuando se lo compara con el NAFTA, tanto en términos de la participación en el mercado como de la diversificación exportadora. Si el bloque lograra aumentar la participación en la UE a niveles similares a los que evidencia en el NAFTA, las exportaciones de manufacturas del MERCOSUR crecerían 24 mil millones de dólares (15% del total de manufacturas exportadas por el bloque al mundo), o 6 mil millones si se excluye del análisis el mercado intrazona⁵. En el caso de Uruguay, las exportaciones de manufacturas podrían aumentar 470 millones de dólares (17% del total de manufacturas exportadas por el país al mundo), o 175 millones si se excluye del análisis el mercado intrazona. Para comprender algunos de los factores detrás de estas diferencias de desempeño en la UE y el NAFTA, se analiza a continuación el caso de Uruguay.



II. El caso de Uruguay

En promedio entre 2016 y 2018, Uruguay exportó alrededor de 234 millones de dólares por año de manufacturas a la UE mientras que este monto alcanzó un valor de 344 millones en las exportaciones al NAFTA. A principios de los 2000 ambos mercados recibían similares valores de manufacturas desde Uruguay, sin embargo, los envíos al NAFTA han sido más dinámicos a lo largo de los últimos 15-20 años, con un crecimiento anual de 3,2% entre 2001 y 2018, contra 1,3% en la UE (Tabla 3).

En gran medida, las diferentes dinámicas se explican durante el período poscrisis financiera internacional; mientras que los flujos de manufacturas de Uruguay a la UE no han recuperado los niveles previos a la crisis (en 2018 son todavía 15% menores a los de 2007), los envíos al NAFTA han crecido al 6,1% anual entre 2010 y 2018, alcanzando en 2018 niveles 13% superiores a los de 2007.

Tabla 3: Exportación de manufacturas de Uruguay a la UE y el NAFTA
Variación promedio anual

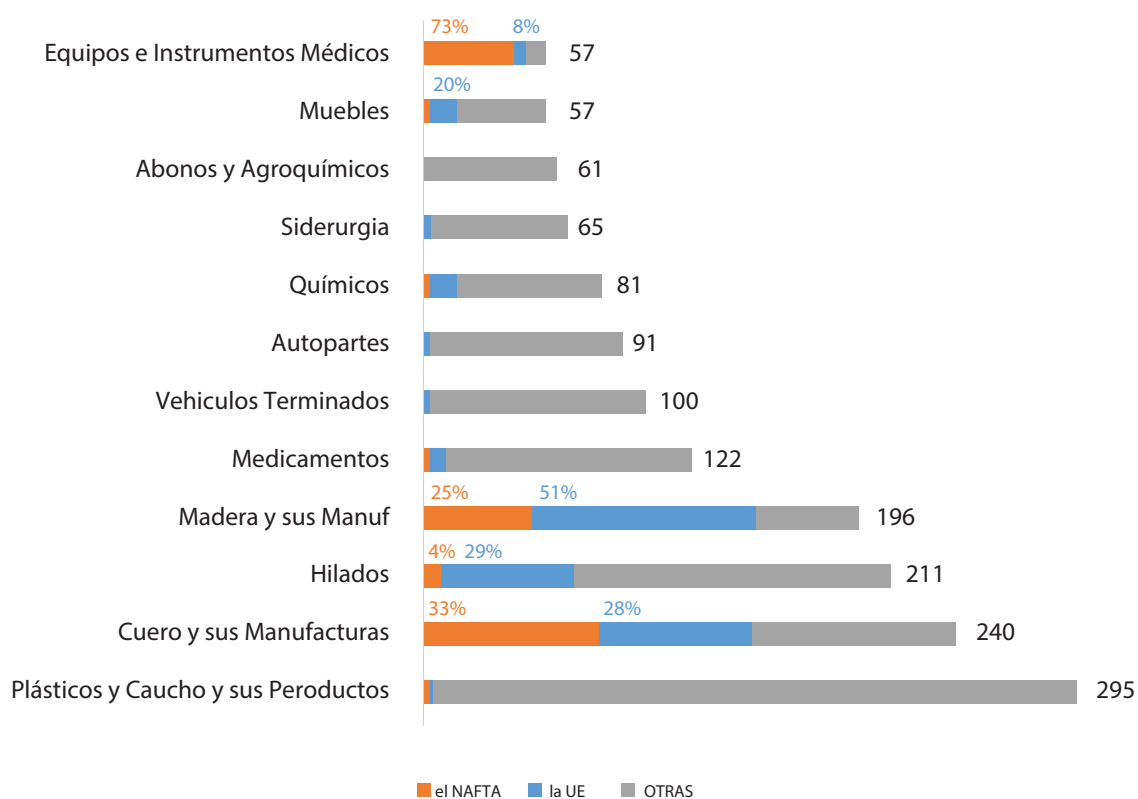
| | 2001-2018 | 2010-2018 | Dif 2018/2007 |
|-----------------|-----------|-----------|---------------|
| la UE | 1,3% | -0,4% | -15% |
| MOA | 2,1% | 0,5% | -17% |
| MOM | -6,9% | 8,8% | 29% |
| MOI | 0,5% | -4,4% | -7% |
| el NAFTA | 3,2% | 6,1% | 13% |
| MOA | 3,8% | 5,9% | 13% |
| MOM | 33,2% | 29,2% | 13% |
| MOI | 1,1% | 6,0% | 15% |

Fuente: Elaboración propia en base a TradeMap

En términos sectoriales, las exportaciones manufactureras de Uruguay se concentran en plásticos y cauchos, cueros y productos derivados, hilados, madera y sus manufacturas, y, en menor medida, vehículos, autopartes y químicos. Sin embargo, tal como se observa en el Gráfico 7, únicamente los sectores de cueros, hilados, maderas, equipamiento médico y, en menor medida, muebles, químicos y medicamentos, exportan una porción significativa de sus productos a la UE o al NAFTA.

Gráfico 7: Principales sectores exportadores de Uruguay, por sector y destino (2018)

En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de COMTRADE

Si estos sectores son analizados en mayor detalle a nivel de capítulo, se observa que la exportación de manufacturas a la UE se concentra principalmente en pieles, cueros, hilados y tejidos de lana, y en menor medida, productos de madera y muebles. En el caso del NAFTA, las exportaciones de manufacturas están más diversificadas. Aunque las pieles, cueros, hilados de lana y manufacturas de madera siguen siendo relevantes, participan en mayor medida otros sectores, como productos lácteos, preparaciones de carne e instrumentos de óptica y precisión (Tabla 4).



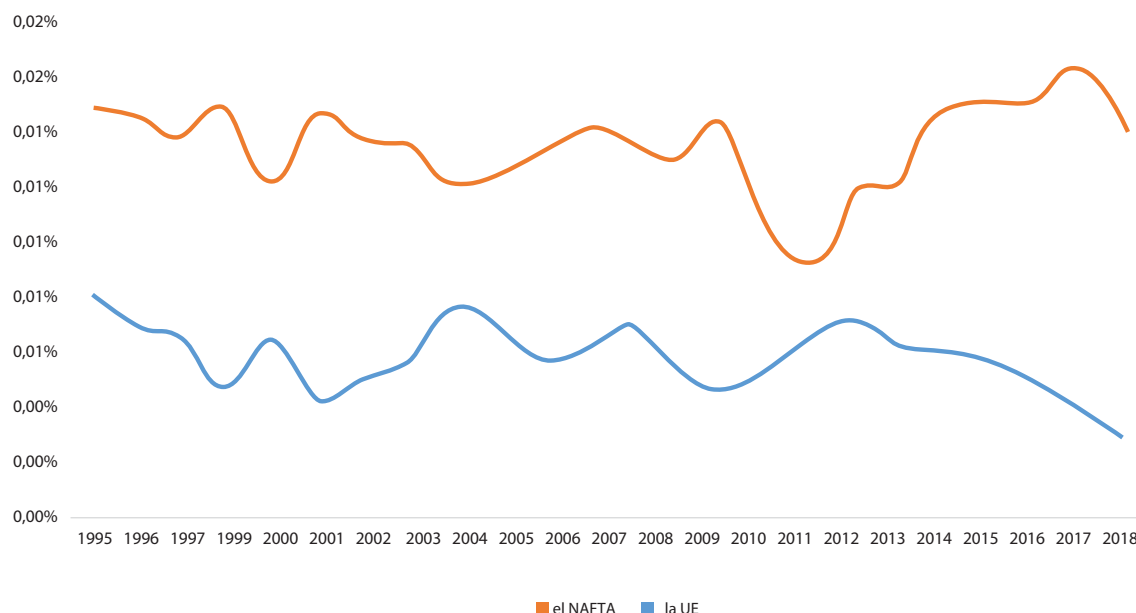
Tabla 3: Exportación de manufacturas de Uruguay a la UE y el NAFTA
En millones de dólares y porcentajes

| Capítulo | Descripción | Exportaciones a UE | Exportaciones a NAFTA |
|----------|---|--------------------|-----------------------|
| 41 | Pieles y cueros | 75 (32%) | 87 (26%) |
| 4 | Leche y productos lácteos | 12 (5%) | 42 (12%) |
| 90 | Instrumentos y aparatos de óptica | 4 (2%) | 42 (12%) |
| 16 | Preparaciones de carne, pescado o crustáceos | 0.4 (0.2%) | 42 (12%) |
| 44 | Madera, carbón vegetales y manufacturas de madera | 18 (8%) | 65 (19%) |
| 51 | Hilados y tejidos de lana | 59 (25%) | 7 (2%) |
| 94 | Muebles y similares | 13 (6%) | 5 (2%) |
| 15 | Grasas y aceites animales o vegetales | 12 (5%) | 5 (2%) |
| 35 | Materiales albuminoideas | 9 (4%) | - |
| 29 | Productos químicos orgánicos | 7 (3%) | 3 (1%) |
| 20 | Preparaciones de hortalizas o frutas | 5 (2%) | 1 (0.3%) |
| 84 | Máquinas, aparatos o artefactos mecánicos | 4 (2%) | 5 (2%) |
| 85 | Máquinas, aparatos y material eléctrico | 2 (0.9%) | 5 (1%) |
| | TOTAL | 234 (100%) | 338 |

Fuente: Elaboración propia en base a TradeMap

La participación de Uruguay en las importaciones de manufacturas de la UE es muy pequeña, cercana a 0,004% en promedio entre 2016 y 2018. Esta misma participación también es pequeña en el NAFTA, pero casi 4 veces mayor, cercana a 0,015%. Esta diferencia en la participación entre ambos mercados es histórica. En promedio, entre 1995 y 2018, la participación de Uruguay en las importaciones manufactureras del NAFTA ha sido 2,5 veces superior que en la UE, con un breve periodo entre 2009 y 2011 en que dicha diferencia se redujo, y un periodo más reciente, entre 2016 y 2018, en que la diferencia se profundizó hasta llegar a ser casi 5 veces mayor en 2018.

Gráfico 8: Participación de Uruguay en la importación de manufacturas de la UE y el NAFTA



Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD

Un análisis detallado de las exportaciones de manufacturas de Uruguay permite identificar los productos manufacturados en los que Uruguay tiene un desempeño sensiblemente mejor en el mercado del NAFTA que en el de la UE. Para ello, se procede a una evaluación en tres etapas:

1. En primer lugar, a fin de asegurar una presencia significativa y continuada en el mercado norteamericano, se consideran los productos manufactureros cuyas exportaciones al NAFTA superan 1 millón de dólares anuales entre 2016 y 2018. Este requisito es cumplido por 17 productos (a 6 dígitos del sistema armonizado).
2. En segundo lugar, a partir de estos 17 productos seleccionados, se contemplan aquellos cuya participación promedio entre 2016 y 2018 en el NAFTA duplica, al menos, la participación en la UE. El objetivo de ello consiste en considerar únicamente los productos para los cuales el desempeño es significativamente mayor en el mercado norteamericano. 14 productos fueron seleccionados.
3. Finalmente, entre los 14 productos seleccionados, se examinan aquellos que cumplen con el mismo requisito que en el punto anterior pero para el mercado extrarregional. Es decir, aquellos para los cuales la participación promedio de Uruguay entre 2016 y 2018 en las importaciones extrazona del NAFTA (excluyendo importaciones intra NAFTA) duplica, al menos, la participación en las importaciones extrazona de la UE (excluyendo importaciones intra la UE). De esta manera, se excluye el mayor tamaño del mercado intrazona de la UE y la fuerte integración productiva entre sus miembros como factor determinante de la mejor performance relativa en el NAFTA. 11 productos cumplen con todos los requisitos (listados en Tabla 5).

Tabla 5: Lista de productos seleccionados
En miles de dólares y porcentajes

| HS-6 | Descripción | Exportaciones (2016-2018) | | Participación | | Arancel | | | |
|--------|--|---------------------------|--------|---------------|-------|----------|--------|-----|-------|
| | | NAFTA | UE | NAFTA | UE | UE | EE.UU. | MEX | CAN |
| 410441 | Cueros y pieles, curtidos, de bovino (plena flor o divididos con flor) | 51.773 | 40.662 | 42,0% | 8,8% | 5,0 | 3,0 | 0,0 | 0,0 |
| 160250 | Preparaciones y conservas de carne de bovino (excluyendo embutidos) | 41.412 | 3 | 6,9% | 0,0% | 24,0 | 2,0 | 0,0 | 7,0 |
| 441239 | Madera contrachapada (hojas de espesor <= 6mm) | 41.359 | 3.469 | 4,3% | 0,4% | 7,0 | 4,0 | 0,0 | 0,0 |
| 902190 | Aparatos que llevala persona o impantados (excl. prótesis, audífonos y estimuladores cardíacos) | 37.595 | 1.401 | 2,5% | 0,0% | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 040690 | Queso y requesón, otros quesos | 32.322 | 0 | 1,9% | 0,0% | 29,0 | 19,0 | 0,0 | 246,0 |
| 410792 | Cueros preparados después del curtido o secado y pieles apergaminadas, de bovino (trozos, hojas o placas) | 13.726 | 18.109 | 10,7% | 2,2% | 6,0 | 3,0 | 0,0 | 0,0 |
| 901819 | Aparatos de electrodiagnóstico | 3.190 | 184 | 0,1% | 0,0% | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 710399 | Piedras preciosas o semi-preciosas naturales, trabajadas | 2.757 | 286 | 0,4% | 0,1% | 0,0 | 5,0 | 0,0 | 0,0 |
| 851762 | Máquinas para la recepción, conversación y transmisión, incl. Routers | 1.925 | 95 | 0,003% | 0,00% | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 510910 | Hilados con un contenido de lana o pelo fino >= 85% en peso, para venta al por menor | 1.529 | 624 | 5,1% | 0,9% | 4,0 | 4,0 | 0,0 | 0,0 |
| 190120 | Mezclas y pastas de harina, grañones, sémola, almidón, fécula o extracto de malta, sin cacao o un contenido de cacao < 40% | 1.299 | 267 | 0,2% | 0,0% | 7,5 + CA | 18,0 | 0,0 | 8,0 |

Fuente: Elaboración propia en base a TradeMap

Estos 11 productos seleccionados explican 67% de las exportaciones de manufacturas de Uruguay al NAFTA y tienen una participación significativamente inferior en el mercado europeo que en el norteamericano. La lista incluye tres manufacturas de origen agrícola: 1) Preparaciones y conservas de carne de bovino (excluyendo embutidos), 2) Queso y requesón, otros quesos, y 3) Mezclas y pastas de harina.

En los tres casos, las barreras arancelarias parecen ser un factor importante para explicar la escasa participación en la UE. En el primer caso, se evidencia una elevada protección arancelaria en la UE, en comparación con los aranceles del NAFTA. En el segundo, la UE utiliza una combinación de aranceles altos y cupos que limitan fuertemente el volumen importado. En el tercer caso, el arancel en EE. UU. (principal comprador del producto uruguayo en el NAFTA) es elevado, pero en la UE, el arancel de 7,5% tiene un adicional de componente agrícola que se cobra sobre el contenido de azúcar y harina utilizado en su fabricación, lo que puede elevar enormemente el arancel final dependiendo de la composición del producto.

Mientras que las mezclas y pastas de harina (1901.20) serán liberalizadas en forma total en un plazo de 10 años, los quesos (0406.90) y las preparaciones de carne bovina (1602.50) tendrán un acceso acotado al mercado europeo, a través del uso de cuotas (la cuota otorgada por la UE en quesos representa un 0,3% del consumo aparente de la UE en este producto, mientras que la de carne representa 1,3%) (fuente: OCDE-FAO).

Los aranceles para los cueros y pieles curtidos o preparados (del capítulo 41) y madera contrachapada o *plywood* (4412.39) son también más altos en la UE, aunque con diferencias menos importantes, de entre 2 y 7pp. En ambos casos, las exportaciones se vieron afectadas por la salida de Uruguay del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la UE en 2014, lo que significó la pérdida de una preferencia arancelaria de alrededor de 3 pp, que, aunque relativamente pequeña, significó un impacto relevante, especialmente para la industria de curtiembres que ya acumulaba serios desafíos[6].

En el resto de los productos, hilados y equipos e instrumentos médicos, no existen diferencias apreciables en los aranceles que pagan los productos uruguayos en ambos mercados.

De todas maneras, da Motta Veiga y Polónia Rios (2004) encuentran que factores tales como ciertas diferencias en las estrategias de las multinacionales europeas y estadounidenses, distintas preferencias de consumo en ambos mercados y la propia diversidad de mercados y culturas de los países que componen la UE, pueden ser incluso más relevantes que las barreras arancelarias para comprender la diferencia en el desempeño de las manufacturas del MERCOSUR en la UE y en el NAFTA.

Para contrastar algunas de estas hipótesis para el caso de Uruguay, realizamos una serie de entrevistas al sector privado, con foco en los siguientes cuatro sectores identificados, que tienen un peso significativo en las exportaciones del país y para los cuales el arancel no parece ser el único factor determinante: cuero y sus manufacturas, madera y sus manufacturas, equipos e instrumentos médicos e hilados.

III. Análisis de los sectores identificados

El sector exportador de Uruguay está integrado por 1838 empresas, de las cuales únicamente 24 superan el 1% de participación en el mercado global (Fuente: Aduana 2018).

Del total de las empresas insertadas al mundo que exportan los productos seleccionados y mencionados anteriormente se seleccionaron aquellas con mayor participación en el mercado en función de dos categorías. Por un lado, aquellas que tienen como principal destino a los países de el NAFTA y, por otro, aquellas que están distribuidas entre el NAFTA y la UE. Si bien estas empresas no son una muestra representativa del total del sector privado uruguayo -dada la baja participación de la mayoría de las empresas en el comercio exterior-, se considera que, al ser las que están más integradas al mundo (en función de los productos de análisis) tienen más herramientas para identificar dificultades y más experiencia.

No obstante, cabe destacar que incluso las empresas con mayor participación en el mercado internacional ofrecen una canasta exportadora altamente concentrada y que la mayoría de ellas son filiales de empresas multinacionales (Gasparini, 2014).

Tabla 6: Representatividad de empresas entrevistadas

| Sector | Participación de empresas entrevistadas en las exportaciones totales del sector | Participación de empresas entrevistadas en las exportaciones al NAFTA y la UE del sector |
|---|---|--|
| Cueros y sus manufacturas (Subpartidas 4104.41 y 4107.92) | 38% | 72% |
| Madera y sus manufacturas (Subpartida 4412.39) | 100% | 100% |
| Equipamiento e instrumentos médicos (Subpartidas 9021.90 y 9018.19) | 98% | 99% |
| Hilados (Subpartida 5109.10) | 70% | 72% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Aduana de Uruguay

1. Cueros y sus manufacturas

El mercado de cueros y pieles de bovino curtidos (subpartida 4104.41) es un mercado dinámico en la UE, que ha aumentado su valor a un ritmo de 4,6% al año entre 2010 y 2018. Uruguay tiene una participación relevante (5to mayor proveedor) y ha tenido un buen desempeño relativo a sus competidores. Sin embargo, ha perdido participación en los últimos cuatro años ante Eslovaquia, miembros de la UE desde 2004 y del euro desde 2009, y competidores extrazona con acuerdos de libre comercio con la UE, como Egipto, Marruecos y México (Fuente: Aduana, 2018).

Tabla 7: Principales exportadores a la UE de subpartida 410441
(miles de USD)

| Rank | País exportador | Valor importado, prom. 2016-2018 | Part. en total importado, prom. 2016-2018 | Crecimiento anual del valor importado 2010-2018 | Relación preferencial |
|----------|----------------------------|----------------------------------|---|---|-----------------------|
| 1 | Argentina | 94.319 | 20% | -2,3% | |
| 2 | Brasil | 77.265 | 17% | 6,1% | |
| 3 | Egipto | 43.511 | 9% | 19,0% | TLC |
| 4 | Eslovaquia | 41.609 | 9% | 50,9% | UE |
| 5 | Uruguay | 41.123 | 9% | 8,4% | |
| 6 | Bangladesh | 24.453 | 5% | 12,7% | |
| 7 | México | 23.938 | 5% | 25,1% | TLC |
| 8 | Italia | 22.416 | 5% | -6,1% | UE |
| 9 | Marruecos | 17.059 | 54% | 34,7% | TLC |
| 10 | Alemania | 13.878 | 3% | -8,0% | UE |
| | Total Importaciones | 462.665 | 100% | 4,6% | |

Fuente: Elaboración propia en base a TradeMap

En cuanto a los cueros preparados después del curtido o secado y pieles apergamina-das (subpartida 4107.92), es un mercado en leve retroceso en la UE, que ha reducido su valor a un ritmo de 0,9% al año entre 2010 y 2018. A diferencia del cuero curtido, Uruguay ha perdido terreno en las exportaciones de los últimos 10 años ante compe-tidores de la UE, especialmente España.



Tabla 8: Principales exportadores a la UE de subpartida 410792
(miles de USD)

| Rank | País exportador | Valor importado, prom. 2016-2018 | Part. en total importado, prom. 2016-2018 | Crecimiento anual del valor importado 2010-2018 | Relación preferencial |
|------|----------------------------|----------------------------------|---|---|-----------------------|
| 1 | Italia | 326.915 | 42% | 0,6% | UE |
| 2 | Alemania | 93.205 | 12% | 0,5% | UE |
| 3 | Rusia | 52.211 | 7% | 1,4% | |
| 4 | España | 47.577 | 6% | 14,4% | UE |
| 5 | Polonia | 29.523 | 4% | -3,2% | UE |
| 6 | India | 25.281 | 3% | -1,4% | |
| 7 | Holanda | 19.373 | 2% | 2,1% | UE |
| 8 | Rumania | 17.169 | 2% | 1,0% | UE |
| 9 | Brasil | 16.406 | 2% | -18,3% | |
| 10 | Reino Unido | 16.233 | 2% | -3,4% | UE |
| 25 | Uruguay | 4.402 | 2% | -19,6% | |
| | Total Importaciones | 809.561 | 100% | -0,9% | |

Fuente: Elaboración propia en base a TradeMap

Tal como se observa en el Gráfico 7, este sector es el único cuyos productos exportables se destinan en igual medida tanto al mercado del NAFTA como al de la UE. A partir de las entrevistas a empresas, se identificó que el principal motivo de este fenómeno se debe a la ausencia de barreras comerciales significativas para la exportación de este producto. En general, se trata de un producto cuyas normas técnicas se encuentran reguladas y aquellas empresas insertadas en el comercio internacional cuentan con los procedimientos necesarios para que estas reglamentaciones no sean un obstáculo. Sin embargo, existen lógicas de exportación disímiles de acuerdo a los demandantes para los cuales está dirigido su producto.

En primer lugar, los exportadores de cueros que abastecen a las empresas automotrices cuentan con una participación relevante en el mercado internacional tanto en la exportación de cuero semi terminado como de cuero terminado para la tapicería de asientos en vehículos. En lo que a ellas respecta, la mayor parte de sus exportaciones están dirigidas al mercado europeo y exportan al NAFTA, a través de México. El acuerdo de libre comercio entre ambos países les brinda una ventaja competitiva significativa a partir de la reducción completa de aranceles. Teniendo en cuenta esto, la implementación del Acuerdo representará una ventaja en este sentido. Actualmente, las exportaciones de cuero a Europa ingresan con un arancel que se ubica en el rango del 5,5%-6,5% dependiendo el producto. Todas estas posiciones arancelarias fueron ofrecidas por la contraparte europea en canastas de desgravación inmediata o, en algunos casos, en desgravación a cuatro años. De este modo, en caso de que el Acuerdo se implemente, tendrá un efecto positivo para este sector que, si bien actualmente ingresa a este mercado, reconoce dificultades para ser competitivo.

En segundo lugar, las empresas uruguayas que exportan cuero terminado para la fabricación de calzado lo hacen principalmente a EE.UU. Si bien anteriormente Europa era uno de los principales destinos de sus productos, la salida de Uruguay del Sistema General de Preferencias afectó significativamente su competitividad y tornó muy difícil para estas empresas continuar abasteciendo a este mercado. El mercado de cueros para calzado en EE.UU. ofrece una gama amplia de precios en el cual el precio de venta de cuero uruguayo puede insertarse con menos inconvenientes. En cambio, en la UE, el rango es más acotado y dificulta ofrecer un precio de venta competitivo, especialmente si a eso se le suma el arancel. A partir de ello, la reducción arancelaria a raíz de la implementación del Acuerdo podría contribuir a la reinserción de estas empresas al mercado europeo. No obstante, se identificó que los principales clientes de estas empresas en el continente europeo, especialmente en Francia y España, en los últimos años trasladaron sus industrias de calzado a Asia. Esto también contribuyó a que sus ventas en Europa se contraigan y esta situación difícilmente se revierta en el corto plazo. De este modo, las empresas uruguayas que exportan cuero para la industria de calzado han reorientado sus exportaciones a EE.UU., y ciertos factores externos dificultarán su reingreso en Europa a pesar de que el Acuerdo se implemente.

En tercer lugar, es relevante destacar que los principales consumidores del cuero exportado desde Uruguay son las empresas automotrices. Esto tiene dos implicancias. Por un lado, la concentración de empresas automotrices en el mercado europeo genera que la demanda de este producto esté concentrada en los pocos países productores de esta región, en pocos clientes que demandan grandes cantidades. Por el otro, estas empresas establecen contratos de larga duración con sus proveedores (5-7 años aproximadamente), lo que conduce a que se generen relaciones de confianza entre ellos con la posibilidad de extender su vínculo comercial. Así, la exportación de cueros como insumos para la producción de vehículos terminados forma parte de un mercado que se consolida a través del tiempo con sus clientes más relevantes.

De este modo, es claro que el sector de cueros en Uruguay no ilustra un comportamiento homogéneo en el mercado internacional. Por un lado, se encuentran aquellas empresas que abastecen a la industria automotriz y exportan tanto al mercado europeo como al del NAFTA pero, a éste último, lo hacen a través de México donde tienen preferencias arancelarias. En este sentido, es claro que la implementación del Acuerdo podría contribuir a incrementar los flujos comerciales a la UE, donde la concentración del mercado y los plazos de los contratos ofrecen facilidades para realizar negocios. No obstante, puesto que las relaciones comerciales de este producto están signadas, en gran parte, por la confianza, será complejo ingresar en estos mercados y destacar por encima de los proveedores europeos. Por el otro, las empresas de cuero cuyos principales clientes están orientados a la fabricación de calzado exportan mayormente al NAFTA y no logran ingresar al mercado europeo dado el precio poco atractivo que ofrecen. Si bien la reducción arancelaria a raíz de la implementación del Acuerdo podría revertir esta situación, también se debe contemplar que ciertos factores externos como la relocalización de fábricas en otras regiones fuera de Europa, podría dificultar el contacto con empresas que solían ser sus clientes. Es decir, el incremento de las exportaciones dependerá no solo de la reducción arancelaria sino también de la elasticidad de la demanda europea y de las bajas posibilidades de ingresar en las cadenas de suministro asiáticas (Castro y Rozemberg, 2013).

2. Madera y sus manufacturas

El mercado de la madera contrachapada (subpartida 4412.39) es poco dinámico en la UE. Su valor aumentó un 1,2% por año, entre 2010 y 2018. Uruguay, por su parte, perdió participación ante algunos miembros de la UE, especialmente Polonia, Francia y Bélgica, y, en menor medida, ante Brasil y Rusia, dos países extrazona sin acuerdos con la UE.

Tabla 9: Principales exportadores a la UE de subpartida 441239
(miles de USD)

| Rank | País exportador | Valor importado, prom. 2016-2018 | Part. en total importado, prom. 2016-2018 | Crecimiento anual del valor importado 2010-2018 | Relación preferencial |
|-----------|----------------------------|----------------------------------|---|---|-----------------------|
| 1 | Brasil | 268.335 | 32% | 2,5% | |
| 2 | Finlandia | 143.621 | 17% | -2,5% | UE |
| 3 | Chile | 92.691 | 11% | 1,7% | TLC |
| 4 | Rusia | 41.551 | 5% | 2,8% | |
| 5 | Francia | 39.029 | 5% | 6,3% | UE |
| 6 | China | 32.332 | 4% | -6,6% | |
| 7 | Bélgica | 29.757 | 4% | 4,9% | UE |
| 8 | Alemania | 28.266 | 3% | 0,9% | UE |
| 9 | Polonia | 24.158 | 3% | 10,6% | UE |
| 10 | España | 21.154 | 3% | -5,6% | UE |
| 26 | Uruguay | 2.786 | 30,3% | 1,0% | |
| | Total Importaciones | 845.048 | 100% | 1,2% | - |

Fuente: Elaboración propia en base a TradeMap

El sector de madera se encuentra fuertemente concentrado en un único productor. Principalmente, se exportan dos productos: tablero contrachapado de pino y de eucaliptus. Ambos bienes son exportados tanto a países del NAFTA como de la UE, pero la posibilidad de incrementar las exportaciones a este último bloque se encuentra limitada por dos cuestiones.

En primer lugar, si bien el arancel que enfrenta la empresa una vez cubierta la cuota en UE es del 7%, similar al de EE.UU., en éste último se encuentra alojada su empresa matriz, a donde dirigen gran parte de su producción. De hecho, aunque la eliminación acordada del arancel en la UE en un plazo de 7 años resulte una ventaja en relación al NAFTA, el incremento de las exportaciones desde Uruguay al continente europeo está limitado por decisiones estratégicas de la empresa matriz.

En segundo lugar, la exportación de madera de Uruguay compite estrictamente con

los productos brasileños, quienes son altamente competitivos en este sector. De este modo, en caso de implementarse el Acuerdo, si bien podrían llegar a observarse ventajas a partir de la reducción arancelaria, al estar en iguales condiciones a este respecto con Brasil, sería dificultoso poder incrementar su participación. En este sentido, la situación es diferente a lo que sucede en México. A este país, Uruguay exporta grandes volúmenes puesto que la reducción arancelaria concedida a partir de la firma del acuerdo entre ambos países genera una ventaja competitiva no compartida por Brasil que posibilita una mayor participación.

Finalmente, cabe destacar que en los últimos años el sector ha observado un mayor obstáculo en su flujo comercial con EE.UU. ya que los consumidores norteamericanos han optado en mayor medida por productos de origen nacional en lugar de importados (de la Mora Sánchez, 2018). De todos modos, esto no fue un impedimento para que las exportaciones continúen destinadas a este país.

3. Equipos e instrumentos médicos

El mercado de los aparatos implantados (excluyendo prótesis, audífonos y estimuladores cardíacos) (subpartida 9021.90) es un mercado relativamente dinámico en la UE, que ha crecido a un ritmo anual de 3% entre 2010 y 2018. Uruguay ha tenido un muy buen desempeño relativo en los últimos 10 años, incluso en comparación con miembros de la UE y países con acuerdos comerciales con la UE, aunque sin lograr aún una participación de mercado relevante.

Tabla 10: Principales exportadores a la UE de subpartida 441239
(miles de USD)

| Rank | País exportador | Valor importado, prom. 2016-2018 | Part. en total importado, prom. 2016-2018 | Crecimiento anual del valor importado 2010-2018 | Relación preferencial |
|-----------|---------------------------|----------------------------------|---|---|-----------------------|
| 1 | EE.UU. | 1.937.145 | 30% | 3,9% | |
| 2 | Irlanda | 726.042 | 11% | 0,6% | UE |
| 3 | Alemania | 657.304 | 10% | 9,4% | UE |
| 4 | Suiza | 527.769 | 8% | -3,0% | TLC |
| 5 | Holanda | 480.985 | 7% | -2,4% | UE |
| 6 | Francia | 295.385 | 5% | 6,4% | UE |
| 7 | Bélgica | 236.771 | 4% | 8,1% | UE |
| 8 | México | 170.283 | 3% | 2,6% | TLC |
| 9 | China | 128.439 | 2% | 8,3% | |
| 10 | Australia | 128.172 | 2% | -1,5% | |
| 43 | Uruguay | 2.128 | 0,03% | 27,0% | |
| | Total Importadores | 6.489.937 | 100% | 3,0% | - |

Fuente: Elaboración propia en base a TradeMap

En cuanto al mercado de los aparatos de electro-diagnóstico (subpartida 9018.19), los principales exportadores a la UE son países desarrollados y, en conjunto, desde 2010 crecieron al 3,1% anual. Uruguay nunca ha podido exportar de manera significativa en este mercado.

Tabla 11: Principales exportadores a UE de subpartida 901819
(miles de USD)

| Rank | País exportador | Valor importado, prom. 2016-2018 | Part. en total importado, prom. 2016-2018 | Crecimiento anual del valor importado 2010-2018 | Relación preferencial |
|-----------|----------------------------|----------------------------------|---|---|-----------------------|
| 1 | EE.UU. | 685.024 | 31% | -0,8% | |
| 2 | Alemania | 319.329 | 14% | 5,7% | UE |
| 3 | Holanda | 211.825 | 9% | 6,9% | UE |
| 4 | China | 138.494 | 6% | 13,7% | |
| 5 | Irlanda | 91.257 | 4% | 36,5% | UE |
| 6 | Israel | 87.406 | 4% | -2,2% | TLC |
| 7 | México | 67.268 | 3% | 4,5% | TLC |
| 8 | Bélgica | 62.797 | 3% | -0,5% | UE |
| 9 | Reino Unido | 57.398 | 3% | 2,4% | UE |
| 10 | Japón | 43.513 | 2% | -4,6% | TLC |
| 72 | Uruguay | 82 | 0.004% | -17,4% | |
| | Total Importaciones | 2.232.204 | 100% | 3,1% | - |

Fuente: Elaboración propia en base a TradeMap

Considerando ambos productos y teniendo en cuenta lo presentado en el Gráfico 7, se observa que la mayor parte de la producción exportadora de este sector tiene como mercado principal a EE.UU. El principal motivo de esto se debe a una decisión empresarial de la casa matriz y al hecho de que gran parte de los consumidores de estos bienes se ubican allí (laboratorios y grandes empresas medicinales, por ejemplo). En las entrevistas, no se han identificado obstáculos al comercio diversos entre el mercado de la UE y el del NAFTA. En lo que respecta a estos productos, al estar vinculados con la industria medicinal, las normas técnicas que enfrentan son sumamente estrictas y toda empresa que logra insertarse en el mercado internacional debió, previamente, presentar diversas regulaciones que la autoricen. Se destaca incluso que el cumplimiento de estas normas fue considerada menos problemático en la UE que en el NAFTA.

La mayoría de sus decisiones de exportación yacen en manos de la casa matriz y, a su vez, no es una industria que ofrece sus productos independientemente de la demanda. Por el contrario, la confección de sus productos depende de los demandantes, para quienes se produce personalmente el bien exportado. Consecuentemente, el Acuerdo difícilmente incentive un incremento de la participación de las empresas en el mercado europeo dado que el motivo por el cual no están ingresando allí se debe a una decisión estratégica de la empresa y a la gran concentración de la demanda que se encuentra allí.

4. Hilados

El mercado de los hilados con un contenido predominante de lana o pelo fino (subpartida 5109.10) se contrajo a un ritmo del 7% anual entre 2010 y 2018. Uruguay es el quincuagésimo exportador de este producto y su participación creció un 5% anual durante este período, a contramano de lo que ha ocurrido con la mayoría de los países europeos (a excepción de Portugal), pero por debajo de Perú, un país con una relación preferencial con UE que ha logrado aumentar en mayor medida su participación.

Tabla 12: Principales exportadores a la UE de subpartida 510910
(miles de USD)

| Rank | País exportador | Valor importado, prom. 2016-2018 | Part. en total importado, prom. 2016-2018 | Crecimiento anual del valor importado 2010-2018 | Relación preferencial |
|------|----------------------------|----------------------------------|---|---|-----------------------|
| 1 | Italia | 24247 | 36% | -7% | |
| 2 | Perú | 6441 | 10% | 8% | UE |
| 3 | Rumania | 5031 | 8% | -6% | TLC |
| 4 | Alemania | 4490 | 7% | -6% | UE |
| 5 | Turquía | 4148 | 6% | -10% | UE |
| 6 | Noruega | 3401 | 5% | -7% | |
| 7 | Suiza | 3333 | 5% | -6% | TLC |
| 8 | China | 2833 | 4% | -7% | TLC |
| 9 | Dinamarca | 1906 | 3% | 56% | |
| 10 | Portugal | 1376 | 2% | 406% | UE |
| 15 | Uruguay | 720 | 1% | 5% | |
| | Total Importaciones | 66744 | 100% | -7% | - |

Fuente: Elaboración propia en base a TradeMap

El sector de hilados de Uruguay ofrece un producto de alta calidad dada su materia prima y el proceso de producción (Rozemberg, 2015). Esta diferenciación los ubica en una posición de prestigio en el mercado internacional, concediéndole al sector la oportunidad de insertarse en el mercado del NAFTA y de la UE.

Las diferencias entre ambos mercados no radican, principalmente, en barreras comerciales sino en la cantidad y calidad demandada por cada bloque. Mientras que en el NAFTA los consumidores compran en grandes cantidades hilados costosos, en la UE son más austeros, compran hilados más económicos y en menor cantidad. Sin embargo, es relevante destacar que el comportamiento de la UE en la importación de

este producto no debe ser considerado homogéneo. Por el contrario, cada país ilustra una lógica importadora diferente de acuerdo con sus costumbres, pero también con relación a su situación económica. La exportación al NAFTA, principalmente EE. UU., un mercado más homogéneo y con hábitos de compra menos austeros, resulta entonces más atractiva.

Si bien no reconocen la existencia de un obstáculo externo al comercio -teniendo en cuenta que el arancel que los hilados enfrentan en la UE es del 6% y no es un valor significativamente elevado para el sector- los altos costos internos dificultan su competitividad. Esto genera que, cuando la empresa tiene la oportunidad de exportar desde otro destino con menores costos internos, deciden hacerlo desde allí. En este sentido, aquellos países con menores costos internos como también aquellos que tienen preferencias arancelarias con el país importador, como por ejemplo Perú, tienen mayores probabilidades de incrementar su participación en el mercado internacional. De este modo, en caso de que la implementación del Acuerdo se torne efectiva, Uruguay podría llegar a mejorar su posicionamiento a raíz de la reducción arancelaria que ello implicaría.

Aunque la implementación del Acuerdo no garantiza una reducción de los costos internos que son los que, en definitiva, obstruyen en mayor medida su desempeño, el Acuerdo también incluye compromisos regulatorios e institucionales, como la autocertificación en materia de origen. Actualmente, es un trámite que descansa en una autoridad competente y que representa un costo alto para los exportadores. En caso de que el Acuerdo se implemente, este podría reducirse puesto que pasaría a depender del propio exportador.

En suma, se observa que el sector de hilados en Uruguay se encuentra dominado por un único producto (a nivel de 6 dígitos) y tiene un buen desempeño gracias a la calidad de su materia prima y procesamiento. Si bien no se identifican barreras comerciales diferentes entre ambos bloques, la posibilidad de incrementar la cantidad exportada a la UE en caso de que se implemente el Acuerdo se encuentra limitada por las decisiones de consumo y la heterogeneidad entre países de este bloque. De todos modos, la reducción arancelaria que éste implicaría y, en mayor medida, la posibilidad de reducir costos internos, son reconocidos como oportunidades relevantes del Acuerdo.



Conclusiones

En definitiva, se identifican en términos generales dos conjuntos de factores que dificultan el incremento de la oferta exportable a la UE.

Por un lado, están aquellos que se pueden denominar asimetrías estructurales (Bouzas, 2003), para los cuales el margen de acción de los países del MERCOSUR es reducido. En este grupo se ubican las preferencias de producto de los demandantes, como en el caso de los hilados. Tal como se observó anteriormente, para este sector es más sencillo exportar a los países del NAFTA que a la UE primordialmente por una cuestión de preferencia en la demanda. A su vez, diversas empresas localizadas en Uruguay pertenecen a empresas multinacionales cuyas casas matrices, por lo general, residen en EE.UU. (Rozemberg, 2015). Consecuentemente, el flujo de exportaciones a ese país está garantizado por las importaciones de la misma empresa.

Por el otro, existen asimetrías de política (Bouzas, 2003) que dependen en mayor medida de las políticas comerciales y económicas adoptadas por los gobiernos de cada país y por las instituciones del propio bloque. El acceso a mercado es una de ellas. El Acuerdo ya ofrece preferencias que, en varias de las manufacturas analizadas, mejoran en forma significativa la competitividad de las exportaciones uruguayas en la UE. Pero también existen diversos costos internos, como trámites para la exportación y regulaciones en frontera que obstaculizan la competitividad de las empresas y con ello el incremento de la participación del país en las exportaciones mundiales. La implementación del Acuerdo puede funcionar como un impulsor de este cambio puesto que los países asumieron compromisos relacionados también a estas cuestiones (por ejemplo, autocertificación de origen).

En todo caso, el acompañamiento a las industrias que están en búsqueda de la inserción en otros mercados también es fundamental. La diversidad cultural y heterogeneidad de los diversos mercados que componen la UE resulta un desafío que distingue a esta región del NAFTA, y requiere poner mayor énfasis en el desarrollo de agencias de exportación y otras iniciativas especialmente enfocadas en las PYMEs para reducir costos de información y generar contactos empresariales entre ambas regiones.

A su vez, la facilitación de las inversiones y los encadenamientos productivos entre ambas regiones resulta un elemento fundamental para entender las diferencias de posicionamiento en el NAFTA y la UE. En este sentido, países como Uruguay, con instituciones confiables y una macroeconomía ordenada cuentan con una base sólida, que podrían acompañar con políticas de promoción y apoyo específicas para la radicación de filiales europeas.

En suma, la implementación del Acuerdo implicará una reducción de los aranceles que los sectores de manufacturas actualmente enfrentan al comerciar con la UE. Si bien esta medida puede ser auspiciosa para algunos sectores, es necesario que sea acompañada por otras políticas diseñadas para fortalecer las capacidades para sortear algunos factores exógenos y mejorar la competitividad de las empresas manufactureras.

Notas

¹ Ver informe n. 1 de la Serie MERCOSUR para más información sobre el Acuerdo: “Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea”; BID-INTAL; Serie MERCOSUR n. 1; Julio 2019. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/acuerdo-de-asociacion-mercosur-union-europea>

² Fecomercio; <http://www.funcex.org.br/publicacoes/tds/TDFUNCEX138.pdf>

³ México representa cerca de 20% de las importaciones de manufacturas de el NAFTA desde el MERCOSUR. Aunque México no es un país desarrollado, se destaca en términos de su participación en redes de producción internacionales, particularmente con los EE. UU.

⁴ A excepción del Tratado de Libre Comercio entre Uruguay y México.

⁵ Los valores surgen de la siguiente fórmula: $(P_{nafta} - P_{ue}) \times M_{ue}$; donde P_{nafta} es la participación del MERCOSUR en las importaciones de manufacturas de el NAFTA, P_{ue} es la participación del MERCOSUR en las importaciones de manufacturas de la UE y M_{ue} es la importación total de manufacturas de la UE.

⁶ http://apc.mef.gub.uy/innovaportal/file/739/7/beneficios_sgp_ue.pdf; <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/explicacion-gobierno-crisis-curtiembres-convencio.html>

Bibliografía

Bouzas, Roberto (2003). "Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del MERCOSUR." Trabajo preparado para el Seminario "Global y Local: El desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo.

Castro, Lucio y Rozemberg, Ricardo (2013). "Una evaluación preliminar de los posibles efectos de un tratado de libre comercio Unión Europea: MERCOSUR para las provincias argentinas". Documento de trabajo n°108. CIPPEC.

de la Mora Sánchez, Luz María (2018). "Hacia dónde se dirige el régimen de comercio internacional y sus implicaciones para América Latina". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sede subregional en México.

Gasparini, Cintia (2014). "Integración regional y cooperación en el Mercosur: avances, retrocesos y oportunidades". Documento de trabajo n° 1. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.

da Motta Veiga, Pedro y Polónia Rios, Sandra (2004). "Exports of Manufactured Goods from Mercosur to the European Union: The Business Sector Perspective". En: Reviving the EU-MERCOSUR Trade Talks: A Business Perspective, Edición: Valladao, Alfredo y Marconini, Mario. Working Group on EU-MERCOSUR Negotiations; SciencesPo, Chaire Mercosur. Fecomercio.

Rozemberg, Ricardo (2015). Integración productiva y cadenas de valor en el Mercosur. Relevamiento y Distribución geográfica de cadenas de valor regionales. Working Paper n°157. Observatorio de Integración Productiva de la Red LATN.

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

